Erschienen in: Die Vereinten Nationen sechs Jahrzehnte nach ihrer Gründung : Bilanz und Reformperspektiven / Hans J. Münk (Hrsg.). - Berlin [u.a.] : Lang, 2008. - S. 75-116. - ISBN 978-3-03911-489-4

(Un-)Vollendete Reformschritte in den Vereinten Nationen: die Beispiele Sicherheitsrat und Menschenrechtsrat

ECKART KLEIN/MARTEN BREUER

I. Einführung

Die Reform der Vereinten Nationen «an Haupt und Gliedern» ist ein Dauerthema. Die Zahl der vorgelegten Reformentwürfe geht in die Legion und ist kaum mehr zu überblicken.[1] Die Schöpfer der UN-Charta selbst gingen noch davon aus, dass es bereits innerhalb der nächsten fünf bis zehn Jahre nach Gründung der Vereinten Nationen zu einer Chartarevision kommen werde. Die Aussicht hierauf war sogar ein wesentliches Motiv für die kleineren und mittleren Staaten, die sog. Jalta-Formel – also das Vetorecht der ständigen Sicherheitsratsmitglieder in allen Nichtverfahrensfragen – zu akzeptieren.[2] Dabei verkannten sie allerdings, dass die ständigen Mitglieder, einmal im Besitz des Vetorechts, es nicht zulassen würden, dieses wieder zur Disposition zu stellen. Die privilegierte Stellung der «Permanent Five» (P-5) führt zu einer Art «Ewigkeitsgarantie», sie hat zur Folge, dass jede Diskussion um eine Reform des Sicherheitsrats sinnvollerweise nur im Sinne einer *Erweiterungs*debatte geführt werden kann.[3] Der Status der ständigen Mitglieder ist ein *fait accompli*, der hinge-

1 Vgl. allein die Reform des Sicherheitsrats betreffend die Auflistung der verschiedenen Reformentwürfe bei *Fröhlich, Hüfner, Märker*, Reform, Anhang A.

2 Vgl. *Karl, Mützelburg, Witschel*, in: *Simma* (Hrsg.), Charter, Vol. II, Art. 109 Rn. 5 m.w.N.

3 Zutreffend *Hofstötter*, ZaöRV 66 (2006) 143–165 (147).

Konstanzer Online-Publikations-System (KOPS)
URN: http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:bsz:352-241158

nommen werden muss, mag er heute auch noch so sehr als Anachronismus[4] und ständiger Stein des Anstoßes erscheinen.

Die Aussicht auf eine grundlegende Chartarevision nach spätestens zehn Jahren hat sich nicht erfüllt, obwohl gem. Art. 109 Abs. 3 SVN die Einberufung einer Revisionskonferenz automatisch auf der Tagesordnung der 10. Jahrestagung der Generalversammlung stand und die Mehrheitsanforderungen für die Einberufung im Vergleich zum sonstigen (Revisions-)Verfahren nach Art. 109 Abs. 1 SVN deutlich abgesenkt waren. In der Generalversammlung setzte sich jedoch die Auffassung durch, dass die Zeit für die Abhaltung einer grundlegenden Revisionskonferenz politisch ungünstig sei. Daher wurde zunächst nur ein Preparatory Committee eingesetzt,[5] das bis 1967 tagte und dessen Mandat dann nicht weiter verlängert wurde. Heute ist Art. 109 Abs. 3 SVN historisch überholt.[6]

Unterhalb der Generalrevision ist es nach der allgemeinen Änderungsbestimmung des Art. 108 SVN bislang zu nur drei Chartaänderungen gekommen. Diese trugen jeweils dem Umstand Rechnung, dass sich infolge der Entkolonialisierung die Mitgliederzahl der Vereinten Nationen mittlerweile stark erhöht hatte und die Staaten des Südens in den UN-Organen deutlich unterrepräsentiert waren. Infolgedessen wurde die Zahl der nichtständigen Sicherheitsratsmitglieder von sechs auf zehn erhöht,[7] die Zahl der Mitglieder im Wirtschafts- und Sozialrat (ECOSOC) stieg von zunächst 18 auf später 27[8] und heute 54.[9] Die Änderung in der Zusammensetzung des Sicherheitsrates ist in gewisser Weise bemerkenswert, gaben doch darin die ständigen Mitglieder einen Teil ihrer Macht ab, indem sie nun erstmals von den nichtständigen Mitgliedern überstimmt werden konnten.[10]

4 Vgl. *Fassbender*, in: Jahrbuch Öffentliche Sicherheit 2006/2007, 551–559 (555).
5 Vgl. GA Res. 992 (X) vom 21.11.1955.
6 Vgl. *Karl, Mützelburg, Witschel*, in: *Simma* (Hrsg.), Charter, Vol. II, Art. 109 Rn. 20.
7 GA Res. 1991A (XXVIII) vom 17.12.1963.
8 GA Res. 2101 (XX) vom 20.12.1965.
9 GA Res. 2847 (XXVI) vom 20.12.1971.
10 Vgl. *Geiger*, in: *Simma* (Hrsg.), Charter, Vol. I, Art. 23 Rn. 14.

Freilich betraf dies nur die nicht vom Vetorecht erfassten Verfahrensfragen, und das sog. doppelte Veto – d. h. die Praxis des Sicherheitsrats, nach der die Einstufung als Verfahrens- oder als sonstige Frage ihrerseits dem Vetorecht unterliegt[11] – garantierte den P-5, in keiner wirklich wesentlichen Frage überstimmt zu werden.

Von diesen Änderungen einmal abgesehen, machte der einsetzende Kalte Krieg substantielle Reformen der Vereinten Nationen zu einem unerreichbaren Unterfangen. Umso größer waren daher die Erwartungen, als das Ende des Kalten Krieges Anfang der 1990er Jahre den Ost-West-Gegensatz entfallen ließ und im Januar 1992 der Sicherheitsrat erstmals (und einstweilen letztmals) in der Geschichte der Vereinten Nationen auf der Ebene der Staats- und Regierungschefs zusammentrat.[12] Es folgte die Einsetzung mehrerer Arbeitsgruppen, darunter mit Blick auf die Reform des Sicherheitsrats die der «Open-Ended Working Group on the Question of the Equitable Representation on and Increase in the Membership of the Security Council and Other Matters related to the Security Council».[13] So endlos wie der Titel dieser Arbeitsgruppe waren freilich auch deren Verhandlungen, ohne dass es dabei zu konkreten Ergebnissen gekommen wäre. Einzig der 1997 vorgelegte sog. Razali-Plan,[14] benannt nach dem damaligen Präsidenten der Generalversammlung und Vorsitzenden der Open-Ended Working Group, schien zunächst gewisse Realisierungschancen zu haben, scheiterte aber letztlich am Widerstand einer von Italien angeführten Staatengruppe, wobei sich Italien maßgeblich gegen eine ständige Ratsmitgliedschaft Deutschlands und Japans wandte, da es hierdurch seinen eigenen Status herabgemindert

11 Vgl. Erklärung von San Francisco vom 7.6.1945 unter II.2., abgedruckt in: *Simma* (Hrsg.), Charter, Vol. I, Art. 27 Rn. 154. Das «Doppelveto» wird seit langem nicht mehr angewendet; zu den Gründen *Klein*, in: *Graf Vitzthum* (Hrsg.), Völkerrecht, 265–385 (330f).

12 Vgl. *Fassbender*, in: MPUNYB 7 (2003) 183–218 (187–188).

13 Vgl. A/RES/48/26 vom 3.12.1993; hierzu näher *Winkelmann*, in: MPUNYB 1 (1997) 35–90.

14 Vgl. A/51/47, Annex II; Wiederabdruck bei: *Andreae*, Reform, 275–277.

sah.[15] So kam es, dass Generalsekretär Kofi Annan im September 2002 mit deutlicher Ernüchterung feststellte, die Open-Ended Working Group sei trotz ihrer beinahe zehnjährigen Tätigkeit «von der Einigung auf eine Formel, die die Erhöhung der Zahl der Mitglieder des Sicherheitsrats ermöglichen würde, noch weit entfernt.»[16] An die Inangriffnahme einer echten Sicherheitsratsreform, so schien es, war jedenfalls in näherer Zukunft nicht zu denken.[17]

Nimmt man noch den zur selben Zeit von US-Präsident Bush prognostizierten vollständigen Bedeutungsverlust der Vereinten Nationen hinzu, sollten sich diese gegenüber dem Irak nicht zu härteren Maßnahmen bereitfinden,[18] muss es mehr als wundernehmen, dass gerade einmal gut zwei Jahre später die Zeichen für eine Realisierung grundlegender UN-Reformen so günstig zu stehen schienen wie nie zuvor.[19] Was war geschehen? Ende 2003 hatte Generalsekretär Annan eine «Hochrangige Gruppe für Bedrohungen, Herausforderungen und Wandel» eingesetzt, in deren 2004 veröffentlichtem Bericht das Thema neuartiger Friedensbedrohungen infolge des 11. September in geschickter Weise mit der Reform der Vereinten Nationen – nicht allein des Sicherheitsrates – verknüpft wurde.[20] Dessen Ergebnisse wurden vom Generalsekretär im März 2005 mit einem eigenen

15 Vgl. *Volger*, in: *ders.* (Hrsg.), Grundlagen, 487–571 (498).

16 Vgl. den Bericht des Generalsekretärs vom 9.9.2002 «Stärkung der Vereinten Nationen: Eine Agenda für weitere Veränderungen», A/57/387, Rn. 20.

17 Vgl. *Fassbender*, in: MPUNYB 7 (2003) 183–218 (216): «it is unlikely that there will be a similar ‹window of opportunity› any time soon».

18 Rede von Präsident Bush vor der Generalversammlung vom 2.9.2002, A/57/PV.2, 8: «Will the United Nations serve the purpose of its founding, or will it be irrelevant?»

19 Vgl. *Winter*, Info-Brief, 18. Noch am 20.6.2005 sprach Generalsekretär Annan von einer «once-in-a-generation opportunity», vgl. www.un.org/apps/sg/sgstats.asp?nid=1525; hierzu auch *Schrijver*, IOLR 2 (2005) 271–275.

20 «Eine sicherere Welt: Unsere gemeinsame Verantwortung» (engl.: «A More Secure World. Our Shared Responsibility»), Bericht der Hochrangigen Gruppe für Bedrohungen, Herausforderungen und Wandel vom 2.12.2004, A/59/565; hierzu *von Einsiedel*, VN 53 (2005) 5–12; *Fassbender*, Global Issue Papers No. 17.

Bericht nochmals untermauert.[21] Auf dem im September 2005 stattfindenden «Millenium+5»-Gipfel – der Nachfolgekonferenz zu dem Millenniumsgipfel von 2000 – hoffte man, die Dynamik für eine grundlegende UN-Reform nutzen zu können.

Das Ergebnis des 2005er Treffens blieb allerdings weit hinter den hochgesteckten Erwartungen zurück. Zeitweise sah es gar nach einem gänzlichen Scheitern aus, ein Abschlussdokument drohte nicht zustande zu kommen.[22] Entsprechend bescheiden nimmt sich das «Ergebnis des Weltgipfels 2005» aus.[23] Am greifbarsten waren noch die Beschlüsse zur Errichtung einer Kommission für Friedenskonsolidierung (Peacebuilding Commission)[24] sowie zur Ersetzung der bis-

21 Bericht des Generalsekretärs «In größerer Freiheit: Auf dem Weg zu Entwicklung, Sicherheit und Menschenrechten für alle» (engl.: «In Larger Freedom. Towards Development, Security and Human Rights for All») vom 21.3.2005, A/59/2005.

22 Vgl. *Fröhlich*, in: *MenschenRechtsZentrum, Forschungskreis Vereinte Nationen* (Hrsg.), Chancen, 2006, 45–59 (55–57).

23 A/60/1 vom 16.9.2005. Im Folgenden werden nur die reformrelevanten Ergebnisse berücksichtigt, auf andere Aspekte – wie etwa die Anerkennung einer «responsibility to protect» – kann hier nur verwiesen werden, näher dazu *Fröhlich*, in: *Varwick, Zimmermann* (Hrsg.), Reform, 167–186.

