

VEREINTE NATIONEN

Zeitschrift für die Vereinten Nationen und ihre Sonderorganisationen

Herausgegeben von der
Deutschen Gesellschaft für die
Vereinten Nationen (DGVN)



AUS DEM INHALT

Herkulesaufgabe Kongo.
Die MONUC zeigt die Grenzen komplexer
Friedenssicherung auf
Denis M. Tull

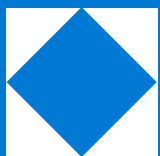
Kein Frieden am Horn von Afrika.
Verhärtete Fronten zwischen Äthiopien und
Eritrea machen ein Scheitern der UNMEE
immer wahrscheinlicher
Dustin Dehéz

Menschenrechtsschutz für behinderte Menschen.
Vom Entstehen einer neuen Menschenrechtskonvention
der Vereinten Nationen
Theresia Degener

Aus dem Bereich der Vereinten Nationen

Generalversammlung
59. Tagung 2004/2005 | Weltgipfel 2005
Anja Papenfuß

Wiederkehrende Gedenkanlässe



Nomos

3 06

54. Jahrgang | Seite 89–136
ISSN 0042–384X | M 1308 F

Inhalt

Anja Papenfuß Editorial: Verantwortliches Handeln ist gefragt	89
Denis M. Tull Herkulesaufgabe Kongo. Die MONUC zeigt die Grenzen komplexer Friedenssicherung auf	90
Dustin Dehéz Kein Frieden am Horn von Afrika. Verhärtete Fronten zwischen Äthiopien und Eritrea machen ein Scheitern der UNMEE immer wahrscheinlicher	98
Theresia Degener Menschenrechtsschutz für behinderte Menschen. Vom Entstehen einer neuen Menschenrechtskonvention der Vereinten Nationen	104
AUS DEM BEREICH DER VEREINTEN NATIONEN	
Allgemeines	
Anja Papenfuß Generalversammlung 59. Tagung 2004/2005 Weltgipfel 2005	111
Politik und Sicherheit	
Kai-Uwe Schrogl Weltraumausschuss Tagungen 2005	115
Rechtsfragen	
Karin Oellers-Frahm IGH Kongo gegen Uganda	117
Karin Oellers-Frahm IGH Kongo gegen Ruanda	121
Verschiedenes	
Norman Weiß Fachkonferenz des Forschungsrats der DGVN »UNO-Forschung in Deutschland«	124
»In allen Teilen erneuerte Vereinte Nationen« Rede des deutschen Außenministers auf dem Weltgipfel 2005	125
BUCHBESPRECHUNGEN	126
DOKUMENTE DER VEREINTEN NATIONEN	130
Wiederkehrende Gedenkanklässe sowie laufende und künftige Jahre und Jahrzehnte der Vereinten Nationen Übersicht	135
Abstracts Impressum	136

Verantwortliches Handeln ist gefragt

Als Jean-Marie Guéhenno den Europäischen Rat in einem Brief vom 27. Dezember 2005 bat, die UN-Friedensmission in der Demokratischen Republik Kongo zu unterstützen, war dies nicht die erste Aufforderung dieser Art. Der Untergeneralsekretär für Friedenssicherungseinsätze der UN hatte in der Vergangenheit immer wieder an die europäischen UN-Mitglieder appelliert, sich vor allem personell stärker an Einsätzen der Vereinten Nationen zu beteiligen. In der Tat liegt der Anteil europäischer Truppen an UN-Friedenssicherungseinsätzen seit Jahrzehnten weit unter dem aus Entwicklungsländern.

Warum aber nun eine Unterstüztungsmission für Kongo? Sind die Vereinten Nationen mit ihrer Mission vor Ort (MONUC) nicht in der Lage, das Land so zu stabilisieren, dass die für Ende Juli angesetzten Wahlen erfolgreich durchgeführt werden können? Diesem vermeintlichen Versagen der größten derzeitigen UN-Mission geht Denis M. Tull in seinem Beitrag auf den Grund. Er kommt zu dem Schluss, dass die MONUC an einem grundsätzlichen Problem krankt, das für viele UN-Friedensmissionen gilt: die tiefe Kluft zwischen Anspruch und Wirklichkeit, zwischen Mandat und Mittelausstattung. Um ein Land von der Größe Westeuropas nach einem Bürgerkrieg zu befrieden, ihm gar zu demokratischen Strukturen zu verhelfen, bedarf es mehr und besser ausgebildeten Personals und einer langfristigen politischen Aufbaustrategie – mehr jedenfalls, als die internationale Gemeinschaft seit Jahren zu geben bereit ist. Wie der EU-Einsatz ›Artemis‹ vor drei Jahren könnte auch die EUFOR RD Congo einen Katalysatoreffekt haben und die Stabilisierung und Demokratisierung des Landes ein großes Stück voranbringen. Wie nachhaltig diese Fortschritte jedoch sein werden, hängt maßgeblich von der Bereitschaft der internationalen Gemeinschaft zu einem langfristigen und umfassenden Engagement im Rahmen der UN ab.

Bei der UN-Mission am Horn von Afrika liegt es nicht am Mandat oder an einer mangelnden Ausstattung. Der dortige Friedensprozess stagniert aufgrund fehlender Sanktionen des Sicherheitsrats. Dustin Dehé's Einschätzung nach könnte ein Ausbruch neuer Feindseligkeiten zwischen Äthiopien und Eritrea ein Scheitern der Mission UNMEE immer wahrscheinlicher machen. Der Sicherheitsrat hat hier die Missachtung des Schiedsspruchs der Grenzkommission durch Äthiopien nicht mit Sanktionen beantwortet und so den Friedensprozess in eine Sackgasse manövriert.

Wie unterschiedlich auch die Gründe im Einzelnen sein mögen, eines zeigen diese beiden Beispiele des UN-Peacekeeping deutlich: Wenn die internationale Gemeinschaft sich in einem Land engagiert, sollte sie es auf verantwortliche Weise tun, nicht halbherzig, nicht den Interessen einzelner Sicherheitsratsratsmitglieder folgend, sondern ausschließlich mit Blick auf die Bedürfnisse der Bevölkerung des Landes. Der Preis, den alle im umgekehrten Fall zu zahlen haben, ist um ein Vielfaches größer – in finanzieller und menschlicher Hinsicht.

Ich wünsche eine anregende Lektüre.



Anja Papenfuß, Chefredakteurin
papenfuss@dgvn.de



Herkulesaufgabe Kongo

Die MONUC zeigt die Grenzen komplexer Friedenssicherung auf

Denis M. Tull



Denis M. Tull, geb. 1972, ist Wissenschaftlicher Mitarbeiter der Forschungsgruppe Naher/Mittlerer Osten und Afrika, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin.

Die Mission der Vereinten Nationen in der Demokratischen Republik Kongo (MONUC) steht seit vielen Jahren in der Kritik. In Anbetracht der unbefriedigenden Fortschritte des Friedensprozesses in Kongo wird der MONUC häufig mangelnde Effektivität, wenn nicht gar Versagen vorgeworfen. Die von den Vereinten Nationen als notwendig erachtete Entsendung einer Truppe der Europäischen Union, die die MONUC bei der Absicherung der Wahlen im Sommer 2006 unterstützen soll, scheint diese Einschätzung zu bestätigen. Entgegen der vorherrschenden Meinung kann der MONUC nur in Einzelfällen folgenschweres Versagen vorgeworfen werden. Die Hauptgründe für die anhaltend schlechte Situation in Kongo liegen in der mangelnden Unterstützung der Mission durch die internationale Gemeinschaft und der eklatanten Diskrepanz zwischen den ihr übertragenen Aufgaben und den ihr zur Verfügung stehenden Mitteln.

Der Krieg und seine Folgen

Der Krieg in der Demokratischen Republik Kongo (DRK, ehemals Zaire) begann am 2. August 1998 und endete formal am 17. Juli 2003 mit dem Amtsantritt der kongolesischen Allparteienregierung, die das Land seitdem übergangsweise regiert. Im Juli 2006 soll diese Übergangsphase durch demokratische Wahlen abgeschlossen werden. Während des Krieges, der knapp 4 Millionen Todesopfer forderte, standen sich zwei Parteien gegenüber: Auf der einen Seite waren dies die Regierung unter Präsident Laurent Kabila (nach dessen Ermordung im Januar 2001 übernahm sein Sohn Joseph das Amt) und ihre ausländischen Verbündeten (Angola, Namibia, Simbabwe). Auf der anderen Seite standen die beiden Rebellenbewegungen RCD (Rassemblement Congolais pour la Démocratie) und MLC (Mouvement pour la Libération du Congo), die gemeinsam mit den Armeen Ruandas, Ugandas und Burundis im Herbst 1998 in Kongo einfielen und weite Teile des Nordens und Ostens des Landes besetzten. Ziel des Krieges war der Sturz von Präsident Kabila, der erst im Mai 1997 durch eine Rebellion gegen Mobutu Sese Seko an die Macht gelangt war. Während die beiden Rebellenbewegungen Kabila vorwarfen, eine neue Diktatur zu errichten, hatten die östlichen Nachbarländer sicherheitspolitische Motive. Ruanda und Uganda bezichtigten Kabila der Kooperation mit Rebellenbewegungen, die von Kongo aus ihre Herkunftsländer bedrohten.

Im Juli 1999 kam es zur Unterzeichnung des Waffenstillstandsabkommens von Lusaka. Zu den Eckpunkten des Abkommens gehörte die Entsendung einer UN-Mission nach Kapitel VII der UN-Charta, die alle kongolesischen und ausländischen Milizen entwaffnen sollte, welche nicht zu den Unterzeichnern des Abkommens zählten. Die UN-Mission sollte des Weiteren Waffen einsammeln, humanitäre Hilfsmaßnahmen unterstützen sowie Vertriebene und Flüchtlinge schützen. Auf der Grundlage von Resolution 1258 des Sicherheitsrats vom 6. August 1999 wurden zunächst lediglich 90 Verbindungsoffiziere entsandt, die mit der Gründung der MONUC (S/RES/1279 v. 20.11.1999) in die Mission integriert wurden.

Die Einrichtung der MONUC

Am 24. Februar 2000 verabschiedete der Sicherheitsrat Resolution 1291, mit der die MONUC das Mandat erhielt, den Waffenstillstand von Lusaka und die Truppenflechtung der Konfliktparteien zu überwachen. Der Sicherheitsrat stimmte der Vergrößerung der Mission auf 5037 Soldaten und 500 Militärbeobachter zu. MONUC erhielt zudem das Mandat, bedrohte Zivilisten ›im Rahmen ihrer Möglichkeiten‹ zu schützen. Da die UN die Stationierung ihrer Beobachter an die Einhaltung des Waffenstillstandsabkommens knüpfte, das Abkommen jedoch von den Konfliktparteien nicht eingehalten wurde, waren im Dezember 2000 erst 224 Blauhelme und Verbindungsoffiziere in der DRK stationiert. Erschwert wurde die Arbeit der Mission durch die unkooperative Haltung der Kabila-Regierung. Infolgedessen kündigte Generalsekretär Kofi Annan an, statt der ursprünglichen 5537 nur 2500 Soldaten und 500 Beobachter ins Land zu schicken. Am 22. Februar 2001 billigte der Sicherheitsrat mit Resolution 1341 Annans Vorschlag, zunächst nur eine verkleinerte MONUC nach Kongo zu entsenden. Die vollständige Stationierung einer 5537 Mann starken MONUC wurde davon abhängig gemacht, dass die Konfliktparteien ihre im Lusaka-Abkommen eingegangenen Verpflichtungen einhielten. Die anschließende Resolution 1355 (15. Juni 2001) stärkte die MONUC, indem sie die von Annan vorgeschlagene Schaffung ziviler Polizeieinheiten sowie die Erstellung eines zivilen und militärischen Planungsstabs zur Koordinierung der Entwaffnung und Wiedereingliederung bewaffneter Gruppen, also der nach dem Wortlaut des Lusaka-Abkommens so genannten negativen Kräfte, unterstützte. Damit hatte die UN erstmals der hinlänglich bekannten Tatsache Rechnung

getragen, dass die Neutralisierung der bewaffneten Milizen (vor allem aus Ruanda und Burundi) von zentraler Bedeutung für den Friedensprozess in der DRK war. Die Resolution beinhaltete nicht zuletzt die kluge Empfehlung zur Einrichtung eines UN-eigenen Radiosenders (Radio Okapi), um die Bevölkerung über Rolle und Mandat der MONUC zu informieren und ihr den Zugang zu objektiven Informationen über den Friedensprozess zu ermöglichen.

Die weitgehende Einhaltung des Waffenstillstands entlang der offiziellen Demarkationslinie hatte schließlich die Bewilligung weiterer 3500 Blauhelme durch Resolution 1445 vom 4. Dezember 2002 zur Folge, die die maximale Truppenstärke der MONUC von 5537 auf 8700 an hob. Damit unterstützte der Sicherheitsrat den Vorschlag Annans, zwei Einheiten in Kindu und Kisangani zu stationieren, um den Prozess der Entwaffnung, Demobilisierung, Wiedereingliederung, Rückführung und Wiederansiedlung (Disarmament, Demobilisation, Reintegration, Repatriation and Resettlement – DDRRR) zu forcieren. Gleichwohl blieb diese Resolution unzureichend, denn nach wie vor wurde – entgegen der Ziele des Lusaka-Abkommens – von einer freiwilligen Entwaffnung und Rückführung der ausländischen Rebellen ausgegangen.

Kinshasa-Phase

Ungeachtet der unverändert schlechten Sicherheitslage vor allem im Osten Kongos schien der Friedensprozess mit der Unterzeichnung des Friedensabkommens von Pretoria im Dezember 2002 und der Bildung einer Allparteienregierung im Juni 2003 neue Impulse zu erhalten. Die Begleitung des Friedensprozesses und die Stabilisierung der Übergangsregierung erhob die internationale Gemeinschaft in der Folge zur uneingeschränkten Priorität. Exemplifiziert wurde dies in den Aussagen des Sonderbeauftragten des Generalsekretärs der Vereinten Nationen für Kongo und Leiters der MONUC William Swing über die ›Kinshasa-Phase‹ des Friedensprozesses.¹ Dies äußerte sich unter anderem darin, dass die MONUC immerhin zehn Prozent ihres Militärkontingents (1000 Blauhelme) in der Hauptstadt abstellte, um den Schutz der Regierungsmitglieder zu gewährleisten.²

Erste Krise: Bunia

Ihre wohl schwärzeste Stunde erlebte die MONUC im Sommer 2003, als 700 Blauhelme in Bunia nicht einschritten, um die von Milizen an der Zivilbevölkerung begangenen Massaker mit mehr als Tausend Opfern zu verhindern. Generalsekretär Annan richtete schließlich einen Appell an die Mitgliedstaaten der UN, um eine ›Koalition der Willigen‹ zu einer militärischen Intervention in Bunia zu bewegen. Am 30. Mai 2003 autorisierte der Sicherheitsrat (S/RES/1484) die Entsendung der so genannten Interim Emergency Multinational Force (IEMF) der Europäischen

Union, besser bekannt unter dem Namen Operation Artemis, nach Kapitel VII der UN-Charta. Das Mandat der Mission war räumlich (auf Bunia) und zeitlich (drei Monate, bis zum 1. September) begrenzt. Unter der Führung Frankreichs, das auch den Großteil der 1400 Soldaten stellte, gelang es der Mission in diesem Zeitraum, für Frieden und Ordnung zu sorgen. Nach dem Abzug der Interventionstruppe übernahm die MONUC die Kontrolle über Bunia.

Das Versagen der MONUC in Bunia und die Entsendung der Operation Artemis bedeutete für die UN-Mission eine Zäsur. Am 28. Juli 2003 erhöhte der UN-Sicherheitsrat (S/RES/1493) die Truppenstärke der MONUC auf 10 800 Soldaten und erteilte ihr ein robustes Mandat nach Kapitel VII. Allerdings blieb dies zunächst auf die Unruhegebiete Ituri, Nord- und Süd-Kivu beschränkt. Diese Stärkung der MONUC war jedoch damit verbunden, dass der Mission nunmehr eine Vielzahl von Aufgaben oblag: Schutz des UN-Personals, bedrohter Zivilisten und humanitärer Helfer, Verbesserung der allgemeinen Sicherheitslage, Überwachung des Waffenembargos gegen alle ausländischen und kongolesischen bewaffneten Gruppen im Osten Kongos, Unterstützung bei der Reform des Sicherheitssektors, der Herstellung von staatlicher Autorität und Rechtsstaatlichkeit, der Vorbereitung der Wahlen und der freiwilligen Entwaffnung ausländischer Kämpfer. Zudem mandatierte Resolution 1493 den Leiter der MONUC, fortan alle Aktivitäten des UN-Systems zu koordinieren (integriertes Missionskonzept).

Damit hatte die Intervention der Operation Artemis zweifellos als Katalysator dazu beigetragen, die Truppenstärke und das Mandat der MONUC zu stärken. Das nunmehr resolutere Vorgehen der Mission wurde mit dem Amtsantritt ihres neuen Chefs William Swing gestärkt. Mit reichlicher Verspätung erkennend, dass die im Lusaka-Abkommen festgeschriebene Waffenstillstandslinie zwischen der Kabila-Regierung und den Rebellen von MLC und RCD Makulatur geworden war und der eigentliche Problemherd im Osten der DRK lag, entwarf die MONUC ein neues Operationskonzept. Dies sah eine schrittweise Verlagerung der Truppen in die umkämpften Regionen in Ituri, Süd-Kivu und Nord-Kivu vor. Gleichwohl blieb der Osten des Landes eine rechtlose Region, in der Rebellen sowie in- und ausländische Milizen (Mai Mai, FDLR) die Zivilbevöl-

Ihre wohl schwärzeste Stunde erlebte die MONUC im Sommer 2003, als 700 Blauhelme in Bunia nicht einschritten, um Massaker mit mehr als Tausend Opfern zu verhindern.

¹ Emeric Rogier, *MONUC and the Challenges of Peace Implementation in the DRC*, in: Mark Malan/João Gomes Porto (Eds.), *Challenges of Peace Implementation: The UN Mission in the Democratic Republic of Congo*, Pretoria 2004, S. 255.

