

**GLOBAL
ISSUE
PAPERS** 

NO.17 | APRIL 2005 | DEUTSCHE
VERSION

UN-Reform und kollektive Sicherheit

*Der Bericht des `UN High-level Panel on Threats, Challenges and Change´
vom Dezember 2004
und die Empfehlungen des UN-Generalsekretärs vom März 2005*

Von Bardo Fassbender, Institut für Völker- und Europarecht der Humboldt-
Universität zu Berlin

 HEINRICH
BÖLL
STIFTUNG

Global Issue Papers, No. 17:
UN-Reform und kollektive Sicherheit
Der Bericht des 'UN High-level Panel on Threats, Challenges and Change'
vom Dezember 2004 und die Empfehlungen des UN-Generalsekretärs vom März 2005
von Bardo Fassbender
Published by the Heinrich Böll Foundation
© Heinrich Böll Foundation 2005
All rights reserved
The following paper does not necessarily represent the views of the Heinrich Böll Founda-
tion.

Heinrich-Böll-Stiftung, Hackesche Höfe, Rosenthaler Str. 40/41, D-10178 Berlin
Tel: ++49/30/285340; fax: ++49/30/28534109
info@boell.de www.boell.de

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	4
Zusammenfassung des Arbeitspapiers in Thesen	6
1. Das Mandat und die Zusammensetzung des Panel	8
2. Struktur und Inhalt des Berichts und das Follow-up des UN-Generalsekretärs und der UN-Generalversammlung	9
<i>Kasten: Der Bericht des High Level Panel im Zusammenhang aktueller und früherer UN-Reformberichte</i>	12
3. Zum Stand der Reformdiskussion vor dem Bericht	14
3.1 Erweiterung des Sicherheitsrates	14
3.2 Völkerrechtliche Zulässigkeit eines Einsatzes militärischer Gewalt eines Staates gegen andere Staaten	15
4. Analyse ausgewählter Empfehlungen des Berichts	16
4.1 Die Definition kollektiver Sicherheit: neue Gefahren und Herausforderungen	16
4.2 Multilaterale Prävention	17
4.3 Die Zulässigkeit zwischenstaatlicher Anwendung militärischer Gewalt	18
4.4 Institutionelle Reformen	21
4.4.1 Sicherheitsrat	21
4.4.2 Peacebuilding Commission	23
4.4.3 Generalversammlung	24
4.4.4 Menschenrechtskommission (Rat für Menschenrechte)	27
4.5 Förmliche Änderungen der UN-Charta	28
Literatur	31
Die Heinrich Böll Stiftung	33
Über den Autor	34

Vorwort

Das Jahr 2005 wird, so steht zu hoffen, zum entscheidenden Jahr für eine grundlegende Reform der Vereinten Nationen. Mitte September 2005 soll die 60. UN-Generalversammlung auf einer Sondergeneralversammlung (UNSGV) auf Ebene der Staats- und Regierungschefs umfassend über die institutionelle und inhaltliche Weiterentwicklung der UN beraten. Auf der Tagesordnung stehen die neuen globalen Herausforderungen für die internationale Sicherheit, die Armutsüberwindung, die Umsetzung der Menschenrechte, die globalen ökologischen Probleme, die Geschlechtergerechtigkeit sowie der seit langem konstatierte Bedarf institutioneller Reformen der UNO.

Die Heinrich-Böll-Stiftung begleitet diesen Prozess, indem sie sich an der deutschen und internationalen Diskussion zu dieser zentralen Fragestellung beteiligt und umfassende Hintergrundinformationen bereitstellt. Die Stiftung beauftragte Bardo Fassbender vom Institut für Völker- und Europarecht der Humboldt-Universität zu Berlin, den im Dezember 2004 erschienenen Bericht des von UN-Generalsekretär Kofi Annan eingesetzten [High Level Panel on Threats, Challenges and Change](#) zu kommentieren. Dieser Bericht stellt eines der wichtigsten Dokumente in der Diskussion um die UN-Reform dar. So hat Kofi Annan viele der Empfehlungen des High Level Panel in seinen richtungsweisenden Reformbericht [In Larger Freedom](#) vom 21. März 2005 aufgenommen.

In der vorliegenden Studie fasst Bardo Fassbender die wichtigsten Inhalte des [High Level Panel-Berichts](#) und die Empfehlungen des Reformberichts von Kofi Annan zusammen. Er stellt den *High-level Panel*-Bericht in den Kontext älterer und aktueller UN-Reformberichte und skizziert die internationale Reformdiskussion, die den zwei Berichten vorausging. Schließlich analysiert er ausgewählte Empfehlungen des *High-level Panel*-Berichts, z.B. den die Schaffung einer *Peacebuilding-Commission*, die Anwendung zwischenstaatlicher militärischer Gewalt, institutionelle Reformen und förmliche Änderungen der UN-Charta. Er gelangt zu 14 Thesen, die eine Einordnung und Bewertung des komplexen UN-Reformprozesses ermöglichen.

Im April 2005 - kurz nach erstem Erscheinen des Global Issue Paper Nr. 17 - hat Kofi Annan seinen Reformbericht um eine [Explanatory Note](#) hinsichtlich der Empfehlung, eine *Peacebuilding-Commission* zu schaffen, ergänzt. Der UN-Generalsekretär reagierte damit auf die Kritik der G77-Länder an einer *Peacebuilding-Commission* wie sie vom *High-level Panel* vorgeschlagen worden war. Nach diesem von der internationalen Gemeinschaft positiv aufgenommenen Vorschlag von Kofi Annan soll die Kommission – entgegen der Vorschläge des *High-level Panel* - paritätisch aus Mitgliedern des Sicherheitsrats und des Wirtschafts- und Sozialrats (ECOSOC) zusammengesetzt sein, um so ein Gleichgewicht zwischen den UN-Hauptorganen herzustellen. Zudem soll sie sich auf die Friedenskonsolidierung nach einem Konflikt beschränken und keine Frühwarnung übernehmen.

Derzeit arbeitet die Stiftung an einem weiteren Arbeitspapier zur *Cardoso Commission on UN-Civil Society Relations*, das sich vor allem mit den [Beziehungen zwischen Nichtregierungsorganisationen und den Vereinten Nationen](#) beschäftigt. Wir hoffen, dass das vorliegende Arbeitspapier zu einer inhaltlichen und politischen Erweiterung der laufenden UN-Reformdiskussion beiträgt und die Hintergrundinformationen zu den verschiedenen Reformvorschlägen der Expertenkommissionen helfen, die UN-Reform einzuschätzen und zu bewerten.

Sascha Müller-Kraenner
Leiter Referatsgruppe Europa, Nordamerika

Zusammenfassung des Arbeitspapiers in Thesen:

1. Der Bericht des *High Level Panel* vom Dezember 2004¹ verdankt seine übertragende Bedeutung im Vergleich zu früheren UN-Reformberichten und -vorschlägen mehreren Umständen: Er verknüpft in überzeugender Weise die inhaltlichen und die institutionellen Fragen einer grundlegenden UN-Reform im Bereich der Friedenssicherung. Er verbindet Perspektiven und Ziele des „Nordens“ und des „Südens“ der internationalen Gemeinschaft. Er bemüht sich um eine Berücksichtigung der Positionen der gegenwärtigen US-amerikanischen Administration, ohne diesen aber in zentralen Fragen nachzugeben. Er zieht einerseits Konsequenzen aus der dreijährigen „post-September 11“-Phase der Weltpolitik und steht andererseits am Ende einer mehr als zehnjährigen und inhaltlich weitgehend erschöpften Diskussion über eine institutionelle Reform der Vereinten Nationen und insbesondere des Sicherheitsrates.
2. In weiten Zügen reflektiert der Bericht Einschätzungen und Erkenntnisse, die heute weltweit in politischen und wissenschaftlichen Kreisen geteilt werden. So herrscht Einverständnis über die grundlegende Unterschiedlichkeit der internationalen „Architektur“ zur Zeit der Gründung der UN im Vergleich zur Zeit des Kalten Krieges einerseits sowie zur gegenwärtigen Epoche andererseits. Weithin als zutreffend angesehen werden auch der umfassende Begriff kollektiver Sicherheit, der den Bericht kennzeichnet, und die gleichwertige Anerkennung neuer Bedrohungen dieser Sicherheit (Armut, Infektionskrankheiten, Umweltzerstörung, innerstaatliche Konflikte, Terrorismus, grenzüberschreitende organisierte Kriminalität) in Ergänzung der „klassischen“ Bedrohungen durch internationale (zwischenstaatliche) bewaffnete Konflikte und Massenvernichtungswaffen.
3. Demgegenüber herrscht weit weniger Einigkeit über die sich aus diesem Befund und diesen grundsätzlichen Annahmen ergebenden praktischen Konsequenzen im Hinblick auf neue Regeln der internationalen Beziehungen und des Völkerrechts sowie institutionelle Reformen der Vereinten Nationen. Entsprechend unterschiedlich werden auch die Empfehlungen des Berichts aufgenommen werden.
4. Prämisse des Berichts ist die Überzeugung seiner Autorinnen und Autoren, die Vereinten Nationen seien zur Bewältigung der wesentlichen weltpolitischen Probleme – das heißt im weitesten Sinne zur Schaffung einer „sichereren Welt“, wie es im Titel des Berichts heißt – nicht nur grundsätzlich in der Lage, sondern sogar unverzichtbar, und einzelne Unzulänglichkeiten der Organisation könnten durch Reformen behoben werden. Diese Prämisse wird keineswegs allgemein geteilt, insbesondere nicht in den für die Formulierung der amerikanischen Außenpolitik maßgeblichen Kreisen.
5. Die Mitglieder des Panel – und in vorsichtigerer Weise auch der UN-Generalsekretär – unterstützen die heute fast allgemein anerkannte völkerrechtliche Ansicht, dass der Sicherheitsrat sowohl zur Abwehr äußerer Bedrohungen der Sicherheit eines Staates (auch der von nichtstaatlichen Akteuren wie terroristischen und kriminellen Gruppen ausgehenden) wie zur Verhütung und Beendigung schwerer Menschenrechtsverletzungen im Inneren eines Staates umfassende Kompetenzen besitzt

¹ UN Dok. A/59/565; <http://www.un.org/secureworld/>

und insbesondere politische, wirtschaftliche und militärische Maßnahmen nach Kapitel VII der UN-Charta ergreifen kann. Damit leisten beide Berichte einen wichtigen Beitrag zur Konsolidierung einer lange Zeit über politisch und völkerrechtlich umstrittenen Frage.

6. In der Frage der Zulässigkeit militärischer Gewaltanwendung *durch einzelne Staaten* nimmt der Bericht dagegen eine konservative Haltung ein. Er hält an den Normen der UN-Charta fest, wie sie im Jahre 1945 bestimmt worden sind, und bekräftigt die zentrale Rolle des Sicherheitsrates. Er unterstützt weder eine völkerrechtliche Zulässigkeit einer „humanitären Intervention“ auch ohne ausdrückliche Ermächtigung durch den UN-Sicherheitsrat, wie sie die NATO-Staaten im Falle des Kosovo-Krieges behauptet haben, noch die von der gegenwärtigen amerikanischen Regierung proklamierte ausdehnende Auslegung des Selbstverteidigungsrechts. Der Bericht hält auch am Vorrang der Autorität der UN vor der von Regionalorganisationen fest, indem er für jede Anwendung militärischer Gewalt durch solche Organisationen eine ausdrückliche Autorisierung durch den Sicherheitsrat fordert.

7. Institutionell setzt sich der Bericht im wesentlichen für eine Stärkung des Sicherheitsrates ein, dem in allen Phasen der internationalen Friedenssicherung (Frühwarnung, Prävention, Wiederherstellung des Friedens im Falle eines Friedensbruchs, Wiederaufbau in der *post-conflict phase*) eine zentrale Rolle zugewiesen wird. Dieser Ansatz entspricht der Einschätzung, in der Zeit seit 1990 habe sich allein der Sicherheitsrat als handlungsfähiges und effektives Organ der UN profiliert. Im Vergleich zum Sicherheitsrat interessieren sich die Autoren des Berichts wenig für die anderen Hauptorgane der UN. Relevanz und Potential der Generalversammlung und des Wirtschafts- und Sozialrats für die Bewältigung der Sicherheitsprobleme der Erde werden – wohl zutreffend – als gering eingestuft. Der Internationale Gerichtshof findet überhaupt keine Erwähnung. Auch die Vorschläge für eine Reform der Menschenrechtskommission wirken wenig interessiert und engagiert.

