

# Die Reformierbarkeit der Vereinten Nationen am Beispiel des Sicherheitsrates und der Menschenrechtskommission

---

*Tilman M. Dralle, August 2010*

# Die Reformierbarkeit der Vereinten Nationen am Beispiel des Sicherheitsrates und der Menschenrechtskommission

---

*Tilman M. Dralle, August 2010*

## **Inhaltsverzeichnis**

Einleitung .....	1
Die Multidimensionalität der Reformdebatte der VN .....	1
Reform des Sicherheits-Rates.....	2
Aktuelle Situation.....	2
Reformbemühungen .....	2
Reform der Menschenrechtskommission .....	6
Menschenrechtskommission.....	6
Reformprozess .....	6
Der (neue) Menschenrechtsrat.....	7
Theoretische Erklärungen.....	8
Machtbasierter Ansatz .....	8
Interessenbasierter Ansatz.....	9
Schlussfolgerungen.....	10

## Einleitung

Die Vereinten Nationen (VN), das paradigmatische Beispiel einer Internationalen Organisation, wurden am 26. Juni 1945 in San Francisco gegründet<sup>1</sup>, mit der primären Aufgabe den Weltfrieden und die internationale Sicherheit zu wahren. Während der gescheiterte Völkerbund an der fehlenden Universalität gekrankt hatte, waren die Vereinten Nationen von vornherein als universale Internationale Organisation konzipiert worden.<sup>2</sup> Auch das in der Charta verankerte absolute Gewaltverbot war eine wichtige Neuerung gegenüber dem Völkerbund.<sup>3</sup>

Doch trotz der wichtigen konstitutionellen Verbesserungen wurde seit Gründung der Vereinten Nationen die Diskussion um deren Reform geführt. Kritisiert wird in erster Linie die Zusammensetzung des Sicherheitsrates, die weder der Verteilung der Weltbevölkerung noch den heutigen internationalen Machtverhältnissen entspreche und zudem – im Hinblick auf die geographische und ideologisch-konfessionelle Repräsentation – unausgewogen sei.<sup>4</sup> Das Veto-Recht werde von den in Art. 23 I UN-Charta genannten ständigen Mitgliedern des Sicherheitsrates missbraucht, selektiv eingesetzt und etabliere so doppelte Standards.

## Die Multidimensionalität der Reformdebatte der VN

Die Reformdebatte konzentriert sich jedoch nicht ausschließlich auf die Reformierung des Sicherheitsrates. Nach den Anschlägen auf die Twin-Tower am 11. September 2001 wurde klar, dass das traditionelle Verständnis von kollektiver Sicherheit angesichts der neuartigen Bedrohungen durch den internationalen Terrorismus dringend einer Überarbeitung bedurfte.<sup>5</sup>

Deshalb versuchte der damalige Generalsekretär der Vereinten Nationen, Kofi Annan, eine Terrorismus-Definition sowie eine Strategie zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus auszuarbeiten. Zu diesem Zweck wurde die Hochrangige Gruppe für Bedrohungen, Herausforderungen und Wandel ins Leben gerufen, die in ihrem Abschlussbericht ein neues Konzept der kollektiven Sicherheit vorstellte.<sup>6</sup> Als Gefahren für die internationale Sicherheit

<sup>1</sup> Ausführlich zur Gründung und zum Entstehungsprozess der Vereinten Nationen: CARONI, Martina und MEYER, Tobias D.: „Vom Kriegsbündnis zur Sicherung des Weltfriedens und der Förderung der Menschenrechte – Die Entstehung und Gründungsziele der Vereinten Nationen“, in: MÜNK, Hans J. (Hrsg.), „Die Vereinten Nationen sechs Jahrzehnte nach ihrer Gründung – Bilanz und Reformperspektiven“, 2008, S. 2 ff.

<sup>2</sup> KNAPP, Manfred: „Die Rolle der Vereinten Nationen in den internationalen Beziehungen“, in: ders. und KRELL, Gert (Hrsg.), „Einführung in die Internationale Politik. Studienbuch“, 4. Auflage, 2004, S. 518

<sup>3</sup> GAREIS, Sven und VARWICK, Johannes: „Die Vereinten Nationen – Aufgaben, Instrumente und Reformen“, 4. Auflage, 2006, S. 33 ff.

<sup>4</sup> BERWEEN, Mohamed: „Democratization of the UN: Isn't it Time for Structural Reform at the United Nations?“, in: *The Review of International Affairs*, 2:2, 2002, S. 40-62

<sup>5</sup> STEDMAN, Stephen John: „UN transformation in an era of soft balancing“, in: *International Affairs*, 83:5, 2007, S. 934

<sup>6</sup> Bericht der Hochrangigen Gruppe für Bedrohungen, Herausforderungen und Wandel: „Eine sicherere Welt: Unsere gemeinsame Verantwortung“, UN-Dok. A/59/565, Dezember 2004, hier insbes. S. 28-72

identifizierte das Panel neben den klassischen zwischenstaatlichen militärischen Konflikten auch Armut, ansteckende Krankheiten, Umwelt-Schädigungen, Bürgerkriege, Genozid, Terrorismus und transnationale organisierte Kriminalität.

Darüber hinaus stehen auf der Reform-Agenda der Vereinten Nationen eine Revitalisierung der Generalversammlung, die Gründung einer Kommission für Friedenskonsolidierung, die Aufwertung der Regionalorganisationen, eine Reform des Wirtschafts- und Sozialrates, die Stärkung des VN-Sekretariats sowie die Änderung einiger überholter Passagen der Charta<sup>7</sup>.