24 Ergebnis des Weltgipfels 2005 (Fn. 23), Rn. 98. Die Kommission für Friedenskonsolidierung ist als ein zwischenstaatliches Beratungsorgan durch parallele Resolutionen von Generalversammlung und Sicherheitsrat errichtet worden (vgl. A/RES/60/180 v. 20.12.2005; S/RES/1645 (2005) v. 20.12.2005). Ihr Organisationsausschuss setzt sich aus sieben Sicherheitsratsmitgliedern (einschließlich der ständigen Mitglieder), sieben ECOSOC-Mitgliedern, fünf der zehn größten Zahler von Pflichtbeiträgen zu den UN-Haushalten und von freiwilligen Beiträgen für die Fonds, Programme und Organisationen der Vereinten Nationen, fünf der zehn größten Steller von Militärpersonal und Zivilpolizei der UN-Missionen sowie sieben zusätzlichen Mitgliedern zusammen. Ziel ist es, einen institutionellen Mechanismus zu schaffen, «um den besonderen Bedürfnissen von Ländern, die einen Konflikt überwunden haben, im Hinblick auf Wiederherstellung, Wiedereingliederung und Wiederaufbau zu entsprechen und ihnen dabei behilflich zu sein, die Grundlagen für eine nachhaltige Entwicklung zu schaffen» (so die gleichlautenden Präambeln zu den genannten Resolutionen). Vertiefend *Gareis*, in: *Varwick, Zimmermann* (Hrsg.),

herigen Menschenrechtskommission durch einen Menschenrechtsrat; beide Gremien haben im Juni 2006 ihre Arbeit aufgenommen. Befürwortet wurden im Abschlussdokument ferner die Abschaffung des seit dem 1. November 1994 nicht mehr tagenden Treuhandrates (Art. 86–91 SVN) sowie die Streichung der obsolet gewordenen sog. Feindstaatenklausel in der UN-Charta (vgl. Art. 53, 77 und 107 SVN). Allerdings bedarf es zur Umsetzung dieser Beschlüsse noch der Verabschiedung förmlicher und von den Mitgliedstaaten zu ratifizierender Änderungsresolutionen durch die Generalversammlung (vgl. Art. 108 SVN), deren Zustandekommen einstweilen ungewiss ist.[25] Gänzlich inhaltsarm bleibt das Abschlussdokument hinsichtlich der eigentlichen Reformbestrebungen, insbesondere was die Reform des Sicherheitsrates angeht. Hier findet sich nur die UN-übliche Rhetorik («Wir unterstützen eine baldige Reform des Sicherheitsrats [...], um ihn repräsentativer, effizienter und transparenter zu gestalten [...]»).[26]

Ist das «window of opportunity» für tiefgreifendere Reformen also bis auf Weiteres wieder verschlossen?[27] Der Gang der Ereignisse 2004/2005 lehrt, dass Aussagen in diesem Bereich mit einem extrem hohen Prognoserisiko befrachtet sind und einzelne Reforminitiativen eine Dynamik entfalten können, die zuvor für unmöglich gehalten wurde. Erforderlich und lohnend erscheint es daher, sich die Parameter zu vergegenwärtigen, die das Gelingen einer solchen Reform befördern oder eben auch verhindern können (dazu unter 2.). Darüber hinaus soll eines der wenigen greifbaren Ergebnisse des Weltgipfels 2005, der Menschenrechtsrat, dahingehend gewürdigt werden, ob die

---

Reform, 187–199; *Thallinger*, GLJ 8 (2007) 681–710; *Weinlich*, VN 54 (2006) 2–11.

25 Vgl. *Eitel*, in: *Varwick, Zimmermann* (Hrsg.), Reform, 315–331 (318).

26 Ergebnis des Weltgipfels 2005 (Fn. 23), Rn. 153; *Fassbender*, IOLR 2 (2005) 391–402 (391), spricht in diesem Zusammenhang von «a deep disappointment».

27 So eine verbreitete Einschätzung, vgl. etwa *Gareis*, VN 54 (2006) 147–152 (151–152); *Rittberger, Baumgärtner*, in: *Varwick, Zimmermann* (Hrsg.), Reform, 47–66 (47); anders etwa *Hofstötter*, ZaöRV 66 (2006) 143–165 (163).

neu geschaffene Institution den an sie gerichteten Erwartungen gerecht geworden ist (3.).

II. Die Reform des Sicherheitsrates

Um die heutigen Realisierungschancen für eine Reform des Sicherheitsrates besser einschätzen zu können, erscheint es geboten, dem Verlauf der jüngsten Reformanstrengungen etwas detaillierter nachzugehen, als dies in dem allgemeinen Überblick geschehen konnte. Folgende Stationen sind zu unterscheiden:

1. Der Bericht der Hochrangigen Gruppe für Bedrohungen, Herausforderungen und Wandel

Ausgangspunkt der jüngsten Reformdebatte war, wie erwähnt, der Bericht «Eine sicherere Welt: Unsere gemeinsame Verantwortung»[28] der Hochrangigen Gruppe für Bedrohungen, Herausforderungen und Wandel vom Dezember 2004. Da sich die Gruppe nicht auf einen einheitlichen Vorschlag hatte einigen können, präsentierte sie zwei Alternativmodelle, die als «Modell A» und «Modell B» bezeichnet wurden und die für den weiteren Diskussionsverlauf prägend blieben. Modell A sah eine Erweiterung des Sicherheitsrates um sechs ständige und drei nichtständige auf insgesamt 24 Mitglieder vor, wobei von den neuen ständigen Sitzen auf Afrika sowie die asiatisch-pazifische Gruppe jeweils zwei, auf Europa und Amerika jeweils ein Sitz entfallen sollte. Ein Vetorecht zugunsten der neuen ständigen Sicherheitsratsmitglieder war ausgeschlossen. Nach dem Modell B sollte der Sicherheitsrat ebenfalls auf 24 Mitglieder erweitert werden, allerdings nur um nichtständige Mitglieder, wobei acht

28 Siehe oben Fn. 20 (zur Reform des Sicherheitsrates Rn. 244–260).

der neun hinzugekommenen Sitze mit einer verlängerten Amtszeit (vier Jahre statt wie bisher zwei Jahre, Art. 23 Abs. 2 Satz 1 SVN) ausgestattet sein und das Verbot der Wiederwahl (Art. 23 Abs. 2 Satz 3 SVN) für sie nicht gelten sollte. Auf diese Weise würde die Möglichkeit «halbständiger» (semipermanenter) Sitze geschaffen, welche gleichmäßig auf die vier[29] genannten Regionalgruppen verteilt sein sollten. Von dieser Differenzierung abgesehen ging der Bericht allgemein von der Notwendigkeit aus, die Zusammensetzung des Sicherheitsrates im Jahr 2020 einer erneuten Überprüfung zu unterziehen. Das Vetorecht in seiner bisherigen Form sollte unangetastet bleiben, allerdings bat die Gruppe die P-5 um eine Selbstverpflichtung des Inhalts, dass diese in Fällen von Völkermord und massiven Menschenrechtsverletzungen den Gebrauch des Vetos unterlassen würden. Eine Ausweitung des Vetorechts wurde ausdrücklich abgelehnt. Schließlich enthält der Bericht Vorschläge für die Einführung einer nicht rechtsverbindlichen «Vorabstimmung», durch die die Sicherheitsratsmitglieder zu einer öffentlichen Erläuterung ihrer Stimmrechtsausübung veranlasst werden könnten. Allgemein plädierte die Gruppe für eine Erhöhung der Transparenz und der Rechenschaftspflicht des Rates.

2. *«In größerer Freiheit»*

Kofi Annan ergriff in seinem Bericht «In größerer Freiheit»[30] vom März 2005 für keines der beiden Alternativmodelle Partei, sondern forderte die Mitgliedstaaten auf, beide Optionen «oder alle anderen auf der Grundlage des einen oder anderen Modells entstandenen, im Hinblick auf die Größe und Ausgewogenheit des Rates tragfähigen Vorschläge zu prüfen» und sich noch vor dem Gipfel im September

29 Die von der sonstigen UN-Praxis abweichende Gliederung in vier statt fünf Regionalgruppen bildete eines der Umsetzungshindernisse des Berichts, vgl. *Winkelmann*, in: *Varwick, Zimmermann* (Hrsg.), Reform, 67–83 (73).

30 Siehe oben Fn. 21 (zur Reform des Sicherheitsrates Rn. 167–170).

2005 auf ein Modell zu einigen. Hierzu ist es, wie erwähnt, nicht gekommen.

3. Konkurrierende Resolutionsentwürfe

Ausschlaggebend hierfür war der Umstand, dass es keinem der nachfolgend in der Generalversammlung präsentierten Resolutionsentwürfe gelang, eine Mehrheit hinter sich zu vereinen.

3.1 Der Entwurf der «G-4»

Als erstes legte eine Gruppe von 27 Staaten unter der Führung der vier Aspiranten auf einen ständigen Sitz im Sicherheitsrat Brasilien, Deutschland, Indien und Japan («Group of Four» oder «G-4») einen Entwurf[31] vor. Dieser ging von einer Erhöhung der Mitgliederzahl im Sicherheitsrat um zehn aus, darunter sechs ständige und vier nichtständige Mitglieder. Die neuen ständigen Sitze sollten nach dem Schlüssel 2:2:1:1 auf Afrika, Asien, Lateinamerika und die Karibik sowie Westeuropa und andere Staaten verteilt werden, die nichtständigen mit jeweils einem Sitz auf Afrika, Asien, Osteuropa sowie Lateinamerika und die Karibik. In dem am 7. Juli 2005 eingebrachten Entwurf heißt es weiter hinsichtlich des Vetorechts, dass die neuen ständigen Mitglieder «dieselben Verantwortlichkeiten und Pflichten wie die derzeitigen ständigen Mitglieder haben sollten», das Vetorecht aber «so lange nicht ausüben würden, bis über die Frage der Ausweitung des Vetorechts auf die neuen ständigen Mitglieder im Rahmen der nach Ziffer 7 vorgesehenen Revision entschieden worden ist». Die angesprochene Revision sollte fünfzehn Jahre nach dem Inkrafttreten der Änderungen stattfinden. Mit diesem Formelkompromiss – Verleihung des (materiellen) Vetorechts, jedoch zugleich Verpflichtung zu seinem Nichtgebrauch bis zur Abhaltung einer weiteren Revisionskonferenz – sollte den Bedenken derjenigen Staaten Rechnung getragen werden, die einer Ausweitung des Vetorechts prinzipiell

31 A/59/L.64 vom 6.7.2005.

ablehnend gegenüberstanden. Noch in einem Vorentwurf vom 16. Mai 2005[32] findet sich dieser Passus nicht, wurde also von einem vollen Vetorecht auch zugunsten der neuen ständigen Mitglieder ausgegangen. Insgesamt betrachtet basiert der G-4-Entwurf wesentlich auf dem Modell A, mit gewissen Abstrichen bezüglich der Zahl der neu aufzunehmenden Mitglieder sowie des Vetorechts. In Übereinstimmung mit dem Bericht der Hochrangigen Gruppe plädiert der Entwurf ferner für eine Erhöhung der Transparenz in der Arbeitsweise des Sicherheitsrats und macht hierfür eine ganze Reihe konkreter Vorschläge wie etwa die regelmäßige Abhaltung öffentlicher Sitzungen, Verbesserung des Zugangs für Nichtmitgliedstaaten usw.