8. Der Vorschlag des Panel, einer neuen *Peacebuilding Commission* als Unterorgan des Sicherheitsrates weite Kompetenzen zur vorbeugenden Überwachung und Kontrolle von Konfliktherden zuzuweisen, dürfte nicht mehrheitsfähig sein. Die G-77-Staaten lehnen ihn überwiegend ab, und der UN-Generalsekretär hat ihn in seinem Bericht nicht aufgegriffen.

9. In der Frage der Sicherheitsratsreform (Erweiterung um zusätzliche ständige und/oder nichtständige Sitze, Vetorecht) ist dem Bericht kein Durchbruch gelungen. Er findet sich mit der dominanten Rolle der gegenwärtigen fünf ständigen Ratsmitglieder als einer im Reformweg unveränderbaren realpolitischen Tatsache ab. Im übrigen stellt er zwei Erweiterungsmodelle nebeneinander, welche die Positionen der beiden antagonistischen „Hauptlager“ spiegeln. Es bleibt unklar, wie in den kommenden Monaten die vielfältigen Differenzen überwunden werden könnten, welche in den vergangenen zehn Jahren eine Reform des Sicherheitsrates verhindert haben.

10. Für den Erfolg einer UN-Reform ist die Haltung der amerikanischen Regierung von ausschlaggebender Bedeutung. Die Prämisse des Panel-Berichts, die Sicherheitsprobleme der Erde, insbesondere aber die des eigenen Landes ließen sich durch Instrumente eines „effektiven Multilateralismus“ bewältigen, wird von der Bush-Administration nicht geteilt. Wenn überhaupt, weist die Administration diesen Instrumenten, und darunter der Organisation der UN, eine viel bescheidenere und sekto-

riell begrenzte Rolle zu. Institutionell wird sie vermutlich weiterhin nur eine Minimallösung der Erweiterung des Sicherheitsrates unterstützen, die in der Generalversammlung nicht mehrheitsfähig ist. Zwischen den Aussagen des Berichts über die völkerrechtliche Zulässigkeit eines Einsatzes militärischer Gewalt und den erklärten Positionen der amerikanischen Regierung besteht ein klarer Dissens.

11. Nur wenige Vorschläge des Berichts beziehen sich auf förmliche Änderungen der UN-Charta, deren erste Voraussetzung entsprechende Resolutionen der UN-Generalversammlung wären, die im Herbst dieses Jahres verabschiedet werden könnten. Abgesehen von einer Änderung des Art. 23 (Zusammensetzung des Sicherheitsrates und Wahl der nichtständigen Mitglieder), die im Falle einer Reform des Sicherheitsrates notwendig wäre, zielen die Vorschläge nur auf die Streichung von Bestimmungen, die als überflüssig betrachtet werden. Es handelt sich also nicht um Reformen, sondern um Textbereinigungen.

12. Ganz überwiegend sind die vorgeschlagenen Reformen aber Prozesse, die teilweise mit Absichtserklärungen der UN-Organe eingeleitet werden sollen. Über den Erfolg dieser prozesshaften Reformen wird erst das politische Geschehen der kommenden Jahre entscheiden. Es ist nicht schwer zu prognostizieren, dass vermutlich Fortschritte nur in einzelnen Bereichen und auch dort in unterschiedlichem Maße erreicht werden.

13. Es ist zu erwarten, dass sich die politische Diskussion der kommenden Monate auf die Frage der Sicherheitsratsreform verengen wird. Das ist einerseits bedauerlich, weil eine große Zahl anderer wichtiger, in dem Panel-Bericht behandelte Fragen in den Hintergrund treten wird. Andererseits ist es nicht erstaunlich, weil eine große Zahl von Regierungen in den vergangenen Jahren in das Thema der Ratsreform erhebliche Ressourcen und politisches Prestige investiert hat. Auch handelt es sich bei der Ratsreform um ein vergleichsweise konkretes Projekt.

14. Die Auseinandersetzungen um die Ratsreform, mit zu erwartenden Kampfabstimmungen in der Generalversammlung und einer schwierigen und wahrscheinlich langwierigen Ratifikationsphase, könnten die Vereinten Nationen in eine ernsthafte Krise führen. Insbesondere könnte die Legitimität des Sicherheitsrates (weiter) geschwächt werden. Die Auseinandersetzungen könnten auch zu einer Belastung für die Europäische Union und ihre Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik werden.

1 Das Mandat und die Zusammensetzung des Panel

Das Mandat des vom UN-Generalsekretär im Jahre 2003 eingesetzten Panel (das erste Treffen der Gruppe fand im Dezember 2003 statt, das letzte im November 2004) ist in den *Terms of Reference* formuliert (S. 90 des Berichts). Vor dem Hintergrund der Terroranschläge des 11. September 2001, der amerikanischen Reaktion hierauf sowie des amerikanisch-britischen Krieges gegen den Irak im Frühjahr 2003 formulierte der UN-Generalsekretär die Aufgabe des Panel wie folgt:

“The aim of the High-level Panel on Threats, Challenges and Change is to recommend clear and practical measures for ensuring effective collective action, based upon a rigorous analysis of future threats to peace and security, an ap-

praisal of the contribution collective action can make and a thorough assessment of existing approaches, instruments and mechanisms, including the principal organs of the United Nations.”

Ausdrücklich vom Mandat ausgeschlossen war die Formulierung von Empfehlungen zu einzelnen politischen Fragen oder bestimmten Konflikten oder Gebieten. Ausserdem hiess es, die Arbeit des Panel solle sich auf das „field of peace and security, broadly interpreted“ beschränken, und andere Fragen, einschliesslich wirtschaftlicher und sozialer Fragen, nur insoweit berücksichtigen, als dies für künftige Bedrohungen des Weltfriedens von unmittelbarer Bedeutung sei.

Dem von einem Sekretariat in New York unterstützten Panel gehörten sechzehn Mitglieder an, bei deren Ernennung ein an die Zusammensetzung des UN-Sicherheitsrates angelehnter Regionalproporz beachtet worden war. Alle fünf ständigen Sicherheitsratsmitglieder waren mit eigenen Staatsangehörigen vertreten. Im übrigen kamen vier Mitglieder aus asiatischen Staaten (Thailand, Indien, Japan, Pakistan), je zwei aus Afrika (Ghana und Tansania) und Lateinamerika (Brasilien und Uruguay), und je ein Mitglied aus einem arabischen Land (Ägypten), aus Australien und Europa (Norwegen). Von den Staaten, die sich um einen ständigen Sicherheitsratssitz bemühen, waren Deutschland, Nigeria und Südafrika nicht vertreten. Nach den UN-Regionalgruppen ergab sich also unter Einbeziehung der ständigen Ratsmitglieder folgende Zusammensetzung: Westeuropäische und andere Staaten (WEOG): 5, Osteuropa: 1, Asien und Afrika: 8, Lateinamerika 2. Damit war bezeichnenderweise den Vertretern der Entwicklungsländer eine Mehrheit eingeräumt worden.

Anstelle der ursprünglich für dieses Amt vorgesehenen früheren norwegischen Ministerpräsidentin Gro Harlem Brundtland wurde der frühere thailändische Premierminister Anand Panyarachun Vorsitzender des Panel. Es überwogen im Panel *elder statesmen*; das Durchschnittsalter war über siebzig. Bei der Formulierung des Berichts spielte offenbar der frühere australische Aussenminister Gareth Evans eine wichtige Rolle.

2 Struktur und Inhalt des Berichts und das Follow-up des UN-Generalsekretärs und der UN-Generalversammlung

2.1 Der Panel-Bericht ist in recht übersichtlicher Weise in vier Hauptteile gegliedert. In Teil 1 (*Towards a new security consensus*) wird der Versuch unternommen, im Vergleich zur Lage unmittelbar nach dem Zweiten Weltkrieg Grundbedingungen des gegenwärtigen internationalen Systems aufzuzeigen, welche die Voraussetzung für eine wirksame Sicherung des Weltfriedens sind. Im Einklang mit der Ergebnissen der Globalisierungsforschung wird auf die gewachsene Interdependenz der Staaten, aber auch der Themen der internationalen Politik hingewiesen. Die Souveränität der Staaten wird nicht nur als Recht auf Autonomie, sondern auch als Verantwortung für das Wohlergehen des jeweils eigenen Volks sowie der anderen Völker begriffen. Effektivität, Effizienz und Fairness (Billigkeit) werden als Grundelemente eines glaubwürdigen Systems der kollektiven Sicherheit beschrieben.

Teil 2 des Berichts (*Collective security and the challenge of prevention*) widmet sich einzelnen Kategorien von Bedrohungen der internationalen Sicherheit im umfassenden

den Sinne, denen mit präventiven Maßnahmen zu begegnen ist. Der „klassische“ zwischenstaatliche Krieg erscheint erst an zweiter Stelle, und auch hier in Verbindung mit innerstaatlichen Konflikten (Bürgerkriegen). Unter den Friedensbedrohungen setzt der Bericht an erste Stelle Armut, Infektionskrankheiten und Umweltzerstörung. Es folgen als Ursachen beziehungsweise Urheber weiterer Friedensbedrohungen die Massenvernichtungswaffen (*nuclear, radiological, chemical and biological weapons*), Terrorismus und das grenzüberschreitende organisierte Verbrechen. Mit den beiden letztgenannten Kategorien werden durch die Autoren des Berichts auch Gefahren, die von nichtstaatlichen Akteuren ausgehen, als Bedrohungen des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit im Sinne der UN-Charta anerkannt.

In seinem dritten Teil (*Collective security and the use of force*) kehrt der Bericht zu einem engeren Sicherheitsbegriff zurück, denn die dort behandelten Fragen der völkerrechtlichen Zulässigkeit und Legitimität einer Anwendung militärischer Gewalt am Maßstab der entsprechenden Normen der UN-Charta beziehen sich in erster Linie auf Friedensbedrohungen durch zwischenstaatlichen Krieg sowie – mit Einschränkungen – internationalen Terrorismus.

Teil 4 des Berichts schlägt unter dem Titel *A more effective United Nations for the twenty-first century* institutionelle Reformen für die Hauptorgane der Vereinten Nationen (mit Ausnahme des Internationalen Gerichtshofs) vor. Unter anderem wird die Errichtung einer *Peacebuilding Commission* als Unterorgan des Sicherheitsrates vorgeschlagen. Am Ende des Teiles 4 finden sich die Vorschläge des Panel für ausdrückliche Änderungen des Textes der UN-Charta.

2.2 UN-Generalsekretär Kofi Annan hat den Bericht des *High Level Panel*, zusammen mit den Ergebnissen des Millenniumsprojekts vom Januar 2005², zur Grundlage seines eigenen Berichts mit dem Titel *In larger freedom: towards development, security and human rights for all* vom 21. März 2005³ gemacht. Mit diesem Bericht, den der Generalsekretär persönlich in der Generalversammlung vorstellte, wendet sich Kofi Annan an die Regierungen der UN-Mitgliedstaaten und fordert sie auf, die „historische Gelegenheit“ des Jahres 2005 für eine umfassende UN-Reform mit dem Ziel einer Verwirklichung der Ziele der Millenniumsdeklaration von 2000 nicht zu versäumen:

“In September 2005, world leaders will come together at a summit in New York to review progress since the Millennium Declaration, adopted by all Member States in 2000. The Secretary-General’s report proposes an agenda to be taken up, and acted upon, at the summit. These are policy decisions and reforms that are actionable if the necessary political will can be garnered.”⁴

Der Generalsekretär betonte zugleich die Interdependenz von Sicherheit, Entwicklung und Menschenrechten: „The world must advance the causes of security, development and human rights together, otherwise none will succeed. Humanity will not enjoy security without development, it will not enjoy development without security, and it will

² Investing in Development. A Practical Plan to Achieve the Millennium Development Goals; <http://www.unmillenniumproject.org>; vgl. Martens 2005.

³ UN-Dok. A/59/2005; <http://www.un.org/largerfreedom/>.