## Reform des Sicherheits-Rates

### Aktuelle Situation

Der Sicherheitsrat besteht aus 15 Mitgliedern, wobei 5 ständige Mitglieder (Volksrepublik China, Frankreich, Großbritannien, Russland, USA) und 10 nicht-ständige Mitglieder sind.

Die ursprüngliche Fassung der Charta aus dem Jahr 1945 sah nur sechs nicht-ständige Sitze (additiv zu den fünf ständigen) vor. Durch eine Charta-Änderung im Jahr 1963 wurde die Anzahl der nicht-ständigen Sitze auf zehn erhöht. 1966 trat der Sicherheitsrat erstmals in seiner neuen Formation zusammen, bis heute hat sich seine Zusammensetzung nicht geändert.

Die nicht-ständigen Mitglieder werden von der Generalversammlung nach Art. 23 der UN-Charta jeweils für zwei Jahre gewählt.<sup>8</sup> Bei der Wahl der nicht-ständigen Sitze wird auf eine angemessene geographische Verteilung geachtet, dabei kommen drei der 10 nicht-ständigen Mitglieder aus Afrika, zwei aus Asien, zwei aus Lateinamerika, ein Mitglied aus Osteuropa und zwei aus Westeuropa oder der übrigen westlichen Welt (Kanada, Australien oder Neuseeland). Für die nicht-ständigen Mitglieder gilt ein Verbot der Wiederwahl direkt nach dem Ausscheiden aus dem Rat.<sup>9</sup> Deutschland kandidiert für den Zeitraum 2011/2012 für den Sicherheitsrat.<sup>10</sup>

### Reformbemühungen

Da die Kritik an den Vereinten Nationen oftmals bei der Frage der Zusammensetzung des UN-Sicherheitsrates kulminiert, wird im Rahmen dieser Seminararbeit detailliert auf die verschiedenen Positionen zur Reform des Sicherheitsrates eingegangen.

---

<sup>7</sup> Zum Beispiel sollen die Feindstaaten-Klausel sowie das Kapitel über den Treuhandrat gestrichen werden.

<sup>8</sup> KNAPP, Manfred: „Die Rolle der Vereinten Nationen in den internationalen Beziehungen“, in: ders. und KRELL, Gert (Hrsg.), „Einführung in die Internationale Politik. Studienbuch“, 4. Auflage, 2004, S. 520 ff.

<sup>9</sup> Gemäß Art. 23 II Satz 3 UN-Charta

<sup>10</sup> Homepage der ständigen Vertretung Deutschlands bei den Vereinten Nationen, online: <http://www.new-york-un.diplo.de/Vertretung/newyorkvn/en/05/Candidature.html>

Die Reform des UN-Sicherheitsrates ist bereits seit Ende des Kalten Krieges ein wichtiger Punkt auf der Agenda der Vereinten Nationen. Bis heute wurden zahlreiche Berichte des UN-Generalsekretärs<sup>11</sup>, von Arbeitsgruppen<sup>12</sup> sowie Reformvorschläge von Mitgliedstaaten und Zusammenschlüssen von Mitgliedstaaten<sup>13</sup> vorgelegt.

1993 wurde die Offene Arbeitsgruppe zur Frage der ausgewogenen Vertretung und der Erhöhung der Zahl der Mitglieder im Sicherheitsrat und zu anderen mit dem Sicherheitsrat zusammenhängenden Fragen eingesetzt<sup>14</sup>, im Januar 1994 nahm sie ihre Arbeit auf. Sie berät seitdem über Reformvorschläge.

In der Millenniums-Deklaration der Generalversammlung aus dem Jahr 2000 wurde beschlossen, „eine umfassende Reform des Sicherheitsrats in allen Aspekten herbeizuführen“<sup>15</sup>. In seinem Bericht „In größerer Freiheit: Auf dem Weg zu Entwicklung, Sicherheit und Menschenrechten für alle“ vom 21. März 2005 rief der UN-Generalsekretär die Staatenwelt auf, noch vor dem Weltgipfel im Jahr 2005 eine Entscheidung in der Reform-Frage zu treffen.<sup>16</sup> Er schloss sich den Vorschlägen der Hochrangigen Gruppe für Bedrohungen, Herausforderungen und Wandel an, die diese in ihrem Bericht „Eine sicherere Welt: Unsere gemeinsame Verantwortung“ vom Dezember 2004 dargelegt hatte.<sup>17</sup>

Da sich die Hochrangige Gruppe nicht auf einen von allen Mitgliedern getragenen Vorschlag einigen konnte, schlug sie zwei Alternativmodelle vor, die sie mit „Modell A“ und „Modell B“ bezeichnete. Modell A sieht die Erweiterung des Rates um sechs ständige (ohne Veto-Recht) sowie drei nicht-ständige Mitglieder mit einer zweijährigen Amtszeit vor. Modell B sieht hingegen keine neuen ständigen Sitze im Rat vor; allerdings soll neben einem zusätzlichen nicht-ständigen Sitz eine neue Kategorie der (semi-permanenten) Mitgliedschaft im Rat geschaffen werden: acht Sitze mit vierjähriger Amtszeit, für die das Verbot der direkten Wiederwahl nicht gelten soll.