² *Second Special Report of the Secretary-General on the United Nations Organization Mission in the Democratic Republic of Congo*, UN-Doc. S/2003/566 v. 27.5.2003, Abs. 33–39.

Die EUFOR RD Congo

Die wahrscheinlich 2000 Mann starke Militärmission der EU für die Demokratische Republik Kongo (EUFOR RD Congo) soll die MONUC dabei unterstützen, einen friedlichen Verlauf der für den 30. Juli 2006 angesetzten Präsidentschafts- und Parlamentswahlen zu gewährleisten. Dazu hat sie vom Sicherheitsrat ein Mandat nach Kapitel VII der UN-Charta erhalten.¹ Mit Beschluss des Bundestages vom 1. Juni 2006 beteiligt sich Deutschland mit bis zu 500 Soldaten und 280 Beobachtern an dem Einsatz, der von dem deutschen Generalleutnant Karlheinz Viereck geleitet wird. Die Mission ist auf vier Monate befristet und soll sich vor allem auf das politische Gravitationszentrum – die Hauptstadt Kinshasa – konzentrieren. Das Hauptziel der Mission ist die ›Abschreckung‹ möglicher ›Störenfriede‹, die den Wahlprozess vor, während und nach dem Wahlgang torpedieren könnten. Dieser Abschreckungseffekt hat hohe Erfolgsaussichten, vorausgesetzt die Mission macht glaubhaft, dass sie im Falle von gewaltsamen Umsturzversuchen auch tatsächlich eingreifen wird. Vergangene Interventionen (Operation Artemis in Bunia, die britische Intervention in Sierra Leone) haben gezeigt, dass gut ausgerüstete und robust agierende europäische Truppen afrikanischen Milizen effektiv Einhalt gebieten können. Daher erscheinen die Risiken für die EU-Soldaten kalkulierbar. Die größte Herausforderung wird für die Mission darin bestehen, ihre Neutralität im Falle umstrittener Wahlergebnisse zu wahren.

¹ UN-Dok. S/RES/1671 v. 25.4.2006.

kerung terrorisierten. Während der ersten zwölf Monate nach Abschluss des Pretoria-Abkommens stieg die Zahl der Binnenflüchtlinge im Land um 22 Prozent auf 3,4 Millionen.³

Zweite Krise: Bukavu

Im Juni 2004 erlitt die MONUC einen weiteren schweren Rückschlag, als sie es versäumte, die Besetzung von Süd-Kivus Provinzhauptstadt Bukavu durch abtrünnige Offiziere der RCD-Rebellion zu verhindern. Dies führte in mehreren Städten des Landes zu gewaltsamen Protesten gegen die Mission.

Die Ereignisse in Bukavu stürzten den Friedensprozess in seine bislang schwerste Krise. Generalsekretär Annan legte in der Folge ein modifiziertes Operationskonzept für die MONUC vor, zu dessen Eckpunkten die personelle Ausweitung der Mission von 10 800 auf 23 900 Personen und der Ausbau militärisch-logistischer Kapazitäten (Kampfhubschrauber, Transportmittel, Flug- und Seeüberwachung) gehörten. Im operativen Bereich plädierte er für einen aktiveren Beitrag der MONUC zur Wiederherstellung eines Mindestmaßes an Sicherheit, das sich im Wesentlichen auf die verbesserte Krisenreaktionsfähigkeit der Mission stützen würde. Konzentrieren sollte sich die MONUC auf strategisch sensible Räume (Kinshasa, Nord- und Südkivu, Katanga, Kasai), von denen die größte Gefahr für den Übergangsprozess ausging. Schließlich sollte eine robustere Mission

die Entwaffnung der auf etwa 10 000 Mann geschätzten ruandischen FDLR-Rebellen beschleunigen helfen. Der Sicherheitsrat stimmte dem Konzept weitgehend zu und autorisierte MONUC, alle notwendigen Mittel einzusetzen, um ihr Mandat zu erfüllen. Damit wurde das für Ituri und Nord- und Südkivu bewilligte Kapitel-VII-Mandat auf das gesamte Gebiet ausgedehnt. Der Sicherheitsrat bewilligte jedoch lediglich eine Aufstockung um weitere 5900 auf insgesamt 16 700 Soldaten.⁴

Die Bukavu-Krise hatte auch politische Konsequenzen. Die internationale Gemeinschaft wurde sich – wenn auch verspätet – der Tatsache bewusst, dass die Übergangsregierung ein weitgehend dysfunktionales Konstrukt war. Ohne kontinuierlichen internationalen Druck war die Einhaltung des Übergangszeitplans ebenso ungewiss wie der Erfolg des gesamten Friedensprozesses. Der Sicherheitsrat forderte die MONUC daher auf, ihre Unterstützung der Übergangsregierung zu verstärken. Resolution 1565 erteilte der Mission das Mandat, in Zusammenarbeit mit der Regierung drei gemeinsame Kommissionen einzurichten, um Fortschritte in für den Übergang zentralen Bereichen (Wahlvorbereitung, Gesetzgebung, Sicherheitssektorreform) voranzutreiben.

Die von Annan im Hinblick auf die Wahlen geforderte zeitweilige Aufstockung der MONUC um 2590 Mann, die in Kongos unsicheren Regionen stationiert werden sollten, wurde vom Sicherheitsrat mehrfach abgelehnt.⁵ Indes stimmte er der zeitlich befristeten Entsendung weiterer 1140 Blauhelme und Polizisten zu.⁶ Im April 2006 wurde zudem beschlossen, ein Infanteriebattalion und 50 Militärbeobachter der UN-Mission in Burundi nach Kongo zu verlegen.⁷ Diese Maßnahmen, ebenso wie die geplante Unterstützungsmission der Europäischen Union, zielten darauf ab, die Sicherheit im Land im Hinblick auf die Wahlen zu erhöhen, in deren zeitlichem Umfeld ein erhöhtes Konfliktpotenzial erwartet wurde.

Erfolg und Versagen der MONUC

Von westlichen Medien wie politischen Entscheidungsträgern wird die MONUC in aller Regel bestenfalls als ineffiziente, schlimmstenfalls als nutzlose Mission betrachtet. Bei genauerer Betrachtung ergibt sich indes ein differenzierteres Bild, das sowohl beachtliche Erfolge als auch handfestes Versagen der Mission bei der Wahrnehmung ihrer Kernaufgaben offenbart.

Größe ist relativ

In Anbetracht der nach wie vor schwierigen Situation in Kongo stützt sich die Kritik häufig auf den Umstand, dass es sich bei der MONUC um die weltweit größte UN-Friedensmission handele und ihre Bilanz angesichts dessen enttäuschend ausfalle. Vor dem Hintergrund der Entwicklung ihres Mandats und der

Durch die Bukavu-Krise wurde sich die internationale Gemeinschaft bewusst, dass die Übergangsregierung ein weitgehend dysfunktionales Konstrukt war.

ihr durch den Sicherheitsrat zugewiesenen Truppenkontingente hält diese Argumentation den Fakten jedoch nicht stand. Die Mission verfügte über viele Jahre hinweg nicht annähernd über die Truppenzahlen, die sie in die Lage versetzt hätten, die Beilegung des Konflikts entscheidend zu beeinflussen. Selbst nachdem die MONUC im Jahr 2004 die Stärke von 16 700 Soldaten erreichte, war sie im Verhältnis zur Größe ihres Operationsgebiets (1 Blauhelm : 139 km² beziehungsweise der Bevölkerung (1 Blauhelm : 3572 Kongolesen) immer noch eine der kleinsten Missionen der Welt. Zum Vergleich: In wesentlich kleineren Ländern wie Liberia oder Sierra Leone waren zur selben Zeit Friedensmissionen mit einem Umfang von 15 000 respektive 17 500 Blauhelmen stationiert.⁸

›Best-case‹-Denken

Sowohl die eingangs skizzierte Entstehungsgeschichte der MONUC als auch die über die Jahre hinweg zögerliche und schrittweise Aufstockung der Mission zeigen deutlich das mangelnde Interesse der internationalen Gemeinschaft beziehungsweise die fehlende Unterstützung durch den UN-Sicherheitsrat. Gemessen daran muss man fast zwangsläufig zu der Schlussfolgerung kommen, dass die MONUC, wenn zwar nicht unbedingt eine ›Mission Impossible‹, so doch eine Friedensmission ist, deren Auftraggeber leichtfertig von Rahmenbedingungen ausgingen, die der Mission nur im Idealfall schnelle Erfolge ermöglichen hätten. Dass dieses Denken in ›Best Case‹-Kategorien nicht den Gegebenheiten im Einsatzgebiet der Mission entsprach, wurde aus politischen wie finanziellen Gründen beharrlich ignoriert.⁹ Deutlich wurde dies zuletzt, als der Sicherheitsrat die Bitte von Generalsekretär Annan, der MONUC während der anstehenden Wahlen zusätzliche 2700 Blauhelme zur Entsendung in die politisch sensiblen Provinzen Katanga und Kasai zur Verfügung zu stellen, wiederholt ablehnte. Dies war der Grund, warum die Hauptabteilung Friedenssicherungseinsätze (Department of Peacekeeping Operations – DPKO) schließlich eine Anfrage an die EU richtete, der MONUC im zeitlichen Umfeld der Wahlen Truppen zur Seite zu stellen.¹⁰

Faktor Kriegsökonomie

Die ursprüngliche Aufgabe der MONUC war die Überwachung des Waffenstillstandsabkommens von Lusaka. Dieses wurde nach der Entsendung der MONUC weitgehend eingehalten. Was diese ›klassische‹ Aufgabe von Friedensmissionen betrifft, muss der MONUC daher ein Erfolg bescheinigt werden. Er erwies sich allerdings in den folgenden Jahren keineswegs als ausreichend, um eine politische Stabilisierung Kongos zu ermöglichen. Denn hinter der vom Lusaka-Abkommen definierten Demarkationslinie wurden die Kämpfe im Osten Kongos, bei denen sich eine Vielzahl von meist ›irregulären‹ Gruppen gegen

über standen (ruandische und ugandische Armee, Mai-Mai-Milizen, kongolesische, burundische und ruandische Rebellen usw.), unvermindert fortgesetzt. Zudem entstand in diesen Gebieten eine sich selbst tragende Kriegsökonomie, in deren Rahmen sich alle Konfliktgruppen durch die gewaltgesteuerte Ausbeutung wertvoller Bodenschätze alimentierten. Dies führte generell zu einer Überlagerung politischer Ziele durch wirtschaftliche Motive auf Seiten der bewaffneten Akteure.¹¹ Diese neue Konfliktodynamik wurde von der internationalen Gemeinschaft und der MONUC bis zum Jahr 2003 nahezu völlig ignoriert. Gefechte im Osten Kongos wurden nicht als Verletzung des Waffenstillstands interpretiert. Der zu ›wahrende Frieden‹ wurde ausschließlich nach Maßgabe des Lusaka-Abkommens definiert.¹²

Entwaffnung ungeklärt

Auf die Erkenntnis, dass die östlichen Landesteile (Ituri, Nord- und Süd-Kivu) unter veränderten Vorzeichen zu ›Schlüsselzonen‹ des gesamten Friedensprozesses wurden, reagierte die MONUC 2003 mit einer Verlegung von Truppen in den Osten. Ob diese verspätete Reaktion allein auf fehlerhafte politische Analysen zurückzuführen war, darf bezweifelt werden. Angesichts des äußerst schwierigen Terrains im Osten Kongos und der großen Zahl der dort agierenden Konfliktgruppen hätte eine angemessene Anpassung der MONUC die massive personelle und logistische Aufstockung und ein friedens erzwingendes Mandat erforderlich gemacht. Die Entscheidungsträger innerhalb und außerhalb der UN waren damals

Die Mission verfügte über viele Jahre hinweg nicht annähernd über die Truppenzahlen, die sie in die Lage versetzt hätten, die Beilegung des Konflikts entscheidend zu beeinflussen.

³ Fourteenth Report of the Secretary-General on the United Nations Organization Mission in the Democratic Republic of Congo, UN-Doc. S/2003/1098 v. 17.11.2003, Abs. 47.

⁴ UN-Dok. S/RES/1565 v. 1.10.2004.

⁵ Special Report of the Secretary-General on Elections in the Democratic Republic of Congo, UN-Doc. S/2005/320 v. 26.5.2005, Abs. 70.

⁶ UN-Dok. S/RES/1621 v. 6.9.2005; UN-Dok. S/RES/1635 v. 28.10.2005.

⁷ UN-Dok. S/RES/1669 v. 10.4.2006.

⁸ Alleine der Distrikt Ituri ist so groß wie Sierra Leone. Die Hauptstadt Kinshasa ist so groß wie Kosovo, wo bis zu 46 000 Soldaten stationiert waren.

⁹ Vgl. auch Implementation of the Recommendations of the Special Committee on Peacekeeping Operations, Report of the Secretary-General, UN-Doc. A/60/640 v. 29.12.2005, Abs. 18.

¹⁰ Vgl. UN-Dok. S/RES/1671 v. 25.4.2006 beziehungsweise S/2006/219 v. 13.4.2006, Anlage I.

¹¹ Den eindimensionalen Analyseansatz, nach dem die Konfliktparteien von primär wirtschaftlichen Erwägungen angetrieben wurden, lehne ich explizit ab. Vgl. Denis M. Tull, *The Reconfiguration of Political Order in Africa: A Case Study of North Kivu (DR Congo)*, Hamburg 2005, Kap. 5.

¹² Second Special Report of the Secretary-General on the United Nations Organization Mission in the Democratic Republic of Congo, UN-Doc. S/2003/566 v. 27.5.2003, Abs. 29.



Map No. 4121 Rev. 26 UNITED NATIONS April 2006 (Colour)

Department of Peacekeeping Operations Cartographic Section

wie heute nicht bereit, diesen Schritt zu unternehmen. Dies war nicht nur auf mangelndes Interesse der wichtigsten UN-Mitgliedstaaten zurückzuführen, die einen Großteil der finanziellen Kosten hätten tragen müssen. Mehr als fraglich wäre auch die Zustimmung der truppenstellenden Länder für dieses risikoreiche Operationskonzept gewesen.¹³ Solchen Erwägungen hatte bereits ein folgenschwerer ›Geburtsfehler‹ der MONUC zugrunde gelegen.

Während die Unterzeichner des Lusaka-Abkommens davon ausgegangen waren, dass insbesondere die ruandischen Hutu-Rebellen im Osten Kongos von den UN gewaltsam entwaffnet werden würden, hatte der Sicherheitsrat auf Druck der truppenstellenden Länder die MONUC lediglich mandatiert, die freiwillige Entwaffnung dieser kampferprobten Gruppen – unter ihnen Täter des ruandischen Völkermords von 1994 – zu unterstützen.¹⁴ Bis heute halten sich etwa 10 000 ruandische Hutu-Rebellen im Osten Kongos auf. Ihre fortgesetzte Präsenz hat die ruandische Regierung wiederholt zum Vorwand genommen, um in Kongo militärisch zu intervenieren. Die MONUC selbst hat schon vor einiger Zeit zu Bedenken gegeben,

dass der Prozess der Entwaffnung bei einem Festhalten am Prinzip der Freiwilligkeit »nicht innerhalb eines akzeptablen Zeitrahmens« abgeschlossen werden könne.¹⁵

Eigene Fehler der MONUC

Gleichwohl trägt die MONUC eine Mitverantwortung für die in vielerlei Hinsicht enttäuschenden Fortschritte in Kongo. So hat es den Anschein, dass die Mission auf allen Ebenen größte politische, konzeptionelle und psychologische Probleme hatte, sich an die ständig verändernden Rahmenbedingungen des Konflikts und damit einhergehend die häufigen Änderungen ihres Mandats und die Ausweitung ihrer Aufgaben anzupassen. Die Schwierigkeiten der Umwandlung von einer ursprünglich klassischen Friedensmission in eine ›proaktive‹ Mission lassen sich an zwei Beispielen illustrieren:

Zum einen hat MONUC zu spät ihr primäres Einsatzgebiet in den Osten Kongos verlegt. Allerdings hatte dies nicht nur eine Verlegung der Truppen zur Folge, sondern es machte auch neue Strategien notwendig, wie etwa Initiativen zur Prävention und Lö-

sung lokaler Konflikte. Zum anderen hat die MONUC es versäumt, entschlossen und robust zu handeln in Situationen, die ganz offensichtlich eine Bedrohung des fragilen Friedensprozesses darstellten (wie Bunia 2003 und Bukavu 2005).