⁴ In larger freedom: Executive summary, introduction.

not enjoy either without respect for human rights.“⁵ Entsprechend stellte er seine Vorschläge als ein „Paket“ vor, das die Forderungen und Interessen der verschiedenen Staatengruppen berücksichtige und welches geschlossen angenommen werden sollte: „I urge you to treat my proposals as a single package.“⁶

Der Bericht des Generalsekretärs behandelt die Themen der Entwicklungszusammenarbeit im zweiten Abschnitt unter der Überschrift *Freedom from want*. Fragen der internationalen Sicherheit, die im Mittelpunkt des *High Level Panel*-Berichts standen, werden im dritten Abschnitt erörtert, der mit *Freedom from fear* überschrieben ist. Es folgt ein vierter Abschnitt, *Freedom to live in dignity*, in dem der Schutz der Menschenrechte in einen unmittelbaren Zusammenhang mit dem Rechtsstaatsprinzip (*rule of law*) und der demokratischen Form der Regierung gestellt wird. Der fünfte Abschnitt (*Strengthening the United Nations*) ist Fragen der institutionellen Reform der Hauptorgane der Vereinten Nationen und der Änderung der Charta gewidmet. Im Anhang werden unmittelbare Empfehlungen für die im September in New York versammelten Staats- und Regierungschefs formuliert, die dem Inhalt der einzelnen Abschnitte folgen.

Zur Reform des Sicherheitsrates erklärte der Generalsekretär in seiner Rede vor der Generalversammlung:

“I urge Member States to make the Security Council more broadly representative of the international community as a whole, as well as of the geopolitical realities of today. This important issue has been discussed for too long. I believe Member States should agree to take a decision on it – preferably by consensus, but in any case before the Summit – making use of one or other of the options presented in the report of the High-Level Panel.”⁷

Mit seiner Proklamierung der drei Freiheiten knüpft der Bericht des Generalsekretärs an ein historisches Dokument an, das – als Gründungsdokument der Anti-Hitler-Koalition des Zweiten Weltkriegs – am Anfang der Geschichte der Vereinten Nationen stand. In der Atlantic Charter vom 14. August 1941 postulierten der amerikanische Präsident Franklin D. Roosevelt und der britische Premierminister Winston Churchill als wesentliches Kriegsziel:

“After the final destruction of the Nazi tyranny, they hope to see established a peace which will afford to all nations the means of dwelling in safety within their own boundaries, and which will afford assurance that *all the men in all the lands may live out their lives in freedom from fear and want.*”⁸

Diesen zwei Freiheiten von Angst und Mangel stellt Kofi Annan die Freiheit, in Würde zu leben, zur Seite. Am Schluss seines Berichts zitiert der Generalsekretär ein weiteres Mal Präsident Roosevelt. Dieser Vergleich der Gegenwart mit der Gründungsperiode der Vereinten Nationen, der nichts Geringeres als eine Neugründung der UN nahelegt, ist mutig, aber aber riskant. Denn ein Scheitern der jetzt vorgeschlagenen

⁵ Ebd.

⁶ Rede des UN-Generalsekretärs vor der Generalversammlung, 21. März 2005; UN Press Release SG/SM/9770-GA/10335-ORG/1438.

⁷ Ebd.

⁸ Wortlaut der Atlantik-Charta in: Ingo v. Münch (Hrg.), Dokumente des geteilten Deutschland, Bd. 1, 2. Aufl. Stuttgart 1976, S. 3 f.

Reformen, oder eines wesentlichen Teiles von ihnen, müßte unter diesen Voraussetzungen einen schweren Schatten auf die Organisation werfen.

Der Bericht des High Level Panel im Zusammenhang aktueller und früherer UN-Reformberichte

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-Dok. A/58/817 vom 11. Juni 2004; <http://www.un.org/ga/58/>

Implementation of the United Nations Millennium Declaration.
Report of the Secretary-General.
UN-Dok. A/59/282 vom 27. August 2004⁹; <http://www.un.org/ga/59/>

A more secure world: our shared responsibility.
Report of the High-level Panel on Threats, Challenges and Change.
UN-Dok. A/59/565 vom 29. November 2004, <http://www.un.org/secureworld/>

Investing in development: A practical plan to achieve the Millennium Development Goals.
Januar 2005. UN publication, Sales No. 05.III.B.4, www.unmillenniumproject.org

In larger freedom: towards development, security and human rights for all.
Report of the Secretary-General.
UN-Dok. A/59/2005 vom 21. März 2005, <http://www.un.org/largerfreedom/>

Frühere Berichte

An Agenda for Peace: Preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping.
Report of the Secretary-General.
UN-Dok. A/47/277 – S/24111 vom 17. Juni 1992, <http://www.un.org/Docs/SG/agpeace.html>

Report of the Panel on United Nations Peace Operations („Brahimi Report“).
UN-Dok. A/55/305 – S/2000/809 vom 21. August 2000, <http://www.un.org/ga/55/>

The Responsibility to Protect.
Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty.
Ottawa, Kanada, Dezember 2001, http://www.idrc.ca/en/ev-9436-201-1-DO_TOPIC.html

Strengthening of the United Nations: An agenda for further change.
Report of the Secretary-General.
UN Dok. A/57/387 vom 23. Sept. 2002, <http://www.un.org/ga/57/>

2.3 Die UN-Generalversammlung diskutierte den Bericht des Generalsekretärs am 6., 7. und 8. April 2005. Im Verlauf der drei Sitzungstage äußerten sich 83 Delegationen der Mitgliedstaaten.¹⁰ Überwiegend wurden die Vorschläge des Generalsekretärs in allgemeiner Form positiv bewertet, doch vermieden die meisten Delegationen konkrete Festlegungen. Verschiedene Stellungnahmen, unter anderem die der Vertreter der Volksrepublik China und der USA, wandten sich gegen „künstliche zeitliche

⁹ Vgl. auch die gleichnamigen Berichte der Jahre 2002 und 2003, UN-Dok. A/57/270 und A/58/323.

¹⁰ Zusammenfassungen der Reden in: UN Press Releases GA/10337, GA/10338 und GA/10339 vom 6., 7. und 8. April 2005.

Grenzen“ einer sorgfältigen Diskussion. „China [is] not in favour of setting an artificial time limit for Council reform, and still less interested in forcing through any immature proposals which lacked consensus“, erklärte der chinesische Vertreter.¹¹

Am 15. April 2004 beschloss die Generalversammlung auf der Grundlage des Entwurfs A/59/L.60 im Konsensus-Verfahren die Resolution 59/291 über die Vorbereitung und Organisation der Sitzungen der Herbstvollversammlung vom 14. bis 16. September 2005, die auf der Ebene der Staats- und Regierungschefs stattfinden sollen.¹² Die Generalversammlung beschloss unter anderem, Konsultationen über den Bericht des Generalsekretärs aufzunehmen, die thematisch den vier Hauptteilen des Berichts folgen und an deren Ende im September vier so genannte *interactive round-table sessions* stehen werden. Unmittelbar nach der ersten Plenarsitzung soll noch am 14. September eine eigene Sitzung zum Thema der Entwicklungsfinanzierung (financing for development) stattfinden, und zwar unter Beteiligung von Vertretern der Zivilgesellschaft und des privaten Sektors. Außerdem sollen am 23. und 24. Juni 2005 unter Vorsitz des Präsidenten der Generalversammlung informelle Beratungen mit Vertretern nichtstaatlicher Organisationen (*informal interactive hearings with representatives of non-governmental organizations, civil society organizations and the private sector*) stattfinden, über deren Verlauf der Präsident der Generalversammlung berichten soll.

Brasilien, Deutschland, Indien und Japan, die sich zur wechselseitigen Unterstützung ihrer Kandidatur für einen ständigen Sicherheitsratsitz verbündet haben, wollen die Reform des Sicherheitsrates in den kommenden Monaten in den folgenden drei Schritten vorantreiben:

1. Adopt framework resolution by summer
2. Select new permanent members in the General Assembly
3. Adopt resolution to amend Charter¹³

Es soll danach zuerst in der Generalversammlung der Entwurf einer so genannten Rahmenresolution zur Abstimmung gestellt werden. Mit dieser soll die Generalversammlung eine Erweiterung des Sicherheitsrates um sechs ständige und drei bis vier nichtständige Mitglieder beschließen. Erst in einem zweiten Schritt soll die Generalversammlung festlegen, welche Staaten die neuen ständigen Sitze besetzen sollen. In einem dritten Schritt sollen schließlich – gegen Ende dieses Jahres – gemäß Art. 108 der UN-Charta die entsprechenden förmlichen Änderungen der Charta beschlossen werden; nur diese letzte Resolution würde dann den Parlamenten der Mitgliedstaaten zur Zustimmung nach ihrem jeweiligen Verfassungsrecht vorgelegt werden.

¹¹ Vgl. UN Press Release GA/10337 vom 6. April 2005.

¹² Vgl. UN Press Release GA/10342 vom 15. April 2005.

¹³ Vgl. "Reform '05" - Joint Position paper by Brazil, India, Japan and Germany on Security Council Reform, March 31, 2005; Text: Homepage der Ständigen Vertretung der Bundesrepublik Deutschland bei den Vereinten Nationen, <http://www.germany-un.org/>

3 *Zum Stand der Reformdiskussion vor dem Bericht*

3.1 **Erweiterung des Sicherheitsrates**

In einem Bericht vom September 2002 erklärte UN-Generalsekretär Kofi Annan, der Prozess der Sicherheitsratsreform sei zu einem Stillstand gekommen („the stalled process of Security Council reform“).¹⁴ Tatsächlich hatten zu diesem Zeitpunkt fast zehnjährige Verhandlungen auf den verschiedensten Ebenen – unter anderem in einer „Open-ended working group“ der Generalversammlung – in eine Sackgasse geführt.¹⁵ Der in der ersten Hälfte der 1990er Jahre starke Reformdruck war einer Ernüchterung, ja Resignation der beteiligten Regierungen gewichen. Verschiedene divergierende Interessen und Absichten der Staaten und Staatengruppen hatten sich so ineinander verschränkt, dass sie einen unauflöslichen gordischen Knoten bildeten¹⁶ und so die von allen als Ziel proklamierte Erweiterung des Rates blockierten. Nur die wichtigsten Divergenzen, die im wesentlichen bis heute fortbestehen, können hier hervorgehoben werden:

- Während eine Erweiterung des Rates um neue nichtständige Sitze – nach dem Vorbild der Erhöhung der Zahl dieser Sitze von sechs auf zehn im Jahre 1963 – allgemeine Zustimmung fand, bestand keine Einigkeit über die Schaffung neuer ständiger Sitze. Diese wurde von einigen Staaten, insbesondere den Kandidaten für solche Sitze (darunter Japan, Deutschland, Brasilien und Indien), als unverzichtbarer Bestandteil jeder Ratsreform angesehen, von anderen Staaten (darunter Italien und Mexiko) aber vehement abgelehnt.
- Die Kandidaturen Japans und Deutschlands für ständige Sitze erfuhren zwar breite Unterstützung, doch war fraglos, dass sich in der Generalversammlung eine entsprechende Mehrheit nur finden würde, wenn zugleich auch Afrika, Asien und Lateinamerika neue ständige Sitze erhalten würden. Die betreffenden Regionen konnten sich aber nicht auf Länder einigen, die sie in dieser Weise im Sicherheitsrat vertreten würden. So konkurrierten in Afrika Nigeria, Südafrika und Ägypten. In Lateinamerika wurden die Ambitionen Brasiliens von den spanischsprachigen Ländern, insbesondere Argentinien und Mexiko, abgelehnt. In Asien wurde die Kandidatur Indiens insbesondere von Pakistan bekämpft; auch China begegnete den indischen Absichten eher ablehnend. Die zur Überwindung dieser Schwierigkeiten entwickelte Idee so genannter „rotierender ständiger Sitze“, nach der eine Region jeweils für eine bestimmte Anzahl von Jahren von einem Staat oder zwei Staaten vertreten werden würde, ist nicht nur ein Widerspruch in sich, sondern auch sehr umstritten. Sie wird von denjenigen Entwicklungsländern, die Hauptkandidaten für einen ständigen Sitz sind, nicht ernsthaft unterstützt.

¹⁴ Vgl. den Bericht „Strengthening of the United Nations: An Agenda for Further Change“, UN Dok. A/57/387 vom 9. Sept. 2002, Abs. 20.

¹⁵ Ausführlich über die Verhandlungen: Winkelmann 1997, Fassbender 1998a und Fassbender 2003b.

¹⁶ Vgl. Fassbender 1997.