---

<sup>11</sup> Bericht des UN-Generalsekretärs, „Strengthening of the United Nations: an agenda for further change“, UN-Dok. A/57/387, 9. September 2002, Ziff. 20

<sup>12</sup> Bericht der Hochrangigen Gruppe für Bedrohungen, Herausforderungen und Wandel: „Eine sicherere Welt: Unsere gemeinsame Verantwortung“, UN-Dok. A/59/565, Dezember 2004

<sup>13</sup> So u.a. der Entwurf der G-4 (Brasilien, Deutschland, Indien und Japan) vom 6.7.2005 (UN-Dok. A/59/L.64), der Uniting for Consensus-Gegenentwurf vom 21.7.2005 (UN-Dok. A/59/L.68), der Resolutionsentwurf der AU-Staaten vom 14.7.2005 (UN-Dok. A/59/L.67) sowie der Vorschlag der S-5 (Schweiz, Costa Rica, Liechtenstein, Jordanien und Singapur) vom 17.3.2006 (UN-Dok. A/60/L.49)

<sup>14</sup> Generalversammlung, UN-Dok. A/RES/48/26, 3. Dezember 1993

<sup>15</sup> Generalversammlung, UN-Dok. A/RES/55/2, „United Nations Millennium Declaration“, Ziff. 30

<sup>16</sup> Bericht des UN-Generalsekretärs, „In größerer Freiheit: Auf dem Weg zu Entwicklung, Sicherheit und Menschenrechten für alle“, UN-Dok. A/59/2005, 21. März 2005

<sup>17</sup> Bericht der Hochrangigen Gruppe für Bedrohungen, Herausforderungen und Wandel: „Eine sicherere Welt: Unsere gemeinsame Verantwortung“, UN-Dok. A/59/565, Dezember 2004, S. 75-78

Für die drei Vorschläge zur Reform des Sicherheitsrates von der „Gruppe der Vier“, der „Uniting for Consensus“-Gruppe sowie von der Afrikanischen Union (AU)<sup>18</sup> zeichnete sich während der 59. Sitzung der Generalversammlung jedoch nicht die erforderliche Zweidrittelmehrheit ab, sodass diese nicht zur Abstimmung gestellt wurden.<sup>19</sup>

Das Abschlussdokument des Weltgipfels im Jahr 2005 spricht zwar von einer „early reform of the Security Council“<sup>20</sup>, die Wahl der Formulierungen<sup>21</sup> bzw. das Fehlen konkreter Reform-Vorhaben demonstriert jedoch, dass kein Konsens in dieser Frage erzielt werden konnte und damit das „Fenster der Gelegenheit“<sup>22</sup> für eine Sicherheitsrats-Reform nicht genutzt wurde.<sup>23</sup>

Im Februar 2009 wurden dann zwischenstaatliche Verhandlungen initiiert.<sup>24</sup> Diese zwischenstaatlichen Verhandlungen werden seitdem in informellen Plenarsitzungen der Generalversammlung geführt. Dies kann als deutliche prozedurale Verbesserung zur „Open-Ended Working Group“ gewertet werden, da bei den informellen Verhandlungen im Gegensatz zur Arbeitsgruppe das Konsens-Prinzip nicht gilt.

Bei der Reform-Diskussion haben sich fünf Schlüsselfragen herauskristallisiert: Kategorien der Mitgliedschaft, Frage des Vetos, regionale Vertretung, die Größe eines erweiterten Rates und die Arbeitsmethoden des Sicherheitsrats sowie Beziehungen zwischen dem Sicherheitsrat und der Generalversammlung. Diese werden in den zurzeit laufenden zwischenstaatlichen Verhandlungen unter Vorsitz von Zahir Tanin bearbeitet.

Es zeigen sich, an der Frage des Vetos im Folgenden beispielhaft belegt, bei den zwischenstaatlichen Verhandlungen noch deutliche Unterschiede in den Auffassungen hinsichtlich einer Reform des Sicherheitsrates. Der am 26. Mai 2010 zirkulierte Verhandlungsentwurf<sup>25</sup> spiegelt den aktuellsten Stand der zwischenstaatlichen Verhandlungen wider:

---

<sup>18</sup> Siehe Fußnote 13.

<sup>19</sup> GAREIS, Sven Bernhard und VARWICK, Johannes: „Die Vereinten Nationen – Aufgaben, Instrumente und Reformen“, 4. Auflage, 2006, Kapitel: „Reformansätze für das 21. Jahrhundert“, S. 277 f.

<sup>20</sup> Generalversammlung, UN-Dok. A/RES/60/1, „2005 World Summit Outcome“, S. 32

<sup>21</sup> „We commit ourselves to continuing our efforts to achieve a decision to this end“, ebenda, S. 32

<sup>22</sup> VARWICK, Johannes: „Die Reform der Vereinten Nationen – politikwissenschaftliche Perspektiven“, in: VARWICK, Johannes und ZIMMERMANN, Andreas (Hrsg.), „Die Reform der Vereinten Nationen – Bilanz und Perspektiven“, Veröffentlichungen des Walther-Schücking-Instituts für Internationales Recht an der Universität Kiel, Band 162, S. 20 ff.

<sup>23</sup> Edward C. LUCK macht Kofi Annan für den ernüchternden Ausgang des Weltgipfels 2005 verantwortlich: LUCK, Edward C.: „How Not to Reform the United Nations“, in: *Global Governance*, 11:4, 2005, S. 407-414

<sup>24</sup> Der Beschluss, zwischenstaatliche Verhandlungen zu beginnen, fiel im Oktober 2008. Vgl. Generalversammlung, UN-Dok. A/DEC/62/557, 7. Oktober 2008

<sup>25</sup> Letter from the Chair of the Intergovernmental Negotiations On Security Council Reform, 26. Mai 2010, online abrufbar unter <http://www.un.org/ga/president/64/issues/screform.shtml>

Die African Group setzt sich für eine Abschaffung des Veto-Rechts ein. Bis dahin sollten alle ständigen Mitglieder (nach einer Erweiterung des Rats um ständige Mitglieder) das Veto-Recht besitzen.