Insbesondere die Bukavu-Krise verstärkte den Eindruck, die Mission sei überfordert, zumal die MONUC im Juli 2003 durch Resolution 1493 ein Mandat nach Kapitel VII erhalten hatte. Kritikern hielt die MONUC entgegen, Resolution 1493 habe die Erwartung geweckt, die Mission werde den Frieden in allen Landesteilen Kongos durchsetzen. Zwischen den ihr übertragenen Aufgaben und den ihr zur Verfügung stehenden Fähigkeiten klappte jedoch nach wie vor eine große Lücke. Annan beklagte zudem die mangelnde Spezifizierung der Aufgaben der Mission durch Resolution 1493, die die Mission daran hindere, ihre Ressourcen effektiver einzusetzen.¹⁶ Auch wenn diese Einwände richtig sind, werfen sie doch die heikle Frage auf, warum derart Grundsätzliches zu dem damaligen Zeitpunkt nach wie vor ungeklärt war. Der unterschiedlichen Auslegung der ›Robustheit‹ des Mandats der MONUC entging auch das New Yorker UN-Hauptquartier nicht. So sprach die stellvertretende Leiterin der Afrika-Abteilung des DPKO Margaret Carey davon, MONUC führe keinen Krieg, sondern versuche, Frieden herzustellen. Obwohl die MONUC das Mandat habe, Zivilisten zu schützen, sei es nicht ihre Aufgabe, Milizen zu neutralisieren, die die Zivilbevölkerung bedrohten.¹⁷ Indessen ging die Mission aber dann gewalttätig gegen Milizen vor, wenn sie selbst Opfer von Angriffen war. Dabei demonstrierte sie ihre Fähigkeit zu robustem Handeln, geriet jedoch auch in ein schiefes Licht aufgrund der offenkundigen Selektivität ihres (robusten) Vorgehens.¹⁸ Gleichwohl waren mit der personellen Vergrößerung der Mission und der Hinwendung zu den Gebieten im Osten Kongos Fortschritte zu verzeichnen, und die MONUC war fortan – auch dank neu eingetroffener indischer und pakistanischer Einheiten – besser in der Lage, Zivilisten durch ihre verstärkte Präsenz zu beschützen.¹⁹ Aber auch diese Anpassung löste nicht alle Probleme. Militärische Offensiven, die die MONUC mit Einheiten der im Aufbau befindlichen kongolesischen Armee gegen ruandische Rebellen in Nord- und Süd-Kivu leitete, führten mitunter zu Racheakten der Rebellen an der lokalen Zivilbevölkerung, die ihrerseits gegen die MONUC protestierte.²⁰

Eine Ursache der skizzierten Anpassungsprobleme war auch darin zu sehen, dass der MONUC im Verlauf der Jahre neben ihren militärischen Aufgaben zunehmend auch originär politische Aufgaben übertragen wurden. Weder war die MONUC auf das daraus erwachsende Aufgabenspektrum vorbereitet noch war sie der einzige externe Akteur. Die Kakophonie der internationalen Gemeinschaft (UN-Or-

ganisationen, EU, Weltbank und Internationaler Währungsfonds, nichtstaatliche Organisationen, einzelne westliche und afrikanische Staaten) hat jedenfalls wenig dazu beigetragen, der MONUC den erforderlichen politischen Rückhalt zu geben. Die Stagnation des Friedensprozesses stand in Zusammenhang mit *politischen* Problemfeldern, in denen nicht nur die Friedensmission, sondern das gesamte UN-System intervenierte.²¹ Hinzu kam, dass die wachsenden politischen Aufgaben der Mission fast zwangsläufig mit ihrem Neutralitätsanspruch kollidierten. Beispielsweise soll die Passivität der MONUC im Verlauf der Krise in Bukavu weniger auf fehlenden militärischen Fähigkeiten vor Ort, sondern vielmehr auf politischen Überlegungen beruht haben. Angeblich sprach sich MONUC-Chef Swing gegen ein Einschreiten aus. Er habe befürchtet, ein Vorgehen gegen die Rebellen könnte von der RCD als feindlicher Akt angesehen werden, der das Personal der MONUC gefährden und die Übergangsregierung zum Zusammenbruch bringen werde.²² Diese schwerwiegende Fehleinschätzung stürzte den Friedensprozess nicht nur in eine schwere Krise, sie hatte auch einen erheblichen Glaubwürdigkeitsverlust der MONUC zur Folge.

Die wachsenden politischen Aufgaben überforderten die MONUC und kollidierten mit dem Neutralitätsanspruch.

13 Asiatische und afrikanische Länder stellen mit Anteilen von 46 respektive 31 Prozent die meisten Truppen für UN-Missionen zur Verfügung. Vgl. Center on International Cooperation, Annual Review of Global Peace Operations 2006, Boulder 2006, S. 137. Die wichtigsten Truppensteller der MONUC sind Pakistan (3795 Soldaten) und Indien (3548), gefolgt von Uruguay (1500), Südafrika (1408) und Bangladesch (1143).

14 Peter Swarbrick, DDRRR: Political Linkages and Dynamics, in: Mark Malan/João Gomes Porto (Eds.), Challenges of Peace Implementation: The UN Mission in the Democratic Republic of Congo, Pretoria 2004, S. 166f.

15 Third Special Report of the Secretary-General Report on the United Nations Organization Mission in the Democratic Republic of Congo, UN-Doc. S/2004/650 v. 16.8.2004, Abs. 74. Bis Ende 2005 lag die Zahl der von der MONUC rückgeführten ausländischen Kämpfer (aus Ruanda, Burundi und Uganda) bei 12 000.

16 Ebd., Abs. 59.

17 Margaret Carey, zitiert nach: Associated Press (AP), 4.3.2005.

18 Steffen Richter/Karsten Polke-Majewski, Strategiewechsel: UN setzen robustes Mandat erstmals konsequent durch, Die Zeit, 3.3.2005.

19 Damian Lilly, No War, No Peace: A Protection Crisis Continues in the DRC, Journal of Humanitarian Assistance, Januar 2006, <http://www.jha.ac/articles/a182.pdf>

20 Denis M. Tull, Democratic Republic of Congo, in: Andreas Mehler/Henning Melber/Klaas van Walraven (Eds.), Africa Yearbook 2005. Politics, Economy and Society in Africa South of the Sahara, Leiden, im Erscheinen.

21 Demobilisierung und Wiedereingliederung von Kämpfern, Sicherheitssektorreform, Aufbau von öffentlicher Verwaltung und Rechtsstaatlichkeit, Unterstützung des politischen Prozesses usw.

22 Séverine Autesserre, Local Violence, International Indifference? The Politics of the Peace Process in the Eastern Congo, unveröffentlichtes Manuskript, New York 2004, S. 26.

Skandal um sexuellen Missbrauch

Zu einem weiteren schweren Ansehensverlust der Mission führten Fälle sexuellen Missbrauchs von kongolesischen Frauen und Mädchen durch Angehörige der MONUC.²³ Das DPKO reagierte auf den Skandal mit der Gründung des ›Office for Addressing Sexual Exploitation and Abuse‹ (OASEA), eine Ad-hoc-Maßnahme, die notwendig war, da innerhalb des DPKO keine Abteilungen und Verfahren zur Vorbeugung und Sanktionierung dieser Form des Fehlverhaltens existierten. Das OASEA leitete zwischen Dezember 2004 und Oktober 2005 Untersuchungen in 111 Fällen ein, von denen 167 Mitarbeiter der MONUC betroffen waren. In 78 Fällen wurde sexueller Missbrauch festgestellt, der zu Sanktionen führte. Allen Kategorien und Hierarchieebenen des Personals wurden Vergehen und Straftaten nachgewiesen. Entgegen der allgemeinen Wahrnehmung lag der Anteil der Schuldigen beim Zivilpersonal höher als der aus den Reihen des Militärs.²⁴ Nach dem Abschluss der Ermittlungen durch OASEA wurde innerhalb der MONUC ein ›Conduct and Discipline Team‹ etabliert, das Verhaltensstandards und Verfahren zur Vorbeugung und Ahndung von Fällen sexuellen Missbrauchs entwickeln sollte.²⁵

Zu wenig qualifiziertes Personal

Der Skandal spiegelte auch den größeren Problemzusammenhang der unzureichenden Qualität des Missionspersonals wider. Dies ist ebenso wenig eine Besonderheit der MONUC wie die Fälle sexueller Ausbeutung. Insbesondere die Rekrutierung qualifizierten, motivierten und disziplinierten *zivilen* Personals bleibt eine Herausforderung, auf die das DPKO beziehungsweise die UN bis heute noch keine zufrieden stellende Antwort gefunden haben.²⁶ Die bekannten Defizite der UN-Rekrutierungspolitik haben dazu beigetragen, dass zahlreiche inkompetente Zivilisten nach Kongo geschickt wurden – eine Beobachtung, die offenbar auch innerhalb der MONUC geteilt wird.²⁷ Diese strukturellen Mängel wurden in der Folge noch durch einen ›sehr hohen Personalverschleiß‹ verschärft. In Anbetracht ihrer vom Sicherheitsrat schließlich bewilligten personellen Aufstockung war es für die Mission schwierig, ihre Personaldecke auszubauen: Im Durchschnitt kamen seit Januar 2004 auf drei neu eingestellte Mitarbeiter der MONUC zwei, die die Mission aus diversen Gründen (wie etwa schwierige Lebens- und Arbeitsbedingungen, Überforderung) verließen.²⁸

Auch das militärische Personal der MONUC hat nicht immer die Anforderungen erfüllt, die der komplexe und anspruchsvolle Einsatz gestellt hat. Hinzu kamen die (meist) unvermeidlichen Sprachbarrieren. Viele Mitarbeiter der MONUC beherrschen keine der in Kongo gesprochenen Sprachen (wie Französisch, Lingala, Suaheli). Eine zentralisierte Informations-

politik und bürokratische Entscheidungsprozeduren sowohl innerhalb der Mission als auch zwischen der MONUC und dem New Yorker Hauptquartier sind ebenfalls als Probleme benannt worden, die die Effektivität der Mission beeinträchtigt haben.²⁹

Erfolge der MONUC

Gegenüber den beschriebenen Misserfolgen wurden die Leistungen der MONUC inmitten des extrem komplexen Kongo-Konflikts kaum zur Kenntnis genommen. Auch wenn ihre Beiträge zur Stabilisierung des Landes schwer zu quantifizieren sind, zählt dazu etwa der Umstand, dass die Übergangsregierung trotz aller Probleme nicht zusammengebrochen ist. Bezifferbar hingegen ist die Entwaffnung von rund 15 000 Milizen, die seit Februar 2005 in Ituri dank eines robusteren Vorgehens erfolgte. Beeindruckend war auch die beispiellose Unterstützung zur Registrierung von 25 Millionen wahlberechtigten Kongolesen, zur Durchführung des Verfassungsreferendums und zur Vorbereitung der Wahlen, die ohne den logistischen Beitrag der MONUC unmöglich gewesen wäre. Dass die Mission für diesen Zweck Kampfhubschrauber abstellen musste, die für militärische Operationen fehlten, verdeutlicht die Engpässe, mit denen die MONUC konfrontiert war. Nicht zuletzt hat auch die Einrichtung der erwähnten Kommissionen durch die MONUC dazu beigetragen, den Friedensprozess voranzubringen. In Einzelfällen hat die Mission zudem eine lokale Eskalation der Gewalt durch Vermittlungsbemühungen und die Errichtung entmilitarisierter Zonen (etwa in Nord-Kivu im Jahr 2004) verhindert.

Dass die Mission die Erwartungen zur Herstellung der Sicherheit nicht erfüllt hat, ist unbestritten. Es ist aber auch festzuhalten, dass die MONUC in den unsicheren Zonen im Osten Kongos von der Mehrheit der Bevölkerung als wichtiger Stabilitätsfaktor betrachtet wird, der zur Sicherheit beiträgt. Umfragen im Sommer 2005 haben gezeigt, dass mehr als 60 Prozent der Bevölkerung in Nord- und Süd-Kivu, in Katanga und Maniema im Falle eines Abzugs der MONUC mit wachsender Unsicherheit oder gar einem erneuten Aufflammen des Konflikts rechnen.³⁰

Fazit

Die MONUC wird kaum als Erfolgsgeschichte in die Annalen der UN eingehen. Aber es deutet auch wenig darauf hin, dass die Bilanz der MONUC deutlich schlechter ausfällt als die anderer UN-Friedensmissionen. Objektiv kann der MONUC nur in sehr spezifischen Einzelfällen (Bunia 2003, Bukavu 2005) eklatantes Versagen vorgeworfen werden. Die bestenfalls gemischte Bilanz des Friedensprozesses in Kongo hat Ursachen, die über Vermögen und Unvermögen der Mission weit hinausgehen. Dazu zählt vor

Die bekannten Defizite der UN-Rekrutierungspolitik haben dazu beigetragen, dass zahlreiche inkompetente Zivilisten nach Kongo geschickt wurden.

allem das mangelnde Interesse der internationalen Gemeinschaft am Problem Kongo und ihr Versäumnis, die Umsetzung eines Friedensprozesses politisch und militärisch konsequent zu begleiten, der ohne ihre Vermittlung vermutlich nie zustande gekommen wäre. Da der politische Wille der Konfliktparteien zur Beilegung des Krieges nicht oder nur sehr eingeschränkt vorhanden war, mussten die Beiträge einer relativ kleinen UN-Mission begrenzt bleiben. Dass diese politischen Faktoren bedeutsamer waren als bürokratisch-institutionelle Hemmnisse innerhalb der MONUC und des Peacekeeping-Apparats der UN zeigte sich in der dürftigen Ausstattung der MONUC, die allen Warnungen zuwider lief, die bereits 1992 in der ›Agenda für den Frieden‹ formuliert worden waren. Damals kritisierte Generalsekretär Boutros Boutros-Ghali eine wachsende Kluft zwischen den Aufgaben, die den UN übertragen werden, und den Mitteln, die ihr zur Verfügung gestellt werden: »Nichts ist gefährlicher für eine Friedensmission als sie damit zu beauftragen, Gewalt einzusetzen, wenn ihre Zusammensetzung, Bewaffnung, logistischen Mittel [...] sie nicht dazu in die Lage versetzen, dies auch zu tun.«²¹ Mit anderen Worten: die später auch im so genannten Brahimi-Bericht²² angemahnten Voraussetzungen einer erfolgreichen Mission (ein realistisches Mandat und die Bereitstellung entsprechender Mittel) lagen im Falle der MONUC nicht vor.

Des ungeachtet herrschte aber selbst über die Frage Unklarheit, wie und unter welchen konkreten Umständen die MONUC Gewalt zur Durchsetzung welches präzisen Mandats einsetzen sollte. Auch dies ist ein Problem, mit dem nahezu alle UN-Missionen konfrontiert sind. »Die Mandate von UN-Friedensmissionen«, so ein UN-Bericht, »beinhalten nicht die Art von detaillierten Handlungsanleitungen, die das eingesetzte Personal vor Ort benötigt.«²³ Diese Feststellung wiederum führt zurück zu Grundsatzfragen, die nach wie vor der Klärung bedürfen. Beispielsweise ist es in den vergangenen Jahren eher schwieriger als leichter geworden, die Bedeutung des Begriffs ›robustes Peacekeeping‹ mit konkretem Inhalt zu füllen. Aufgrund der dramatischen Ausweitung des Aufgabenspektrums von Friedensmissionen sind Grauzonen entstanden, die vor allem zu Lasten des vor Ort eingesetzten Personals gehen. Welche konkreten Maßnahmen sind etwa mit dem Auftrag an die MONUC verbunden, »die Ausdehnung staatlicher Autorität über das gesamte Territorium der DR Kongo«²⁴ zu unterstützen? Ganz offensichtlich war damit nicht gemeint, dass die MONUC im Alleingang das Gewaltmonopol des kongolesischen Staates errichten sollte. Gleichzeitig aber wurde die Mission für die anhaltende Unsicherheit im Land verantwortlich gemacht, die doch primär den fehlenden Fähigkeiten oder dem mangelnden Willen der kongolesischen Konfliktparteien beziehungsweise Regierung anzulasten sind. Friedensmissionen finden sich daher in einer heiklen Rol-

le wieder: Einerseits sollen sie häufig faktisch – wenn auch nicht theoretisch und rechtlich – die Funktionen einer wohlwollenden oder unfreiwilligen Protektorsmacht erfüllen, andererseits sollen sie als Unterstützer höchst problematischer lokaler Partner – Regierungen von ›Failed States‹ – agieren, die häufig eher Teil des Problems als Teil der Lösung sind. In ›Failed States‹, in denen die internationale Gemeinschaft den Staat als Adressaten *und* als Träger von Stabilisierungs- und Wiederaufbaumaßnahmen betrachtet, kann eine Friedensmission nur einen unterstützenden Beitrag leisten, sie kann nicht die alleinige Verantwortung für Erfolge und Misserfolge tragen, und schon gar nicht lässt sich in diesen Fällen das Prinzip der Neutralität aufrechterhalten, auf dem UN-Friedensmissionen nach wie vor beruhen.

Vor diesem Hintergrund wird deutlich, dass die Friedensmissionen der Vereinten Nationen weiterhin großen Reformbedarf haben. Dazu gibt es auch gerade im Hinblick auf Afrika keine Alternative. Trotz des wachsenden sicherheitspolitischen Engagements der EU und der Afrikanischen Union werden die UN auf absehbare Zeit die einzige Organisation bleiben, die effektive und flächendeckende Friedensmissionen in Afrika durchführen wird.

Aufgrund der dramatischen Ausweitung des Aufgabenspektrums von Friedensmissionen sind bei der Definition von ›robuster Friedenssicherung‹ Grauzonen entstanden, die vor allem zu Lasten des vor Ort eingesetzten Personals gehen.

²¹ Kongo ist weder ein Einzelfall noch sind Mitarbeiter von UN-Missionen die einzigen Täter. Vgl. Liberia: Sex-For-Aid Widespread, BBC Online, 8.5.2006.

²² Nicola Dahrendorf, *Sexual Exploitation and Abuse: Lessons Learned Study. Addressing Sexual Exploitation and Abuse in MONUC*, DPKO, Best Practices Unit, März 2006;

²³ Twentieth Report of the Secretary-General on the United Nations Organization Mission in the Democratic Republic of Congo, UN-Doc. S/2005/832 v. 28.12.2005, Abs. 61–66.

²⁴ Implementation of the Recommendations of the Special Committee on Peacekeeping Operations, Report of the Secretary-General, UN-Doc. A/60/640 v. 29. Dezember 2005, Ziff. 13, 35ff.

²⁵ Autesserre, a.a.O. (Anm. 22), S. 24.

²⁶ Eighteenth Report of the Secretary-General on the United Nations Organization Mission in the Democratic Republic of Congo, UN-Doc. S/2005/506 v. 2.8.2005, Abs. 79.

²⁷ Autesserre, a.a.O. (Anm. 22), S. 24, 27.

²⁸ Peacekeeping Operations in the Democratic Republic of Congo: The Perception of the Population, External Study, DPKO, Best Practices Unit, November 2005, S. 11, 16.

²⁹ Zitiert nach Alex J. Bellamy/Paul Williams, *Conclusion: What Future for Peace Operations? Brahimi and Beyond*, *International Peacekeeping*, 11. Jg., 1/2004, S. 187.

³⁰ Report of the Panel on United Nations Peace Operations (Brahimi-Bericht), UN-Doc. A/55/305, S/2000/809 v. 17.8.2000.

³¹ Implementation of the Recommendations of the Special Committee on Peacekeeping Operations, Report of the Secretary-General, UN-Doc. A/60/640, v. 29.12.2005, Abs. 33.

³² Sixteenth Report of the Secretary-General on the United Nations Organization Mission in the Democratic Republic of Congo, UN-Doc. S/2004/1034, v. 31.12.2004, Abs. 75.