- Eine deutliche Mehrheit der UN-Mitglieder ist für eine Abschaffung oder jedenfalls deutliche Begrenzung des Vetorechts der ständigen Ratsmitglieder (Art. 27 Abs. 3 UN-Charta). Andererseits lehnen die gegenwärtigen fünf ständigen Mitglieder („P-5“) solche Pläne ab und bestehen auch wichtige Regionen und Länder, die sich um einen ständigen Sitz bemühen (darunter Afrika, Brasilien, Deutschland, Indien und Japan), darauf, auf der Grundlage der Gleichberechtigung mit den P-5 in den Rat einzutreten. Gleichzeitig sind die Vereinigten Staaten offenbar nicht bereit, afrikanischen, asiatischen oder lateinamerikanischen Entwicklungs- oder Schwellenländern ein Vetorecht zuzugestehen.
- Die Administration des gegenwärtigen amerikanischen Präsidenten George W. Bush hat sich zur Frage der Ratsreform nur selten und wenig konkret geäußert. Vor dem Irak-Krieg unterstützte sie in der Öffentlichkeit, wenngleich sehr zurückhaltend, die Kandidaturen Japans und Deutschlands für ständige Sitze (ohne sich allerdings zum Vetorecht zu äußern) sowie eine geringfügige Erhöhung der Zahl der nichtständigen Sitze.

3.2 Völkerrechtliche Zulässigkeit eines Einsatzes militärischer Gewalt eines Staates gegen andere Staaten

Das allgemeine zwischenstaatliche Gewaltverbot (Art. 2 Nr. 4 UN-Charta), eines der tragenden Prinzipien der Völkerrechtsordnung seit 1945, befindet sich in einer Krise¹⁷ Während das Gewaltverbot in tatsächlicher Hinsicht auch in der Vergangenheit häufig verletzt wurde, wird es neuerdings auch normativ in Frage gestellt. Schon die Rechtfertigung der Kosovo-Intervention der NATO-Staaten (1999) mit dem völkerrechtlich höchst umstrittenen und in der UN-Charta nicht vorgesehenen Institut der „humanitären Intervention“ hat das Gewaltverbot als Rechtssatz geschwächt. Der ebenfalls ohne Ermächtigung des UN-Sicherheitsrates erfolgte amerikanisch-britische Angriff auf den Irak vom Frühjahr 2003 und das von den USA seit den Anschlägen des 11. September 2001 beanspruchte Recht auf „präventive Selbstverteidigung“ stellen das Gewaltverbot der Charta prinzipiell zur Disposition.

Die in den Jahren nach dem weltpolitischen Umbruch von 1989/90 gehegte Erwartung, das 1944/45 erfundene Sicherheitssystem der UN werde sich revitalisieren lassen, hat sich nicht erfüllt. Nach dem Wegfall des auf der Bipolarität der internationalen Ordnung beruhenden ungefähren Gleichgewichts der militärischen Kräfte und seiner Ablösung durch eine militärische Vorherrschaft der USA liegt es nahe, dass die Vereinigten Staaten ihren Handlungsspielraum zu erweitern suchen. Die gegenwärtige amerikanische Regierung ist entschlossen, sich über die Beschränkungen des Charta-Rechts hinwegzusetzen, wenn dies in ihren Augen für die Sicherheit ihres Landes erforderlich ist. Im übrigen hat für die Bush-Administration die Privilegierung der übrigen vier ständigen Sicherheitsratsmitglieder im wesentlichen ihre Grundlage in der Wirklichkeit der internationalen Beziehungen verloren. Als künftiger Rivale besonders ernst genommen wird allerdings die Volksrepublik China.

¹⁷ Vgl. ausführlich Fassbender 2004a.

Für eine Präzisierung oder Modifizierung des Art. 2 Nr. 4 und des Art. 51 UN-Charta (Recht auf Selbstverteidigung) in die eine oder andere Richtung – Erleichterung oder Erschwerung einer unilateralen Anwendung militärischer Gewalt – gab und gibt es keine ausreichende Mehrheit der Mitglieder der Staatengemeinschaft. Aus demselben Grund ist auch keine hinreichend klare gewohnheitsrechtliche Änderung der Rechtslage zu erwarten.

4 *Analyse ausgewählter Empfehlungen des Berichts*

4.1 **Die Definition kollektiver Sicherheit: neue Gefahren und Herausforderungen**

Vor dem Hintergrund der Erfahrung des Zweiten Weltkriegs sah die UN-Charta von 1945 in der Hauptsache den „klassischen“ zwischenstaatlichen Krieg als Bedrohung des Weltfriedens an. Dieser Bedrohung suchte sie mit einer organisierten Form kollektiver Sicherheit zu begegnen, deren Zentrum der Sicherheitsrat mit seinen Kompetenzen gemäß Kapitel VII der Charta bildet.

Demgegenüber bekennt sich der Panel-Bericht zu einem umfassenden Sicherheitsbegriff (*comprehensive collective security*), der sowohl von neuen Bedrohungslagen wie von neuen potentiellen Urhebern von Bedrohungen geprägt ist:

“Any event or process that leads to large-scale death or lessening of life chances and undermines States as the basic unit of the international system is a threat to international security. So defined, there are six clusters of threats with which the world must be concerned now and in the decades ahead:

- Economic and social threats, including poverty, infectious disease and environmental degradation
- Inter-State conflict
- Internal conflict, including civil war, genocide and other large-scale atrocities
- Nuclear, radiological, chemical and biological weapons
- Terrorism
- Transnational organized crime. (Synopsis, Teil 2)

The threats are from non-State actors as well as States, and to human security as well as State security.” (Synopsis)

Dieser Ausweitung des Sicherheitsbegriffs entspricht konsequenterweise eine starke Betonung der Notwendigkeit präventiver Maßnahmen, die schon im Titel des zweiten Teils des Berichts aufscheint: *Collective security and the challenge of prevention*. Während sich dem „klassischen“ Friedensbruch effektiv mit repressiven Mitteln begegnen ließ, ist dies bei den „neuen Gefahren“ nicht mehr oder nur beschränkt möglich. Armut, Umweltzerstörung und Krankheiten lassen sich nicht durch Einsatz militärischer Gewalt lindern oder aufheben. Sie lassen sich auch nicht durch eine einzige Institution oder ein einziges Organ der internationalen Gemeinschaft verhindern, sondern nur durch einen koordinierten Einsatz verschiedener Einrichtungen und Instrumente.

So überzeugend dieser umfassende Begriff internationaler Sicherheit ist, hat er auch problematische Seiten. Manchen Kritikern erscheint die Betonung traditioneller Entwicklungsziele (Bekämpfung von Armut und Krankheit; Umweltschutz) als eher rhetorisches Zugeständnis an die Entwicklungsländer des Südens, als Versuch, ihre spezifischen Agenda in den Bericht einzubinden und sie so für die Ziele des Berichts im ganzen zu gewinnen. Andere wiederum sehen die Zuordnung der genannten Entwicklungsziele zum Topos der Sicherheit als eine Art von Trick, mit der die Regierungen und die Öffentlichkeit der Industriestaaten, insbesondere der USA, zu einer Verstärkung der Entwicklungszusammenarbeit und der hierfür aufgewandten finanziellen Mittel bewegt werden sollen, zu der sie als „Selbstzweck“ nicht bereit wären, wohl aber mit der Begründung, so die eigene Sicherheit zu gewährleisten.

Wie dem Begriff der *human security* wird auch dem umfassenden Begriff internationaler Sicherheit entgegen gehalten, dass die äußere Sicherheit eines Landes wie der Vereinigten Staaten von Amerika oder der Bundesrepublik Deutschland nur sehr indirekt von Armut und Unterentwicklung in der südlichen Hemisphäre bedroht werde und es deshalb unrichtig sei, diese Bedrohungslagen auf eine Stufe mit zwischenstaatlichen Kriegen, Bürgerkriegen und Terrorismus zu stellen.

Armut, Krankheiten, Umweltzerstörung und organisiertes transnationales Verbrechen als Bedrohungen des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit anzusehen, müßte konsequenterweise dazu führen, entsprechende Kompetenzen des Sicherheitsrates nach Kapitel VII der UN-Charta anzuerkennen. Der Sicherheitsrat müßte also etwa im Falle schwerer Verletzungen oder Zerstörungen natürlicher Umweltgüter in einem Staat oder im Falle einer konsequenten Weigerung einer Regierung, Armut in geeigneter und möglicher Weise zu bekämpfen, nichtmilitärische oder sogar militärische Maßnahmen gegen das betreffende Land ergreifen dürfen.

Soweit aber gehen die Autoren des Panel-Berichts nicht. Im Abschnitt über die Bekämpfung von HIV/AIDS etwa heißt es nur, der Sicherheitsrat solle in Zusammenarbeit mit UNAIDS eine zweite Sondersitzung über „HIV/AIDS as a threat to international peace and security“ abhalten, um die Kenntnis des Problems zu verbessern und eine Langzeitstrategie zur Minimierung der Bedrohung zu entwickeln (Abs. 67). Indem der Bericht also für diese neuen Gefahren (nicht aber für die Gefahr des Terrorismus, vgl. Abs. 151-153, Völkermord und schwere Menschenrechtsverletzungen, vgl. Abs. 203) auf halbem Wege stehenbleibt, hält er unausgesprochen an einer Unterscheidung von Bedrohungen des Weltfriedens nach den Maßstäben militärisch-polizeilicher Sicherheit fest.

4.2 Multilaterale Prävention

Schon im vorangehenden Abschnitt ist betont worden, dass der dem Panel-Bericht zugrunde liegende umfassende Begriff internationaler Sicherheit konsequenterweise zu der Forderung führen muss, präventive Anstrengungen auf nationaler und internationaler Ebene zu verstärken. Denn der Mehrzahl der so definierten Bedrohungen des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit lässt sich durch repressive (insbesondere militärische) Mittel nicht wirksam begegnen.

“The primary challenge for the United Nations and its members is to ensure that, of all the threats in the categories listed [the six clusters of threats], those that are distant do not become imminent and those that are imminent do not actually become destructive. This requires a framework for preventive action which addresses all these threats in all the ways they resonate most in different parts of the world.” (Synopsis, Teil 2)

In jedem seiner den einzelnen Gefahrenkategorien gewidmeten Teilen schlägt der Bericht ein Bündel präventiver Maßnahmen vor. Die Empfehlungen sind in erster Linie an die UN-Mitgliedstaaten und internationale Organisationen (sowohl auf globaler wie regionaler Ebene) gerichtet. So wird im Abschnitt über Armut, Infektionskrankheiten und Umweltzerstörung unter anderem gefordert, die staatliche Entwicklungshilfe auf das vereinbarte Ziel von 0,7 Prozent des Bruttosozialprodukts anzuheben, die Doha-Runde der WTO spätestens im Jahr 2006 abzuschließen, hochverschuldeten Entwicklungsländern Schulden zu erlassen und ihnen leichteren Zugang zu den globalen Märkten zu gewähren, erheblich höhere finanzielle Mittel zur Bekämpfung der HIV/AIDS-Pandemie zur Verfügung zu stellen, das WHO Global Outbreak Alert and Response Network zu unterstützen und den Klimaschutz über die Vereinbarungen des Kyoto-Protokolls hinaus zu verbessern (Abs. 60-72).

Ob und inwieweit die zahlreichen Einzelempfehlungen des Panel-Berichts angemessen, zweckmäßig oder ausreichend sind, kann nur in einer genauen Analyse festgestellt werden, die entsprechende Spezialkenntnisse auf den einzelnen Gebieten (wie der Armutsbekämpfung, dem Umweltschutz, dem Schutz der Menschenrechte, der Abrüstung oder der Kriminalitätsbekämpfung) voraussetzt. Es ist jedoch das unbestreitbare Verdienst des Panel, eine Gesamtschau nicht nur der oft ineinander verschränkten Problemlagen, sondern auch möglicher – und realistischer – Lösungen vorgenommen zu haben, und bei letzteren nicht bei ganz pauschalen Vorschlägen stehen geblieben zu sein. Alle Regierungen der Mitgliedstaaten und die NGO's sind nun aufgerufen, die Einzelempfehlungen, die im Anhang I des Berichts aufgelistet sind, sorgfältig zu prüfen und gegebenenfalls umzusetzen.