3.2 «Uniting for Consensus»

Das erklärte Streben einiger Staaten nach ständiger Mitgliedschaft im Sicherheitsrat rief, wie nicht anders zu erwarten war, den Widerstand konkurrierender Nachbarmächte hervor. Dass Italien einer ständigen Mitgliedschaft Deutschlands und Japans ablehnend gegenüberstand, hatte sich schon beim Scheitern des Razali-Plans Mitte der 1990er Jahren abgezeichnet. Hierfür ist zu berücksichtigen, dass sowohl Italien als auch Japan und später dann das Deutsche Reich ständige Mitglieder im Völkerbundrat gewesen waren, so dass die Aufnahme dieser für jenes als Herabsetzung erscheinen musste. Hinzu kam regionales Konkurrenzdenken im Verhältnis der europäischen Nachbarn Italien und Deutschland.[33] Vergleichbare Rivalitäten bestanden auch zwischen anderen Staaten: So traf eine etwaige ständige Mitgliedschaft Indiens auf den erbitterten Widerstand von Pakistan; Argentinien, Kolumbien und Mexiko wandten sich gegen Brasilien.[34] Die im UN-Jargon schon seit längerem als «Coffee Club»[35] bekannte Staatengruppe um Italien, jetzt allerdings in offensichtlicher Anleh-

32 Abrufbar unter www.un.org/Depts/german/gv-sonst/draftres-screform.pdf.

33 Detailliert zu den Motiven Italiens auch *Andreae*, Reform, 250–256.

34 Diese Antagonismen haben eine lange Tradition, vgl. *Fassbender*, in: MPUNYB 7 (2003) 183–218 (202).

35 Zum Hintergrund dieses Namens *Andreae*, Reform, 182.

nung an die legendäre «Uniting for Peace»-Resolution[36] unter dem programmatischen Namen «Uniting for Consensus» firmierend,[37] brachte demgemäß einen Gegenentwurf zum G-4-Vorschlag ein.

Inhaltlich orientiert sich der Resolutionsentwurf[38] wesentlich am Modell B der Hochrangigen Gruppe. Vorgeschlagen wird eine Erhöhung der Sicherheitsratssitze auf 25 (insoweit wie im G-4-Entwurf), freilich nur um nichtständige Mitglieder. Für diese soll insgesamt das Verbot der Wiederwahl entfallen. Stattdessen wird empfohlen, dass jede der fünf bestehenden geographischen Gruppen «Vereinbarungen zwischen ihren Mitgliedern beschließt, die für die der Gruppe zugewiesenen Sitze die Wiederwahl oder Rotation ihrer Mitglieder regeln». Von den genannten Gruppen sollten auf Afrika sechs nichtständige Sitze entfallen, auf Asien fünf, auf Lateinamerika und die Karibik vier, auf Westeuropa und andere Staaten drei sowie auf Osteuropa zwei. Gefordert werden ferner Zurückhaltung beim Gebrauch des Vetos, Steigerung der Transparenz bei der Beschlussfassung, Verbesserung der Zugangsrechte für Nichtmitglieder sowie die Verabschiedung einer endgültigen Geschäftsordnung.

3.3 Der Entwurf der AU-Staaten

Angesichts dieser Ausgangslage war klar, dass der Haltung der afrikanischen Staaten eine ausschlaggebende Bedeutung zukommen würde.[39] Sollte es einem der Resolutionsentwürfe gelingen, den afrikanischen Kontinent hinter sich zu bringen, bestanden echte Chancen zu einer erfolgreichen Abstimmung in der Generalversammlung. Allein, es kam anders, da sich die Staaten der Afrikanischen Union (AU) entschlossen, einen eigenen Resolutionsentwurf vorzulegen.[40] Dieser sah eine Erhöhung der Sicherheitsratssitze auf 26 vor einschließlich sechs neuer ständiger Sitze (zwei für Afrika, zwei für

36 GA Res. 377 (V) vom 3.11.1950.
37 Vgl. *Hofstötter*, ZaöRV 66 (2006) 143–165 (152).
38 A/59/L.68 vom 21.7.2005.
39 Vgl. *Winkelmann*, in: *Varwick, Zimmermann* (Hrsg.), Reform, 67–83 (81).
40 A/59/L.67 vom 14.7.2005.

Asien, einer für Osteuropa, einer für Lateinamerika und die Karibik, einer für Westeuropa und sonstige Staaten). Den neuen ständigen Mitglieder sind dieselben Vorrechte einzuräumen wie den derzeitigen ständigen Mitgliedern, einschließlich des Vetorechts. Weitere Vorschläge enthält der Entwurf nicht.

Da angesichts der Mehrheitsverhältnisse in der Generalversammlung keiner der Entwürfe Aussicht auf Erfolg hatte, wurden sie erst gar nicht zur Abstimmung gestellt.[41] In der 60. Generalversammlung wurden der afrikanische sowie der G-4-Entwurf – letzterer freilich ohne die Unterstützung Japans – erneut eingebracht,[42] ohne dass es zu einer Abstimmung gekommen wäre.

4. *Der Al Khalifa-Vorstoß*

Nach dem enttäuschenden Ausgang des Millennium+5-Gipfels machte sich, wie erwähnt, die Einschätzung breit, dass es in absehbarer Zeit zu erneuten Anstrengungen in Sachen Sicherheitsratsreform nicht kommen würde. Umso erstaunlicher war deshalb für viele, als die Präsidentin der Generalversammlung, Scheicha Al Khalifa, im Frühjahr 2007 eine Gruppe von fünf Vermittlern einsetzte mit dem Auftrag, in Konsultationen mit den Mitgliedstaaten die Möglichkeiten für einen Durchbruch in der Sicherheitsratsreformfrage auszuloten und hierüber einen Bericht vorzulegen, der fünf Kernfragen behandeln sollte: Kategorien der Mitgliedschaft, die Frage des Vetorechts, die Frage der regionalen Repräsentation, die Größe des erweiterten Sicherheitsrats sowie dessen Arbeitsmethoden und Beziehung zur Generalversammlung.

41 Vgl. *Volger*, in: *ders.* (Hrsg.), Grundlagen, 487–571 (527–529).

42 A/60/L.41 vom 14.12.2005; A/60/L.46 vom 5.1.2006; hierzu *Volger*, in: *ders.* (Hrsg.), Grundlagen, 487–571 (542).

Der am 19. April 2007 vorgelegte Bericht[43] unternimmt nicht den Versuch, einen einzigen Kompromissvorschlag vorzulegen, sondern zeigt vielmehr verschiedene Optionen auf «that Member States might want to further discuss in order to explore feasible solutions for the way forward». Der Bericht gibt in einer Art «allgemeinem Teil» («Notions on the Way Forward») die gemeinsame Position aller fünf Vermittler wieder, die daran anschließenden Einzelberichte zu den genannten fünf Kernfragen reflektieren hingegen nur die Meinung des jeweiligen Vermittlers. Allgemein ist der Bericht dadurch gekennzeichnet, dass er zur Überwindung der in den Resolutionsentwürfen sichtbar gewordenen Gegensätze eine vorübergehende Lösung bis zu einem festzusetzenden Überprüfungsdatum empfiehlt, welche es den Mitgliedstaaten gestatten würde, ihre ursprünglichen Forderungen aufrecht zu erhalten. Ein solcher Schritt könnte nach Auffassung der Vermittler durch die Einsicht befördert werden, dass derzeit keine der Positionen der bekannten Interessengruppen Aussicht auf vollständige Realisierung hat. Gleichzeitig wird aber der Status quo von der überwältigenden Mehrheit der Mitgliedstaaten als inakzeptabel bezeichnet.

Im Einzelnen schlagen die Vermittler – unter wiederholter Betonung, dass die Mitgliedstaaten Herren des Verfahrens sind – folgende Übergangslösungen vor: Im Hinblick auf die Kategorien der Mitgliedschaft treten sie für eine Zwischenkategorie ein, für die sie verschiedene Optionen präsentieren (verlängerte Mitgliedschaft für die volle Übergangsphase, Mitgliedschaft für einen längeren Zeitraum als zwei Jahre mit oder ohne Möglichkeit der Wiederwahl, bloße Wiederwahl). Hinsichtlich des Vetorechts schlagen sie als Mittelweg zwischen Abschaffung und Beibehaltung vor: Verbesserung der Rechenschaft für den Gebrauch des Vetos, Begrenzung seiner Anwendungsfälle, einseitige Erklärung, auf den Einsatz des Vetos in gewissen Fällen zu

43 Report of the Facilitators to the President of the General Assembly on the Consultations Regarding «The Question of Equitable Representation on and Increase in the Membership of the Security Council and Other Matters Related to the Security Council», abrufbar unter www.un.org/ga/president/61/letters/SC-reform-Facil-report-20-April-07.pdf.

verzichten. Was die regionale Repräsentation angeht, werden zwei Optionen angesprochen: Einbeziehung der Regionen in den Auswahlprozess von Sicherheitsratskandidaten sowie Vertretung von Regionalinteressen durch einzelne Exponenten. Hinsichtlich der Größe des erweiterten Sicherheitsrats werden eine «große», eine «kleine», eine «mittlere» Lösung sowie eine beschränkte Erweiterung in einem ersten Schritt mit anschließender nochmaliger Erweiterung im Rahmen des Überprüfungsprozesses diskutiert. Was schließlich die Arbeitsmethoden des Sicherheitsrates und seine Beziehung zur Generalversammlung angeht, werden eine Reihe von Vorschlägen gemacht, die sich im Wesentlichen an den in den Resolutionsentwürfen enthaltenen orientieren.

Der Bericht ist während des 8. Treffens der Open-Ended Working Group am 3./4. Mai 2007 diskutiert worden. Trotz verbaler Bereitschaft zu mehr Flexibilität traten dabei doch im Wesentlichen die bekannten «Sollbruchstellen» zutage. Die Vereinigten Staaten erklärten ihre Unterstützung für eine ständige Sicherheitsratsmitgliedschaft Japans und «vielleicht anderer».[44] Aus dem G-4-Lager liegen im vollen Wortlaut die Reaktionen Indiens[45] und Japans[46] vor, wobei sich insbesondere die Stellungnahme Indiens durch eine im Ton wie in der Sache recht harsche Ablehnung des Berichts auszeichnet. Doch auch Japan zeigte sich vom Ansatz einer Übergangslösung «nicht überzeugt». Deutschland hat sich Medienangaben zufolge dafür ausgesprochen, möglichst bald zu einer Abstimmung zu schreiten, um zu ermitteln, wo die Mehrheit stehe.[47] Die G-4 forderten ferner die

44 Stellungnahme des Ständigen Vertreters der USA bei den Vereinten Nationen, Zalmay Khalilzad, abrufbar unter www.un.int/usa/07_102.htm; diese Haltung wurde von den USA auch schon im Jahr 2005 eingenommen, vgl. *Fassbender*, IOLR 2 (2005) 391–402 (400–402); *Volger*, in: *ders.* (Hrsg.), Grundlagen, 487–571 (526).

45 Stellungnahme des Ständigen Vertreters Indiens bei den Vereinten Nationen, Nirupam Sen, abrufbar unter www.un.int/india/2007/ind1330.htm.

46 Stellungnahme des Ständigen Vertreters Japans bei den Vereinten Nationen, Kenzo Oshima, abrufbar unter www.mofa.go.jp/announce/speech/un2007/un0705.html.

47 Vgl. *Martinetti*, UN Reform Update vom 7.5.2007, 1.

Einsetzung eines kleineren neuen Vermittlerteams, was den Widerstand der «Uniting for Consensus»-Gruppe hervorrief.[48] Die afrikanische Gruppe wiederum machte deutlich, dass die Einräumung eines ständigen Sitzes mit Vetorecht erst zu einem späteren Zeitpunkt, etwa nach einer Überprüfung, für sie nicht in Frage komme.[49]

Mittlerweile ist die Präsidentin der Generalversammlung der Forderung nach einer Einsetzung neuer Vermittler nachgekommen, indem sie die Ständigen Vertreter Chiles und Liechtensteins bei den Vereinten Nationen, Heraldo Muñoz und Christian Wenaweser, zu Vermittlern ernannt hat.[50]

5. Stellungnahme

Es ist von verschiedenen Seiten darauf hingewiesen worden, dass die Ziele einer Sicherheitsratsreform – gemäß der Erklärung des Weltgipfels von 2005 soll der Sicherheitsrat «repräsentativer, effizienter und transparenter» werden[51] – zueinander in einem inhärenten Spannungsverhältnis stehen.[52] Während in einer EU der 25 oder heute der 27 nahezu einhellig die Einschätzung vorherrscht, ohne grundlegende Strukturreformen sei die Handlungsfähigkeit u. a. des (Minister-)Rates nicht länger zu gewährleisten,[53] soll der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen auf eben diese Zahl von (je nach Vorschlag) 25 oder 26 Mitgliedern erweitert werden. Dass die Effizienz hierunter zu leiden hätte, kann wohl nicht ernsthaft bezweifelt werden.