Kein Frieden am Horn von Afrika

Verhärtete Fronten zwischen Äthiopien und Eritrea machen ein Scheitern der UNMEE immer wahrscheinlicher

Dustin Dehéz



Dustin Dehéz, geb. 1978, Historiker, Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Düsseldorfer Institut für Außen- und Sicherheitspolitik (DIAS). Dort beschäftigt er sich hauptsächlich mit dem Horn von Afrika und Iran. Seit Februar 2006 ist er Mitglied im außenpolitischen Arbeitskreis der Konrad-Adenauer-Stiftung.

Eigentlich hätte der Krieg zwischen Äthiopien und Eritrea im Jahr 2002 beigelegt werden können. Damals hatte eine Kommission den endgültigen Verlauf der Grenze zwischen den beiden Staaten festgelegt, doch Äthiopien hatte die Entscheidung nicht akzeptiert. Seitdem kann die vom UN-Sicherheitsrat eingesetzte Friedenstruppe nur noch einen immer brüchiger werdenden Waffenstillstand überwachen. Der Krieg zwischen Äthiopien und Eritrea war 1998 ausgebrochen, dauerte zwei Jahre und forderte über 100 000 Opfer. Doch auch mehr als fünf Jahre nach Einsetzung der Friedenstruppe ist ein dauerhafter Frieden zwischen den beiden Ländern nicht in Sicht.

Die UNMEE

Nachdem am 18. Juni 2000 durch Vermittlung der Vereinten Nationen, der Organisation der Afrikanischen Einheit (OAU)¹ und der USA ein Friedensabkommen zwischen den beiden verfeindeten Staaten zustande gekommen war, beschloss der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen am 31. Juli 2000 mit Resolution 1312, die **Mission der Vereinten Nationen in Äthiopien und Eritrea (United Nations Mission in Ethiopia and Eritrea – UNMEE)** einzusetzen. Anderthalb Monate später verständigte sich der Sicherheitsrat auf das Mandat für die Mission. Demzufolge sollten bis zu 4200 Soldaten und Militärbeobachter die neu eingerichtete Vorübergehende Sicherheitszone (Temporary Security Zone – TSZ) überwachen.² Die TSZ ist eine 25 Kilometer breite, demilitarisierte Zone, in der sich nur UNMEE-Truppen aufhalten dürfen und die fast ausschließlich auf eritreischem Staatsgebiet liegt. Das **Mandat** der Friedenstruppe umfasste zunächst vor allem vier Aufgaben:

1. **Überwachung des Waffenstillstands;**
2. **Kontrolle des Rückzugs der äthiopischen Truppen auf äthiopisches Staatsgebiet;**
3. **Kontrolle des Rückzugs eritreischer Truppen aus der TSZ und**
4. **Bereitstellung humanitärer Hilfe, insbesondere bei der Minenräumung.**

Zugleich beauftragte der Sicherheitsrat die UNMEE, den Vorsitz über die Militärische Koordinierungskommission (Military Coordination Commission – MCC) zu übernehmen, welche die Vereinten Nationen gemeinsam mit der OAU eingerichtet hatten. Der MCC kommt bis heute eine zentrale Rolle bei der Durchführung der Friedensmission zu, denn sie ist das einzige Gremium, in dem eritreische und äthio-

pische Beamte direkt zusammenkommen. Auch fünf Jahre nach Beginn der Friedensmission sichern noch etwa 3300 Blauhelme den Waffenstillstand.³

Der Sicherheitsrat hat das Mandat seit Beginn der Operation immer wieder um ein halbes Jahr, seit April 2006 auch um kürzere Fristen, verlängert.⁴ Als die **Grenzkommision für Eritrea und Äthiopien (Eritrea-Ethiopia Boundary Commission – EEBC)** den endgültigen Verlauf der Grenze festlegt hatte,⁵ erweiterte der Sicherheitsrat das Mandat der Friedenstruppe.⁶ Zu den Aufgaben der UNMEE sollte fortan auch die Unterstützung der Grenzkommision gehören, die den genauen Grenzverlauf demarkieren sollte. Damit war zugleich die Ausstiegsoption für die Friedenstruppe geschaffen worden: Wäre die Grenze endgültig demarkiert, könnte die Mission der Vereinten Nationen beendet werden. Doch Äthiopien lehnte das eigentlich bindende Urteil der EEBC bis heute ab. Die EEBC hat ihrerseits im März 2005 ihre Arbeit endgültig eingestellt, allerdings zuvor noch betont, dass die von ihr festgelegte Grenze völkerrechtlich bindend sei, auch wenn der Beschluss nicht umgesetzt worden sei.

Die Bemühungen der UNMEE mussten zum Jahresende 2005 weitere Rückschläge hinnehmen. Im Oktober 2005 verbot die Regierung von Eritrea der Friedenstruppe Überwachungsflüge über der Pufferzone durchzuführen, und am 7. Dezember 2005 verwies sie, ohne Angabe von Gründen, Blauhelme, die aus Russland, Kanada, den USA und der Europäischen Union kamen, des Landes.⁷ Durch diese Beschränkungen ist es der Mission seitdem kaum noch möglich, die 900 Kilometer lange Grenze zu überwachen. Von 40 Beobachtungsposten mussten aufgrund des Flugverbots 18 geräumt werden, und da medizinische Hilfe nur durch Hubschrauber sichergestellt werden kann, mussten auch alle Minenräumungsaktivitäten eingestellt werden.

Zusätzlich erschwert wird die Situation dadurch, dass die Konfliktparteien die UNMEE von Beginn an nicht in vollem Umfang unterstützt haben, sondern sie in der Ausübung ihres Mandats mal mehr, mal weniger behinderten. Beide Seiten erschwerten zum Teil erheblich die Bewegungsfreiheit der Soldaten, zivilen Mitarbeiter und Militärbeobachter. So können selbst Flugzeuge der UNMEE nicht mehr direkt zwischen den beiden Hauptstädten verkehren, sondern müssen über Drittstaaten fliegen. Darüber hinaus schließt Eritrea regelmäßig wichtige Versorgungsrouten und hatte zwischenzeitlich sogar UNMEE-Personal inhaftiert.⁸

Schwieriges Kolonialerbe

Die Entkolonialisierung in den sechziger Jahren hat besonders am Horn von Afrika ein schwieriges Erbe hinterlassen. Wurden in fast allen Teilen Afrikas die Kolonialgrenzen beibehalten, kam es am Horn zu einschneidenden Veränderungen. So vereinigten sich das Protektorat Britisch-Somaliland und die zu Rom gehörende Kolonie Italienisch-Somaliland 1960 kurz nach der Entlassung in die Unabhängigkeit zu Somalia in seinen heutigen Grenzen.⁹ Bevor Eritrea 1952 von der Verwaltungsmacht Großbritannien in die Unabhängigkeit entlassen wurde, entschieden die Vereinten Nationen bereits 1950, dass Eritrea zu Äthiopien gehören, dabei aber teilweise autonom bleiben solle.¹⁰ Doch als 1962 Äthiopien das Land völkerrechtswidrig annektierte, blieben politische Folgen aus. Dieser Völkerrechtsverstoß war der Auslöser für den mehr als 30 Jahre währenden Unabhängigkeitskampf, der zunächst von der islamisch geprägten Eritrean Liberation Front (ELF), später vor allem von der Eritrean People's Liberation Front (EPLF) geführt wurde.¹¹ Dass die EPLF letztlich erfolgreich in ihrem Kampf um die Unabhängigkeit war, lag auch an den sich verändernden Verhältnissen in Äthiopien. 1974 brachte dort ein Militärputsch das so genannte Derg-Regime an die Macht, das sich durch seine Nähe zur Sowjetunion auszeichnete. Unter der Regierung von Diktator Mengistu Haile Mariam begann die Unterdrückung der ethnischen Minderheiten im Zeichen des Sozialismus. Bereits ein Jahr nach dem Staatsstreich begann die Tigray People's Liberation Front (TPLF) mit dem Kampf gegen das Regime in Addis Abeba und fand enge Verbündete in der EPLF.¹² Mit dem Zusammenbruch des Derg-Regimes 1991 kam die TPLF in Addis Abeba an die Macht. Sie ließ noch im selben Jahr eine Volksabstimmung über die Unabhängigkeit Eritreas abhalten, bei der 99 Prozent der eritreischen Bevölkerung für die Unabhängigkeit stimmten.

Doch seit der Unabhängigkeit haben sich die Beziehungen zwischen den beiden Ländern zusehends verschlechtert. Das hat vor allem zwei Ursachen: Erstens beraubte Eritreas Unabhängigkeit dem bevölkerungsreichen Äthiopien den Zugang zu den wichtigen Überseehäfen Assab und Massawa; Äthiopien wurde außenwirtschaftlich von der Kooperation mit Eritrea abhängig. Zweitens verschärfte die Einführung einer eigenen Währung in Eritrea im Jahr 1997 die Auseinandersetzungen über Zölle und Wanderarbeitnehmer.

Große innenpolitische Herausforderungen

Sowohl Eritrea als auch Äthiopien stehen vor großen innenpolitischen Herausforderungen, die ihren Handlungsspielraum in der Außenpolitik einschränken. Die äthiopischen Parlamentswahlen vom 15. Mai 2005 sollten eigentlich den demokratischen Transforma-

tionsprozess zum Abschluss bringen. Doch nachdem die äthiopische Regierungspartei Ethiopian People's Revolutionary Democratic Front (EPRDF) die absolute Mehrheit im Parlament verteidigen konnte,

¹ Die OAU ist die Vorgängerorganisation der heutigen Afrikanischen Union (AU), die im Juli 2002 gegründet wurde.

² UN-Dok. S/RES/1320 v. 15.9.2000.

³ Mit Beschluss des Bundeskabinetts vom 28. Januar 2004 beteiligt sich derzeit auch die Bundeswehr mit zwei Soldaten an der Friedenstruppe. Von der Ausweisung von Teilen der UNMEE-Truppen am 7.12.2005 aus Eritrea war auch einer der beiden deutschen Soldaten betroffen (Recherchen des Autors beim Einsatzführungskommando der Bundeswehr in Potsdam).

⁴ UN-Dok. S/RES/1344 v. 15.3.2001; UN-Dok. S/RES/1369 v. 14.9.2001; UN-Dok. S/RES/1398 v. 15.3.2002; UN-Dok. S/RES/1430 v. 14.8.2002; UN-Dok. S/RES/1434 v. 6.9.2002; UN-Dok. S/RES/1466 v. 14.3.2003; UN-Dok. S/RES/1507 v. 12.9.2003; UN-Dok. S/RES/1531 v. 12.3.2004; UN-Dok. S/RES/1560 v. 14.9.2004; UN-Dok. S/RES/1586 v. 14.3.2005; UN-Dok. S/RES/1622 v. 3.9.2005; S/RES/1661 v. 14.3.2006; UN-Dok. S/RES/1670 v. 13.4.2006; UN-Dok. S/RES/1678 v. 15.5.2006 und UN-Dok. S/RES/1681 v. 31.5.2006.

⁵ Eritrea-Ethiopia Boundary Commission, Decision Regarding the Delimitation of the Border between the State of Eritrea and the Federal Democratic Republic of Ethiopia, 13.4.2002, <http://www.un.org/NewLinks/eebcarbitration/EEBC-Decision.pdf>

⁶ UN-Dok. S/RES/1430 v. 14.8.2002.

⁷ Vgl. Neue Zürcher Zeitung, 8.12.2005.

⁸ Vgl. den Bericht des UN-Generalsekretärs, UN-Doc. S/2005/400 v. 20.6.2005, Abs. 8.

⁹ Das ehemals britische Somaliland proklamierte nach dem Zusammenbruch der staatlichen Ordnung in Somalia 1991 erneut seine Unabhängigkeit. Sollte der gegenwärtige Friedensprozess in Somalia scheitern, wird eine internationale Anerkennung der ehemals britischen Kolonie immer wahrscheinlicher. Vgl. hierzu Dustin Dehéz, Somalia vor der Rückkehr der Übergangsregierung, Eine Anleitung zum Scheitern äußerer Intervention, DIAS-Analyse Nr. 18, Düsseldorf 2005; ders., Somaliland and the Issue of International Recognition, The Power and Interest News Report, 23.1.2005, http://www.pinr.com/report.php?ac=view_report&report_id=425&language_id=1

¹⁰ Resolution der Generalversammlung, UN Doc. A/RES/390(V) v. 2.12.1950. Einen detaillierten Vergleich zwischen dem Streben nach Unabhängigkeit von Eritrea und Somaliland unternimmt Hussein M. Adam, Formation and Recognition of New States: Somaliland in Contrast to Eritrea, Review of African Political Economy, 21. Jg., 1994, H. 59, S. 21–38.

¹¹ Vgl. Christopher Clapham, War and State Formation in Ethiopia and Eritrea, Conference Paper, Failed States Conference, Purdue University, Indiana, April 2001, hier S. 8; David Pool, The Eritrean People's Liberation Front, in: Christopher Clapham (Ed.), African Guerrillas, Oxford 1998, S. 19–35.

¹² Die Beziehungen zwischen der EPLF und der TPLF waren immer schwierig. Richard Reid, Old Problems in new Conflicts: Some Observations on Eritrea and its Relations with Tigray, from Liberation Struggle to inter-state War, Africa (Journal of the International African Institute), 73. Jg., 2003, H. 3, S. 369–401; Dustin Dehéz, Länderbericht Äthiopien, Düsseldorf Institut für Außen- und Sicherheitspolitik, 2005 und Aregawi Berhe, The Origins of the Tigray People's Liberation Front, African Affairs, 103. Jg., 2004, H. 413, S. 569–592.

Die Entkolonialisierung in den sechziger Jahren hat besonders am Horn von Afrika ein schwieriges Erbe hinterlassen.

Badme – ein symbolischer Konflikt

Auslöser des Krieges zwischen Eritrea und Äthiopien war ein militärischer Zusammenstoß am 6. Mai 1998 in Badme, einem kleinen Dorf in der nördlichen Grenzregion. Obwohl der genaue Hergang nur schwer zu rekonstruieren ist, kann als gesichert gelten, dass in Badme eine eritreische Militäreinheit auf eine äthiopische Miliz traf. Als die Äthiopier die eritreischen Soldaten aufforderten, ihre Waffen abzulegen, da sie sich nicht mehr auf eritreischem Hoheitsgebiet befänden, lehnten diese ab. Im anschließenden Feuergefecht kamen fast alle eritreischen Soldaten um. Eritrea sandte daraufhin starke Verbände in die Region, was Äthiopien als Invasion auffasste. Kurz darauf brachen Kämpfe auch an anderen Frontabschnitten aus, so in Irob und Bada. Äthiopische Luftangriffe auf Asmara und eritreische Luftangriffe auf Mekele, im Norden Äthiopiens, verschärften den Konflikt.ⁱ

Für Eritrea spielte Badme eine große Rolle, denn Asmara hatte bereits einen Grenzstreit um einige Inseln im Roten Meer mit dem Jemen vor dem Internationalen Gerichtshof verloren. Dieser hatte die Inseln Jemen zugeschlagen, da die Regierung in Sanaa die Inseln schon länger verwaltete. Die Situation in Badme war ähnlich, denn Badme wurde seit Eritreas Unabhängigkeit von Äthiopien verwaltet. Im symbolischen Kampf um Badme geht auch unter, dass die Grenzkommission Badme zwar Eritrea zugeschlagen, andere umstrittene Gebiete besonders am südlichen Teil der Grenze aber Äthiopien zuerkannt hat.

Badme, das im Zentrum der Auseinandersetzung stand, ist seither mehr als nur ein Dorf in der Grenzregion zwischen beiden Ländern. Es ist zum Symbol geworden für zwei Nationen, die in der Abgrenzung zum Nachbarn ihre eigene Identität suchen. Das Dorf aufzugeben, würde in den politischen Eliten beider Länder als Gesichtsverlust und Verletzung des Nationalgefühls angesehen werden. Keines der herrschenden Regime kann sich ein solches Zugeständnis leisten.

ⁱ Eine detaillierte Schilderung der Ereignisse findet sich bei: Alexander Last, A Very Personal War, Eritrea Ethiopia 1998–2000, in: Dominique Jacquin-Berdal/Martin Plaut (Hrsg.): *Unfinished Business. Ethiopia and Eritrea at War*, Trenton 2004, S. 57–86.

wurden Zweifel am korrekten Ablauf der Wahl laut. Kurz nach Verkündung der Ergebnisse kam es in der Hauptstadt zu Demonstrationen und Kämpfen, bei denen mehrere Menschen starben. Im November flammten noch einmal Unruhen in der äthiopischen Hauptstadt Addis Abeba auf, während die Regierung gleichzeitig begann, die Opposition zu unterdrücken. So wurde allein im Dezember Anklage gegen mehr als 100 Politiker, Journalisten und Aktivisten erhoben.¹³

In Eritrea hat Präsident Isaias Afewerki den Grenzkonflikt genutzt, um die Opposition gegen sein Regime zu unterdrücken, die Pressefreiheit einzuschränken und die Demokratisierung des Landes auszusetzen. Gleichzeitig befindet sich das Land in einem ste-

tigen wirtschaftlichen Niedergang. In Eritrea gibt es nun im fünften Jahr einen Mangel an Nahrungsmitteln. Die ständige Mobilisierung der Truppen – die meisten der nach Kriegsausbruch 1998 rekrutierten Soldaten dienen noch immer in den Streitkräften – zieht zudem dringend benötigte Arbeitskräfte aus der Landwirtschaft ab. Besonders dramatisch ist die Situation für die Flüchtlinge, die auf Nahrungsmittelhilfe angewiesen sind. Noch immer leben in dem Land 50 000 Binnenvertriebene; hinzu kommen 120 000 Flüchtlinge, die aus Sudan in ihre Heimat zurückgekehrt sind. Die Vereinten Nationen schätzen, dass in Eritrea etwa 2,3 Millionen Menschen auf Nahrungsmittelhilfe angewiesen sind, in Äthiopien sollen es sogar 3,8 Millionen Menschen sein.¹⁴ Auch das Welternährungsprogramm rechnet in seinem Bericht vom August 2005 Eritrea und Äthiopien zu den hilfsbedürftigsten Ländern: Schuld daran sei auch der Grenzkrieg.¹⁵

Die wirtschaftliche Situation in beiden Ländern verschärft sich vor allem dadurch, dass beide Staaten, statt in Nahrungsmittel und Infrastruktur, in erheblichem Maße in Waffen investiert haben. Lloyd Axworthy, von Dezember 2004 bis August 2005 Sondergesandter des Generalsekretärs für Äthiopien und Eritrea, forderte daher im März des vergangenen Jahres ein neues Waffenembargo.¹⁶

Die regionale und internationale Dimension

Regional

Bereits der Krieg zwischen 1998 und 2000 hatte die **Zwischenstaatliche Behörde für Entwicklung (Intergovernmental Authority on Development – IGAD)** in ihren Bemühungen, Friedensprozesse in Sudan und Somalia zu initiieren, gelähmt. Da beide Konfliktparteien der Regionalorganisation angehören, kann keine Seite die IGAD als Mediator einschalten. Zudem werden auch die Bemühungen der IGAD besonders im Friedensprozess in Somalia durch den Konflikt zwischen den beiden Mitgliedstaaten zurückgeworfen. Schon im Krieg 1998 hatte Eritrea versucht, durch einen Stellvertreterkrieg in Südäthiopien größere äthiopische Truppenteile zu binden. Damals lieferte es große Mengen an Waffen über somalische Warlords an die Oromo Liberation Front (OLF), im Gegenzug versuchte die Regierung Äthiopiens, ihr wohlgesonnene Kräfte in Somalia – die Rahawayn Resistance Army (RRA) in Südsomalia und die halbautonome Region Puntland in Nordostsomalia – zu unterstützen.¹⁷ Damit verletzen beide Seiten das Waffenembargo der Vereinten Nationen gegen Somalia. Der Konflikt entwickelte so schon nach kurzer Zeit eine eigene Dynamik, die die ohnehin fragilen zwischenstaatlichen Beziehungen am Horn von Afrika weiter verschlechterte.