4.3 Die Zulässigkeit zwischenstaatlicher Anwendung militärischer Gewalt

In der Frage der Zulässigkeit militärischer Gewaltanwendung durch einzelne Staaten nimmt der Bericht eine konservative Haltung ein. Er hält an den Normen der UN-Charta fest, wie sie im Jahre 1945 bestimmt worden sind, und bekräftigt die zentrale Rolle des Sicherheitsrates:

“[T]he Charter as a whole continues to provide a sound legal and policy basis for the organization of collective security, enabling the Security Council to respond to threats to international peace and security, both old and new, in a timely and effective manner.” (Abs. 301)

Die Mitglieder des Panel – und in vorsichtigerer Weise auch der UN-Generalsekretär -¹⁸ unterstützen die heute fast allgemein anerkannte völkerrechtliche Ansicht, dass der

¹⁸ Vgl. Abs. 125 seines Berichts: „Where threats are not imminent but latent, the Charter gives full authority to the Security Council to use military force, including preventively, to preserve international peace and security. As to genocide, ethnic cleansing and other such crimes against humanity, are they

Sicherheitsrat sowohl zur Abwehr äußerer Bedrohungen der Sicherheit eines Staates (auch der von nichtstaatlichen Akteuren wie terroristischen und kriminellen Gruppen ausgehenden) wie zur Verhütung und Beendigung schwerer Menschenrechtsverletzungen im Inneren eines Staates umfassende Kompetenzen besitzt und insbesondere politische, wirtschaftliche und militärische Maßnahmen ergreifen kann:

“The Security Council is fully empowered under Chapter VII of the Charter of the United Nations to address the full range of security threats with which States are concerned. The task is not to find alternatives to the Security Council as a source of authority but to make the Council work better than it has.” (Abs. 198)

“We endorse the emerging norm that there is a collective international responsibility to protect, exercisable by the Security Council authorizing military intervention as a last resort, in the event of genocide and other large-scale killing, ethnic cleansing or serious violations of international humanitarian law which sovereign Governments have proved powerless or unwilling to prevent.” (Abs. 203)

Im Hinblick auf diese „responsibility to protect“ ist damit eine völkerrechtliche Entwicklung fast zu ihrem Abschluss gelangt, die ihren Anfang nach dem Zweiten Weltkrieg mit den Nürnberger Prozessen genommen hatte.¹⁹ Die weltweite Abscheu vor den deutschen Verbrechen gegen die jüdische Bevölkerung hatte zur der Einsicht geführt, dass die traditionelle völkerrechtliche Freiheit eines Staates, mit seinen eigenen Staatsangehörigen „nach Belieben“ zu verfahren, keinen Bestand haben konnte. Es war aber noch ein weiter Weg von dieser Einsicht bis zu der Anerkennung eines Rechts der Staatengemeinschaft, zur Sicherung grundlegender Menschenrechte in einem Land notfalls auch mit militärischen Mitteln zu intervenieren.

Dagegen unterstützt der Bericht weder eine völkerrechtliche Zulässigkeit einer „humanitären Intervention“ ohne Autorisierung durch den Sicherheitsrat, wie sie die NATO-Staaten im Falle des Kosovo-Krieges behauptet haben, noch die von der gegenwärtigen amerikanischen Regierung proklamierte ausdehnende Auslegung des Selbstverteidigungsrechts. Der Bericht hält auch am Vorrang der Autorität der UN vor der von Regionalorganisationen fest (vgl. Art. 53 Abs. 1 der UN-Charta), indem er für jede Anwendung militärischer Gewalt durch solche Organisationen eine ausdrückliche Autorisierung durch den Sicherheitsrat fordert. Der Generalsekretär hat sich in seinem Bericht diesen Auffassungen angeschlossen und insbesondere das in Art. 51 der Charta festgelegte Selbstverteidigungsrecht als ausreichend für die Abwehr eines unmittelbar drohenden Angriffs (*imminent threat*) bezeichnet (Abs. 124).

Während diese Bekräftigung des Gewaltverbots der Charta grundsätzlich zu begrüßen ist²⁰ und im übrigen eine Änderung der entsprechenden Bestimmungen der UN-Charta (Art. 2 Nr. 4, Art. 51, Art. 53) in Richtung einer Lockerung des Verbots auch nicht mehrheitsfähig wäre, so sind damit die Probleme, die sich aus der Veränderung der internationalen Sicherheitslage seit dem Ende des Kalten Krieges und nach den An-

not also threats to international peace and security, against which humanity should be able to look to the Security Council for protection?”

¹⁹ Vgl. zur Entwicklung dieser Einschränkung des völkerrechtlichen Souveränitätsbegriffs Fassbender 2004b.

²⁰ Vgl. zur Begründung Fassbender 2004a.

schlägen des 11. September ergeben haben, nicht gelöst. Die bewahrende Haltung des Panel wird insbesondere die amerikanische Regierung nicht überzeugen und von den Positionen ihrer National Security Strategy nicht abbringen. So bleibt es bei dem Widerspruch zwischen der normativen völkerrechtlichen Lage und der offen erklärten amerikanischen Politik, zur Verteidigung der eigenen Sicherheit nach eigenem Ermessen von den völkerrechtlichen Normen abzuweichen. Die Zukunft des Völkerrechts im Bereich des Gewaltverbots wird dem Regelungsanspruch der Charta entzogen und der Entwicklung im Wege des Völkergewohnheitsrechts überlassen, mit höchst problematischen Folgen für die Interpretation und Anwendung dieses Rechts.

Das Panel hat diese unbefriedigende Situation auf der Ebene des Rechts (oder der Legalität) mit der Postulierung von fünf so genannten *basic criteria of legitimacy* zu verbessern gesucht (Abs. 207). Hauptadressat dieser an die christlich-katholische Lehre vom gerechten Krieg angelehnten Gebote ist dem Wortlaut des Berichts nach der Sicherheitsrat. Tatsächlich wendet sich das Panel aber an jene Staaten, die auch ohne eine ausdrückliche Ermächtigung des Sicherheitsrates zu militärischen Maßnahmen greifen (vgl. Abs. 209) – sie sollen den Einsatz von Gewalt wenigstens einer internen Kontrolle am Maßstab der fünf Kriterien unterwerfen und so begrenzen.

Ob dieser Versuch einer Begrenzung der Anwendung von Gewalt durch einen Appell an das Gewissen der betreffenden Regierungen Erfolg versprechend ist, erscheint zweifelhaft. Die Geschichte der Lehre vom gerechten Krieg berechtigt zu einer solchen Hoffnung nicht. Die Kriterien sind so unbestimmt, dass sie allenfalls äußerste Grenzen eines Missbrauchs markieren. Wann ist eine Bedrohung „schwerwiegend genug“ (*seriousness of threat*), um einen Einsatz militärischer Gewalt zu rechtfertigen? Welche Absicht ist „recht und billig“ (*proper*)? Wann handelt es sich um ein letztes Mittel, nach der Erschöpfung aller anderen? Wann ist eine militärische Maßnahme verhältnismäßig?

Im letzten Abschnitt ihres Berichts, welcher der Frage förmlicher Änderungen der UN-Charta gewidmet ist, schlägt das Panel vor, Art. 47 der Charta über den Generalstabsausschuss (*Military Staff Committee*) und die auf diesen Ausschuss verweisenden Bestimmungen der Artikel 26, 45 und 46 zu streichen (Abs. 300). Nicht gestrichen werden soll hingegen der – seit 1945 ebensowenig praktisch gewordene – Art. 43, nach welchem alle Mitglieder der UN verpflichtet sind, nach Maßgabe von besonderen Abkommen dem Sicherheitsrat Streitkräfte zur Verfügung zu stellen. Die Beibehaltung dieses Art. 43 der Charta ist zu begrüßen. Auch wenn der Abschluss der hier vorgesehenen Abkommen auch in der absehbaren Zukunft nicht zu erwarten ist, handelt es sich um eine Vorschrift mit großer Symbolkraft. Art. 43 stellt nämlich den Vereinten Nationen jene Mittel, nämlich eigene Streitkräfte, in Aussicht, deren Vorhandensein im Sinne der Konnexität von Schutz und Rechtsgehorsam Voraussetzung des Gewaltverbotes der Charta ist.²¹ Wegen des unmittelbaren Zusammenhangs zwischen Art. 43 und Art. 47 und um die Option einer Veränderung der Aufgabenbeschreibung und der Zusammensetzung des Generalstabsausschusses zu erhalten, sollte auch der letztgenannte Artikel beibehalten werden, zumal die bloße förmliche Existenz des Ausschusses unschädlich ist und in den vergangenen Jahrzehnten zu keinen Problemen geführt hat. Das dagegen vorgebrachte Argument, der Text der Charta müsse in Einklang mit der Realität gebracht werden, überzeugt dagegen nicht. Nämlich

²¹ Vgl. Fassbender 2004a, S. 253 f.

man es ernst, müssten in erster Linie zentralere Teile der Charta – etwa die Bestimmungen über das zwischenstaatliche Gewaltverbot – geändert werden. In Betracht gezogen werden könnte aber eine Änderung des Art. 47 Abs. 2 über die Zusammensetzung des Ausschusses.

4.4 Institutionelle Reformen

4.4.1 Sicherheitsrat

In der Frage der Sicherheitsratsreform (Erweiterung, Vetorecht) ist dem Bericht kein Durchbruch gelungen. Er findet sich mit der dominanten Rolle der gegenwärtigen fünf ständigen Ratsmitglieder als einer im Reformweg unveränderbaren realpolitischen Tatsache ab. Im übrigen stellt er zwei Erweiterungsmodelle (A und B) nebeneinander, welche die Positionen der beiden antagonistischen „Hauptlager“ spiegeln, nämlich der Anhänger und Gegner neuer ständiger Sitze. Auf einen einheitlichen Vorschlag konnte sich das Panel nicht verständigen.

Das Übermittlungsschreiben des Vorsitzenden des Panel an den UN-Generalsekretär hat diesen Dissens offen beim Namen genannt:

“[T]he members of the Panel disagree about the models put forth for Security Council expansion and the method for determining criteria for Security Council membership. Some members of the Panel believe strongly that only the model involving expansion of permanent membership, albeit without a veto, will equip the Security Council to deal with the new century's threats. Others believe equally strongly that the alternative model involving elected, long-term but non-permanent members is the better way to proceed.”

Es liegt nahe, dass zu der ersten Gruppe die Panel-Mitglieder aus Ländern gehörten, die einen ständigen Sitz anstreben (Brasilien, Ägypten, Indien, Japan). Dagegen sah eine Mehrheit der Mitglieder aus prinzipiellen, aber auch realpolitischen Gründen (Schwierigkeit der Bestimmung neuer ständiger Mitglieder) eine Erweiterung im Sinne des Modells B als vorzugswürdig an.

Auch die erste Gruppe lehnte es jedoch ab, neuen ständigen Mitgliedern das Vetorecht gemäß Art. 27 Abs. 3 der UN-Charta einzuräumen, obwohl die Regierungen der betreffenden Kandidaten bisher erklärt haben, keine ständige Mitgliedschaft „zweiter Klasse“ zu akzeptieren, die sie gegenüber den heutigen fünf ständigen Mitgliedern zurücksetzen würde. Das Panel erklärte:

“We recognize that the veto had an important function in reassuring the United Nations most powerful members that their interests would be safeguarded. We see no practical way of changing the existing members' veto powers. Yet, as a whole the institution of the veto has an anachronistic character that is unsuitable for the institution in an increasingly democratic age and we would urge that its use be limited to matters where vital interests are genuinely at stake.” (Abs. 256)

Der UN-Generalsekretär hat in seinem Bericht die Empfehlungen des Panel im wesentlichen übernommen (Abs. 170). Insbesondere hat auch er sich nicht auf die Seite entweder der Anhänger oder der Gegner neuer ständiger Sitze gestellt. Allerdings hat

er eine Formulierung gewählt, die neben den Modellen A und B noch weitere Gestaltungsmöglichkeiten offen lässt: „I urge Member State to consider the two options, models A and B, ..., or any other viable proposals in terms of size and balance that have emerged on the basis of either model.“ (Abs. 170, Hervorhebung hinzugefügt.)