48 Vgl. die Stellungnahme des Ständigen Vertreters Pakistans bei den Vereinten Nationen, Munir Akram, abrufbar unter www.pakun.org/statements/Security_Council/2007/05032007-01.pdf; *Martinetti* (Fn. 47), 2.

49 *Martinetti* (Fn. 47), 2.

50 Brief vom 22.5.2007, abrufbar unter www.un.org/ga/president/61/letters/PGA-Letter-22May07.pdf.

51 Oben Fn. 26.

52 Vgl. z. B. *Fröhlich, Hüfner, Märker*, Reform, 10; *Rittberger, Baumgärtner*, in: *Varwick, Zimmermann* (Hrsg.), Reform, 47–66 (48); *Winter*, Info-Brief, 17.

53 Vgl. statt vieler *Oppermann*, DVBl. 118 (2003) 1165–1176 (1176).

Akzeptiert man, dass dieser Weg gleichwohl alternativlos ist, da die Zusammensetzung des Sicherheitsrates nicht mehr den heutigen weltpolitischen Realitäten entspricht, müsste man an sich die Zunahme an Repräsentativität auf der einen Seite mit effizienzsteigernden Maßnahmen auf der anderen Seite zu kompensieren suchen. Das Arsenal der hierfür zur Verfügung stehenden Maßnahmen ist allerdings begrenzt. Insbesondere kann nicht wie bei der EU mit dem Übergang vom Einstimmigkeitserfordernis zu Mehrheitsentscheidungen reagiert werden, da im Sicherheitsrat bereits mit Mehrheit entschieden wird (derzeit 9 von 15 Stimmen, Art. 27 Abs. 2 und 3 SVN). Der Vorschlag der G-4-Staaten unternimmt einen kleinen Schritt in diese Richtung, indem er für den auf 25 Mitglieder erweiterten Sicherheitsrat ein Quorum von 14 Ja-Stimmen vorsieht, das entspricht einer Zustimmungsquote von 56% im Vergleich zu derzeit 60%. Der Vorschlag von «Uniting for Consensus» hält demgegenüber an den 60% fest (15 von 25 Ja-Stimmen), während der AU-Vorschlag das Problem überhaupt nicht behandelt.

Ein weiteres Hindernis bei der Effizienzsteigerung bildet angesichts seines rein entscheidungsverhindernden Charakters das Vetorecht. Dabei ist bereits eingangs darauf hingewiesen worden, dass mit einer Aufgabe des Vetorechts durch die P-5 vernünftigerweise nicht gerechnet werden kann.[54] Der Bericht der Vermittler deutet an, dass aus Sicht der ständigen Mitglieder – und auch hier nicht einmal aus Sicht aller, sondern nur der meisten von ihnen – eine Reform des Vetorechts allenfalls mit den folgenden Maßgaben in Betracht käme:

> a) a voluntary commitment [...] or b) an oral understanding that permanent members would agree to a non-legally binding statement once the reform process has been agreed.

Das ist zugegebenermaßen nicht viel, mehr an Reformen erscheint in diesem Punkte allerdings unrealistisch.

54 So auch die verbreitete Einschätzung unter den UN-Mitgliedstaaten, vgl. den Bericht der Vermittler (Fn. 43), 10.

Vor diesem Hintergrund ist die Frage einer etwaigen Ausweitung des Vetorechts auf neue ständige Mitglieder zu beurteilen. Der Bericht der Hochrangigen Gruppe von 2004 hatte sich gegen eine Ausweitung ausgesprochen,[55] demgegenüber halten die G-4 hieran im Prinzip – mit dem geschilderten Ausübungsverzicht bis zur nächsten Revision nach 15 Jahren –, die afrikanischen Staaten uneingeschränkt fest. Im Bericht der Vermittler von 2007 wird die G-4-Position als mögliche Kompromisslinie beschrieben.[56] Der Forderung nach einer Ausweitung des Vetorechts ist zuzugeben, dass es ohne sie zu einer «Zwei-Klassen-Gesellschaft» unter den ständigen Ratsmitgliedern kommt. Dem stehen aber die Nachteile gegenüber, die bereits jetzt am bestehenden Vetorecht deutlich werden: So würde durch eine Ausweitung des Vetos nur noch mehr Verhinderungspotential geschaffen, was einer Effizienzsteigerung des Sicherheitsrates diametral zuwiderliefe.[57] Vor allem aber führte ein erweitertes Vetorecht zu einer abermaligen Versteinerung: So wie nicht daran zu denken ist, dass die jetzigen P-5 bereit wären, auf ihr Vetorecht zu verzichten, würde dies auch für die neu aufgenommenen ständigen Mitglieder gelten. Wenn aber die Diskussion um die Reform des Sicherheitsrates eines gezeigt hat, dann doch dies, dass sich nach einer gewissen Zeit das Bedürfnis für eine Anpassung in der Zusammensetzung ergeben kann, weil der Sicherheitsrat nicht mehr die weltpolitischen Verhältnisse widerspiegelt. Imperien kommen und gehen.[58] Wenn heute der Sicherheitsrat reformiert wird, muss deshalb dafür Sorge getragen werden, dass in fernerer Zukunft – die Fortexistenz der Vereinten Nationen vorausgesetzt – eine Anpassung an die dann gegebenen Verhältnisse möglich sein wird. Durch die Schaffung neuer Vetomächte würde dies in erheblichem Maße erschwert, denn eine Reform wäre dann nur um den Preis einer nochmaligen Erhöhung der Mitgliederzahl möglich.

55 «Eine sicherere Welt» (Fn. 20), Rn. 256.

56 Bericht der Vermittler (Fn. 43), 11.

57 *Hofstötter*, ZaöRV 66 (2006) 143–165 (157), spricht daher von einer «wenig attraktive[n] weil riskante[n] Alternative».

58 Vgl. hierzu *Münkler*, Imperien, 105–126.

Die vorstehenden Ausführungen zur Anpassungsbedürftigkeit des Sicherheitsrates könnten zu der Annahme verleiten, dass nicht nur die Ausweitung des Vetorechts, sondern auch eine Erweiterung der Zahl ständiger Sicherheitsratsmitglieder abzulehnen sei. Hier gelten indes andere Überlegungen. Das Modell der Gruppe «Uniting for Consensus» mit dem Wegfall des Verbots der Wiederwahl birgt nämlich die Gefahr in sich, infolge der beschriebenen Rivalitätsverhältnisse zwischen einzelnen Mitgliedstaaten erhebliche Spannungen in die Generalversammlung zu tragen,[59] wenn es darum geht, ob ein Staat von einer bestimmten Regionalgruppe wieder nominiert werden soll oder nicht. Dies wäre dem Hauptziel der Vereinten Nationen, «den Weltfrieden und die internationale Sicherheit zu wahren» (Art. 1 Ziff. 1 SVN), tendenziell eher abträglich. Für eine Erweiterung des Kreises der ständigen Mitglieder spricht auch, dass sich hierdurch das institutionelle Ungleichgewicht zwischen den P-5 und den übrigen Sicherheitsratsmitgliedern zwar nicht egalisieren (Vetorecht), aber doch zumindest abbauen ließe.[60] Sofern vorgesehen würde, dass sich die neuen ständigen Mitglieder in gewissen Zeitabständen einer erneuten Überprüfung unterziehen müssten, könnte zudem bewirkt werden «[that] their status will be permanent but not eternal»,[61] wenngleich die eingangs geschilderten Erfahrungen mit der Revisionsklausel in Art. 109 Abs. 3 SVN auch die Grenzen dieses Verfahrens aufzeigen.

6. Einschätzung der Realisierungschancen

Bei der Einschätzung der Chancen für eine Sicherheitsratsreform in näherer Zukunft ist zunächst noch einmal auf die erheblichen Prognoseunsicherheiten hinzuweisen. Ende 2002 galt der Reformprozess

59 Vgl. *Winter*, Info-Brief, 18.

60 Näher *Hofstötter*, ZaöRV 66 (2006) 143–165 (153–157).

61 Vgl. «Periodic review clause: working paper by Germany» vom 3.7.1996, Doc. A/AC.247/1996/CRP.15/Rev.1, zitiert nach: *Fassbender*, in: MPUNYB 7 (2003) 183–218 (199).

als vollständig in eine Sackgasse geraten, dennoch gelang es mit dem Bericht der Hochrangigen Gruppe Ende 2004, einen Weg aus dieser Sackgasse zu weisen, ja der Reformdiskussion eine bis dahin wohl kaum für möglich gehaltene Dynamik zu verleihen. Dennoch erscheinen zum jetzigen Zeitpunkt, gerade auch wenn man die Reaktionen der Mitgliedstaaten auf den Bericht der Vermittler Anfang 2007 hinzunimmt, die strukturellen Blockadepotentiale zu groß, als dass mit einer baldigen Reform zu rechnen wäre.[62]

Ein wesentliches Hindernis stellt dabei das Insistieren der afrikanischen Staatengruppe auf dem Vetorecht für die neuen ständigen Mitglieder dar. Diese Haltung hatten die AU-Staaten bereits im sog. Ezulwini-Konsens vom März 2005 eingenommen; dort heißt es:

> [...] even though Africa is opposed in principle to the veto, it is of the view that so long as it exists, and as a matter of common justice, it should be made available to all permanent members of the Security Council. [63]

Die Äußerungen vom Mai 2007 belegen, dass die afrikanischen Staaten hieran festzuhalten gedenken. Wenngleich die P-5 dem Bericht der Vermittler zufolge einer Erweiterung des Vetorechts nicht prinzipiell ablehnend gegenüberstehen,[64] dürfte dieser Punkt erhebliches Blockadepotential bergen, zumal eine Chartaänderung, selbst wenn sie in der Generalversammlung mit der erforderlichen Mehrheit angenommen wird, zu ihrem Inkrafttreten der Ratifikation durch zwei Drittel der Mitgliedstaaten unter Einschluss sämtlicher ständigen Sicherheitsratsmitglieder bedarf (Art. 108 SVN).

Eine zweite «Sollbruchstelle» bildet die Erweiterung in der Kategorie der ständigen Ratsmitglieder. Abgesehen von dem zähen Widerstand, den die Mitglieder des Coffee Club seit den 1990er Jahren dem entgegensetzen, stellt sich das Problem der Kandidatenauswahl.

62 Wie hier auch die Einschätzung von *Fassbender*, in: Jahrbuch Öffentliche Sicherheit 2006/2007, 551–559 (551).

63 The Common African Position on the Proposed Reform of the United Nations: «The Ezulwini Consensus», African Union, Executive Council, 7th Extraordinary Session, Ext/EX.CL/2 (VII), Addis Ababa, 7./8.3.2005.

64 Bericht der Vermittler (Fn. 43), 11.

Zwar wird die Kandidatur Japans und Deutschlands als der zwei größten Beitragszahler der Vereinten Nationen nach den USA von vielen Mitgliedstaaten als natürlich angesehen; die Auswahl der übrigen Vertreter bereitet hingegen erhebliche Schwierigkeiten. Kofi Annan hat in seinem Bericht «In größerer Freiheit» dafür plädiert, im Sinne des Art. 23 SVN

> diejenigen stärker an den Entscheidungen beteiligen, die finanziell, militärisch und auf diplomatischem Gebiet die größten Beiträge zu den Vereinten Nationen leisten; darunter verstehen wir konkret Beiträge zu den Pflichthaushalten der Vereinten Nationen, die Teilnahme an mandatierten Friedenseinsätzen, Beiträge zu freiwilligen Tätigkeiten der Vereinten Nationen im Bereich der Sicherheit und der Entwicklung sowie diplomatische Aktivitäten zur Unterstützung der Ziele und Mandate. Was die entwickelten Länder betrifft, so sollten die Erreichung beziehungsweise erhebliche Fortschritte bei der Erreichung des international vereinbarten Zielwerts von 0,7 Prozent des BSP für öffentliche Entwicklungshilfe als wichtiges Beitragskriterium angesehen werden.[65]

Je nach Gewichtung der einzelnen Kriterien können hierbei aber unterschiedliche Kandidaten ermittelt werden.[66]

Am aussichtsreichsten erscheinen daher derzeit Reformschritte, die sich auf einem Niveau unterhalb einer Chartaänderung abspielen. Dies betrifft die Arbeitsmethoden des Sicherheitsrats, und hier vor allem die Beteiligungsrechte von Nichtratsmitgliedern und die Schaffung größerer Transparenz.[67] Hierauf kann im vorliegenden Kontext nicht vertieft eingegangen werden, hingewiesen sei aber auf die «Informal Working Group on Documentation and Other Procedural Questions» des Sicherheitsrates, die unter japanischem Vorsitz im Jahr 2006 gewisse Ergebnisse erzielt hat.[68]

Abschließend sei mit einem Rückblick auf die Ära des Völkerbundes daran erinnert, dass die Aufnahme neuer, auch ständiger

65 Bericht (Fn. 21), Rn. 169 lit. a.

66 Vgl. näher *Fröhlich, Hüfner, Märker*, Reform, 13–18.

67 Vgl. hierzu *Rittberger, Baumgärtner*, in: *Varwick, Zimmermann* (Hrsg.), Reform, 47–66 (61–65); *Volger*, in: *ders.* (Hrsg.), Grundlagen, 487–571 (544–566).