International

In den vergangenen Jahren haben beide Seiten ihre Waffenarsenale mit umfangreichen Rüstungskäufen in Bulgarien, China, Israel, Rumänien und Russland aufgefüllt. Trotz des immer blutiger werdenden Krieges konnte sich die internationale Gemeinschaft schon 1998 nicht zu einem Waffenembargo gegen die Konfliktparteien durchringen. Das lag vor allem an den Interessen des Ständigen Sicherheitsratsmitglieds Russland, das beiden Seiten Waffen lieferte.¹⁸ Erst als die finanziellen Ressourcen beider Länder knapp zwei Jahre nach Kriegsausbruch erschöpft waren, wurde am 17. Mai 2000 im Sicherheitsrat ein Waffenembargo verabschiedet.¹⁹ Kaum zwei Wochen später nahmen beide Seiten Friedensgespräche in Algier auf. Heute gilt Äthiopien als wichtiger Partner der Vereinigten Staaten bei der Bekämpfung des Terrorismus, im Zuge dessen auch das Horn von Afrika wieder in das Blickfeld der amerikanischen Außenpolitik gerückt ist. Äthiopien spielt bei den amerikanischen Bemühungen, die Lage in Somalia einigermassen zu kontrollieren, eine wichtige Rolle. So hatten äthiopische Streitkräfte im Jahr 1997 Al-Ittihad Al-Islamiya in Somalia zerschlagen, eine islamistisch-terroristische Gruppe, die über Kontakte zu Al Qaida verfügte. Die wachsende Bedeutung Äthiopiens in der Außenpolitik der Vereinigten Staaten geht einher mit einer sinkenden Bedeutung Eritreas, das sich durch Menschenrechtsverletzungen und seiner Politik der Selbstständigkeit (self-reliance) in zunehmendem Maße isoliert.

Der Beschluss der Grenzkommission

Schon bei Kriegsausbruch im Jahr 1998 hatten die Konfliktparteien angekündigt, dass eine Demarkation der gemeinsamen Grenze erforderlich sei, um zukünftig Spannungen und militärische Auseinandersetzungen zu vermeiden. Bereits in seiner ersten Reaktion auf den Kriegsausbruch richtete der Sicherheitsrat einen Fonds für die Demarkation des noch zu klärenden Grenzverlaufs ein.²⁰ Als die Konfliktparteien am 12. Dezember 2000 in Algier ein Friedensabkommen unterzeichneten, sahen sie darin auch die Einrichtung einer Grenzkommission vor, die den endgültigen Grenzverlauf festlegen sollte. Als Grundlage dafür sollten die Grenzverträge, die Eritreas ehemalige Kolonialmacht Italien mit dem damaligen äthiopischen Kaiser Menelik II. in den Jahren 1900, 1902 und 1908 geschlossen hatte, dienen. Die Grenzkommission setzte sich aus fünf international erfahrenen Richtern zusammen, von denen jede Seite jeweils zwei nominieren konnte. Die so bestimmten vier Richter wählten sich daraufhin einen fünften, der zugleich auch den Vorsitz übernehmen sollte. Die Grenzkommission arbeitete unter der Ägide des Internationalen Gerichtshofs in Den Haag, und die Kon-

fliktparteien hatten sich bereit erklärt, das Urteil, unabhängig vom Ausgang, zu akzeptieren.

Im Urteil, das die Grenzkommission im Jahr 2002 veröffentlichte,²¹ wurde Badme Eritrea zugeschlagen, gleichzeitig wurde Äthiopiens Hoheit über die Stadt Zala Ambassa zuerkannt. Doch die Grenzkommission hatte bei der Urteilsverkündung nur indirekt auf die Lage Badmes hingewiesen, so dass kurz darauf beide Seiten das Urteil begrüßten und es als Bestätigung ihres Anspruches ansahen. Als klar wurde, dass Badme in Eritrea liegen würde, hatte Äthiopien sich bereits öffentlich geäußert, und einen Rückzieher machen wollte die Regierung in Addis Abeba nicht.

Die Grenzkommission hat zwischenzeitlich ihre Arbeit eingestellt, ihr Personal in Äthiopien und Eritrea, das eigentlich bei der Grenzdemarkation mitarbeiten sollte, ist entlassen worden. Um internationalen Druck zu vermeiden, legte die äthiopische Regierung im November 2004 selbst einen Friedensplan vor. Die Regierung unter der Führung von Meles Zenawi verlangte darin einen Dialog zwischen den Parteien bevor die Demarkation der Grenze beginnen solle. Eritrea beharrte allerdings auf seinem Standpunkt, dass die Demarkation der Grenze ohne weitere Verzögerung beginnen müsse. Außerdem sei Äthiopiens Friedensplan nichts weiter als der Versuch, Zeit zu gewinnen, um so den Status quo, äthiopische Präsenz in Badme, zu zementieren.

Vermittlungsversuche scheitern

Als der ehemalige kanadische Außenminister, Lloyd Axworthy, im Dezember 2003 zum Sondergesandten

IGAD

Die Mitgliedstaaten der IGAD sind: Äthiopien, Dschibuti, Eritrea, Kenia, Somalia, Sudan und Uganda. Die Prioritäten der IGAD sind derzeit, Nahrungsmittelsicherheit zu gewährleisten und die Friedensprozesse in Südsudan und Somalia zu fördern.

13 Vgl. Terrence Lyons, *Ethiopia in 2005: The Beginning of a Transition?*, Africa Notes (Center for Strategic and International Studies, Washington), Nr. 25, Januar 2006.

14 Die EU hat im Juli 2005 8,5 Millionen Euro für Nahrungsmittelhilfe in den beiden Ländern zur Verfügung gestellt, mit weiteren 20 Millionen Euro wird das Welternährungsprogramm von der EU bezuschusst, <http://allafrica.com/stories/200507280573>

15 WFP Emergency Report 32/2005, 5.8.2005, S. 5–7.

16 David Ljunggren, *Ethiopia, Eritrea Run Risk of New War*, Reuters Alert Net, 27.3.2005, <http://www.globalpolicy.org/security/issues/ethiopia/2005/0327risk.htm>

17 Die Oromo stellen die größte Ethnie Äthiopiens, haben eine eigene Sprache und eigene religiöse Praktiken. Sie leben vor allem im südlichen Teil des Landes, haben aber kaum Einfluss auf die Regierung. Die OLF kämpft vor allem für das Recht, die eigene Sprache lehren und die eigene Religion praktizieren zu dürfen.

18 So verkaufte Russland Kampfflugzeuge vom Typ MIG 29 an Eritrea und vom Typ Sukhoi 27 an Äthiopien, s. Patrick Gilkes, *War in Africa – Biggest Conflict in the World*, The Independent, 22.6.1999, über: <http://www.globalpolicy.org/security/issues/ethi6.htm>

19 UN-Dok. S/RES/1298 v. 17.5.2000.

20 UN-Dok. S/RES/1177 v. 26.6.1998.

21 Siehe Anm. 5.

ernannt wurde, war die eritreische Regierung bereits derart von der Haltung der internationalen Gemeinschaft gegenüber Äthiopien enttäuscht, dass sie sich weigerte, Axworthy zu empfangen.²² Denn das Urteil der EEBC war bindend, und die Regierung in Asmara hatte darauf vertraut, dass die internationale Gemeinschaft es auch durchsetzen würde. Dass der Sicherheitsrat allerdings keine Maßnahmen beschloss, um die Regierung in Addis Abeba zur Anerkennung der Grenze zu bewegen, hält man in Eritrea für einen Fehler der Vereinten Nationen.

Dass der Sicherheitsrat keine Maßnahmen beschloss, um die Regierung in Addis Abeba zur Anerkennung der Grenze zu bewegen, hält man in Eritrea für einen Fehler der Vereinten Nationen.

Axworthy beendete seine Amtszeit im August 2005, bis dahin war er nicht ein einziges Mal mit der Regierung in Eritrea zusammengekommen. Asmaras Weigerung mit Axworthy zu kooperieren, hat dessen Rolle von Beginn an nur zu einer Fußnote im Friedensprozess gemacht. Auf der Seite der Vereinten Nationen hat damit gleichzeitig ein Ernüchterungsprozess eingesetzt, so wurde von Generalsekretär Kofi Annan bislang kein Nachfolger für Axworthy benannt.

Mit dem Ende von Axworthys Amtszeit fiel auch das Flugverbot für die UNMEE zusammen. Annan sandte daraufhin eine Delegation ans Horn von Afrika, der unter anderem auch der Leiter der Hauptabteilung Friedenssicherungseinsätze (DPKO), Jean-Marie Guéhenno, angehörte. Im November 2005 unternahm der japanische UN-Botschafter Kenzo Oshima als Vorsitzender der Arbeitsgruppe des Sicherheitsrats für Friedenssicherungseinsätze, ebenfalls eine Reise in die Hauptstädte der beiden Länder, um den Stillstand zu überwinden. Insgesamt deutete sich damit eine deutlich aktivere Haltung der internationalen Gemeinschaft in dem Konflikt an. Einen vorläufigen Höhepunkt erreichten die diplomatischen Bemühungen im Januar 2006, als der neue amerikanische UN-Botschafter John Bolton den Leiter der Abteilung für afrikanische Angelegenheiten im amerikanischen Außenministerium Jendayi Frazer und den Direktor des African Center for Strategic Studies Carlton Fulford in die Region entsandte, um den Friedens- und Demarkationsprozess wieder in Gang zu bringen. Die USA hatten gemeinsam mit Algerien als Signatarmächte des Friedensabkommens fungiert und versuchten mit der neuen Initiative, das Abkommen zu retten. Ein Treffen der Signatarmächte im Februar 2006 in New York sollte der amerikanischen Initiative noch mehr Nachdruck verleihen. Doch Eritreas Weigerung mit der amerikanischen Delegation zu verhandeln, hat auch diesen bislang letzten Anlauf zur Rettung des Friedensprozesses scheitern lassen.

Lässt sich ein neuer Krieg verhindern?

Auch wenn die demilitarisierte Zone bisher nicht ernsthaft verletzt wurde, die auf beiden Seiten angrenzenden Gebiete sind inzwischen zum Aufmarschgebiet schwerer Truppenverbände geworden. Bereits im De-

zember 2004 verlegte Äthiopien sieben zusätzliche Divisionen (zwischen 38 000 und 40 000 Soldaten) in das Grenzgebiet. In den vergangenen Monaten haben beide Seiten massiv Truppen an der gemeinsamen Grenze zusammengezogen. Seit dem die eritreische Regierung ein Flugverbot für die UNMEE verhängt hat, kommt es immer häufiger zu Verletzungen der Pufferzone. So sollen eritreische Truppen wiederholt in kleinen Gruppen in die Zone eingedrungen sein.²³ Bereits im April 2005 war es zu drei Feuergefechten gekommen.²⁴

Am Stillstand im Friedensprozess ist – zumindest teilweise – auch die internationale Gemeinschaft schuld. Denn Äthiopiens Weigerung, den von der Grenzkommission festgelegten Grenzverlauf zu akzeptieren, wurde von der internationalen Gemeinschaft nicht mit Sanktionen oder anderen Maßnahmen beantwortet. Das wiederum liegt vor allem an der regionalen Bedeutung der Kontrahenten. Eritrea hat seit dem Kampf um seine Unabhängigkeit eine Politik der Isolation verfolgt. Gleichzeitig ist das eritreische Regime eines der Länder, die am wenigsten auf die Einhaltung von Demokratie und Menschenrechten achten. Äthiopien, dem am Horn von Afrika aufgrund seines Bevölkerungsreichtums eine Schlüsselposition zukommt, ist für die Ständigen Mitglieder im Sicherheitsrat als Partner zu wichtig, um die Kooperationsbereitschaft durch das Verhängen von Sanktionen aufs Spiel zu setzen. Auch die letzte, wesentliche Resolution des Sicherheitsrats²⁵ spiegelte die realpolitischen Verhältnisse nur allzu deutlich wider. Zwar wurden beide Länder unter Androhung von Sanktionen aufgefordert, ihre Truppen in der Grenzregion zu reduzieren. Eritrea muss allerdings auch dann mit Sanktionen rechnen, wenn es das Flugverbot für die UNMEE-Truppen nicht wieder aufhebt, wohingegen Äthiopien, trotz fortgesetzter Missachtung des völkerrechtlich bindenden Urteils der EEBC, keine Sanktionen fürchten muss. Und dass obwohl auch der Sicherheitsrat anerkannt hat, dass ein dauerhafter Frieden ohne die Demarkation nicht erreicht werden kann.

Doch drei Jahre nach der Verkündung des Urteils durch die Grenzkommission höhlt der Stillstand in der Demarkation allmählich das Friedensabkommen aus. Konsequenterweise richten sich die Bemühungen Eritreas derzeit nicht gegen Äthiopien, sondern gegen die Vereinten Nationen. Die Regierung in Asmara spekuliert darauf, dass das Flugverbot und die Ausweisung von UNMEE-Angehörigen die Situation derart destabilisiert, dass der Sicherheitsrat sich doch noch veranlasst sieht, den Druck auf Äthiopien zu erhöhen.

Dabei sah im Jahr 2000 noch alles nach einem recht einfachen Weg zur friedlichen und endgültigen Beilegung des Konflikts aus. Ein einfacherer Weg als ei-

ne Grenze durch einen unabhängigen Schiedsspruch festlegen und eine Friedensstruppe der Vereinten Nationen die Umsetzung überwachen zu lassen, lässt sich kaum vorstellen. Gerade weil die Lösung so einfach schien, waren im Jahr 2000 Staaten bereit, Truppen zu stellen. Doch der Friedensprozess steckt in einer Sackgasse. Ob aus dem Einsatz der UNMEE noch ein Erfolg werden wird, hängt einmal mehr vom entschlossenen Handeln des Sicherheitsrats ab. Die Vereinten Nationen denken mittlerweile intensiv über die Zukunft der Mission nach. In seinem Bericht²⁶ zur Situation in Äthiopien und Eritrea hat der Generalsekretär mehrere Möglichkeiten zur zukünftigen Rolle der Vereinten Nationen in dem Konflikt aufgezeigt. Klar ist, dass die Mission in der gegenwärtigen Form kaum andauern kann. Zwar hat Äthiopien nach der Resolution des Sicherheitsrats vom November 2005 wie gefordert seine Truppen in der Grenzregion reduziert, dennoch kam es zu Verletzungen der TSZ. Eine Anerkennung des EEBC-Urteils lehnt Äthiopien nach wie vor ab. Damit erhärtet sich der Eindruck, dass Äthiopien gerade so viel Kompromissbereitschaft zeigt wie notwendig, um Sanktionen abzuwenden. Eritrea hingegen hat die Forderungen der Resolution 1640 nicht erfüllt. Eritreische Milizen sind, laut Bericht des Generalsekretärs, inzwischen an mehreren Punkten der TSZ gesichtet worden. Vor dem Hintergrund des Stillstands ist auch Kofi Annan nicht mehr ohne weiteres bereit, das Mandat der Friedensmission unverändert zu verlängern. Die Ausweisung von UNMEE-Soldaten aus Eritrea hat zur Folge, dass diese nun in Äthiopien stationiert sind, wo sie freilich wenig ausrichten können, da die TSZ vollständig auf eritreischem Gebiet liegt. Da die Pufferzone derzeit ohnehin nicht gänzlich überwacht werden kann, erscheint es wahrscheinlich, dass das Mandat der UNMEE in diesem Jahr angepasst wird.

Annan hat in seinem Bericht verschiedene Möglichkeiten aufgezeigt, die Mission an die veränderten Rahmenbedingungen anzupassen. Drei Möglichkeiten zeichnen sich dabei ab: Erstens die Beibehaltung des Mandats, wobei aber wegen der unkooperativen Haltung Asmaras möglicherweise UNMEE-Truppen gänzlich nach Äthiopien verlegt werden müssten. Denkbar wäre auch, dass die UNMEE-Truppen nur noch in den besonders umstrittenen Sektoren der Grenze stationiert werden, um militärische Zusammenstöße zu vermeiden. Zweitens könnte die UNMEE auf eine reine Beobachtermission zurückgestuft werden. Drittens wäre auch ein Abzug der Truppe denkbar.