Es bleibt unklar, wie in den kommenden Monaten die vielfältigen Differenzen überwunden werden könnten, welche in den vergangenen zehn Jahren eine Reform des Sicherheitsrates verhindert haben. Von ausschlaggebender Bedeutung wird die Haltung der amerikanischen Regierung sein. Sie unterstützt gegenwärtig mit hinreichender Deutlichkeit nur die Kandidatur Japans für einen ständigen Sitz – eine Kandidatur, die alleine natürlich nicht zum Erfolg geführt werden kann. Außerdem ist die Administration womöglich bereit, eine gewisse, aber möglichst geringfügige Erweiterung des Rates um nichtständige Mitglieder zu akzeptieren. Die in beiden Modellen des Panel genannte Zahl von 24 Mitgliedern eines erweiterten Rates liegt dabei deutlich über Vorschlägen, die in der Vergangenheit amerikanische Sympathie gefunden haben (20-21).

Die gegenwärtigen P-5 und die Kandidaten für ständige bzw. erneuerbare Sicherheitsratsitze²²

Land	Anteil am Welt- Bruttosozialprodukt (%)	Anteil an der Weltbevöl- kerung (%)	Beiträge zum regulären UN-Haushalt 2004-06 (%)
USA	32.7	4.6	22.00
Japan	12.6	2.0	19.47
Deutschland	6.2	1.3	8.66
Großbritannien	4.9	0.9	6.13
Frankreich	4.5	1.0	6.03
VR China	4.0	20.4	2.05
Italien	3.7	0.9	4.88
Mexiko	2.0	1.7	1.88
Indien	1.6	16.7	0.42
Brasilien	1.4	2.9	1.52
Russland	1.1	2.3	1.10
Südafrika	0.3	0.7	0.29
Ägypten	0.3	1.2	0.12
Nigeria	0.1	2.1	0.04
<i>P-5 zusammen</i>	47.2	29.2	35.26

Die Bundesregierung beabsichtigt, im Herbst dieses Jahres gemeinsam mit Brasilien, Indien und Japan einen Resolutionsentwurf im Sinne des Modells A in die Generalversammlung einzubringen. Gemäß Art.108 der UN-Charta bedarf eine Resolution, die eine Änderung der Charta vorsieht, einer Mehrheit von Zweidritteln der Mitglieder der Generalversammlung. In dieser Abstimmung verfügen die gegenwärtigen fünf ständigen Ratsmitglieder nicht über ein Vetorecht, wohl aber im nächsten Verfahrensschritt, nämlich der Ratifizierung der Änderungen. Es ist nicht leicht zu sagen, ob es politisch empfehlenswert ist zu versuchen, mit hohem Aufwand eine Resolution

²² Quelle: James D. Fearon, Comments on the Report of the High-level Panel, in: Yale Center for the Study of Globalization 2005, S. 89, 100. Für die UN-Beiträge: Scale of assessments for the apportionment of the expenses of the United Nations, Res. der UN-Generalversammlung A/RES/58/1 B vom 3. März 2004. Hinzufügung der Daten für Nigeria durch den Verf., BF.

durchzusetzen, deren spätere Umsetzung höchst schwierig sein wird oder unwahrscheinlich ist. Auch ist offen, ob sich bis zum Herbst die afrikanische Staatengruppe auf Länder einigen wird, welche die Afrika angebotenen zwei ständigen Sitze einnehmen würden.

Ungeachtet ihrer prinzipiellen Forderung nach einer Gleichberechtigung Deutschlands mit den gegenwärtigen P-5 wäre die Bundesregierung wohl bereit, einen ständigen Sitz auch ohne ein damit verbundenes Vetorecht anzunehmen. Ob dies auch für andere, stärker auf die Wahrung ihres Prestiges bedachte Kandidaten gilt, insbesondere für Japan und Indien, ist unklar. Ebenso bleibt abzuwarten, ob sich die gegenwärtigen Kandidaten für ständige Sitze – oder jedenfalls einige von ihnen –, sollte eine Erweiterung des Rates um ständige Sitze nicht durchsetzbar sein, auch mit dem „Weniger“ von erneuerbaren Sitzen für eine Dauer von vier Jahren nach Modell B zufriedengeben würden. Schließlich bleibt auch die Möglichkeit einer Verbindung der beiden Modelle, so dass bestimmten Kandidaten ein ständiger Sitz gewährt würde, andere aber auf eine Rotation nach Modell B verwiesen würden.

4.4.2 *Peacebuilding Commission*

Der Panel-Bericht schlägt vor, der Sicherheitsrat solle – nach Konsultationen mit dem Wirtschafts- und Sozialrat – als Unterorgan gem. Art. 29 der Charta eine *Peacebuilding Commission* errichten (Abs. 263). Hauptargument des Panel für dieses neue Organ ist das Fehlen einer UN-Institution mit der spezifischen Aufgabe, den Zusammenbruch von Staaten (also das *failed state*-Syndrom) und die Eskalation von Konflikten zu einem Krieg zu verhindern sowie Staaten im Übergang von einem Kriegszustand zum Frieden zu unterstützen (Abs. 261). Entsprechend beschreibt der Bericht die Aufgaben der Kommission wie folgt:

“The core functions of the Peacebuilding Commission should be to identify countries which are under stress and risk sliding towards State collapse; to organize, in partnership with the national Government, proactive assistance in preventing that process from developing further; to assist in the planning for transitions between conflict and post-conflict peacebuilding; and in particular to marshal and sustain the efforts of the international community in post-conflict peacebuilding over whatever period may be necessary.” (Abs. 264)

Diese Vorschläge sind unter den Staaten der südlichen Hemisphäre sehr kritisch aufgenommen worden: Die vorgeschlagene Kommission sei ein Instrument, mit dem die Entwicklungsländer unter Verletzung ihrer Unabhängigkeit einer dauernden Beobachtung und Kontrolle unterworfen und politische, wirtschaftliche und militärische Interventionen vorbereitet werden sollten. Es werde praktisch den Großmächten überlassen, welches Land sie als ein „country under stress“ betrachteten.²³

Der Bericht des UN-Generalsekretärs reflektiert diese Kritik, indem er die Aufgaben der Kommission auf eine Verbesserung und Koordination des *post-conflict peacebuilding* beschränkt sehen will:

²³ Vgl. etwa Muchkund Dubey, Comments on the Report of the High-level Panel, in: Yale Center for the Study of Globalization 2005, S. 55, 64 f.

„A Peacebuilding Commission could perform the following functions: in the immediate aftermath of war, improve United Nations planning for sustained recovery, focusing on early efforts to establish the necessary institutions; help to ensure predictable financing for early recovery activities ...; improve the coordination of the many post-conflict activities of the United Nations funds, programmes and agencies; provide a forum in which the United Nations, major bilateral donors, troop contributors, relevant regional actors and organizations, the international financial institutions and the national or transitional Government of the country can share information about their respective post-conflict recovery strategies, in the interests of greater coherence ...“ (Abs. 115).

Ausdrücklich erklärte der Generalsekretär: „I do not believe that such a body should have an early warning or monitoring function“ (ebd.).

Der Generalsekretär stellt sich die Kommission auch nicht als Unterorgan des Sicherheitsrates, sondern als eine „intergovernmental commission“ vor, die sich aus einer gleichen Zahl von Mitgliedern des Sicherheitsrates und des Wirtschafts- und Sozialrates sowie Vertretern von Truppen stellenden Ländern und Geberländern zusammensetzt und seine Berichte sowohl dem Sicherheitsrat wie ECOSOC vorlegt (Abs. 114, 116, 117). Damit wird die Kommission deutlich in Distanz zum Sicherheitsrat und dessen Kompetenzen nach Kap. VII der Charta gebracht; sie hätte nur eine deliberative und empfehlende Funktion.

Die prinzipielle Nützlichkeit eines solchen Koordinationsgremiums für *post-conflict peacebuilding* ist nicht zu bestreiten, doch wird es in dieser beschränkten Funktion länderspezifisch arbeiten müssen, wie dies schon im Panel-Bericht anklingt: „[The Peacebuilding Commission] should meet in different configurations, to consider both general policy issues and country-by-country strategies“ (Abs. 265). Im wesentlichen wäre also die Kommission ein Rahmen, in dem alle an einem bestimmten Wiederaufbau beteiligten Staaten und internationalen Organisationen ihre Maßnahmen koordinieren könnten.

Der mit dem Bericht des Generalsekretärs erfolgte Rückzug von der Absicht des Panel, der Kommission umfassende präventive Aufgaben zuzuweisen, sollte nicht dazu führen, die entsprechenden Kompetenzen des Sicherheitsrates nach Kap. VII der Charta in Frage zu stellen. Vielmehr müsste der Rat seine Anstrengungen, Bedrohungen des Friedens und der Menschenrechte rechtzeitig entgegenzutreten, energisch verstärken.

4.4.3 Generalversammlung

Die Gründer der Vereinten Nationen sahen in der Generalversammlung neben dem Sicherheitsrat das wichtigste Organ der UN. In der UN-Charta wird die Generalversammlung vor allen anderen Organen thematisiert (Art. 9 ff.) und mit einer umfassenden Zuständigkeit ausgestattet: „Die Generalversammlung kann alle Fragen und Angelegenheiten erörtern, die in den Rahmen dieser Charta fallen oder Befugnisse und Aufgaben eines in dieser Charta vorgesehenen Organs betreffen“ (Art. 10, erster Halbsatz). Alle anderen Hauptorgane berichten der Generalversammlung über ihre Arbeit; ihre Mitglieder werden von der Generalversammlung gewählt. Auch von einer Diskussion von Fragen des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit ist die Generalversammlung nicht ausgeschlossen; sie kann sich mit allgemeinen Fragen wie mit besonderen friedensbedrohenden Situationen befassen (Art. 11 und 12). Der in

Art. 12 der Charta postulierte Vorrang des Sicherheitsrates bezieht sich nur auf die Annahme von Empfehlungen in Form einer Resolution: Solange der Sicherheitsrat mit einer bestimmten Streitigkeit oder Situation befasst ist, darf die Generalversammlung keine darauf bezogene Empfehlung abgeben, es sei denn auf Ersuchen des Sicherheitsrates (Art. 12 Abs. 1).

Über der heutigen Kritik an der Generalversammlung werden ihre Leistungen in der Vergangenheit leicht vergessen. Die Arbeit der Generalversammlung hat jedoch wesentlichen Entwicklungen der internationalen Ordnung und des Völkerrechts der letzten sechzig Jahre den Weg gebahnt. In erster Linie gilt dies für die Entwicklung des internationalen Menschenrechtsschutzes, der auf der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte der Generalversammlung von 1948 beruht. An der großen Dekolonisierungsbewegung nach dem Zweiten Weltkrieg, die ihren Höhepunkt in den 1960er Jahren hatte, hatte die Generalversammlung einen wesentlichen Anteil. In ihren auf Unabhängigkeit gerichteten Bestrebungen konnten sich die Völker Afrikas, Asiens und Amerikas auf die Generalversammlung stützen, die 1960 ausdrücklich das Recht der Völker unter Kolonialherrschaft auf Selbstbestimmung und Unabhängigkeit proklamiert hatte.²⁴ Die Mitgliedschaft in den Vereinten Nationen und die Beteiligung an der Arbeit der Generalversammlung bildete die politisch und rechtlich wichtigste Form der Integration der *newly independent states* in die internationale Gemeinschaft. Für die Fortbildung des Völkerrechts im Rahmen der UN-Charta war die so genannte *Friendly Relations Declaration* der Generalversammlung von 1970²⁵ von großer Bedeutung. Auch die Entwicklung des gegenwärtigen, in der UN-Seerechtskonvention von 1982 kodifizierten Seevölkerrechts wurde von der Generalversammlung maßgeblich beeinflusst. Häufig gingen Resolutionen der Generalversammlung späteren universalen Vertragswerken voraus.

Die Kritik an der Generalversammlung richtet sich vor allem gegen ihre überlange und in wesentlichen Teilen statische Tagesordnung, die repetitive und sich in Detailfragen verlierende Form ihrer Beratungen (vgl. Abs. 241) sowie die vielen von der Generalversammlung ins Leben gerufenen Unterorgane und Programme, die als kostenträchtig und ineffizient angesehen werden. Diese Kritik wird hauptsächlich von westlichen Staaten, und darunter wieder insbesondere von den USA, vorgetragen. Teilweise beruht sie auf dem einfachen Umstand, dass der Westen im Zuge der Dekolonialisierung seine Mehrheit in der Generalversammlung verloren und dort seine Auffassungen nicht gegen die Entwicklungsländer Afrikas und Asiens durchsetzen kann. Die Schwerfälligkeit der Beratungen ist wesentlich dem Umstand geschuldet, dass der Generalversammlung heute fast zweihundert Staaten auf der Grundlage der Gleichberechtigung angehören, die es ausschließt, Delegationen ihr Rederecht oder das Recht, eine Frage von der Versammlung diskutieren zu lassen, zu beschneiden. Für viele kleinere Staaten ist die Generalversammlung das einzige internationale politische Forum von Bedeutung, in dem sie überhaupt ihre Stimme erheben können. Auf

²⁴ Declaration on the Granting of Independence to Colonial Countries and Peoples, Resolution 1514 (XV) der Generalversammlung vom 14. Dez. 1960; Text: United Nations Yearbook 1960, S. 49.