Die S5-Gruppe (Schweiz, Costa Rica, Liechtenstein, Jordanien und Singapur) vertritt folgende Position: Die ständigen Rats-Mitglieder sollten sich verpflichten, im Fall eines Genozids, bei Verbrechen gegen die Menschlichkeit oder schweren Verstößen gegen humanitäres Völkerrecht kein Veto einzulegen. Darüber fordert die S5-Gruppe eine Rechenschaftspflicht: Die „Permanent Five“ sollen verpflichtet werden zu erklären, warum sie ein Veto nach Art. 27 III UN-Charta einlegen. Diese Erklärung sollte als UN-Sicherheitsrats-Dokument veröffentlicht werden. Außerdem könnten die ständigen Mitglieder, wenn sie ein negatives Votum bei einer Sicherheitsrats-Resolution abgeben, erklären, dass dies kein Veto im Sinne von Art. 27 III UN-Charta ist.

Die Vereinigte Staaten von Amerika lassen in der Veto-Frage eine deutlich ablehnende Haltung in den Verhandlungen erkennen: Die momentane Veto-Struktur soll nicht verändert werden. Russland erklärte, dass die Vorrechte (u.a. das Veto-Recht) der existierenden ständigen Sicherheitsratsmitglieder unangestastet bleiben sollen. Eine Ausweitung des Veto-Rechts auf die etwaigen neuen ständigen Ratsmitglieder könnte diskutiert werden.

Die Bewegung der Blockfreien Staaten (Non-Aligned Movement) fordert, den Gebrauch des Vetos einzuschränken und es langfristig abzuschaffen.

Am aktuellen Verhandlungsstand lässt sich ablesen, dass die Positionen noch erheblich auseinandergehen und dass eine tatsächliche Reform des Sicherheitsrates in nächster Zeit nicht zu erwarten ist – trotz des prozeduralen Quantensprungs durch die Initiierung zwischenstaatlicher Verhandlungen. Auch wenn es für strukturelle Reformen zurzeit nur minimale Realisierungschancen gibt, sind Bemühungen erkennbar, die Arbeitsmethoden des Rates kontinuierlich zu verbessern. Konkret geht es um Partizipations- und Beteiligungsmöglichkeiten für Staaten, die nicht Ratsmitglieder sind, und größere Transparenz.<sup>26</sup>

---

<sup>26</sup> KLEIN, Eckart und BRUER, Marten: „(Un-)Vollendete Reformschritte in den Vereinten Nationen: die Beispiele Sicherheitsrat und Menschenrechtsrat“, in: MÜNK, Hans J. (Hrsg.), „Die Vereinten Nationen sechs Jahrzehnte nach ihrer Gründung – Bilanz und Reformperspektiven“, 2008, S. 94 – Siehe auch die Ergebnisse der „Informal Working Group on Documentation and Other Procedural Questions“, UN-Dok. S/2006/507, 19. Juli 2006

## Reform der Menschenrechtskommission

### Menschenrechtskommission

Ein weiteres Reformprojekt der letzten Jahre ist die Menschenrechtskommission (MRK). Die Menschenrechtskommission war 1946 als Unterorgan des Wirtschafts- und Sozialrates (ECOSOC) gemäß Art. 68 der UN-Charta ugegründet worden. Sie war nicht mit Experten (wie z.B. beim UN-Menschenrechtsausschuss oder wie der ECOSOC-Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, der für die Überwachung des Sozialpaktes zuständig ist), sondern mit Regierungsvertretern besetzt.

Obwohl die Menschenrechtskommission im Bereich der Kodifizierung menschenrechtlicher Verbürgungen<sup>27</sup> (die sog. „standard setting“-Phase) durchaus Erfolge vorweisen konnte<sup>28</sup>, geriet sie um die Jahrtausendwende immer stärker in Verruf, da sie Menschenrechtsverletzungen selektiv untersuchte und damit die Menschenrechtsarbeit politisiert wurde. Außerdem waren unter den 53 Mitgliedern oft auch Staaten, denen selbst Menschenrechtsverletzungen angelastet wurden.<sup>29</sup> Menschenrechte verletzende Staaten, die gut vernetzt oder besonders machtvoll waren, konnten oftmals die Untersuchung der eigenen MR-Verletzungen durch die Kommission verhindern.<sup>30</sup> Es gab für die Wahl in die Kommission keine Mitgliedschaftskriterien. Darüber hinaus wurden in den einzelnen Regionalgruppen oft nur so viele Länder zur Wahl gestellt, dass es bei der Abstimmung keine echte Aus-(Wahl) gab. Die mangelnde Reaktionsfähigkeit auf aktuelle Menschenrechtsverletzungen sowie eine Politisierung und Polarisierung der Kommission ließen darüber hinaus die Glaubwürdigkeit der Menschenrechtskommission großen Schaden nehmen.<sup>31</sup>

### Reformprozess

Eine Reform der Menschenrechtskommission forderte daher auch die Hohe Ränge Gruppe für Bedrohungen, Herausforderungen und Wandel, die am Ende ihres Berichts bereits die Neugründung des Menschenrechtsrates (MRR) als dem Sicherheitsrat gleichwertiges Organ andachte.<sup>32</sup> Sie schlug ferner vor, die Mitgliedschaft in der Menschenrechtskommission auf alle Staaten auszuweiten, um

<sup>27</sup> So z.B. die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte (AEMR), der Internationale Pakt für bürgerliche und politische Rechte (IPbPR) sowie der Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (Sozialpakt)

<sup>28</sup> THEISSEN, Gunnar: „Mehr als nur ein Namenswechsel. Der neue Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen.“, in: Vereinte Nationen, 54:4, 2006, S. 138

<sup>29</sup> RUDOLF, Beate: „United Nations Commission on Human Rights/United Nations Human Rights Council“, in: Max Planck Encyclopedia of Public International Law, Ziff. 6, 7 und 13

<sup>30</sup> So konnte sich z.B. China immer wieder einer Verurteilung durch die Kommission entziehen. Vgl. GAREIS, Sven Bernhard und VARWICK, Johannes: „Die Vereinten Nationen – Aufgaben, Instrumente und Reformen“, 4. Auflage, 2004, S. 297

<sup>31</sup> THEISSEN, Gunnar: „Mehr als nur ein Namenswechsel. Der neue Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen.“, in: Vereinte Nationen, 54:4, 2006, S. 138 ff.