Nach der erhöhten diplomatischen Aktivität der Signatarmächte, insbesondere der Vereinigten Staaten, hat der Generalsekretär in seinem letzten Bericht zunächst eine weitere Verlängerung der Friedensmission um zwei bis drei Monate empfohlen. Zunächst hatte der Sicherheitsrat die Mission im

April aber nur noch um vier, im Mai dann nur noch um zwei Wochen verlängert; ein klares Signal an die Konfliktparteien, dass die Geduld der Sicherheitsratsmitglieder allmählich an ihre Grenzen stößt. Zwar hat der Sicherheitsrat in seiner jüngsten Resolution die Mission noch einmal um vier Monate verlängert,²⁷ gleichzeitig jedoch die Truppenstärke um fast ein Drittel reduziert. Sollte sich bis Oktober keine Fortschritte bei der Demarkierungsfrage abzeichnen, kann als wahrscheinlich gelten, dass die Mission auf eine reine Beobachtermission zurückgestuft wird.

Der Krieg zwischen 1998 und 2000 hat mehr als 100 000 Menschen das Leben gekostet und ging, da er hauptsächlich als Stellungskrieg ohne große Geländegewinne geführt wurde, als letzter ›Erster Weltkrieg‹ des 20. Jahrhunderts in die Geschichte ein. Es wird mehr Druck der internationalen Gemeinschaft notwendig sein, um einen ersten ›Ersten Weltkrieg‹ des 21. Jahrhunderts zu vermeiden.

Mit den Rückschlägen, die die Friedensmission seit dem Oktober 2005 zu verzeichnen hat, wird deutlich, dass eine grundlegende Neubewertung der Lage angebracht ist. Der Sicherheitsrat hat bisher versucht, den Status quo zu halten. Insbesondere die Vereinigten Staaten haben bisher nur geringen Druck auf Addis Abeba ausgeübt, denn die Demokratisierung des Landes hatte für Washington Priorität gegenüber der Lösung der Grenzfrage, die zumindest nicht akut war. In dieser Hinsicht haben sich die Voraussetzungen geändert: Mit der zunehmend antidemokratischen Haltung der äthiopischen Regierung könnte Washington geneigt sein, auch im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen eine härtere Linie gegenüber Addis Abeba einzunehmen. Gleichzeitig stellt sich grundsätzlich die Frage nach der Flexibilität der Vereinten Nationen. Der Friedensprozess steckt nun seit mehr als drei Jahren in einer Sackgasse, der Sicherheitsrat hat darauf bisher nur reagiert, in dem er das Mandat regelmäßig verlängerte. Der Stillstand bindet zudem Finanzmittel, die dringend andernorts gebraucht werden.²⁸ Für die Vereinten Nationen wird es darauf ankommen, in Zukunft auf solche Situationen schneller und entschlossener zu reagieren.

Der Friedensprozess steckt in einer Sackgasse: Ob aus dem Einsatz der UNMEE noch ein Erfolg wird, hängt einmal mehr vom entschlossenen Handeln des Sicherheitsrats ab.

²² <http://www.globalpolicy.org/security/issues/ethiopia/2004/0102axworthy.htm>

²³ International Crisis Group, Ethiopia and Eritrea: Preventing War, Africa Report Nr. 101, 22.12.2005.

²⁴ Dagnachew Teklu, Incidents on the Rise in the TSZ, <http://allafrica.com/stories/200507210744>

²⁵ UN-Dok. S/RES/1640 v. 23.11.2005.

²⁶ Vgl. UN-Dok. S/2006/1 v. 3.1.2006.

²⁷ UN-Dok. S/RES/1681 v. 31.5.2006.

²⁸ Für die Jahre 2005/2006 beträgt das Budget der UNMEE knapp 186 Millionen Dollar.

Menschenrechtsschutz für behinderte Menschen

Vom Entstehen einer neuen Menschenrechtskonvention der Vereinten Nationen

Theresia Degener



Prof. Dr. Theresia Degener, LL.M., geb. 1961, Professorin für Recht, Verwaltung und Organisation an der Evangelischen Fachhochschule RWL Bochum. Im Januar 2004 war sie als Vertreterin Deutschlands Mitglied der Arbeitsgruppe und seit 2003 ist sie als Beraterin der Bundesregierung Mitglied des Ad-hoc-Ausschusses zum Behindertenrechtsübereinkommen.

Bei der Ausarbeitung einer neuen Menschenrechtskonvention zu den Rechten behinderter Menschen müssen zwei wichtige Anliegen ausbalanciert werden: Zum einen soll der Paradigmenwechsel vom medizinischen zum menschenrechtlichen Modell von Behinderung im Übereinkommen reflektiert und der normative Standard für diesen Wechsel gesetzt werden. Zum andern sollen rechtliche Mindeststandards für Situationen verankert werden, in denen behinderte Menschen besonders verletzlich sind. Eine weitere Herausforderung ist der parallel stattfindende Reformprozess der Vertragsausschüsse für die bereits bestehenden sieben Menschenrechtsübereinkommen. Der vorliegende Beitrag beleuchtet den Hintergrund, die Geschichte, den Verhandlungsprozess, den Inhalt, die Konfliktpunkte und die Aussichten auf eine baldige Verabschiedung der neuen Menschenrechtskonvention.

Seit Sommer 2002 wird am Amtssitz der Vereinten Nationen in New York an einer neuen thematischen Menschenrechtskonvention gearbeitet. Neben dem jüngst fertig gestellten Entwurf eines ›Internationalen Übereinkommens über den Schutz aller Personen vor dem Verschwindenlassen‹ (kurz: Verschwinden-Übereinkommen) stellt das **Umfassende und Integrative Internationale Übereinkommen über die Förderung und den Schutz der Rechte und der Würde von Menschen mit Behinderungen** (kurz: Behindertenrechtsübereinkommen) das zweite Menschenrechtsübereinkommen dar, welches der Generalversammlung im neuen Jahrtausend zur Verabschiedung vorgelegt werden wird. Es ist nicht auszuschließen, dass es bereits im Jahr 2007 nicht mehr nur sieben, sondern neun zentrale Menschenrechtsübereinkommen der Vereinten Nationen geben wird.

Die Vorgeschichte

Ein Menschenrechtsübereinkommen zum Schutz der geschätzten 600 Millionen Menschen mit Behinderungen wurde von Behindertenorganisationen schon vor über 20 Jahren gefordert. In den Vereinten Nationen wurde ein entsprechender Vorschlag erstmals 1987 während der Behindertendekade (1983–1992) diskutiert. Der italienische Entwurf einer Behindertenkonvention blieb jedoch erfolglos. Einige Mitgliedstaaten befürchteten, eine eigene Konvention für Behinderte würde die bestehende Marginalisierung verschärfen. Die Rechte Behinderter seien durch die allgemeinen Menschenrechtsübereinkommen aus-

reichend geschützt. 1989 unternahm Schweden einen neuen Vorstoß, der ebenfalls scheiterte. Die Zeit für ein Behindertenrechtsübereinkommen war noch nicht reif, obwohl bereits bekannt war, dass behinderte Menschen in Bezug auf Menschenrechtsverletzungen zu den am meisten gefährdeten Gruppen gehören.

Zu dieser Feststellung gelangten zwei Berichte, die für die Menschenrechtskommission erstellt wurden.¹ Beide Berichte waren außergewöhnlich, denn sie stellten erstmals Behinderung in den Kontext internationaler Menschenrechtspolitik. Das war in den ersten vier Jahrzehnten der Vereinten Nationen anders gewesen. Behinderung wurde allenfalls als medizinisches oder sozialpolitisches Thema verstanden, das bei der Kommission für soziale Entwicklung oder bei der Weltgesundheitsorganisation (WHO) gut aufgehoben war.² Es verwundert kaum, dass Behinderung damals überwiegend im Kontext von Prävention, Rehabilitation und sozialer Sicherheit behandelt wurde.

Erste Änderungen wurden mit dem Weltaktionsprogramm für behinderte Menschen von 1982 eingeleitet, mit dem neben den traditionellen Zielen der Prävention und Rehabilitation als dritte Zielvorgabe die Chancengleichheit behinderter Menschen für die Behindertendekade proklamiert wurde. Doch damit wurde nur eines der – wenngleich fundamentalen – Menschenrechte für behinderte Menschen eingefordert. Behinderung wurde weiterhin als medizinisches beziehungsweise sozialpolitisches Problem gesehen, nicht aber als Menschenrechtsthema.

Diese Sichtweise vertraten nicht nur Regierungen und ihre internationalen Organisationen, auch die Menschenrechtsorganisationen der Zivilgesellschaft kümmerten sich damals kaum um Menschenrechtsverletzungen an behinderten Menschen. Inzwischen fordern sie einen Paradigmenwechsel in der internationalen Menschenrechtspolitik, der der Erkenntnis Rechnung trägt, dass der Schutz der Menschenrechte in der Vergangenheit nicht universal, sondern selektiv erfolgte, indem behinderte Menschen ignoriert wurden.

Der Bericht des Sonderberichterstatters Leandro Despouy aus dem Jahr 1993³ hat maßgeblich dazu beigetragen, dass sich diese Sichtweise auf internationaler Ebene durchsetzte. Er belegt einerseits, dass Menschenrechtsverletzungen wie Folter, Krieg, unmenschliche Strafen (etwa Amputationen), traditionelle Praktiken, wie Genitalverstümmelung bei Frauen und medizinische Experimente an Menschen, Ur-

sachen für viele Behinderungen sind. Zum anderen verdeutlicht der Bericht, dass Menschenrechtsverletzungen zum Alltag vieler behinderter Menschen in allen UN-Mitgliedstaaten gehören. Als Menschenrechtsverletzungen werden physische Gewaltakte, wie Misshandlungen und Zwangssterilisationen oder sexualisierte Gewalt gegen Frauen, in Behinderteneinrichtungen genannt. Auch die Institutionalisierung in Heimen und anderen Sondereinrichtungen selbst und die damit verbundene Gettoisierung und Isolierung behinderter Menschen wird als strukturelle Menschenrechtsverletzung eingeordnet. Der Bericht sieht darüber hinaus das Lebensrecht Behinderter in vielen Ländern durch neue biotechnologische Entwicklungen bedroht, in deren Zusammenhang zunehmend häufig deren Existenzrecht in Frage gestellt und eine ungenügende medizinische Versorgung legitimiert wird. Breiten Raum nehmen in dem Bericht schließlich Beispiele von Diskriminierungen Behinderter ein, die das fundamentale Menschenrecht auf Gleichheit verletzen.

Während die Zivilgesellschaft sowohl das von den Vereinten Nationen für das Jahr 1981 proklamierte Internationale Jahr der Behinderten als auch die anschließende Behindertendekade ausgiebig nutzte, um Menschenrechtsverletzungen an behinderten Menschen anzuprangern,⁴ war die Zeit in den Vereinten Nationen für ein entsprechendes Menschenrechtsübereinkommen noch nicht gekommen. Stattdessen verabschiedete die Generalversammlung zum Abschluss der Behindertendekade die ›Rahmenbestimmungen für die Herstellung der Chancengleichheit für Behinderte‹ (Rahmenbestimmungen, 1993), die als ›Soft Law‹ für die Mitgliedstaaten keine Bindungswirkung entfalten.

Zu Beginn des neuen Jahrtausends nahmen fünf der großen internationalen nichtstaatlichen Organisationen (NGOs) der Behindertenbewegung⁵ einen erneuten Anlauf und verabschiedeten im März 2000 die so genannte Beijing-Erklärung,⁶ in der sie eine verbindliche Menschenrechtskonvention forderten. Im April 2000 brachte Irland das Thema auf der jährlichen Tagung der Menschenrechtskommission in Genf ein. Der Vorschlag für ein Behindertenrechtsübereinkommen musste jedoch aus dem Resolutionsentwurf wieder gestrichen werden, als sich abzeichnete, dass kein Konsens zu erzielen war. Immerhin forderte die Resolution die Hohe Kommissarin für Menschenrechte auf, Maßnahmen zur Verbesserung des Menschenrechtsschutzes für Behinderte zu untersuchen.⁷ Eine von ihr in Auftrag gegebene Studie über die gegenwärtige Anwendung und das zukünftige Potenzial der UN-Menschenrechtsverträge im Kontext von Behinderung wurde von der Autorin im Januar 2002 vorgelegt;⁸ gerade rechtzeitig, um den einen Monat zuvor durch Mexiko in der Generalversammlung in Gang gesetzten Prozess der Konventionsanbahnung zu begleiten.

Der Entstehungsprozess

Mit Resolution 56/168 der Generalversammlung wurde der **Ad-hoc-Ausschuss für ein umfassendes und integriertes internationales Übereinkommen zum Schutz und zur Förderung der Rechte und der Würde von Menschen mit Behinderungen** eingesetzt. Er wurde nicht, wie dies die Entstehungsgeschichte anderer Menschenrechtsübereinkommen erwarten ließe, bei der Menschenrechtskommission, sondern direkt beim Dritten Hauptausschuss der Generalversammlung (soziale, humanitäre und kulturelle Fragen) angesiedelt. Ein Grund für diese Entscheidung liegt darin, dass die Behindertenfrage innerhalb der UN zentral von der Hauptabteilung Wirtschaftliche und Soziale Angelegenheiten (DESA), Abteilung Sozialpolitik und Entwicklung, koordiniert wurde. Diese Abteilung stellt nun auch zusammen mit dem Amt des Hohen Kommissars für Menschenrechte (OHCHR) den Verwaltungsapparat für den Ad-hoc-Ausschuss, der im Juli 2002 seine Arbeit aufnahm.

Nachdem ein erster Entwurf für einen Vertragstext von einer 40-köpfigen Arbeitsgruppe im Januar 2004 erarbeitet worden war, konnten die Verhandlungen auf der dritten Sitzung des Ausschusses im Mai des gleichen Jahres beginnen. Der Einsatz dieser Arbeitsgruppe war wegen der Vielzahl der vorgelegten Entwürfe für ein Übereinkommen sowie der außerordentlich hohen Beteiligung notwendig. Während an der ersten Sitzung schon 80 Mitgliedstaaten teilge-

Als Menschenrechtsverletzungen werden physische Gewaltakte, wie Misshandlungen und Zwangssterilisationen oder sexualisierte Gewalt gegen Frauen, in Behinderteneinrichtungen genannt.

¹ Vgl. Erica-Irene A. Daes, *Principles, Guidelines and Guarantees for the Protection of Persons Detained on Grounds of Mental Ill-Health or Suffering from Mental Disorder*, United Nations Sales Publications, Nr. E.85 XIV.9, New York 1986; Leandro Despouy, *Human Rights and Disabled Persons*, United Nations Sales Publications, Nr. E.92 XIV.4, New York 1993.

² Vgl. den Überblick bei: Theresia Degener, *Disabled Persons and Human Rights: the Legal Framework*, in: Theresia Degener/Yolan Koster-Dreese (Eds.), *Human Rights and Disabled Persons: Essays and Relevant Human Rights Instruments*, *International Studies in Human Rights* 40, Dordrecht 1995.

³ Vgl. Despouy, *Human Rights and Disabled Persons*, a.a.O. (Anm. 1).

⁴ Für Deutschland vgl. Susanne v. Daniels/Theresia Degener u.a. (Hrsg.), *Krüppel-Tribunal: Menschenrechtsverletzungen im Sozialstaat*, Köln 1983.

⁵ Dies sind: Disabled People's International, Inclusion International, Rehabilitation International, World Blind Union und World Federation of the Deaf.

⁶ Beijing Declaration on the Rights of People with Disabilities in the New Century, 12.3.2000, <http://www.dinf.ne.jp/doc/japanese/intl/200021/20002101.html>

⁷ Vgl. UN Doc. E/CN.4/RES/2000/51 v. 25.4.2000.

⁸ Gerard Quinn/Theresia Degener, *Human Rights and Disability. The Current Use and Future Potential of United Nations Human Rights Instruments in the Context of Disability*, HR/PUB/02/1, United Nations, New York und Genf 2002.

Relativ schnell war man sich einig, dass mit dem neuen Übereinkommen weder neue Menschenrechte geschaffen noch der Eindruck erweckt werden sollte, die bestehenden Menschenrechtsübereinkommen nähmen Menschen mit Behinderungen von ihrem Schutzbereich aus.

nommen hatten, waren es bei der letzten 120. Daneben nehmen auch Vertreter von UN-Sonderorganisationen, NGOs und nationalen Menschenrechtsinstitutionen an den Sitzungen teil. Auch die Sonderbeauftragte für Behinderung bei der Kommission für soziale Entwicklung⁹, die Europäische Kommission und der Europarat sind vertreten. Da Resolution 56/168 ausdrücklich auch NGOs einlädt, sich an der Arbeit des Ad-hoc-Ausschusses zu beteiligen und deren Bedeutung für die Vertragsentwicklung in allen folgenden Resolutionen der Generalversammlung zum Ad-hoc-Ausschuss hervorgehoben wird,¹⁰ war und ist auch die Zivilgesellschaft stark vertreten. Die Zahl der NGOs stieg von knapp 30 bei der ersten Sitzung im Juli/August 2002 auf 469 bei der siebten Sitzung. Bei den Sitzungen des Ad-hoc-Ausschusses sind somit jeweils mehrere hundert Teilnehmerinnen und Teilnehmer anwesend. Aber nicht nur die schiere Anzahl der teilnehmenden Personen, auch die Vielzahl der vorgelegten Entwürfe erforderten den Einsatz einer arbeitsfähigen Arbeitsgruppe. Insgesamt sieben ausformulierte Vertragsentwürfe und mehr als 20 detailreiche Empfehlungen zur Vertragsgestaltung lagen der zweiten Sitzung des Ad-hoc-Ausschusses im Juli/August 2003 vor.¹¹

Der von der Arbeitsgruppe erstellte Entwurf vom Januar 2004 lässt sich als Synthese aus einem holistischen und Nichtdiskriminierungsmodell beschreiben. Relativ schnell war man sich einig, dass mit dem neuen Übereinkommen weder neue Menschenrechte geschaffen noch der Eindruck erweckt werden sollte, die bestehenden Menschenrechtsübereinkommen nähmen Menschen mit Behinderungen von ihrem Schutzbereich aus. Vielmehr sollte der Gesamtkatalog der anerkannten Menschenrechte auf den Kontext der Behinderung zugeschnitten werden.