68 Vgl. Mitteilung des Präsidenten des Sicherheitsrats vom 19.7.2006, S/2006/507.

Ratsmitglieder bei Vorliegen einer entsprechenden Interessenkonstellation durchaus gelingen kann. So stand das Deutsche Reich als Verlierer des Ersten Weltkriegs zunächst gänzlich außerhalb der Völkerbundordnung, an dessen Satzung es aber gleichwohl gebunden war, da diese den ersten Teil des Versailler Vertrags bildete. Im Rahmen des Vertragswerks von Locarno gelang es Deutschland aber, seine Aufnahme in den Völkerbund zur Bedingung zu machen (Art. 10 Abs. 2 des sog. Westpakts); sie erfolgte am 10. September 1926, der deutschen Forderung entsprechend mit dem Reich als ständigem Ratsmitglied.[69] Dieser Schritt wurde möglich, weil die mit dem Vertragswerk von Locarno bewirkte Befriedung und Festigung der deutschen Westgrenze im Interesse der Siegermächte lag. Andererseits bedeutete für das Deutsche Reich die Aufnahme als ständiges Mitglied in den Völkerbundrat die Wiedereingliederung in den Kreis der europäischen Großmächte.[70] Eine vergleichbar günstige Interessenlage ist jedenfalls derzeit nicht in Sicht.

III. Die Schaffung des Menschenrechtsrates

Während die Reform des Sicherheitsrates noch immer der Vollendung harrt, ist ein anderer Reformschritt mittlerweile ins Werk gesetzt worden, nämlich die Ersetzung der Menschenrechtskommission durch den Menschenrechtsrat. Das allein ist allerdings noch kein Wert an sich, zu fragen ist vielmehr, ob die Reform zu einer tatsächlichen Verbesserung geführt hat.

69 Dazu jüngst eingehend *Wintzer*, Völkerbund, passim.

70 Vgl. hierzu auch den im Erscheinen begriffenen Sammelband von *Breuer, Weiß* (Hrsg.), Locarno.

1. *Der Bericht der Hochrangigen Gruppe für Bedrohungen, Herausforderungen und Wandel*

Das Bedürfnis nach einer Reform ergab sich aus einer vollständigen Diskreditierung der Menschenrechtskommission.[71] Der Bericht der Hochrangigen Gruppe hat das Problem mit aller Deutlichkeit angesprochen, indem dort ausgeführt wird, Staaten hätten «in jüngster Zeit nicht deshalb die Mitgliedschaft in der Kommission angestrebt [...], weil sie die Menschenrechte stärken wollten, sondern um sich selbst vor Kritik zu schützen oder um Kritik an anderen zu üben.»[72] Die Weltöffentlichkeit hatte vor allem erregt, als 2001 die Vereinigten Staaten bei der Wiederwahl in die Menschenrechtskommission scheiterten, während mit dem Sudan ein für seine prekäre Menschenrechtslage bekannter Staat in das Gremium einzog. Der Vorsitz Libyens im Jahr 2003 tat ein Übriges.[73] Die Hochrangige Gruppe suchte dem Problem der Mitgliedschaft einzelner notorischer Menschenrechtsverletzer in der Kommission zu begegnen, indem sie die Erweiterung auf alle Staaten empfahl. Dadurch, so der Bericht, würde unterstrichen, dass die Charta alle Mitglieder zur Förderung der Menschenrechte verpflichtet.[74]

Erst ganz am Ende des Abschnitts über die Menschenrechtskommission folgt die Passage, die der weiteren Entwicklung Dynamik verleihen sollte. Dort heißt es:

> Auf längere Sicht sollten die Mitgliedstaaten die Aufwertung der Kommission zu einem ‹Menschenrechtsrat› erwägen, der nicht länger ein Nebenorgan des Wirtschafts- und Sozialrats, sondern ein ihm und dem Sicherheitsrat gleichgestelltes Charta-Organ wäre; dies würde der gewichtigen Stellung Rechnung

71 Vgl. hierzu die Sitzungsberichte von *Stern*; VN 51 (2003) 84–87; *dies.*, VN 52 (2004) 54–58.

72 «Eine sicherere Welt» (Fn. 20), Rn. 283; ebenso der Bericht des Generalsekretärs «In größerer Freiheit» (Fn. 21), Rn. 182.

73 Vgl. *Ghanea*, ICLQ 55 (2006) 695–705 (699).

74 «Eine sicherere Welt» (Fn. 20), Rn. 285.

tragen, die den Menschenrechten neben Sicherheits- und Wirtschaftsfragen in der Präambel der Charta eingeräumt wird.[75]

2. *«In größerer Freiheit»*

Kofi Annan griff den Impuls des Berichts der Hochrangigen Gruppe auf und sprach sich für die sofortige Schaffung eines Menschenrechtsrates aus.[76] Anders als die Hochrangige Gruppe plädierte er allerdings nicht für eine Ausweitung, sondern für eine Verkleinerung der Mitgliederzahl. Der Gedanke des Universalismus findet in Annans Vorstellungen nur noch insoweit einen Niederschlag, als sich dieser für eine regelmäßige gegenseitige Überprüfung *(peer review)* aller UN-Mitgliedstaaten auf der Grundlage der UN-Charta sowie der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte ausspricht. Dieses Instrument soll einerseits dazu beitragen, der bei der Menschenrechtskommission beklagten Politisierung und Selektivität[77] entgegenzuwirken, andererseits soll, da auch Mitglieder des Menschenrechtsrates von der Überprüfung nicht ausgenommen wären, sichergestellt werden, dass sich nicht Staaten durch Mitgliedschaft in diesem Gremium gegen Kritik an ihrer Menschenrechtslage immunisieren können, wie im Fall der Kommission wiederholt geschehen.[78]

Der Menschenrechtsrat soll ein ständiges Organ werden. Hierdurch soll es ihm ermöglicht werden, zeitnäher auf aktuell auftretende Menschenrechtsprobleme zu reagieren als die Menschenrechtskommission, die regulär nur einmal jährlich für zusammenhängend sechs Wochen tagte.[79]

Der gewachsenen Bedeutung des Menschenrechtsschutzes soll dadurch Rechnung getragen werden, dass der Menschenrechtsrat jedenfalls seiner Bezeichnung nach den beiden anderen Räten (Si-

75 «Eine sicherere Welt» (Fn. 20), Rn. 291.

76 Vgl. zum Folgenden «In größerer Freiheit» (Fn. 21), Rn. 181–183; präzisiert im Addendum 1 vom 23.5.2005, A/59/2005/Add.1.

77 Hierzu auch *Irmscher*, UN-Menschenrechtskommission, 2002, 90–92; *Theissen*, VN 54 (2006) 138–146 (138).

78 Vgl. die Beispiele bei *Ghanea*, ICLQ 55 (2006) 695–705 (697).

79 Vgl. hierzu *Theissen*, VN 54 (2006) 138–146 (139).

cherheitsrat, ECOSOC) gleichgestellt wird. Institutionell kann dies entweder in der Form eines neuen Hauptorgans (mit der Folge der Änderungsbedürftigkeit der Charta) oder als Nebenorgan der Generalversammlung geschehen. In jedem Fall sollen die Mitglieder des Menschenrechtsrats von der Generalversammlung statt wie bisher vom ECOSOC gewählt werden, wodurch ebenfalls die Bedeutung des Menschenrechtsrates unterstrichen werden soll. Unterschätzt hat Annan wohl das Gefährdungspotential, das sich aus der institutionellen Neugründung mit Blick auf die Fortführung des von der Menschenrechtskommission erreichten *acquis* ergeben könnte. Dies wird etwa deutlich, wenn er ausführt, in vielen Fällen bliebe es dem Rat überlassen, «die bestehenden Aufgaben, Verfahren und Arbeitsgruppen der Kommission zu bestätigen, neu zu gestalten oder für überholt zu erklären.»[80]

3. Die Gründungsresolution 60/251

Nachdem sich der Weltgipfel 2005 für die Errichtung des Menschenrechtsrates ausgesprochen hatte, verabschiedete die Generalversammlung am 15. März 2006 mit überwältigender Mehrheit die Gründungsresolution 60/251[81] bei nur drei Enthaltungen (Iran, Weißrussland und Venezuela) und vier Gegenstimmen (Israel, die Marshallinseln, Palau sowie die USA). Der Menschenrechtsrat wird danach als Nebenorgan der Generalversammlung mit Sitz in Genf errichtet. Innerhalb von fünf Jahren soll sein Status überprüft werden.[82] Dass man sich für die Lösung unterhalb der Chartaänderung entschied, ist angesichts der Schwierigkeiten, die mit einem solchen Verfahren verbunden sind, unter pragmatischen Gesichtspunkten nachvollziehbar.

80 Addendum 1 (Fn. 76), Rn. 16.

81 A/RES/60/251 vom 15.3.2006; näher zur Aushandlung dieser Resolution *Theissen*, VN 54 (2006) 138–146 (141–142).

82 A/RES/60/251, Ziff. 1.

3.1 Mitgliedschaft

Der Menschenrechtsrat besteht aus 47 Mitgliedern.[83] Er ist damit nur unwesentlich kleiner als die Menschenrechtskommission, die 53 Mitglieder umfasste. Die westliche Staatengruppe hat dabei an Einfluss eingebüßt, denn sie stellt fortan nur noch 15% statt vorher 19% der Mitglieder.[84] Dies lässt sich mit dem Übergang vom Sitzverteilungsschlüssel des ECOSOC zu demjenigen der Generalversammlung gewiss nachvollziehbar begründen,[85] ist aber im Ergebnis gleichwohl zu bedauern. Die Wahl zum Menschenrechtsrat erfolgt für jeden Staat einzeln und geheim. Keinen Niederschlag fand in der Resolution der Vorschlag der EU, dass pro Regionalgruppe mehr Kandidaten nominiert werden sollten als Sitze zu vergeben wären;[86] die Konsequenzen dieser Praxis sollten sich bei der zweiten Wahl zum Menschenrechtsrat alsbald zeigen, wobei die EU selbst hierbei eine alles andere als rühmliche Rolle spielte.

Um gewählt zu werden, bedarf ein Kandidat der Unterstützung durch die Mehrheit der Mitglieder der Generalversammlung,[87] d. h. beim derzeitigen Stand von 192 Mitgliedstaaten liegt das Quorum bei 97 Ja-Stimmen. Einmal gewählt, können einem Ratsmitglied, das sich schwerer und systematischer Menschenrechtsverletzungen schuldig macht, nur mit Zweidrittelmehrheit (d. h. derzeit mit 128 Stimmen) die Mitgliedschaftsrechte zeitweise entzogen werden.[88] Das Fehlen des Zweidrittelquorums bei der Wahl zum Menschenrechtsrat war für die USA ein wesentlicher Grund, gegen die Resolution zu stimmen.[89] Auch die EU hatte sich stets für dieses Quorum ausgesprochen,[90] zog aus der fehlenden Realisierbarkeit allerdings eine andere

83 A/RES/60/251, Ziff. 7.
84 *Theissen*, VN 54 (2006) 138–146 (140).
85 Vgl. *Heinz*, Friedens-Warte 81 (2006) 129–144 (138).
86 EU Presidency Statement – Human Rights Council vom 6.2.2006, abrufbar unter www.europa-eu-un.org.
87 A/RES/60/251, Ziff. 7.
88 A/RES/60/251, Ziff. 8.
89 Vgl. *Heinz*, Friedens-Warte 81 (2006) 129–144 (138).
90 Vgl. EU Presidency Statement (Fn. 86).