<sup>32</sup> Bericht der Hohe Ränge Gruppe für Bedrohungen, Herausforderungen und Wandel: „Eine sicherere Welt: Unsere gemeinsame Verantwortung“, UN-Dok. A/59/565, Dezember 2004, Ziff. 282 – 291; dazu wäre jedoch eine Charta-Änderung notwendig, da die UN-Hauptorgane in Art. 7 I UN-Charta abschließend aufgezählt sind.



die Kontroversen bezüglich der Zusammensetzung des Gremiums bzw. Mitgliedschaftskriterien zu beenden.

Im Ergebnisdokument des Weltgipfels 2005<sup>33</sup> beschlossen die Mitgliedstaaten, den Menschenrechtsrat zu gründen und erteilten ein Verhandlungsmandat, um hinsichtlich der Modalitäten, Funktionen, Größe, Zusammensetzung, Mitglieder, Arbeitsmethoden und Verfahren einen tragfähigen Konsens zu erzielen.<sup>34</sup> Der Menschenrechtsrat ist damit neben der ebenfalls neu gegründeten Kommission für Friedenskonsolidierung einer der wenigen institutionellen Reformschritte, auf den sich die Mitgliedstaaten auf dem Weltgipfel 2005 verständigen konnten.

### Der (neue) Menschenrechtsrat

Im März 2006 verabschiedete die Generalversammlung die Resolution 60/251, die den Menschenrechtsrat als Ersatz für die Menschenrechtskommission als Nebenorgan der Generalversammlung einrichtete. Wichtigste Neuerung ist die universelle, regelmäßige Überprüfung (Universal Periodic Review), bei der alle Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen hinsichtlich der menschenrechtlichen Situation überprüft werden.<sup>35</sup> Durch den Universal Periodic Review soll in erster Linie die Nichtselektivität der Behandlung von Menschenrechtsfragen sichergestellt werden.<sup>36</sup> Zahlreiche Sondersitzungen des MRR, auf denen die Besetzungspolitik Israels verurteilt und israelische Menschenrechtsverletzungen angeprangert werden,<sup>37</sup> lassen jedoch Zweifel daran aufkommen, ob es dem MRR in Zukunft gelingen wird, sich mit Menschenrechtsverletzungen nur aus sachlichen und nicht aus politischen Erwägungen zu befassen.

Darüber hinaus ist vorgesehen, dass Staaten anlässlich ihrer Bewerbung für die Wahl in den Menschenrechtsrat freiwillige Versprechen und Zusagen abgeben.<sup>38</sup> Der MRR besteht aus 47 Mitgliedern, ist also gegenüber der MRK nur geringfügig kleiner ausgefallen. Sowohl die Sondermechanismen (thematische als auch länderspezifische Sonderberichterstatter)<sup>39</sup> als auch die Beschwerdeverfahren<sup>40</sup> (insbesondere die durch die Resolution 1503 des Wirtschafts- und Sozialrats etablierte Rügemöglichkeit) sollen vom MRR beibehalten werden. Die Tagungsdauer des

<sup>33</sup> UN-Dok. A/RES/60/1, 16.9.2005

<sup>34</sup> Ebenda, Ziff. 160

<sup>35</sup> Siehe VOLGER, Helmut: „Die Reform der Vereinten Nationen“, in: VOLGER, Helmut (Hrsg.), „Grundlagen und Strukturen der Vereinten Nationen“, 2007, S. 538 ff.

<sup>36</sup> UN-Dok. A/RES/60/251, 15. März 2006, Präambel

<sup>37</sup> Jüngstes Beispiel ist die 12. Sondersitzung des MRR am 15. und 16. Oktober 2009, Sitzungsbericht: UN-Dok. A/HRC/S-12/1, auf der Sondersitzung gefasste Resolution: UN-Dok. A/HRC/RES/S-12/1

<sup>38</sup> Die freiwilligen Versprechen der kandidierenden Staaten aus dem Jahr 2010 können online unter <http://www.un.org/ga/64/elections/hrc/index.shtml> abgerufen werden.

<sup>39</sup> RUDOLF, Beate und RAUE, Julia: „Bewährtes verteidigen und verbessern – Zur Zukunft der Sondermechanismen der UN-Menschenrechtskommission“, in: Vereinte Nationen, 54:1-2, 2006, S. 12-18

<sup>40</sup> Resolution 5/1 des Menschenrechtsrates der Vereinten Nationen, 18. Juni 2007, Teil IV „Beschwerdeverfahren“

MRR ist deutlich verlängert worden: Jedes Jahr tritt der Rat zu mindestens drei Sitzungen mit einer Gesamtdauer von mindestens zehn Wochen zusammen. Der Status des MRR soll nach 5 Jahren von der Generalversammlung überprüft werden. Diese Status-Revision ist inspiriert von dem Vorschlag der Hochrangigen Gruppe den Menschenrechtsrat in den Rang eines Hauptorgans zu heben. Die Chancen für eine solche Aufwertung stehen wegen der nötigen Charta-Änderung jedoch schlecht.