²⁵ Declaration on Principles of International Law Concerning Friendly Relations and Co-operation Among States in Accordance with the Charter of the United Nations, Annex zu Resolution 2526 (XXV) vom 24. Okt. 1970. Text: United Nations Yearbook 24 (1970), S. 788; Christian Tomuschat (Hrg.), Völkerrecht, 2. Aufl. Baden-Baden 2004, Nr. 6.

eine Steigerung der Effizienz der Generalversammlung gerichtete Reformen müssen auf diese integrative Funktion der Versammlung Bedacht nehmen.

Dem Panel ist zur Generalversammlung nicht viel eingefallen. Der Bericht widmet der Versammlung nur eine knappe Seite. Vorgeschlagen wird, die Tagesordnung zu kürzen und thematisch besser zuzuschneiden, so dass sie die gegenwärtigen Herausforderungen der internationalen Gemeinschaft reflektiere. Durch kleinere Ausschüsse könnten Resolutionsentwürfe verbessert und zugespitzt werden (Abs. 242). Hier bleibt völlig offen, ob an der gegenwärtigen Struktur und den Aufgaben der Hauptausschüsse der Generalversammlung, in denen bisher alle substantielle Arbeit in Vorbereitung der Plenarsitzungen stattfindet, etwas geändert werden sollte oder könnte. Es erscheint ausgeschlossen, dass Mitgliedstaaten bereit sein könnten, auf ihre Mitgliedschaft in diesen Hauptausschüssen zu verzichten. Gleichzeitig besteht schon heute an kleineren Gremien, nämlich Unter- und Sonderausschüssen der Hauptausschüsse, kein Mangel. Die Tagesordnung und die Resolutionen der Generalversammlung spiegeln die politischen Interessen und spezifischen Anliegen wichtiger Mitgliedstaaten und Regionen; sie werden im Wege des *do ut des* ausgehandelt. Organisatorisch-institutionelle Reformen werden daran nichts ändern können.

Recht abstrakt und vorsichtig formuliert ist auch der Vorschlag des Panel, die Generalversammlung solle im Einklang mit den Empfehlungen des so genannten Cardoso-Berichts²⁶ „a better mechanism to enable systematic engagement with civil society organizations“ schaffen (Abs. 243). Bisher hat die Generalversammlung den Nichtregierungsorganisationen nur wenige Informations-, Teilnahme- und Mitwirkungsmöglichkeiten eingeräumt.²⁷ Entsprechende formelle Regelungen, etwa in einer Resolution, gibt es nicht. In der Praxis können NGO's ohne Rederecht an den Sitzungen einzelner Hauptausschüsse und Nebenorgane teilnehmen, nicht jedoch an den Plenarsitzungen. Die Empfehlungen des Cardoso-Berichts gehen über diesen *status quo* nicht wesentlich hinaus; vorgeschlagen werden insbesondere gemeinsame Sitzungen der NGO's mit den Delegationen der Mitgliedstaaten „in Verbindung mit, aber außerhalb der formalen Sitzungen der Generalversammlung“.

Im Vergleich zum Bericht des *High Level Panel* sind die Ausführungen des Generalsekretärs über die Generalversammlung sorgfältiger und konkreter. Während der Panel-Bericht die Generalversammlung (nur) als „the main deliberative organ of the United Nations“ bezeichnet (Abs. 242), spricht der Generalsekretär in seinem Bericht zutreffender von „the chief deliberative, policy-making and representative organ of the United Nations“ (Abs. 158). Der Generalsekretär weist auch zu Recht auf die problematische Seite des Konsensus-Verfahrens hin, in dem eine immer größere Zahl von Resolutionen verabschiedet wird:

„[U]nfortunately, consensus (often interpreted as requiring unanimity) has become an end in itself. It is sought first within each regional group and then at the level of the whole. This has not proved an effective way of reconciling the interests of Member States. Rather, it prompts the Assembly to retreat into generalities, abandoning any serious effort to take action. ... [M]any so-called decisions simply reflect the lowest common denominator of widely different opinions.“ (Abs. 159)

²⁶ Report of the Panel of Eminent Persons on United Nations-Civil Society Relations, UN-Dok. A/58/817.

²⁷ Vgl. Volger 2005, S. 14.

Der Generalsekretär schlägt nicht nur, dem Panel folgend, vor, die Tagesordnung der Generalversammlung zu kürzen und auf das Wichtige zu konzentrieren sowie die Arbeitsweise der Ausschüsse zu verbessern (Abs. 160, 161, 162), sondern auch, die Rolle und die Autorität des Präsidenten der Generalversammlung zu stärken (Abs. 160).

Abschließend bemerkt der Generalsekretär, keine dieser Reformen werde zustande gekommen, solange sich nicht die Mitgliedstaaten auf höchster Regierungsebene für die Generalversammlung interessierten und darauf hinwirkten, dass sich ihre Vertreter an den Debatten der Versammlung ernsthaft und ergebnisorientiert beteiligen. „If they fail to do this the Assembly’s performance will continue to disappoint them and they should not be surprised.“ (Abs. 164)

Tatsächlich findet die Arbeit der Generalversammlung in den Außenministerien der Mitgliedstaaten nur geringe Beachtung. Das ist zwar auf Grund der dargestellten Mängel ihrer Arbeit verständlich, führt aber im Sinne eines Teufelskreises auch dazu, dass diese Mängel nicht behoben werden. Das Desinteresse der Heimatregierungen bleibt nicht ohne Auswirkung auf die Arbeit der Delegationen in New York. Nach dem Ende der jährlichen Generaldebatte zu Beginn der Herbstvollversammlung sinkt die Anwesenheit der Delegationen und insbesondere der Ständigen Vertreter der Mitgliedstaaten im Plenum rapide.

4.4.4 Menschenrechtskommission (*Rat für Menschenrechte*)

Die Arbeit der UN-Menschenrechtskommission, eines Unterorgans des Wirtschafts- und Sozialrats gem. Art. 68 der UN-Charta, hat in den vergangenen Jahren starke Kritik gefunden. Insbesondere die Wahl der Mitglieder der Kommission hat zu vielen Auseinandersetzungen geführt. In der westlichen, insbesondere der amerikanischen Öffentlichkeit ist kritisiert worden, dass Staaten mit einer notorisch schlechten Menschenrechtslage in die Kommission gewählt worden sind beziehungsweise ihre Wahl betrieben haben, um in der Kommission negative Beurteilungen ihres eigenen Verhaltens zu verhindern (vgl. Abs. 182 des Berichts des Generalsekretärs).

Um diese Auseinandersetzungen um die Mitgliedschaft der Menschenrechtskommission zu vermeiden, schlägt der Panel-Bericht vor, der Kommission sollten automatisch alle Mitglieder der UN angehören (*universal membership*) (Abs. 285). Damit würde die Kommission praktisch zu einem Ausschuss der Generalversammlung für Menschenrechtsfragen. Selbst wenn eine sinnvolle Arbeitsteilung zwischen Kommission und Generalversammlung vereinbart werden könnte, welche eine mehrfache Beschäftigung mit denselben Fragen ausschliesse, ist sehr zweifelhaft, ob eine Kommission mit fast zweihundert Delegationen wirkungsvolle Menschenrechtsarbeit leisten könnte.

Die Panel-Mitglieder scheinen diese Befürchtung selbst gehegt zu haben, denn sie schlagen zugleich die Errichtung eines *advisory council or panel* vor, das sich – vergleichbar den Überwachungsgremien der Menschenrechtsverträge – aus fünfzehn unabhängigen Sachverständigen zusammensetzen soll (Abs. 287).

Für die längerfristige Zukunft nimmt der Panel-Bericht in Aussicht, die Menschenrechtskommission durch einen Rat für Menschenrechte (*Human Rights Council*) zu

ersetzen, der nicht mehr dem Wirtschafts- und Sozialrat untergeordnet, sondern gleichberechtigt neben diesem und dem Sicherheitsrat stehen würde (Abs. 291). Wie die Zusammensetzung dieses Gremiums, dem ja sicherlich nicht alle UN-Mitglieder angehören sollen, geordnet werden könnte, bleibt dabei offen.

Der Generalsekretär hat sich nun in seinem Bericht diesen Gedanken des Panel zueigen gemacht, allerdings alternativ auch die Möglichkeit vorgesehen, einen Rat für Menschenrechte als Unterorgan der Generalversammlung zu errichten:

“If the United Nations is to meet the expectations of men and women everywhere – and indeed, if the Organization is to take the cause of human rights as seriously as those of security and development – then Member States should agree to replace the Commission on Human Rights with a smaller standing Human Rights Council. Member States would need to decide if they want the Human Rights Council to be a principal organ of the United Nations or a subsidiary body of the General Assembly, but in either case its members would be elected directly by the General Assembly by a two-thirds majority of members present and voting.” (Abs. 183)

Der Vorschlag des Generalsekretärs wirft schwierige Fragen der Arbeitsverteilung und Kompetenzabgrenzung zwischen Sicherheitsrat, Generalversammlung, Wirtschafts- und Sozialrat und dem neuen Rat für Menschenrechte auf. Über die Kompetenzen des neuen Rates sagt der Bericht des Generalsekretärs nichts; offenbar sollen sie denen der heutigen Menschenrechtskommission entsprechen. Auch die Kompetenz des Sicherheitsrates, gegen schwere Menschenrechtsverletzungen als eine Bedrohung des Weltfriedens mit Maßnahmen nach Kapitel VII der UN-Charta vorzugehen, soll unverändert bleiben.

Bei einer vorläufigen Bewertung der Vorschläge des Panel und des Generalsekretärs erscheint es zweifelhaft, ob die empfohlenen organisatorischen Änderungen die heutigen substantiellen Probleme der Menschenrechtskommission beheben könnten. Die Bereitschaft der Staaten, ihren völkerrechtlichen Verpflichtungen zum Schutz der Menschenrechte nachzukommen und eine wirkungsvolle internationale Kontrolle ihres Verhaltens zu ermöglichen, dürfte durch eine Veränderung des institutionellen Rahmens, in dem sie menschenrechtliche Fragen diskutieren, nicht nennenswert erhöht werden.

4.5 Förmliche Änderungen der UN-Charta

Der Bericht des *High Level Panel* schlägt nur wenige förmliche Änderungen der UN-Charta vor (Abs. 297-301). Diesen Vorschlägen hat sich der UN-Generalsekretär im wesentlichen angeschlossen (Abs. 216-219). Abgesehen von einer Änderung des Art. 23 (Zusammensetzung des Sicherheitsrates und Wahl der nichtständigen Mitglieder), die im Falle einer Reform des Sicherheitsrates notwendig wäre, zielen die Vorschläge nur auf die Streichung von Bestimmungen, die als überflüssig betrachtet werden. Es handelt sich also nicht um Reformen, sondern um Textbereinigungen.

Zunächst schlägt das Panel vor, die sog. Feindstaatenklauseln der Art. 53 und 107 zu „revidieren“. Mit diesen Bestimmungen nahmen die Siegermächte des Zweiten Weltkriegs ihre Maßnahmen gegen die unterlegenen Staaten, insbesondere Deutschland

und Japan, von der Kompetenz der Vereinten Nationen aus.²⁸ Nach vorherrschender Auffassung, die von der Bundesrepublik Deutschland geteilt wird, haben die Feindstaatenklauseln mit der Aufnahme der betreffenden Staaten in die Vereinten Nationen ihre Bedeutung verloren, da mit dieser Aufnahme nach Art. 4 Abs. 1 der Charta die Anerkennung der Staaten als „friedliebend“ (*peace-loving*) verbunden ist.²⁹ Die UN-Generalversammlung schloss sich in ihrer Resolution 50/52 vom 11. Dezember 1995 dieser Ansicht an und erklärte ihre Absicht, die Klauseln durch eine Änderung der Charta zu streichen. Dabei blieb es allerdings, weil Einigkeit bestand, die Frage bei Gelegenheit einer umfassenderen Charta- (und insbesondere Sicherheitsrats-) Reform zu lösen.