Konsequenz; ihre Mitglieder unterstützten letztlich die Gründungsresolution.

An sonstige Bedingungen, die z. T. im Vorfeld gefordert worden waren, ist die Mitgliedschaft im Menschenrechtsrat nicht geknüpft.[91] Der Rat steht «allen Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen offen», bei der Wahl sollen allerdings der Beitrag der Kandidaten zur Förderung und zum Schutz der Menschenrechte sowie ihre diesbezüglich eingegangenen freiwilligen Zusagen und Verpflichtungen berücksichtigt werden.[92] Für die gewählten Mitglieder heißt es, dass sie «den höchsten Ansprüchen auf dem Gebiet der Förderung und des Schutzes der Menschenrechte gerecht werden müssen».[93] Die Formulierung «gerecht werden» (engl. *uphold)* spiegelt dabei einen Kompromiss in erheblicher Abschwächung des ursprünglich vorgeschlagenen *«shall abide»* wider.[94] In der zweiten Entwurfsfassung findet sich die Formulierung *«shall be guided».*[95] Die EU hatte sich für eine Rückkehr zur ersten Fassung ausgesprochen,[96] konnte sich hiermit aber augenscheinlich nicht durchsetzen.

Die Amtszeit der Ratsmitglieder beträgt drei Jahre, unmittelbare Wiederwahl ist (nur) einmal möglich.[97] Insoweit blieb die Forderung der USA nach einem festen Sitz der P-5 im Menschenrechtsrat[98] unerfüllt. In der Menschenrechtskommission waren die USA, mit Ausnahme der Sitzungsperiode 2002, kontinuierlich vertreten.

91 Näher *Ghanea*, ICLQ 55 (2006) 695–705 (699).
92 A/RES/60/251, Ziff. 8.
93 A/RES/60/251, Ziff. 9.
94 Co-Chair's text vom 19.12.2005 (dieser und der in Fn. 95 genannte Entwurf sind abrufbar unter www.reformtheun.org/index.php/united_nations/c464?theme=alt2).
95 Second Co-Chair's text vom 1.2.2006.
96 Vgl. EU Presidency Statement (Fn. 86).
97 A/RES/60/251, Ziff. 7.
98 Vgl. *Heinz*, Friedens-Warte 81 (2006) 129–144 (138).

3.2 Universal Periodic Review

Eine der Neuerungen des Menschenrechtsrates ist die von Kofi Annan angeregte «universelle regelmäßige Überprüfung» (*universal periodic review*, UPR), der ausdrücklich auch die Ratsmitglieder unterliegen. Dies soll verhindern, dass notorische Menschenrechtsverletzer durch ihre Mitgliedschaft im Rat in die Lage versetzt werden, ihrer Überprüfung entgegenzuwirken.

Die UPR birgt allerdings eine Reihe von Unwägbarkeiten. Als problematisch erweist sich zum einen die Frage des bei der UPR anzulegenden Standards. Soll es einen einheitlichen Standard für alle geben oder sollen die Staaten am Maßstab der jeweils von ihnen eingegangenen menschenrechtlichen Verpflichtungen gemessen werden? Die Resolution 60/251 bleibt in diesem Punkt vergleichsweise vage, indem sie einerseits von der Überprüfung der «Erfüllung der jedem Staat obliegenden und von ihm eingegangenen Verpflichtungen auf dem Gebiet der Menschenrechte» spricht, andererseits aber davon, dass diese in einer Weise geschehen solle, «die die Erfassung aller Staaten und ihre gleiche Behandlung gewährleistet».[99] Die EU hatte eine deutlichere Bezugnahme auf die «international human rights standards» gefordert.[100]

Als problematisch erweist sich weiterhin die – im Übrigen erst im Laufe der Verhandlungen in den Text aufgenommene[101] – Klausel, wonach die Überprüfung «auf objektiven und zuverlässigen Angaben beruhen» solle. Diese Formulierung bot denjenigen Staaten ein Einfallstor, die – wie etwa China – die UPR allein auf der Grundlage staatlicher Angaben durchgeführt sehen wollten[102] und deshalb einer Verwertung etwa von NGO-Informationen ablehnend gegenüberstanden. In eine ähnliche Richtung deutet die Aussage, die Überprüfung werde im Wege eines «kooperativen Mechanismus mit voller

99 A/RES/60/251, Ziff. 5 lit. 5.

100 Vgl. EU Presidency Statement (Fn. 86).

101 In dem Co-Chair's text vom 19.12.2005 (Fn. 94) war dieser Passus noch nicht enthalten. Er taucht erst in der zweiten Fassung vom 1.2.2006 (Fn. 95) auf.

102 Vgl. *Stern*; VN 55 (2007) 75–79 (78).

Beteiligung des betreffenden Landes und unter Berücksichtigung seines Bedarfs an Kapazitätsaufbau erfolgen»; wiederum nachträglich eingefügt wurde der Zusatz, dass es sich dabei um einen «interaktiven Dialog» handeln solle.

Schließlich stellt sich ganz allgemein das Problem, dass angesichts der schieren Zahl von 192 Mitgliedstaaten die Arbeit des Menschenrechtsrates durch die UPR lahmgelegt zu werden droht.[103] Zudem ist die Gefahr nicht von der Hand zu weisen – jedenfalls wenn man als Grundlage der UPR nicht einen für alle Staaten gleichen, allgemeinen internationalen Menschenrechtsstandard wählt, sondern die einzeln eingegangenen vertraglichen Verpflichtungen mit hinzuzieht –, dass es zu Doppelungen mit der Tätigkeit der jeweiligen Vertragsorgane kommen. Wenn es in der Resolution hierzu heißt, der Mechanismus der UPR werde «die Tätigkeit der Vertragsorgane ergänzen und keine Doppelarbeit leisten», so wird damit zwar ein richtiges Ziel benannt; wie dieses Ziel erreicht werden soll, bleibt hingegen ungewiss.

3.3 Sonderverfahren

Vor dem Hintergrund der institutionellen Neugründung erwies sich die Fortführung der von der Menschenrechtskommission über lange Jahre entwickelten Sondermechanismen – also der (thematischen[104] wie länderspezifischen) Sonderberichterstatter, der Arbeitsgruppen, des sog. 1503-Verfahrens[105] sowie der Unterkommission – als besonders heikel.[106] Der Wortlaut der Resolution 60/251 enthält hier einige Fallstricke, die allerdings nicht auf den ersten Blick erkennbar sind. So heißt es zunächst, der Rat werde «alle Mandate, Mechanismen, Aufgaben und Verantwortlichkeiten der Menschenrechtskommission übernehmen, sie überprüfen und erforderlichenfalls verbessern und

103 Diese Befürchtung wurde im Vorfeld auch von der EU geäußert, vgl. EU Presidency Statement (Fn. 86).

104 Hierzu *Rudolf*, Berichterstatter, 2000, passim.

105 Hierzu *Irmscher*, UN-Menschenrechtskommission, 2002, passim.

106 Allgemein hierzu *Raue, Rudolf*, VN 54 (2006) 12–18.

straffen».[107] Dies entspricht im Wesentlichen dem Vorschlag Kofi Annans. Wenn der Text dann aber fortfährt: «mit dem Ziel, *ein* System der besonderen Verfahren, der sachverständigen Beratung und ein Beschwerdeverfahren aufrechtzuerhalten»,[108] so wird damit recht geschickt kaschiert, dass es nicht um die Fortführung und Verbesserung *des* Systems der Sonderverfahren geht, wie es noch in der ersten Entwurfsfassung[109] geheißen hatte.[110] Auffällig ist zudem, dass die Unterkommission nicht eigens erwähnt wird. Tatsächlich fand sich noch im ersten Resolutionsentwurf die Aussage, der Menschenrechtsrat solle «consider whether it should maintain the Sub-Commission on the Promotion and Protection of Human Rights or establish a new expert advisory body».[111] Der endgültige Resolutionstext enthält hingegen nur noch den Verweis auf ein System «der sachverständigen Beratung»; ob damit die Unterkommission gemeint war, blieb einstweilen unklar.[112]

4. *Die nachfolgende Entwicklung*

Die Hoffnungen auf eine Entpolitisierung und Verringerung der Selektivität des Menschenrechtsrates haben sich zunächst nicht erfüllt. So war Israel Thema gleich dreier Sondersitzungen, wobei Verurteilungen jeweils gegen den Widerstand des westlichen Lagers zustande kamen. Demgegenüber konnten sich die Ratsmitglieder im Hinblick auf Lage in Darfur – sie war Gegenstand u. a. der vierten Sondersit-

107 A/RES/60/251, Ziff. 6.

108 Ebd. (Hervorhebung von den Verfassern).

109 Co-Chair's text vom 19.12.2005 (Fn. 94), Ziff. 5 lit. g.

110 *Ghanea*, ICLQ 55 (2006) 695–705 (703); die EU hatte sich für die Beibehaltung der ursprünglichen Fassung ausgesprochen, vgl. EU Presidency Statement (Fn. 86).

111 Co-Chair's text vom 19.12.2005 (Fn. 94), Ziff. 5 lit. h.

112 Vgl. *Heinz*, Friedens-Warte 81 (2006) 129–144 (136).

zung – nicht zu einer Verurteilung durchringen, sondern einigten sich lediglich auf die Entsendung einer hochrangigen Mission.[113]

4.1 Mitgliedschaft

Die ersten Wahlen zum Menschenrechtsrat fanden am 9. Mai 2006 statt. Da sich um die 47 Sitze 63 Staaten bewarben, fand hier ein echter Auswahlprozess stand. Dadurch wurde immerhin verhindert, dass Staaten wie der Iran in den Rat einzogen, wenngleich die Wahl etwa von Algerien, China, oder Kuba insoweit als problematisch gelten muss.[114] Die USA, die ja gegen die Resolution 60/251 gestimmt hatten, meldeten erst gar keine Kandidatur an.

Zu einem Debakel in Sachen Glaubwürdigkeit drohten hingegen die zweiten Wahlen vom Frühjahr 2007 zu werden, bei denen ein Drittel der Mitglieder ersetzt wurden, die zunächst nur für ein Jahr gewählt worden waren, um die Kontinuität des Rates zu gewährleisten. Hier rächte sich, dass der Vorschlag der EU keinen Eingang in die Resolution 60/251 gefunden hatte, auf das Verfahren der «clean slates», also die Nominierung nur so vieler Kandidaten, wie Sitze zu vergeben wären, zu verzichten. Mit Ausnahme der westlichen Staatengruppe verfuhren die übrigen Staatengruppen nämlich genau so mit der Folge, dass für die zwei osteuropäischen Sitze nur Slowenien und Weißrussland kandidierten. Die Kandidatur Weißrusslands stand dabei in eklatantem Gegensatz zu der Tatsache, dass gegen den weißrussischen Staat seit 2004 ein Länderberichtsverfahren geführt wurde, dem sich die weißrussische Regierung indes durch Kooperationsverweigerung konstant widersetzte. Noch im Januar 2007 hatte der Berichterstatter von einer «dramatic situation of human rights in Belarus» gesprochen.[115] Ungeachtet des Glaubwürdigkeitsverlusts, den eine Wahl Weißrusslands bedeutet hätte, weigerte sich allerdings die

113 Vgl. A/HRC/DEC/S-4/101; *Sterr*, VN 55 (2007) 75–79 (79); siehe auch *Weiß*, MRM 11 (2006) 318–322 (321).

114 Vgl. *Weiß*, MRM 11 (2006) 80–85 (85).

115 Report of the Special Rapporteur on the situation of human rights in Belarus, Adrian Severin , A/HRC/4/16 vom 15.1.2007, Rn. 53.

deutsche EU-Ratspräsidentschaft im Vorfeld, Bosnien-Herzegowina als dritten Kandidaten für die osteuropäische Staatengruppe zu unterstützen, da sie eine Wahlniederlage des EU-Mitgliedstaates Slowenien befürchtete.[116] Stattdessen beschränkte sie sich darauf, in einem an alle Ständigen Vertreter bei den Vereinten Nationen gerichteten Schreiben dazu aufzufordern, nur solche Kandidaten zu unterstützen, die zur Verbreitung und zum Schutz der Menschenrechte beitrügen.[117] Daraufhin kam es zu scharfer Kritik u. a. von Seiten des Europarates. Der Ausschuss für Recht und Menschenrechte der Parlamentarische Versammlung bezeichnete die Kandidatur Weißrusslands als «nothing less than scandalous».[118] Erst im letzten Augenblick, nämlich eine Woche vor den Wahlen, erklärte sich Bosnien-Herzegowina auf Drängen der USA, Frankreichs, Großbritanniens und Kanadas doch noch zu einer Kandidatur bereit[119] und wurde im zweiten Wahlgang mit 112 Stimmen vor Weißrussland, das 78 Stimmen erhielt, gewählt.