Insgesamt gesehen ist der MRR eine substantielle Verbesserung gegenüber der MRK.<sup>41</sup>

## Theoretische Erklärungen

Kooperationstheoretische sowie politikwissenschaftliche Perspektiven können die Interessen- und Präferenzstrukturen der Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen aufschlüsseln und Aufschluss über die Erfolgsaussichten zukünftiger Reformschritte geben, da diese „auch von grundsätzlichen Einschätzungen über Funktionsweise und Struktur des internationalen Systems“<sup>42</sup> abhängen.

Die Probabilität einer institutionellen Umgestaltung der Vereinten Nationen steht in engem Zusammenhang mit der Wahrscheinlichkeit, dass überhaupt eine zwischenstaatliche, institutionalisierte Kooperation zustande kommt. Hier müssen die unterschiedlichen theoretischen Annahmen des machtbasierten, interessenbasierten sowie wissensbasierten Ansatzes näher ins Blickfeld genommen werden. Diese Annahmen sind ebenfalls maßgebend für das Verhalten der staatlichen Akteure.<sup>43</sup>

## Machtbasierter Ansatz

Machtbasierte Ansätze<sup>44</sup> schätzen die Erfolgsaussichten für zwischenstaatliche Kooperation eher pessimistisch ein. Institutionen, als institutionalisierte Form zwischenstaatlicher Kooperation, sind daher lediglich der Spiegel der realen Machtverhältnisse und werden von den Regierungen als „Instrumente staatlicher Diplomatie“<sup>45</sup> wahrgenommen. Staaten gehen Kooperation nur dann ein,

---

<sup>41</sup> Übereinstimmend THEISSEN, Gunnar: „Mehr als nur ein Namenswechsel. Der neue Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen.“, in: Vereinte Nationen, 54:4, 2006, S. 145 f.; pessimistisch beurteilen den Reformschritt KLEIN, Eckart und BRUER, Marten: „(Un-)Vollendete Reformschritte in den Vereinten Nationen: die Beispiele Sicherheitsrat und Menschenrechtsrat“, in: MÜNK, Hans J. (Hrsg.), „Die Vereinten Nationen sechs Jahrzehnte nach ihrer Gründung – Bilanz und Reformperspektiven“, 2008, S. 109 ff.

<sup>42</sup> VARWICK, Johannes: „Die Reform der Vereinten Nationen – politikwissenschaftliche Perspektiven“, in: VARWICK, Johannes und ZIMMERMANN, Andreas (Hrsg.), „Die Reform der Vereinten Nationen – Bilanz und Perspektiven“, Veröffentlichungen des Walther-Schücking-Instituts für Internationales Recht an der Universität Kiel, Band 162, S. 23

<sup>43</sup> VARWICK, Johannes: „Die Reform der Vereinten Nationen – politikwissenschaftliche Perspektiven“, in: VARWICK, Johannes und ZIMMERMANN, Andreas (Hrsg.), „Die Reform der Vereinten Nationen – Bilanz und Perspektiven“, S. 23

<sup>44</sup> KRELL, Gert: „Weltbilder und Weltordnung – Einführung in die Theorie der Internationalen Beziehungen“, 3. Auflage, 2004, S. 145-180 sowie MEARSHEIMER, John: „The False Promise of International Institutions“, in: International Security, 19:3, 1995, S. 5-49

<sup>45</sup> VARWICK, Johannes: „Die Reform der Vereinten Nationen – politikwissenschaftliche Perspektiven“, in: VARWICK, Johannes und ZIMMERMANN, Andreas (Hrsg.), „Die Reform der Vereinten Nationen – Bilanz und Perspektiven“, 2006, S. 28

wenn sie sich davon eine Verbesserung ihrer relativen Machtposition versprechen, denn selbst absolute Machtgewinne können zu einer relativen Schlechterstellung im Machtgefüge der Staaten untereinander führen.<sup>46</sup>

Wenn nun aber, wie Eckart Klein und Marten Breuer resümieren, der Reformprozess der Menschenrechtskommission nur einmal mehr zeige, „wie schwierig es angesichts der Mehrheitsverhältnisse in den Vereinten Nationen für die westlichen Staaten ist, ihre Standards durchzusetzen“<sup>47</sup>, diesen Staaten aber aus der Sichtweise des machtbasierten Ansatzes Machterhalt bzw. –ausbau als Motiv jeder staatlichen Politik inhärent ist, scheint eine Blockade einer den Sicherheitsrat tangierenden Reformagenda aus der Sicht des machtbasierten Ansatzes vorprogrammiert zu sein. Da nämlich eine Veränderung des für die ständigen Ratsmitglieder günstigen *status quo*, also eine Neuregelung der Veto-Struktur durch eine Charta-Änderung, zumindest einen relativen Machtverlust für die „Permanent Five“ bedeutete, ist ihre Zustimmung zu solchen Reformplänen unrealistisch.