Der Entwurf war die Verhandlungsgrundlage der dritten bis sechsten Sitzung des Ad-hoc-Ausschusses. Danach legte der derzeitige Vorsitzende Don MacKay einen eigenen Entwurf vor, um die ins Stocken geratenen Verhandlungen wieder voran zu bringen. Der seit Februar 2006 vorliegende Entwurf nennt sich Arbeitstext des Ad-hoc-Ausschusses und kann weitgehend als Konsens betrachtet werden. Nach dem Fahrplan des Vorsitzenden sollen letzte Streitpunkte während der achten Sitzung im August 2006 verhandelt werden. Danach soll der Entwurf von einer kleinen Expertengruppe, die ein rein technisches Mandat haben soll, überarbeitet und fertig gestellt werden. Daher könnte das Übereinkommen noch im Jahr 2006 der Generalversammlung zur Abstimmung vorgelegt werden.

Der Inhalt

Inhaltlich orientiert sich der Arbeitstext weitgehend am Text der Arbeitsgruppe unter Einbezug der Verhandlungsergebnisse aus der dritten bis sechsten Sit-

zung des Ad-hoc-Ausschusses. Neben der Präambel gibt es vier Abschnitte, von denen der erste einen allgemeinen Teil, der zweite den Katalog der Menschenrechte, der dritte Normen zur Umsetzung und der vierte die üblichen Abschlussklauseln eines Menschenrechtsübereinkommens enthält.

Abschnitt 1 umfasst neben dem Zweck (Art. 1) und wichtigen Definitionen (Art. 2) des Übereinkommens auch die allgemeinen Grundsätze (Art. 3) und Staatenpflichten (Art. 4), den Grundsatz der Gleichbehandlung (Art. 5) und weitere Normen, mit horizontaler Wirkung für die übrigen Abschnitte. Dazu gehören auch je ein Artikel über behinderte Frauen (Art. 6) und über behinderte Kinder (Art. 7), wobei die Frage, ob es zwei spezielle Artikel zu Frauen und Kinder geben soll oder der vereinbarte Text nicht besser innerhalb des Art. 4 (allgemeine Staatenpflichten) aufgehoben ist, noch nicht ganz geklärt ist.

Ungelöst ist auch noch das viel diskutierte Problem einer **Definition von Behinderung** beziehungsweise von Personen mit Behinderungen. Zurzeit sieht es so aus, als komme man um eine Definition nicht herum, obwohl sich viele Staaten – darunter auch die EU-Mitglieder – dagegen ausgesprochen haben. Die Arbeitsgruppe hatte es zunächst unbehindert gelassen, weil es als ein Thema eingeschätzt worden war, das endlose Diskussionen hervorrufen würde. Weder der WHO, die sich bereits seit den siebziger Jahren mit der Thematik beschäftigt,¹² noch einzelnen Mitgliedstaaten ist es bislang gelungen, eine universal gültige und allgemein akzeptierte Definition von Behinderung zu formulieren.

Dabei geht es nicht nur um das Problem der Grenzziehung. Sie ist, anders als bei der Kategorie Geschlecht, ungemein schwierig. Aus behinderten politischer und wissenschaftlicher Sicht geht es auch darum, mit einer an Schädigungen orientierten Definition von Behinderung nicht das veraltete medizinische Modell von Behinderung zu perpetuieren, sondern das Zusammenspiel von medizinischen und sozialen Faktoren – wie etwa Umweltbarrieren – bei der Konstruktion von Behinderung zu verdeutlichen.¹³

Schließlich geht es auch darum, sicherzustellen, psychisch behinderte Menschen, die in vielen Ländern nicht als behindert, sondern als krank eingestuft werden, in den Schutzbereich des Übereinkommens einzubeziehen. Der Vorsitzende hat nun einen Entwurf zur Diskussion gestellt, der den verschiedenen Aspekten dieser Debatte Rechnung zu tragen scheint und der auf der achten Sitzung verhandelt werden wird.

Die **Definition von Diskriminierung** (Art. 2) orientiert sich an denen anderer Menschenrechtsübereinkommen, geht aber über diese hinaus, indem auch die ›Verweigerung angemessener Vorkehrungen‹ als Diskriminierungstatbestand aufgenommen wurde.

Weder der WHO noch einzelnen Mitgliedstaaten ist es bislang gelungen, eine universal gültige Definition von Behinderung zu formulieren.

Hierbei geht es um die Pflicht, im Einzelfall Barrieren und Hindernisse abzubauen, in dem beispielsweise ein Arbeitsplatz behindertengerecht gestaltet wird. Davon zu trennen ist der allgemeine Grundsatz der Barrierefreiheit, der die Pflicht beinhaltet, öffentliche Gebäude, Plätze sowie öffentliche Information und Kommunikation nach und nach zugänglich zu gestalten (Art. 9). Dieser Grundsatz ist gruppenbezogen und bezieht sich überwiegend auf standardisierte Normen der behindertengerechten Architektur und Informationstechnologie.

Im **Abschnitt 2** des Arbeitstextes sind die meisten der in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte und in den beiden Menschenrechtspakten aufgeführten Menschenrechte, auf Behinderung zugeschnitten, enthalten. Da keine neuen Menschenrechte geschaffen werden sollten, werden bestehende Menschenrechte in der Regel bekräftigt und eine Staatenpflicht zur gleichberechtigten Inanspruchnahme statuiert. Dort wo keine direkten Anknüpfungspunkte an bestehende Menschenrechtsübereinkommen gegeben sind, wurden Formulierungen gewählt, die den Anschein eines subjektiven Rechtes vermeiden. So heißt es im Artikel zu persönlicher Mobilität (Art. 20): »Die Vertragsstaaten dieses Übereinkommens treffen wirksame Maßnahmen, um Menschen mit Behinderungen eine Bewegungsfreiheit mit größtmöglicher Unabhängigkeit zu sichern. Diese beinhalten: ...«¹⁴

Demgegenüber heißt es beispielsweise in Art. 21, in dem es um das Recht auf freie Meinungsäußerung geht: »Die Vertragsstaaten treffen alle geeigneten Maßnahmen um sicherzustellen, dass Menschen mit Behinderungen ihr Recht auf freie Meinungsäußerung und Meinungsfreiheit, einschließlich der Freiheit, Informationen zu suchen, zu erhalten und zu verbreiten, gleichberechtigt mit anderen und durch Gebärdensprache sowie Braille und vergrößerte oder alternative Arten der Kommunikation und alle anderen zugänglichen Kommunikationsmittel, -arten und -formate ihrer Wahl wahrnehmen können u.a., indem: ...«.

Abschnitt 3 enthält Vorschriften zur Erhebung von Daten und Statistiken (Art. 31), zur internationalen Zusammenarbeit (Art. 32) und zur nationalen Durchführung und Überwachung (Art. 33). Vorschriften zur internationalen Überwachung liegen als Diskusstext vor, der auf der achten Sitzung des Ad-hoc-Ausschusses verhandelt werden wird.

Abschnitt 4 soll Bestimmungen über Unterzeichnung, Ratifizierung, In-Kraft-Treten, Änderungen, Vorbehalten und weitere der üblichen Abschlussklauseln enthalten. Auch sie liegen erst als Entwürfe des Vorsitzenden vor. Das OHCHR hat hierzu mehrere Hintergrundpapiere erstellt. Am Ende der siebten Sitzung beauftragte der Vorsitzende Liechtenstein damit, für diesen Abschnitt entsprechende Vorschläge zu sammeln, die im Rahmen von informellen Konsultationen vor der nächsten Sitzung diskutiert und bearbeitet werden sollten.

Strittige Themen

Geschäftsfähigkeit

Zu den noch nicht gelösten Streitpunkten gehört das Thema der Geschäftsfähigkeit, das im Zusammenhang mit dem Recht auf gleichberechtigte Anerkennung als Person (Art. 12) vor dem Gesetz wichtig wird. Hier gilt es einerseits, diskriminierenden Bestimmungen, die behinderte Menschen willkürlich entzogen, zu verhindern. So gibt es immer noch Rechtsordnungen, die blinden oder gehörlosen Menschen wegen ihrer Behinderung die Geschäftsfähigkeit aberkennen. Auch Menschen mit intellektuellen oder psychischen Beeinträchtigungen dürfen nicht generell als geschäftsunfähig eingestuft werden. Andererseits gilt es, rechtsstaatliche Mindeststandards für jene Fälle zu setzen, in denen – etwa bei Koma-Patienten – eine Stellvertretung erforderlich ist. In vielen Staaten wurde das Vormundschaftsrecht in den letzten Jahren modernisiert und das Konzept der Entmündigung durch das Konzept der unterstützten Entscheidungsfindung und der kontextbezogenen Geschäftsfähigkeit ersetzt. Vertreterinnen der Zivilgesellschaft möchten diesen Paradigmenwechsel im Übereinkommen manifestiert sehen und lehnen jeden Hinweis auf Geschäftsunfähigkeit oder Rechtsvertretung ab. Auf der anderen Seite des Spektrums stehen Staaten, die ihr diskriminierendes Entmündigungsrecht nicht angetastet sehen wollen. Dazwischen stehen die Staaten, wie Kanada, Neuseeland oder EU-Mitglieder, die einerseits den Paradigmenwechsel zum Ausdruck verhelfen, andererseits aber auch rechtliche Mindeststandards für die Fälle der Geschäftsunfähigkeit schaffen wollen.

Unversehrtheit der Person

Ähnlich verlaufen die Konfliktlinien in Bezug auf das Recht auf Unversehrtheit der Person (Art. 17). Hier geht es einerseits um den Schutz vor Zwangseingriffen an Menschen mit Behinderung und andererseits um das Schaffen rechtlicher Mindeststandards für den Fall der (medizinischen) Behandlung ohne in-

Da keine neuen Menschenrechte geschaffen werden sollten, werden bestehende Menschenrechte in der Regel bekräftigt und eine Staatenpflicht zur gleichberechtigten Inanspruchnahme statuiert.

⁹ Sie ist mit der Überwachung der bereits erwähnten »Rahmenbestimmungen« beauftragt.

¹⁰ Siehe UN-Dok. A/RES/56/168 v. 19.12.2001, Abs. 3 sowie statt vieler UN-Dok. A/RES/60/232 v. 23.12.2005, Präambel.

¹¹ Die Dokumente sind abrufbar über: <http://www.un.org/esa/socdev/enable>

¹² Vgl. International Classification of Functioning, Disability and Health, <http://www3.who.int/icf/icftemplate.cfm>

¹³ Vgl. dazu Theresia Degener, Antidiskriminierungsrechte für Behinderte: Ein globaler Überblick, Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, Bd. 65, 2005, S. 887–935, hier S. 903–910.

¹⁴ Übersetzung des Entwurfs des Vorsitzenden durch den Sprachendienst des Bundesministeriums für Gesundheit.

formierte Einwilligung. Auf beiden Seiten des Spektrums gibt es in der Realität Menschenrechtsverletzungen. Wie grausam die Behandlung vieler Psychiatriepatienten oft noch ist, beteuern und bezeugen anwesende Vertreter der Zivilgesellschaft, die Elektroschocks und andere Zwangsmaßnahmen über sich haben ergehen lassen müssen. Andererseits sind Vernachlässigungen oder die Nichtbehandlung von einwilligungsunfähigen behinderten Menschen, die dringend medizinische oder andere Behandlung brauchen, ebenfalls als Menschenrechtsverletzung einzustufen. Hier gilt es, auf der achten Sitzung einen Kompromiss zu finden, der beide Seiten berücksichtigt. Dem Vorsitzenden ist es bereits in der Vergangenheit gelungen, in ähnlich gelagerten Fällen Konsens herzustellen.

Unterbringung in Einrichtungen

Bei der Frage der Unterbringung in Einrichtungen mussten sowohl für Maßnahmen des Freiheitsentzugs als auch für die Fälle der eingewilligten Institutionalisierung menschenrechtliche Standards gesetzt werden. Der Arbeitstext schreibt nun vor, dass niemandem wegen der Existenz einer Behinderung die Freiheit entzogen werden darf (Art. 14) und dass die Vertragsstaaten verpflichtet sind, dafür zu sorgen, dass Menschen mit Behinderungen gleichberechtigt und frei wählen können, wo und wie sie leben wollen (Art. 19).

Reproduktive Selbstbestimmungsrechte

Anders verlaufen die Konfliktlinien hinsichtlich der Anerkennung sexueller und reproduktiver Selbstbestimmungsrechte behinderter Menschen, wie sie im Zusammenhang mit dem Recht auf Familienleben (Art. 23) und dem Recht auf Gesundheit (Art. 25) vorgesehen sind. Hier gibt es die bekannte Allianz aus Vatikan, arabischen und afrikanischen Staaten, zu denen sich nun auch die USA gesellen. Jeder Verweis auf sexuelle Selbstbestimmung und reproduktive Autonomie wird von dieser Allianz kategorisch zurückgewiesen. Im Hinblick auf Eheleben und Familienplanung zeichnet sich nun ein Teilkompromiss dahingehend ab, dass lediglich die gleichen Rechte wie anderen nichtbehinderten Bürgerinnen und Bürgern zugesichert werden sollen und insoweit keine Änderung der nationalen und kulturellen Traditionen und Bräuche gefordert wird. Bezüglich Art. 25 (Recht auf Gesundheit) erscheint jedoch bereits die Wortwahl »sexualmedizinische und reproduktive Gesundheitsleistungen« als unüberwindbares Problem. Hier darf man gespannt sein, welche Haltung sich letztlich durchsetzen wird.

Internationale Zusammenarbeit

Ungelöst, aber nicht mehr ganz so schwierig ist auch das Thema der internationalen Zusammenarbeit (Art. 32). Dieses Thema, das insbesondere den Entwicklungsländern am Herzen liegt, war von Anfang an umstritten. Während sich Mexiko als Anwalt einer

umfassenden Bestimmung gleich in der ersten Sitzung des Ad-hoc-Ausschusses stark machte, lehnten die Länder des Nordens in den ersten Sitzungen jegliche Verpflichtung oder Empfehlung zur internationalen Zusammenarbeit, die in ihren Augen Entwicklungshilfe bedeutet, ab. Dabei ist der Zusammenhang von Armut und Behinderung evident. Zwei Drittel der Weltbevölkerung mit Behinderung leben in Entwicklungsländern. In jedem UN-Mitgliedstaat gehören behinderte Menschen statistisch gesehen zu der Gruppe der Armen. Dass Behinderung und Armut oft Hand in Hand gehen, ist seit langem bekannt. Dennoch wird das Thema Behinderung in Armutsminderungsstrategien oft ausgespart. Behinderte Menschen werden weder in den Millenniums-Entwicklungszielen (MDGs) benannt noch in der nationalen Entwicklungspolitik und -zusammenarbeit berücksichtigt.¹⁵ Die Staaten der G-77 und die NGOs fordern daher, Behinderung als integralen und verpflichtenden Bestandteil in die Entwicklungszusammenarbeit aufzunehmen, was als »Inclusive Development« beschrieben wird. Dagegen befürchteten die EU-Mitglieder, dass eine solche Bestimmung von Regierungen als Vorwand benutzt werden könnte, das Überkommen im eigenen Land nicht umzusetzen. Die Fazilitatorin Mariana Olivera West aus Mexiko legte in der siebten Sitzung einen Textentwurf vor, der versucht, beide Positionen zu berücksichtigen. Den Schlussworten des Vorsitzenden auf der siebten Sitzung nach zu urteilen, zählt dieser noch umstrittene Artikel nicht mehr zu der Kategorie der schwierigen Probleme, die auf der nächsten Sitzung zu lösen sind. Das mag angesichts des Verhaltens des chinesischen Delegationsleiters, der den Vorsitzenden in diesem Punkt ungewöhnlich scharf angriff, etwas zu optimistisch sein.

Überwachung des Übereinkommens

Schließlich ist auch die Frage der Überwachung des Übereinkommens ein Thema, an dem sich die Geister seit Beginn des Prozesses scheiden. Nur wenige Staaten sind von der Idee eines weiteren Vertragsausschusses mit weiteren Berichtspflichten begeistert. Angesichts des anhängigen Reformprozesses der bestehenden sieben Vertragsausschüsse¹⁶ ist die Schaffung eines weiteren Überwachungsmechanismus' ein offensichtlich schwieriges Unterfangen. Nichts wäre schädlicher für das gegenwärtige Menschenrechtssystem als den überfälligen Reformprozess durch Perpetuierung ineffizienter Verfahrensweisen aufzuhalten.

Über die Notwendigkeit einer Generalüberholung des seit mehr als 30 Jahren bestehenden Systems der Vertragsausschüsse bestehen keine Zweifel, auch wenn es insgesamt als positiv angesehen werden kann. Die Probleme sind bekannt. Die Ausschüsse haben zu wenig Zeit, sind schlecht ausgestattet und zu unflexibel, um auf die Flut der Berichte und Individualbeschwerden zu reagieren.

Jeder Verweis auf sexuelle Selbstbestimmung und reproduktive Autonomie von behinderten Menschen wird von einer Allianz aus Vatikan, arabischen und afrikanischen Staaten und den USA kategorisch abgelehnt.

Andere Probleme hängen mit der Zusammensetzung der Gremien zusammen. Fehlende Expertise, fehlende Unabhängigkeit von der Regierung und mangelnde Zeit erschweren die Arbeit der Ausschüsse.¹⁷ Diese lassen sich nicht mit den bereits begonnenen Reformen der Einführung eines Zwei-Kammer-Systems nach Vorbild des Kinderrechtsausschusses und des Frauenrechtsausschusses (CRC; CEDAW) und durch längere Sitzungszeiten lösen. Der Generalsekretär hat die Ausschüsse bereits mehrfach aufgerufen, ihre Richtlinien für Staatenberichte zu harmonisieren, um es Mitgliedstaaten zu ermöglichen, einen gemeinsamen Kernbericht mit Spezifizierungen für die jeweiligen Übereinkommen vorzulegen.¹⁸ In ihrem Aktionsplan hat die Hohe Kommissarin für Menschenrechte diese Reformpläne unterstützt und darüber hinaus die Schaffung eines einzigen, für alle Übereinkommen zuständigen Vertragsausschusses vorgeschlagen.¹⁹ Es ist gut möglich, dass dieser Vorschlag umgesetzt wird, so dass es in zehn Jahren statt sieben oder acht nur noch einen vereinigten Vertragsausschuss geben wird.