Das Panel schlägt keine bloße Streichung, sondern eine „Revision“ der Klauseln vor, um ihre Gültigkeit in der Vergangenheit – und damit die Gültigkeit der Maßnahmen der alliierten Besatzungsmächte in Europa und Asien – nicht in Frage zu stellen: „[R]evisions should be appropriately drafted to avoid retroactively undermining the legal provisions [gemeint ist: effects] of these articles.“ (Abs. 298)

Demgegenüber ist der UN-Generalsekretär zu Recht weniger skrupulös: „[I]t is high time to eliminate the anachronistic ‚enemy‘ clauses in Articles 53 and 107 of the Charter.“ (Abs. 217) In der Tat sollte Art. 107 ganz und Art. 53 insoweit gestrichen werden, als er sich auf die „Feindstaaten“ bezieht. Nach allgemeinen völkerrechtlichen Auslegungsprinzipien ist mit einer solchen Streichung keine Aussage über die Gültigkeit der Bestimmungen in der Vergangenheit verbunden.

Der Treuhandrat der Vereinten Nationen, eines der Hauptorgane der Organisation, hat bekanntlich seit der Entlassung des letzten Treuhandgebietes (Pazifische Inseln) in die Unabhängigkeit (1990/94) seine Aufgaben gemäß Kapitel XIII verloren. Das Panel und der Generalsekretär empfehlen nun, dieses Kapitel ganz zu streichen (Abs. 299 bzw. 218). Damit haben sie sich nicht andernorts vorgetragenen Vorschlägen angeschlossen, den Treuhandrat bestehen zu lassen und ihm neue Aufgaben zuzuweisen – wie etwa die Aufsicht über die UN-Verwaltungen in Gebieten, die von den Vereinten Nationen unmittelbar verwaltet werden (Kosovo, in der Vergangenheit auch Namibia und Osttimor), oder Aufgaben im Zusammenhang mit auf *failed states* bezogene UN-Aktivitäten oder Aufgaben im Bereich des universalen Umweltschutzes (Verantwortung für die *global commons* im Sinne des Konzepts des *common heritage of mankind*).

Interessanterweise wollen sowohl das Panel wie der Generalsekretär aber Kapitel XII der Charta über das internationale Treuhandsystem in der Charta belassen. Damit soll offensichtlich die Möglichkeit gewahrt werden, in der Zukunft bestimmte Gebiete einer Aufsicht oder Kontrolle durch die Vereinten Nationen zu unterstellen. Das zuständige Gremium wäre dann gemäß Art. 16 und 85³⁰ der UN-Charta die Generalversammlung, die gegebenenfalls Unterorgane einsetzen könnte (Art. 22).

²⁸ Vgl. Georg Ress / Jürgen Bröhmer, Kommentierung von Art. 53 UN-Charta, in: Bruno Simma u.a. (Hrg.), *The Charter of the United Nations: A Commentary*, 2. Aufl. Oxford 2002, S. 854, 870 ff.; und Georg Ress, Kommentierung von Art. 107 UN-Charta, ebd. S. 1330 ff.

²⁹ Vgl. Ress / Bröhmer a.a.O., S. 879 f.

³⁰ Im Falle einer Streichung des Kap. XIII müßte auch Art. 85 Abs. 2 der Charta aufgehoben werden, ferner die Bezugnahme auf den Treuhandrat in Art. 7.

Schließlich empfehlen das Panel und der Generalsekretär die Streichung des Art. 47 der Charta über den Generalstabsausschuss (*Military Staff Committee*) sowie der Bezugnahmen auf den Ausschuss in den Artikeln 26, 45 und 46 (Abs. 300 bzw. 219). Mit dieser Empfehlung verbindet das Panel offenbar die Erwartung, sie werde von den Staaten begrüßt werden, welche die Machtstellung der gegenwärtigen P-5 kritisch bewerten: „It is no longer appropriate for the joint chiefs of staff of the five permanent members to play the role imagined for them in 1945.“ (Abs. 300) Von diesem „Zugeständnis“ werden sich die Kritiker der P-5 aber kaum beeindruckt lassen, da der Generalstabsausschuss niemals eine praktische Rolle gespielt hat. Aus den oben im Abschnitt 4.3 genannten Gründen halte ich die vorgeschlagenen Streichungen für unnötig und tendenziell kontraproduktiv.

Literatur

- Einsiedel, Sebastian Graf von, 2005: Vision mit Handlungsanweisung. Das High-level Panel und die Reformagenda der Vereinten Nationen. In: Vereinte Nationen 53, Heft Nr. 1 vom Januar, S. 5-12.
- Fassbender, Bardo, 1997: The Gordian Knot of Security Council Reform. In: German Comments 15, Heft Nr. 45 vom Januar, S. 55-61.
- Fassbender, Bardo, 1998a: UN Security Council Reform and the Right of Veto: A Constitutional Perspective. Den Haag / London / Boston: Kluwer Law International.
- Fassbender, Bardo, 1998b: The United Nations Charter as Constitution of the International Community. In: Columbia Journal of Transnational Law 36, S. 529-619.
- Fassbender, Bardo, 2002: Uncertain Steps into a Post-Cold War World: The Role and Functioning of the UN Security Council after a Decade of Measures against Iraq. In: European Journal of International Law 13, S. 273-303.
- Fassbender, Bardo, 2003a: Der Schutz der Menschenrechte als zentraler Inhalt des völkerrechtlichen Gemeinwohls. In: Europäische Grundrechte-Zeitschrift (EuGRZ) 30, S. 1-16.
- Fassbender, Bardo, 2003b: All Illusions Shattered? Looking Back on a Decade of Failed Attempts to Reform the UN Security Council. In: Max Planck Yearbook of United Nations Law 7, S. 183-218.
- Fassbender, Bardo, 2004a: Die Gegenwartskrise des völkerrechtlichen Gewaltverbotes vor dem Hintergrund der geschichtlichen Entwicklung. In: Europäische Grundrechte-Zeitschrift (EuGRZ) 31, S. 241-256.
- Fassbender, Bardo, 2004b: Die Souveränität des Staates als Autonomie im Rahmen der völkerrechtlichen Verfassung. In: Heinz-Peter Mansel u.a. (Hrsg.), Festschrift für Erik Jayme, München: Sellier, S. 1089-1101.
- Fassbender, Bardo, 2004c: The Better Peoples of the United Nations? Europe's Practice and the United Nations. In: European Journal of International Law 15, S. 857-884.
- Kirgis, Frederic L., 2004/2005: International Law and the Report of the High-Level U.N. Panel on Threats, Challenges and Change. ASIL Insight, December 2004, updated March 2005. Washington, DC: The American Society of International Law; [http:// www.asil.org/insights/2004](http://www.asil.org/insights/2004).
- 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 Issue Papers No. 16. Berlin: Heinrich-Böll-Stiftung und Global Policy Forum.
- Ozgercin, Kevin, 2004: Collective Security and the United Nations: The Work of the High-Level Panel on Threats, Challenges and Change. FES Briefing Paper, September 2004. New York: Friedrich Ebert Stiftung.
- Ozgercin, Kevin / Jochen Steinhilber, 2005: Toward a More Secure World? The Report of the High-Level Panel on Threats, Challenges and Change. FES Briefing Paper, January 2005. New York: Friedrich Ebert Stiftung.
- Schneckener, Ulrich, 2005: Gerangel um den UN-Sicherheitsrat. Aussichten und Anforderungen für Deutschland. SWP-Aktuell Nr. 6 vom Februar. Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik.
- Stoll, Peter-Tobias / Sven Mißling / Bettina Juretko, 2004: Doppelte Sicherheit. Über die zwischenstaatliche Zusammenarbeit im Kampf gegen den internationalen Terrorismus. Völkerrechtliche Studie im Auftrag der Heinrich-Böll-Stiftung. Berlin: Heinrich-Böll-Stiftung.
- Tomuschat, Christian, 1995 (ed.): The United Nations at Age Fifty: A Legal Perspective. Den Haag / London / Boston: Kluwer Law International.
- 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 53, Heft 1 vom Februar, S. 12-18.
- Weiss, Thomas G., 2005: Overcoming the Security Council Reform Impasse: The Implausible versus the Plausible. FES Occasional Paper no. 14, January 2005. New York: Friedrich Ebert Stiftung.
- Winkelmann, Ingo, 1997: Bringing the Security Council into a New Era. In: Max Planck Yearbook of United Nations Law 1, S. 35-90.
- Winkelmann, Ingo, 2003: Germany's Role in the Security Council of the United Nations: Past and Present Involvement, Future Participation and European Accentuation. In: German Yearbook of International Law 46, S. 30-63.
- Yale Center for the Study of Globalization, 2005: Reforming the United Nations for Peace and Security: Proceedings of a Workshop to Analyze the Report of the High-level Panel on Threats, Challenges, and Change. New Haven, Conn.: Yale Center for the Study of Globalization.

Die Heinrich Böll Stiftung

Die Heinrich Böll Stiftung mit Sitz in den Hackeschen Höfen im Herzen Berlins ist eine politische Stiftung und steht der Partei Bündnis 90/Die Grünen nahe. Die Stiftung versteht sich als Agentur für grüne Ideen und Projekte, als reformpolitische Zukunftswerkstatt und internationales Netzwerk mit über 100 Partnerprojekten in rund 60 Ländern. Ihre Organe der regionalen Bildungsarbeit sind die 16 Landesstiftungen.

Heinrich Bölls Ermutigung zur zivilgesellschaftlichen Einmischung in die Politik ist Vorbild für die Arbeit der Stiftung. Ihre vorrangige Aufgabe ist die politische Bildung im In- und Ausland zur Förderung der demokratischen Willensbildung, des gesellschaftspolitischen Engagements und der Völkerverständigung. Dabei orientiert sie sich an den politischen Grundwerten Ökologie, Demokratie, Solidarität und Gewaltfreiheit.

Ein besonderes Anliegen ist ihr die Verwirklichung einer demokratischen Einwanderungsgesellschaft sowie einer Geschlechterdemokratie als ein von Abhängigkeit und Dominanz freies Verhältnis der Geschlechter.

Darüber hinaus fördert die Stiftung Kunst und Kultur als Element ihrer politischen Bildungsarbeit und als Ausdrucksform gesellschaftlicher Selbstverständigung.

Im Jahr 2003 vergab das Studienwerk der Heinrich Böll Stiftung rund 154 Stipendien an Studierende und Promovenden neu.

Die Heinrich Böll Stiftung hat ca. 180 hauptamtliche Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, aber auch rund 305 Fördermitglieder, die die Arbeit finanziell und ideell unterstützen.

Die Mitgliederversammlung, bestehend aus 49 Personen, ist das oberste Beschlussfassungsorgan und wählt u.a. den Vorstand.

Den hauptamtlichen Vorstand bilden z. Zt. Ralf Fücks und Barbara Unmüßig. Die Geschäftsführerin ist Dr. Birgit Laubach.

Die Satzung sieht für die Organe der Stiftung und die hauptamtlichen Stellen eine Quotierung für Frauen sowie für Migrantinnen und Migranten vor.

Zur Zeit unterhält die Stiftung Auslands- bzw. Projektbüros bei der EU in Brüssel, in Polen, Tschechien, der Türkei, Russland, Georgien, Bosnien, Serbien, Kroatien, Israel, dem arabischen Nahen Osten, Kenia, Nigeria, Südafrika, Thailand, Kambodscha, Pakistan, Indien, Afghanistan, Brasilien, Mexiko, El Salvador und in Nordamerika.

Im Jahr 2003 standen der Stiftung rund 38 Millionen Euro aus öffentlichen Mitteln zur Verfügung.

Heinrich Böll Stiftung, Hackesche Höfe, Rosenthaler Str. 40/41, 10178 Berlin, Tel.: 030-285340, Fax: 030-28534109, E-mail: info@boell.de, Internet: www.boell.de

Autor

Der Autor, Dr. Bardo Fassbender, LL.M. (Yale), ist Privatdozent an der Juristischen Fakultät der Humboldt-Universität zu Berlin. Er hat sich in zahlreichen Veröffentlichungen mit den Vereinten Nationen und insbesondere dem UN-Sicherheitsrat beschäftigt.