### Interessenbasierter Ansatz

Der interessenbasierte Ansatz hingegen beurteilt die Chancen für das Zustandekommen und die Dauerhaftigkeit von Kooperation optimistischer, auch wenn er – wie der Neorealismus – von rational handelnden, egoistischen Staaten als den zentralen Akteuren ausgeht.<sup>48</sup> Der Institutionalismus vermag zu erklären, warum Internationale Organisationen, die die Kooperationsverlässlichkeit steigern und insofern ein Ausscheren aus der gegenseitigen Kooperation verhindern sollen, auch „after hegemony“ bzw. sogar „without hegemony“ funktionieren: Durch institutionalisierte Kooperation können Staaten ihre Interessen verfolgen, profitieren dabei von Synergieeffekten und sind somit an der Gründung und Erhaltung einer solchen Kooperation interessiert.<sup>49</sup> Kooperatives Vorgehen stellt die Staaten also besser, als wenn sie unilateral agierten.<sup>50</sup>

<sup>46</sup> RITTBERGER, Volker und ZANGL, Bernhard: „Internationale Organisationen – Politik und Geschichte“, 3. Auflage, 2003, Teil 1, Kapitel 2, „Theorien über internationale Organisationen“, S. 37

<sup>47</sup> KLEIN, Eckart und BRUER, Marten: „(Un-)Vollendete Reformschritte in den Vereinten Nationen: die Beispiele Sicherheitsrat und Menschenrechtsrat“, in: MÜNK, Hans J. (Hrsg.), „Die Vereinten Nationen sechs Jahrzehnte nach ihrer Gründung – Bilanz und Reformperspektiven“, 2008, S. 111

<sup>48</sup> KRELL, Gert: „Weltbilder und Weltordnung – Einführung in die Theorie der Internationalen Beziehungen“, 3. Auflage, 2004, S. 239-264 sowie RITTBERGER, Volker und ZANGL, Bernhard: „Internationale Organisationen – Politik und Geschichte“, S. 38 ff.

<sup>49</sup> Staaten sind somit im Gegensatz zum machtbasierten Ansatz für die Gründung einer Internationalen Organisation nicht auf einen Hegemon angewiesen, der die Kooperationskosten überproportional trägt, da sich Kooperation auch ohne einen solchen Hegemon rentiert.

<sup>50</sup> RITTBERGER, Volker und ZANGL, Bernhard: „Internationale Organisationen – Politik und Geschichte“, S. 41

Die Kooperationswahrscheinlichkeit hängt also von den Interessenskonstellationen der involvierten Staaten ab. Die Vereinten Nationen wurden vorrangig mit der Zielsetzung gegründet, den Weltfrieden und die internationale Sicherheit zu wahren (Art. 1 Abs. 1 UN-Charta). Dieses Ziel spiegelt das gemeinsame Interesse der die Vereinten Nationen gründenden Staaten wider. Der Sicherheitsrat trägt nach Art. 24 UN-Charta die Hauptverantwortung für die Wahrung des Weltfriedens, alle Mitgliedstaaten haben sich dazu verpflichtet die Beschlüsse des Sicherheitsrates als bindend anzuerkennen und durchzuführen (Art. 25).

Wenn sich jedoch die Legitimitäts- und Repräsentativitätskritik der von der Jalta-Formel nicht profitierenden Staaten am Sicherheitsrat und seinen Resolutionen verschärfen und mit einem Bedeutungsverlust des Rates einhergehen sollte, dann könnte unter Umständen der Kooperationszweck nicht mehr erfüllt werden. Denn wenn die Beschlüsse des Sicherheitsrates nicht mehr befolgt werden, wären die VN wie paralysiert. In einem solchen Fall könnte es im Interesse der sich im Moment gegen eine Reform des Rates sträubenden ständigen Sicherheitsratsmitglieder liegen, eine Verbesserung des Sicherheitsrates in puncto Effektivität, Repräsentativität und Legitimität nicht weiter zu blockieren, um die positiven Kooperationseffekte nicht zu gefährden.

## **Schlussfolgerungen**

Exemplarisch sind in der vorliegenden Seminararbeit zwei Felder der Reformbemühungen umrissen worden: Dabei wurde sowohl auf das geglückte Beispiel der Reform der Menschenrechtskommission mit der Gründung des Menschenrechtsrates im Jahr 2006 sowie auf die noch ausstehende Reform des Sicherheitsrates eingegangen. Nach der Beleuchtung des empirischen Befundes wurde der inhaltliche Bogen zu kooperationstheoretischen Perspektiven geschlagen, die das Verhalten der involvierten Akteure und die Erfolgsaussichten für eine Reform der Vereinten Nationen erklären. Somit konnte eine von Theorie und Empirie getragene Analyse der vergangenen und gegenwärtigen Reformanstrengungen innerhalb der Vereinten Nationen entwickelt werden, die in beiden Teilen sowohl zu einem optimistischen als auch zu einem pessimistischen, also zu einem ambivalenten, Befund gelangt: Auf der einen Seite stehen die gelungene Reform der Menschenrechtskommission und der interessenbasierte Ansatz, der selbst eine die sensibelsten Sicherheitsinteressen der fünf ständigen Ratsmitglieder tangierende Sicherheitsratsreform kooperationstheoretisch zu erklären vermag. Auf der anderen Seite sind die empirisch beobachtbaren Interessen-Divergenzen hinsichtlich einer Reform des Sicherheitsrates noch immer beträchtlich und der machtbasierte Ansatz stützt gleichsam eine pessimistische Einschätzung der Reformchancen und der Reformwilligkeit der staatlichen Akteure.