4.2 Universal Periodic Review

Nähere Aussagen über das UPR-Verfahren wie allgemein über die Arbeitsweise des Menschenrechtsrates finden sich in Resolution 5/1 des Rates über «Institution-building of the United Nations Human Rights Council».[120] Die Ausarbeitung dieses Textes hat in der ersten Sitzungsperiode des Rates erhebliche Kapazitäten in Anspruch genommen. Der Forderung aus der Gründungsresolution 60/251, bin-

116 Vgl. «Weißrussland vor Wahl in UN-Rat», F.A.Z. Nr. 107 vom 9.5.2007, 7; «Ein Diktator bleibt draußen», F.A.Z. Nr. 115 vom 19.5.2007, 2.

117 Permanent Mission of Germany to the United Nations, Brief vom 23.4.2007, abrufbar unter www.new-york-un.diplo.de/Vertretung/newyorkvn/en/Download_20Dateien/Brief_20Matussek_20Human_20Rights_20Council,property=Daten.pdf.

118 «Statement of PACE Committee on Legal Affairs and Human Rights: Belarus does not belong on the UN Human Rights Council» vom 14.5.2007, abrufbar unter http://assembly.coe.int.

119 Vgl. A/61/903.

120 A/HRC/RES/5/1.

nen eines Jahres nach seiner ersten Tagung die Überprüfung seiner Arbeitsweise abzuschließen,[121] konnte der Rat nur mit Mühe nachkommen. Nur wenige Minuten vor Ablauf der Frist am 18. Juni 2007 gelang die Einigung auf den vom Präsidenten des Rates, dem Mexikaner Luis Alfonso de Alba, vorgelegten Kompromisstext. Diese Einigung war offenbar nur um den Preis möglich, dass die Länderberichtsverfahren gegen Kuba und Weißrussland beendet wurden.[122]

Mit Blick auf die UPR führt Resolution 5/1 zu einer Reihe von Klarstellungen. Grundlage hierfür werden bilden: die UN-Charta, die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte, die menschenrechtlichen Verträge, denen der betreffende Staat angehört, hinzu kommen freiwillig eingegangene Verpflichtungen sowie einschlägiges humanitäres Völkerrecht. Die Wahl der Allgemeinen Erklärung als Grundlage ist angesichts ihrer an sich gegebenen rechtlichen Unverbindlichkeit bemerkenswert, nicht zuletzt auch deshalb, weil in ihr einige Garantien enthalten sind, die in menschenrechtlichen Verträgen wie IPBPR oder IPWSKR fehlen (z. B. Eigentumsfreiheit, Art. 17). Die Verträge selbst werden ebenfalls als Grundlage benannt, wobei das Verhältnis zu den Vertragsmechanismen weiterhin ungeklärt bleibt, hier heißt es nur: «[The UPR should:] Complement and not duplicate other human rights mechanisms, thus representing an added value». Führt man sich vor Augen, dass die Informationen des zu überprüfenden Staates aus Gründen der Gleichbehandlung nur 20 Seiten umfassen dürfen und dass andererseits etwa der letzte Staatenbericht der Bundesrepublik zum IPBPR[123] schon für sich genommen 99 Seiten umfasste, mag man sich fragen, ob die Beschränkung auf einen für alle Staaten einheitlichen Katalog, etwa nur auf die Allgemeine Erklärung, nicht sinnvoller gewesen wäre.

Die Resolution betont stark den nichtkonfrontativen Ansatz des UPR-Verfahrens («cooperative mechanism»; «intergovernmental process»; «[should be] conducted in an objective, transparent, non-

121 A/RES/60/251, Ziff. 6.

122 Vgl. «UN-Menschenrechtsrat spart Kuba und Weißrussland aus», F.A.Z. Nr. 140 vom 20.6.2007, 7.

123 CCPR/C/DEU/2002/5 vom 4.12.2002.

selective, constructive, non-confrontational and non-politicized manner» etc.). Sie enthält Elemente, die es Staaten ermöglichen könnten, ihnen unliebsame Informationen vom Prozess fernzuhalten («based on objective and reliable information»). Andererseits ist es aber gelungen, die NGOs in das Verfahren mit einzubeziehen («[e]nsure participation of all relevant stakeholders, including non-governmental organizations»). Zudem konnte der Versuch einiger Staaten abgewehrt werden, den UPR-Prozess allein auf der Grundlage von Informationen des zu überprüfenden Staates durchzuführen. Neben der bereits erwähnten, maximal 20-seitigen «written presentation» des Staates selbst wird das Hochkommissariat für Menschenrechte (OHCHR) eine maximal zehnseitige Zusammenstellung aus anderen Berichtsverfahren und sonstigen UN-Informationen erstellen. Hinzu kommt «additional credible and reliable information provided by other relevant stakeholders», die der Rat «shall also take into consideration»; das OHCHR wird hierüber ebenfalls einen Bericht von nicht mehr als 10 Seiten erstellen.

Was die oben angedeutete Gefahr einer Blockierung des Menschenrechtsrates infolge des UPR-Verfahrens angeht, sieht die Resolution vor, dass jeder Staat alle vier Jahre überprüft wird. Dies entspricht einer Überprüfung von 48 Staaten pro Jahr. Für die Überprüfung stehen in einer Arbeitsgruppe drei Stunden, im Plenum eine Stunde pro Staat zur Verfügung. Für die Annahme des Berichts ist eine halbe Stunde vorgesehen. Angesichts dieser Rahmenbedingungen wird es sehr stark von der Handhabung im Einzelfall abhängen, ob die UPR zu einer effektiven Befassung mit der Menschenrechtssituation im überprüften Staat führt.

4.3 Sonderverfahren

Bei der Analyse der Gründungsresolution ist deutlich geworden, welche Gefahren sich aus der institutionellen Neugründung des Menschenrechtsrates für den Fortbestand der unter der Menschenrechtskommission entwickelten Sonderverfahren ergaben. Teilweise haben sich diese auch bewahrheitet, was insbesondere auf die Unterkommission zutrifft. Am 30. Juni 2006 beschloss der Menschenrechtsrat,

die Mandate aller Sonderberichterstatter, die Unterkommission sowie die nach dem 1503-Mechanismus anhängigen Verfahren ausnahmsweise um ein Jahr zu verlängern; zugleich wurde entschieden, dass die Unterkommission im Juli/August 2006 ihre letzte Sitzung haben solle.[124] An ihre Stelle tritt gemäß der Resolution 5/1 ein aus 18 Experten gebildetes Advisory Committee.

Die übrigen Sonderverfahren konnten hingegen im Wesentlichen bewahrt werden. Dies betrifft zum einen das Individualbeschwerdeverfahren (sog. 1503-Verfahren), das von seinen bisherigen Grundlagen[125] aus in einzelnen Punkten weiterentwickelt worden ist. So wurde, um nur einige Beispiele zu nennen, die Tagungshäufigkeit der beiden Arbeitsgruppen (Working Group on Communications und Working Group on Situations) erhöht, zudem kann beim Bericht der Working Group on Situations durch Beschluss des Menschenrechtsrates von der sonst üblichen Vertraulichkeit abgewichen werden, insbesondere in Fällen offenkundiger und eindeutiger Kooperationsverweigerung seitens des betroffenen Staates.

Beibehalten wurden zum anderen die thematischen wie länderspezifischen Sonderverfahren, wobei die Fortführung der Ländermandate bis zuletzt auf den erbitterten Widerstand Chinas traf, welches die Anhebung des Stimmquorums in diesem Bereich für die Einbringung von Resolutionen auf ein Drittel (16 Staaten), für deren Verabschiedung gar auf zwei Drittel (32 Staaten) verlangte.[126] Hätte man dieser Forderung nachgegeben, wäre das angesichts der Stimmenverhältnisse im Rat einer faktischen Abschaffung der Länderverfahren gleichgekommen. Dem beharrlichen Widerstand der EU-Staaten ist es zu verdanken, dass China in buchstäblich letzter Minute einlenkte. Der gefundene Kompromiss besagt, dass Resolutionen gegen einen Staat «[should] secure the broadest possible support for their initiatives (preferably 15 members), before action is taken.» Für die Verabschiedung von Resolutionen bleibt es bei der auch sonst

124 A/HRC/DEC/1/102.

125 ECOSOC-Res. 1503 (XLVIII) vom 27.5.1970 und 2000/3 vom 19.6.2000.

126 Vgl. «Hoher Preis für vage Regeln», St. Gallener Tagblatt vom 20.6.2007, abrufbar unter www.tagblatt.ch/index.php?artikelxml=1357618.

gültigen Regel (einfache Mehrheit der anwesenden und abstimmenden Mitglieder).[127] Auch in dieser Form sind die Hürden noch beträchtlich, verfügt die EU doch in der zweiten Sitzungsperiode über nur sieben Sitze (in der ersten waren es acht); hinzu kommen zwei weitere Mitglieder aus dem westlichen Lager (Kanada und die Schweiz).

Der für den Kompromiss zu zahlende politische Preis, die Beendigung der Mandate für Kuba und Weißrussland, ist schmerzlich und in der Sache durch nichts zu rechtfertigen. Zumindest Kuba wird aber als bis 2009 gewähltes Ratsmitglied im Rahmen des UPR-Verfahrens schon bald wieder über seine Menschenrechtslage Rechenschaft ablegen müssen, wiewohl dies gewiss nicht als vollwertiger Ersatz für ein Länderverfahren gelten kann. Als eine Einschränkung der Sonderverfahren ist zudem der von Algerien im Namen der afrikanischen Gruppe eingebrachte Code of Conduct for Special Procedures Mandate-holders of the Human Rights Council[128] zu werten.

5. Stellungnahme

Überblickt man die Entwicklung des Menschenrechtsrates im Verlauf des vergangenen Jahres, so wird man wohl zu der Einschätzung gelangen müssen, dass es jedenfalls gelungen ist, eine substantielle Verschlechterung zu verhindern. Angesichts der Intention, die der Schaffung des Menschenrechtsrats zugrunde lag – Kofi Annan hatte davon gesprochen, der Rat solle «produce more effective assistance and protections, and that is the yardstick by which we should be measured»[129] – ist dies freilich zu wenig.

Als positiv kann man die institutionelle Aufwertung des Menschenrechtsrates durch seine Ansiedlung bei der Generalversamm-

127 Rule 20 der Verfahrensordnung gemäß A/HRC/RES/5/1.

128 A/HRC/RES/5/2.

129 Rede vom 7.4.2005 vor der Menschenrechtskommission, abrufbar unter www1.umn.edu/humanrts/KofiAnnan7April2005.html.

lung werten. Auch das UPR-Verfahren hat aufgrund seines alle Staaten einbeziehenden Ansatzes gewisse positive Aspekte. Wichtig ist zudem, dass es gelungen ist, mit dem Hochkommissariat für Menschenrechte eine neutrale Instanz in den UPR-Prozess einzubinden. An die Effektivität dieses Verfahrens sollten allerdings keine zu hohen Erwartungen gestellt werden. Eine Verbesserung ist ferner, dass der Rat dreimal im Jahr zu regulären Sitzungen zusammenkommt. Dies wird es ihm ermöglichen, auf aktuell auftretende Krisen zeitnäher zu reagieren als die Menschenrechtskommission, die sich regulär nur einmal pro Jahr zu einer Sitzung traf.