# Literaturverzeichnis

---

*Tilman M. Dralle, August 2010*

## **UN-Dokumente**

Bericht der Hochrangigen Gruppe für Bedrohungen, Herausforderungen und Wandel: „Eine sicherere Welt: Unsere gemeinsame Verantwortung“, UN-Dok. A/59/565, Dezember 2004

Bericht des UN-Generalsekretärs, „In größerer Freiheit: Auf dem Weg zu Entwicklung, Sicherheit und Menschenrechten für alle“, UN-Dok. A/59/2005, 21. März 2005

Bericht des UN-Generalsekretärs, „Strengthening of the United Nations: an agenda for further change“, UN-Dok. A/57/387, 9. September 2002

Bericht der „Informal Working Group on Documentation and Other Procedural Questions“, UN-Dok. S/2006/507, 19. Juli 2006

Generalversammlung, UN-Dok. A/RES/48/26, 3. Dezember 1993

Generalversammlung, UN-Dok. A/RES/55/2, „United Nations Millennium Declaration“

Generalversammlung, UN-Dok. A/RES/60/1, „2005 World Summit Outcome“, 16.9.2005

Generalversammlung, UN-Dok. A/RES/60/251, 15. März 2006

Generalversammlung, UN-Dok. A/DEC/62/557, 7. Oktober 2008

Resolution 5/1 des Menschenrechtsrates der Vereinten Nationen, 18. Juni 2007

12. Sondersitzung des MRR am 15. und 16. Oktober 2009, Sitzungsbericht: UN-Dok. A/HRC/S-12/1, auf der Sondersitzung gefasste Resolution: UN-Dok. A/HRC/RES/S-12/1

## **Monographien**

GAREIS, Sven Bernhard und VARWICK, Johannes: „Die Vereinten Nationen – Aufgaben, Instrumente und Reformen“, 4. Auflage, 2006

KRELL, Gert: „Weltbilder und Weltordnung – Einführung in die Theorie der Internationalen Beziehungen“, 3. Auflage, 2004, S. 239-264 sowie S. 145-180

RITBERGER, Volker und ZANGL, Bernhard: „Internationale Organisationen – Politik und Geschichte“, 3. Auflage, 2003

## Aufsätze

BERWEEN, Mohamed: „Democratization of the UN: Isn't it Time for Structural Reform at the United Nations?“, in: *The Review of International Affairs*, 2:2, 2002, S. 40-62

LUCK, Edward C.: „How Not to Reform the United Nations“, in: *Global Governance*, 11:4, 2005, S. 407-414

MEARSHEIMER, John: „The False Promise of International Institutions“, in: *International Security*, 19:3, 1995, S. 5-49

RUDOLF, Beate: „United Nations Commission on Human Rights/United Nations Human Rights Council“, in: *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*

RUDOLF, Beate und RAUE, Julia: „Bewährtes verteidigen und verbessern – Zur Zukunft der Sondermechanismen der UN-Menschenrechtskommission“, in: *Vereinte Nationen*, 54:1-2, 2006, S. 12-18

STEDMAN, Stephen John: „UN transformation in an era of soft balancing“, in: *International Affairs*, 83:5, 2007, S. 933-944

THEISSEN, Gunnar: „Mehr als nur ein Namenswechsel. Der neue Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen.“, in: *Vereinte Nationen*, 54:4, 2006, S. 138-146

## Beiträge aus Sammelbänden

CARONI, Martina und MEYER, Tobias D.: „Vom Kriegsbündnis zur Sicherung des Weltfriedens und der Förderung der Menschenrechte – Die Entstehung und Gründungsziele der Vereinten Nationen“, in: MÜNK, Hans J. (Hrsg.), „Die Vereinten Nationen sechs Jahrzehnte nach ihrer Gründung – Bilanz und Reformperspektiven“, 2008, S. 1-28

KLEIN, Eckart und BRUER, Marten: „(Un-)Vollendete Reformschritte in den Vereinten Nationen: die Beispiele Sicherheitsrat und Menschenrechtsrat“, in: MÜNK, Hans J. (Hrsg.), „Die Vereinten Nationen sechs Jahrzehnte nach ihrer Gründung – Bilanz und Reformperspektiven“, 2008, S. 75-116

KNAPP, Manfred: „Die Rolle der Vereinten Nationen in den internationalen Beziehungen“, in: ders. und KRELL, Gert (Hrsg.), „Einführung in die Internationale Politik. Studienbuch“, 4. Auflage, 2004, S. 514-543

VARWICK, Johannes: „Die Reform der Vereinten Nationen – politikwissenschaftliche Perspektiven“, in: VARWICK, Johannes und ZIMMERMANN, Andreas (Hrsg.), „Die Reform der Vereinten Nationen – Bilanz und Perspektiven“, Veröffentlichungen des Walther-Schücking-Instituts für Internationales Recht an der Universität Kiel, Band 162, S. 15-32

RITTBERGER, Volker und BAUMGÄRTNER, Heiko: „Die Reform des Weltsicherheitsrats – Stand und Perspektiven“, in: VARWICK, Johannes und ZIMMERMANN, Andreas (Hrsg.), „Die Reform der Vereinten Nationen – Bilanz und Perspektiven“, Veröffentlichungen des Walther-Schücking-Instituts für Internationales Recht an der Universität Kiel, Band 162, S. 47-66

VOLGER, Helmut: „Die Reform der Vereinten Nationen“, in: VOLGER, Helmut (Hrsg.), „Grundlagen und Strukturen der Vereinten Nationen“, 2007, S. 487-571

### **Internet-Quellen**

Homepage der ständigen Vertretung Deutschlands bei den Vereinten Nationen,  
online: <http://www.new-york-un.diplo.de/Vertretung/newyorkvn/en/05/Candidature.html>

Internetseite der Generalversammlung, Wahlen zum Menschenrechtsrat, 64. Sitzung der GA,  
<http://www.un.org/ga/64/elections/hrc/index.shtml>

Letter from the Chair of the Intergovernmental Negotiations On Security Council Reform, 26.  
Mai 2010, online abrufbar unter <http://www.un.org/ga/president/64/issues/screform.shtml>