Den positiven Entwicklungen stehen eher enttäuschende Befunde gegenüber. Von der Forderung Kofi Annans, der Menschenrechtsrat müsse eine «society of the committed» sein,[130] ist das Gremium noch weit entfernt. Zu bedenken ist freilich, dass auch ein Zweidrittelquorum die Mitgliedschaft von Staaten wie Algerien, China oder Kuba nicht verhindert hätte.[131] Die Beinahe-Mitgliedschaft Weißrusslands zeigt, dass hier in Zukunft höchste Wachsamkeit und entschlossenes politisches Handeln gefordert sein werden.

Nicht gelungen ist es, ein Hauptmotiv für die Gründung des Menschenrechtsrates in die Tat umzusetzen, nämlich Entpolitisierung und Versachlichung der Debatte. Wie die Kommission hat auch der Rat das Thema der von Israel besetzten Gebiete als permanenten Tagungsordnungspunkt auf seine Agenda gesetzt.[132] Unabhängig davon, dass eine Untersuchung dieser Thematik menschenrechtlich sicher geboten ist, widerspricht dieses Vorgehen jedoch der ansonsten so sehr hervorgehobenen Abkehr von Selektivität, Konfrontation und Politisierung. Ob das UPR-Verfahren in diesem Punkt zu einer Versachlichung der Debatte wird beitragen können, bleibt abzuwarten.

130 Ebd.

131 Vgl. *Theissen*, VN 54 (2006) 138–146 (146).

132 Vgl. Agenda and Framework for the Programme of Work, gemäß A/HRC/RES/5/1.

IV. Schlussbetrachtung

Die Reform des Sicherheitsrates ist bis heute unvollendet. Demgegenüber stellt der Umbau des Menschenrechtsschutzsystems auf UN-Ebene zwar in dem Sinne einen vollendeten Reformschritt dar, dass der Übergang von der Menschenrechtskommission zum Menschenrechtsrat vollzogen wurde. Als «vollendet» im Sinne von «gelungen» kann man diesen Schritt aber gegenwärtig kaum bezeichnen. Der Menschenrechtsrat hat mit vielen Problemen zu kämpfen, die letztlich zum Glaubwürdigkeitsverlust der Menschenrechtskommission geführt haben. Zudem ist es nur mit Mühe gelungen, die Sondermechanismen zumindest in ihrem Grundbestand zu «retten». Gewiss war es nach der öffentlichen Kritik, die die Hochrangige Gruppe und Kofi Annan an der Menschenrechtskommission geübt hatten, politisch unmöglich, sich von westlicher Seite den Vorschlägen zur Schaffung des Menschenrechtsrates zu widersetzen. Der Reformprozess zeigt aber nur einmal mehr, wie schwierig es angesichts der Mehrheitsverhältnisse in der Vereinten Nationen für die westlichen Staaten ist, ihre Standards durchzusetzen. Man wird dies berücksichtigen müssen, wenn es der westlichen Seite darum geht, den nächsten Schritt zur Reform des Sicherheitsrates in Angriff zu nehmen.

Literatur

Andreae, Lisette: Reform in der Warteschleife. Ein deutscher Sitz im UN-Sicherheitsrat? (Internationale Politik und Wirtschaft; 69), München 2002.

Breuer, Marten, Weiß, Norman (Hrsg.): Das Vertragswerk von Locarno und seine Bedeutung für die internationale Gemeinschaft nach 80 Jahren. Ergebnisse eines interdisziplinären Rundtischgesprächs (Studien zum Öffentlichen Recht, Völker- und Europarecht) (im Erscheinen).

Einsiedel, Sebastian Graf von: Vision mit Handlungsanweisung. Das High-level Panel und die Reformagenda der Vereinten Nationen, in: Vereinte Nationen 53 (2005) 5–12.

Eitel, Tono: Bedeutung und Tragweite der vorgeschlagenen Charta-Änderungen, in: *Varwick, Johannes, Zimmermann, Andreas* (Hrsg.): Die Reform der Vereinten Nationen – Bilanz und Perspektiven (Veröffentlichungen des Walther-Schücking-Instituts für Internationales Recht an der Universität Kiel; 162), Berlin 2006, 315–331.

Fassbender, Bardo: All Illusions Shattered? Looking Back on a Decade of Failed Attempts to Reform the UN Security Council, in: Max Planck Yearbook of the United Nations Law 7 (2003) 183–218.

ders.: 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, Global Issue Papers No. 17, abrufbar unter www.rewi.hu-berlin.de/jura/pd/fbd/txt/UN%20Reform%20Boell.pdf.

ders.: On the Boulevard of Broken Dreams. The Project of a Reform of the UN Security Council after the 2005 World Summit, in: International Organizations Law Review 2 (2005) 391–402.

ders.: UN-Reform auf schwankendem Boden. Zum Stand der Diskussion um die Zukunft des UN-Sicherheitsrates, in: Die politische Meinung 50 (2005), Heft Nr. 431, 67–72.

ders.: Die blockierte Reform. Zum Stand der Diskussion um die Zukunft des UN-Sicherheitsrates, in: *Möllers, Martin H. W., van Ooyen, Robert Chr.* (Hrsg.): Jahrbuch Öffentliche Sicherheit 2006/2007, 551–559.

Fröhlich, Manuel: «Responsibility to Protect» – Zur Herausbildung einer neuen Norm der Friedenssicherung, in: *Varwick, Johannes, Zimmermann, Andreas* (Hrsg.): Die Reform der Vereinten Nationen – Bilanz und Perspektiven (Veröffentlichungen des Walther-Schücking-Instituts für Internationales Recht an der Universität Kiel; 162), Berlin 2006, 167–186.

ders.: Auf der Suche nach einem neuen Konsens: Die Reformberichte vor der 60. UN-Generalversammlung, in: *MenschenRechtsZentrum, Forschungskreis Vereinte Nationen* (Hrsg.): Chancen für eine Reform der Vereinten Nationen? Bilanz zum 60. Geburtstag der Weltorganisation. 7. Potsdamer UNO-Konferenz vom 24. bis 25. Juni 2005 (Potsdamer UNO-Konferenzen; 6), Potsdam 2006, 45–59.

Fröhlich, Manuel, Hüfner, Klaus, Märker, Alfredo: Reform des UN-Sicherheitsrats. Modelle, Kriterien und Kennziffern. Blaue Reihe Nr. 94, Berlin o.J.

Gareis, Sven: Neue Perspektiven in der Friedenssicherung? Die Peacebuilding Commission der Vereinten Nationen, in: *Varwick, Johannes, Zimmermann, Andreas* (Hrsg.): Die Reform der Vereinten Nationen – Bilanz und Perspektiven (Veröffentlichungen des Walther-Schücking-Instituts für Internationales Recht an der Universität Kiel; 162), Berlin 2006, 187–199.

ders.: Reform vertagt. Deutschland muss weiter auf einen ständigen Sitz im UN-Sicherheitsrat warten, in: Vereinte Nationen 54 (2006) 147–152.

Geiger, Rudolf: Art. 23, in: *Simma, Bruno* (Hrsg.): The Charter of the United Nations. A Commentary, Vol. I, 2. Aufl. München 2002.

Ghanea, Nazila: From UN Commission on Human Rights to UN Human Rights Council: One step forwards or two steps sideways?, in: International and Comparative Law Quarterly 55 (2006) 695–705.

Heinz, Wolfgang S.: Von der Menschenrechtskommission zum Menschenrechtsrat, in: Die Friedens-Warte 81 (2006) 129–144.

Hofstötter, Bernhard: Einige Anmerkungen zur Reform des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen, in: Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht 66 (2006) 143–165.

Irmscher, Tobias H.: Die Behandlung privater Beschwerden über systematische und grobe Menschenrechtsverletzungen in der UN-Menschenrechtskommission. Das 1503-Verfahren nach seiner Reform (Schriften zum Staats- und Völkerrecht; 99), Frankfurt a. M. u. a. 2002.

Karl, Wolfram, Mützelburg, Bernd, Witschel, Georg: Art. 109, in: *Simma, Bruno* (Hrsg.): The Charter of the United Nations. A Commentary, Vol. II, 2. Aufl. München 2002.

Klein, Eckart: Die Internationalen und die Supranationalen Organisationen, in: *Graf Vitzthum, Wolfgang* (Hrsg.): Völkerrecht, 4. Aufl. Berlin 2007, 265–385.

Martinetti, Irene: UN Reform Update. Member States Discuss the Five Facilitators' Report on the ‹Way Forward› to Security Council Reform, vom 7.5.2007, abrufbar unter www.centerforunreform.org/node/256.

Münkler, Herfried: Imperien. Die Logik der Weltherrschaft – vom Alten Rom bis zu den Vereinigten Staaten, Bonn 2005.

Oppermann, Thomas: Eine Verfassung für die Europäische Union – Der Entwurf des Europäischen Konvents –, 1. Teil, in: Deutsches Verwaltungsblatt 118 (2003) 1165–1176.

Raue, Julia, Rudolf, Beate: Bewährtes verteidigen und verbessern. Zur Zukunft der Sondermechanismen der UN-Menschenrechtskommission, in: Vereinte Nationen 54 (2006) 12–18.

Rittberger, Volker, Baumgärtner, Heiko: Die Reform des Weltsicherheitsrats – Stand und Perspektiven, in: *Varwick, Johannes, Zimmermann, Andreas* (Hrsg.): Die Reform der Vereinten Nationen – Bilanz und Perspektiven (Veröffentlichungen des Walther-Schücking-Instituts für Internationales Recht an der Universität Kiel; 162), Berlin 2006, 47–66.

Rudolf, Beate: Die thematischen Berichterstatter und Arbeitsgruppen der UN-Menschenrechtskommission. Ihr Beitrag zur Fortentwicklung des internationalen Menschenrechtsschutzes (Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht; 142), Berlin u. a. 2000.

Schrijver, Nico: UN Reform: A Once-in-a-Generation-Opportunity?, in: International Organizations Law Review 2 (2005) 271–275.

Sterr, Silvi: Menschenrechte nach dem 11. September, in: Vereinte Nationen 51 (2003) 84–87.

dies.: Stille Katastrophe, in: Vereinte Nationen 52 (2004) 54–58.

dies.: Menschenrechtsrat: Tagungen 2006, in: Vereinte Nationen 55 (2007) 75–79.

Thallinger, Gerhard: The UN Peacebuilding Commission and Transitional Justice, in: German Law Journal 8 (2007) 681–710, online abrufbar unter www.germanlawjournal.com/article.php?id=843.

Theissen, Gunnar: Mehr als nur ein Namenswechsel. Der neue Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen, in: Vereinte Nationen 54 (2006) 138–146.

Volger, Helmut: Die Reform der Vereinten Nationen, in: *ders.* (Hrsg.): Grundlagen und Strukturen der Vereinten Nationen, München/Wien 2007, 487–571.

Weinlich, Silke: Weder Feigenblatt noch Allheilmittel. Die neue Kommission für Friedenskonsolidierung der Vereinten Nationen, in: Vereinte Nationen 54 (2006) 2–11.

Weiß, Norman: Der neugeschaffene Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen, in: MenschenRechtsMagazin 11 (2006) 80–85.

ders.: Bericht über die ersten Sitzungen des Menschenrechtsrates der Vereinten Nationen, in: MenschenRechtsMagazin 11 (2006) 318–322.

Winkelmann, Ingo: Bringing the Security Council into a New Era – Recent Developments in the Discussion on the Reform of the Security Council, in: Max Planck Yearbook of the United Nations Law 1 (1997), 35–90.

ders.: Deutschlands Position bei der Reform des Sicherheitsrats, in: *Varwick, Johannes, Zimmermann, Andreas* (Hrsg.): Die Reform der

Vereinten Nationen – Bilanz und Perspektiven (Veröffentlichungen des Walther-Schücking-Instituts für Internationales Recht an der Universität Kiel; 162), Berlin 2006, 67–83.

Winter, Thomas von: Info-Brief. Reform der Vereinten Nationen. Diskussion und Maßnahmen zum strukturellen Wandel von Sicherheitsrat, Generalversammlung, Generalsekretariat und zur Finanzierung, abrufbar unter: http://www.bundestag.eu/bic/analysen/2006/Reform_der_Vereinten_Nationen.pdf.

Wintzer, Joachim: Deutschland und der Völkerbund 1918–1926, Paderborn u. a. 2006.