Damit stellt sich die Frage, ob die Schaffung eines weiteren Vertragsausschusses für Behindertenfragen, noch sinnvoll ist. Eine Reihe von Mitgliedstaaten aus der EU votierten zunächst gegen einen weiteren Überwachungsausschuss. Stattdessen wurde vorgeschlagen, das Mandat der Überwachung dem Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte zu übertragen. Andere wollten das Mandat der Sonderberichterstatte für Behindertenfragen bei der Kommission für soziale Entwicklung, die für die Überwachung der ›Rahmenvereinbarungen‹ zuständig ist, entsprechend erweitern. Dieser Vorschlag gefiel zunächst auch den Behindertenorganisationen, da die Sonderberichterstatte mit einem Expertengremium zusammenarbeitet, das sich aus Vertreterinnen von Behindertenorganisationen zusammensetzt. Nachteil dieses Vorschlags ist jedoch, dass dieser Mechanismus außerhalb des Menschenrechtsregimes der Vereinten Nationen angesiedelt ist. Außerdem würde damit ein internationaler Sonderrechtsweg in Bezug auf behinderte Menschen und deren Menschenrechten besiegelt. Regelmäßiger Austausch und gegenseitige Inspiration der Menschenrechtsausschüsse untereinander wären damit zumindest erschwert. Wenn man für behinderte Menschen kein Sonderüberwachungssystem auf möglicherweise niedrigerem Niveau schaffen will, kommt man daher um die Schaffung eines neuen Vertragsausschusses nicht herum.

Der Entwurf des Verschwundenen-Übereinkommens beweist, dass es möglich ist, auch inmitten des Reformprozesses ein neues Menschenrechtsübereinkommen zu schaffen. Nach dem Entwurf soll ein eigenständiger Vertragsausschuss eingerichtet werden, der nach einem Zeitraum von frühestens vier spätestens sechs Jahren von einer Regierungskonferenz der Mitgliedstaaten evaluiert und gegebenen-

falls in einen gemeinsamen Vertragsausschuss überführt wird.²⁰

Dieser Entwurf, der erstmals auf der siebten Sitzung des Ad-hoc-Ausschusses vorlag, sowie zwei ausführliche Hintergrundpapiere des OHCHR zu Schwächen und Stärken des bestehenden Ausschusssystem und über Optionen für die Zukunft²¹ ermöglichten einen weitaus konstruktiveren Dialog, der allerdings noch nicht in einem gemeinsamen Textentwurf mündete. Der Entwurf, den der Vorsitzende am Ende der siebten Sitzung vorlegte, orientiert sich einerseits sehr an den Verfahren des CRC und des CEDAW sowie dem Entwurf des Verschwundenen-Übereinkommens, berücksichtigt andererseits aber nahezu alle Vorschläge des OHCHR zur Verbesserung des bisherigen Systems. Welche seiner zahlreichen Vorschläge die Zustimmung des Ad-hoc-Ausschusses finden werden, lässt sich derzeit noch nicht absehen. Der Vorsitzende hat Mexiko mit der Koordinierung eines informellen Dialogs und Sammlung konsensfähiger Vorschläge bis zur achten Sitzung beauftragt.

Rolle der NGOs

Bei den akkreditierten NGOs dominieren die Behindertenorganisationen, die in der Regel auch von behinderten Personen vertreten werden. Die acht größ-

Wenn man für behinderte Menschen kein Sonderüberwachungssystem auf möglicherweise niedrigerem Niveau schaffen will, kommt man um die Schaffung eines neuen Vertragsausschusses nicht herum.

15 Für Deutschland siehe: Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung/Beauftragter der Bundesregierung für die Belange behinderter Menschen (Hrsg.), Dokumentation der Fachkonferenz ›Menschenrechte und Behinderung‹ vom 22.11.2004, Bonn/Berlin, Juni 2005, S. 78ff.

16 Vgl. dazu Hanna Beate Schöpp-Schilling, Reform der Vertragsorgane des Menschenrechtsschutzes, VN 5/2004, S. 183–188.

17 Vgl. Expert Paper on Existing Monitoring Mechanisms, Possible Relevant Improvements and Possible Innovations in Monitoring Mechanisms for a Comprehensive and Integral International Convention on the Protection and Promotion of the Rights and Dignity of Persons with Disabilities: Background Conference Paper Prepared by the OHCHR, UN Doc. A/AC.265/2006/CRP.4 v. 18.1.2006, Abs.19.

18 Stärkung der Vereinten Nationen: Eine Agenda für weitere Veränderungen, Bericht des Generalsekretärs, UN-Dok. A/57/387 v. 9.9.2002, Abs. 52–54; In größerer Freiheit: Auf dem Weg zu Entwicklung, Sicherheit und Menschenrechten für alle, Bericht des Generalsekretärs, UN-Dok. A/59/2005 v. 21.3.2005, Abs. 147.

19 Von der Hohen Kommissarin der Vereinten Nationen für Menschenrechte unterbreiteter Aktionsplan, UN-Dok. A/59/2005/Add.3 v. 26.5.2005.

20 Siehe UN Doc. E/CN.4/2005/WG.22/WP.1/REV.4 v. 23.9.2005, Art. 27.

21 Monitoring Implementation of the International Human Rights Instruments: An Overview of the Current Treaty Body System, UN Doc. A/AC.265/2005/CRP.2, ohne Datum; Expert Paper on Existing Monitoring Mechanisms, Possible Relevant Improvements and Possible Innovations in Monitoring Mechanisms for a Comprehensive and Integral International Convention on the Protection and Promotion of the Rights and Dignity of Persons with Disabilities, UN Doc. A/AC.265/2006/CRP.4 v. 18.1.2006.

ten Verbände²² haben sich zu einem Bündnis zusammen geschlossen, der International Disability Alliance (IDA). Sie vertreten die Interessen von blinden, gehörlosen, taubblinden, körperbehinderten, geistig behinderten²³ und psychisch behinderten Personen. Daneben gibt es noch einen Zusammenschluss mit wechselnder und stetig wachsender Mitgliedschaft, dem International Disability Caucus (IDC). Dieser ist ein informeller, aber mittlerweile sehr effektiver Zusammenschluss nahezu aller jeweils anwesenden NGOs. Dass die Einbindung der Betroffenenvertreter in den Entstehungsprozess des Übereinkommens wichtig ist, war allen Beteiligten, selbst Staaten wie China oder Russland, die üblicherweise eine reservierte Haltung gegenüber NGOs haben, klar. Das Thema Behinderung ist in allen Ländern immer noch ein Expertenthema. In fast allen Mitgliedstaaten gibt es mittlerweile aber auch eine emanzipierte Behindertenbewegung, in denen behinderte Menschen selbst die Wortführer sind. Der Slogan ›Nichts über uns ohne uns‹ (Nothing about us without us) steht für eine moderne Behindertenpolitik, in der Betroffene als Experten in eigener Sache anerkannt sind und Stellvertreterpolitik der Geruch der Bevormundung anhaftet. Dass die Zivilgesellschaft dann aber tatsächlich eine so weitgehende, fast paritätische Rolle innerhalb des Ad-hoc-Ausschusses einnehmen würde, war nicht vorhersehbar und ist in der Geschichte der Menschenrechtsübereinkommen wohl bislang einmalig. In der 40-köpfigen Arbeitsgruppe, die im Januar 2004 den ersten Entwurf des Einkommens erstellte, waren zwölf Sitze für NGO-Vertreter und ein Sitz für nationale Menschenrechtsinstitute reserviert. Im Rahmen dieser Sitzverteilung hatten die NGO-Vertreterinnen, die wie die Staatenvertreter als unabhängige Experten fungierten, gleiches Stimmrecht. Im Rahmen des Ad-hoc-Ausschusses haben selbstverständlich nur die Regierungsdelegationen Stimmrecht, während den NGOs nur in den formellen Sitzungszeiten Rederecht eingeräumt wird. Beide Vorsitzende sorgten bisher jedoch dafür, dass die NGOs bei jeder Sitzung zu Wort kamen. Auch inhaltlich wurde den Stimmen der Zivilgesellschaft im Rahmen der Entstehung dieses Übereinkommens außerordentlich viel Gewicht beigemessen. Während die NGOs sich dieser verantwortungsvollen Aufgabe zu Beginn nur mit Mühe stellen konnten, sind sie spätestens seit der sechsten Sitzung hervorragend organisiert, äußern sich kompetent und mit einer Stimme als IDC. Die IDC-Positionen hatten in der siebten Sitzung derartig an Einfluss gewonnen, dass man fast von einem Vetorecht der Zivilgesellschaft sprechen konnte. Die Mitgliedstaaten mit eher ablehnender Haltung gegenüber NGOs hielten sich erstaunlicherweise bislang zurück. Vielleicht ist es dem Thema Behinderung zuzuschreiben, dass der Einfluss von NGOs in diesem Fall einfacher akzeptiert werden kann.

Dass die Zivilgesellschaft dann aber tatsächlich eine so weitgehende, fast paritätische Rolle innerhalb des Ad-hoc-Ausschusses einnehmen würde, war nicht vorhersehbar und ist in der Geschichte der Menschenrechtsübereinkommen wohl bislang einmalig.

Resümee und Ausblick

Ein Menschenrechtsübereinkommen zum Schutz der über 600 Millionen Menschen mit Behinderungen ist seit langem überfällig. Die bisherigen Menschenrechtsübereinkommen gelten zwar auch für behinderte Personen, bei der Umsetzung und Überwachung dieser Verträge wird diese Bevölkerungsgruppe jedoch nicht hinreichend berücksichtigt.²⁴ Ein Behindertenrechtsübereinkommen, wie es nun der vorliegende Entwurf vorsieht, wird behinderte Menschen als Menschenrechtssubjekte sichtbar machen und den anerkannten Menschenrechtskatalog auf den Kontext der Behinderung zuschneiden. Damit werden erstmals klare und umfassende normative Vorgaben für die Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen im Hinblick auf den Menschenrechtsschutz ihrer behinderten Einwohnerinnen und Einwohner geschaffen. Der Zivilgesellschaft wird ein Forum geboten, statt der bisher sechs oder sieben verschiedenen Foren für Menschenrechtsverletzungen an behinderten Menschen, und auch die bestehenden Vertragsausschüsse werden von einem neuen Behindertenrechtsübereinkommen inspiriert werden und neue Erkenntnisse gewinnen können. Der Entstehungsprozess des neuen Menschenrechtsvertrags ist geprägt durch ein Spannungsverhältnis zwischen zwei Zielvorgaben. Der Paradigmenwechsel von einer medizinischen zu einer menschenrechtlichen Behindertenpolitik muss reflektiert und manifestiert werden. Zugleich müssen aber auch rechtliche Mindeststandards für jene Situationen geschaffen werden, in denen behinderte Personen besonders verletzbar sind, insbesondere innerhalb von Einrichtungen und im Rahmen von therapeutischer Behandlung. Diesbezüglich sind im Ad-hoc-Ausschuss noch nicht alle Streitpunkte gelöst. Unter der stringenten und umsichtigen Verhandlungsführung des Vorsitzenden Don MacKay ist aber ein baldiger Konsens sehr wahrscheinlich.

²² Dies sind zusätzlich zu den in Anm. 5 genannten Organisationen: World Federation of the Deafblind, World Network of Users and Survivors of Psychiatry; International Federation of Hard of Hearing People, <http://www.internationaldisabilityalliance.org/>

²³ Dieser Begriff wird von vielen Betroffenen als diskriminierend abgelehnt. Stattdessen bezeichnen sie sich als Menschen mit Lernschwierigkeiten. Leider wird der Begriff Lernschwierigkeiten in Deutschland häufig mit Lernbehinderung verwechselt.

²⁴ Vgl. Quinn/Degener, Human Rights and Disability, a.a.O. (Anm. 8).

Aus dem Bereich der Vereinten Nationen

Allgemeines

Generalversammlung: 59. Tagung 2004/2005 | Weltgipfel 2005

- Reformdebatte allgegenwärtig
- Erklärung zum Klonen, Konventionen gegen Nuklearterrorismus und zur Immunität von Staaten verabschiedet
- Weltgipfel hinter den Erwartungen zurückgeblieben

Anja Papenfuß

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Anja Papenfuß, Straffung der Agenda, 58. Generalversammlung, VN 1/2005, S. 19ff., fort.)

Während der **59. Ordentlichen Tagung der Generalversammlung der Vereinten Nationen** wurden weder die angestrebte umfassende Terrorismuskonvention noch die Konvention gegen das Klonen oder eine Resolution zur Reform des Sicherheitsrats verabschiedet. Dennoch war die am 14. September 2004 in New York eröffnete 59. Generalversammlung eine wichtige Tagung, die, gemeinsam mit den im Laufe ihrer Dauer erarbeiteten Reformberichten, den Weg für die Verabschiedung des Reformpakets auf dem so genannten Weltgipfel 2005 bereitete.

Der Hauptteil der Tagung mit 76 Sitzungen endete am 23. Dezember 2004. Der zweite Teil endete mit der Annahme der 314. Resolution auf der 118. Sitzung am 13. September 2005, kurz vor Beginn der 60. Generalversammlung. Das Arbeitspensum des Staatenvertretergremiums war mit 158 Tagesordnungspunkten und knapp 900 Dokumenten, die den Delegationen vorgelegt wurden, nicht geringer geworden als in den Jahren zuvor. Die verabschiedeten Reformen in Bezug auf eine Straffung der Agenda vom Vorjahr hatten noch keine Wirkung gezeigt. Von den 314 Resolutionen wurden 278 bis zum Jahresende 2004 verabschiedet (von den insgesamt 94 Beschlüssen 65).

Zum Präsidenten der Generalversammlung war im Juni 2004 der Außenminis-

ter Gabuns Jean **Ping** gewählt worden. Ping hat sein Land nicht nur auf zahlreichen Tagungen der Generalversammlung vertreten, er kennt die UN auch als Bediensteter. Seine berufliche Karriere begann 1972 bei der UNESCO in Paris. Ping betonte in seiner Rede zur Eröffnung der Tagung am 14. September die Bedeutung des Gremiums als dem zentralen Organ zur Verhandlung und Debatte. Es seien bemerkenswerte Fortschritte im Hinblick auf die Neubelebung der Generalversammlung gemacht worden, doch müsse man weitere Anstrengungen unternehmen, um der Erosion der Autorität dieses wichtigen Organs entgegenzuwirken (A/59/PV.1).

Generaldebatte

UN-Generalsekretär Kofi **Annan** stellte am 21. September seinen Tätigkeitsbericht (A/59/1 v. 20.8.2004) sowie seinen Bericht über die Umsetzung der Millenniums-Erklärung (A/59/282 v. 27.8.2004) vor (siehe dazu den Kommentar von Friederike Bauer, UN mehr gebraucht denn je, VN 5/2004, S. 188f.). In seiner Rede vor den versammelten Staatenvertretern (A/59/PV.3) konzentrierte er sich jedoch auf ein Hauptthema: die Achtung der Herrschaft des Rechts und der Menschenrechte. Er prophezeite den Anwesenden, dass »wenn sie sich nicht auf einen gemeinsamen Weg vorwärts einigen, die Geschichte die Entscheidungen an ihrer Stelle treffen« würde. Damit spielte er auf den ohne UN-Mandat geführten Krieg der von den USA geführten Koalition der Willigen gegen Irak an. Wenige Tage zuvor hatte Annan in einem Interview mit dem britischen Rundfunksender BBC den Irakkrieg für illegal erklärt. Wieder und wieder würden Menschenrechte mit Füßen getreten, sei es in Irak, wo Gefangene auf abscheuliche Weise misshandelt worden seien, sei es in Darfur, Uganda, Beslan, Israel oder Palästina. Dort und in vielen anderen Teilen der Welt würde das Versagen der internationalen Gemeinschaft, die Menschenrechte zu schützen und die Herrschaft des Rechts sicherzustellen, auf eklatante Weise sichtbar. In direkter Anspielung auf die amerikanische Regierung

sagte er: »Jede Nation, die sich auf die Herrschaft des Rechts im eigenen Land beruft, muss sie auch im Ausland achten. Und jede Nation, die international darauf pocht, muss sie auch im eigenen Land sicherstellen.« Dieser unverblühten Kritik stellte sich der amerikanische Präsident George W. **Bush** als Vertreter des Gastlands in seiner Rede wenig später entgegen. Er verteidigte den Irak-Krieg als die Durchsetzung einer »gerechtfertigten Forderung der Welt«, die das irakische Volk von einem geächteten Diktator befreit und den Weg zu einer Demokratie eröffnet habe. Die Demokratie sei der beste Weg, Menschenrechtsverletzungen und Terrorismus zu vermeiden. Er kündigte die Einrichtung eines so genannten Demokratiefonds an, mit dessen Mitteln Länder auf ihrem Weg zu mehr Demokratie unterstützt werden sollen. Außenminister Joschka **Fischer** bekräftigte in seiner Rede zwei Tage später (A/59/PV.7) Deutschlands Interesse an einem ständigen Sitz im Sicherheitsrat: »Wie Brasilien, Indien und Japan ist auch Deutschland bereit, die Verantwortung zu übernehmen, die mit einem ständigen Sitz im Sicherheitsrat verbunden ist.« (Text: VN 6/2004, S. 209f.) Deutschland hatte sich mit den drei anderen Ländern in der so genannten Gruppe der Vier (G-4) zusammengeschlossen, um gemeinsam für eine Erweiterung des Sicherheitsrats und ihre Kandidatur für ständige Sitze zu werben.

Arbeitsweise

Wie gewohnt widmete sich die Generalversammlung auch der Überprüfung ihrer Arbeitsweise und ihrer Rolle im UN-System unter dem Stichwort **Neubelebung** (Revitalization). Das zentrale Problem in diesem Zusammenhang ist nach wie vor der Bedeutungsverlust der Generalversammlung gegenüber dem Sicherheitsrat und die mangelhafte Kooperation zwischen den beiden Gremien. Resolution 59/313 (12.9.2005) wiederholt in Bezug auf Letzteres Teile der Resolution 58/126. Um dieses und das zweite Hauptproblem der Generalversammlung – die **überfrachtete Agenda** – anzugehen, beschloss das Gremium, eine Ad-hoc-Arbeitsgruppe ein-

zurichten, mit dem Auftrag, Möglichkeiten zur weiteren Stärkung der Rolle, Autorität, Wirksamkeit und Effizienz der Generalversammlung aufzuzeigen. Sie soll vor allem die Tagesordnung und Arbeitsmethoden der Versammlung überprüfen.

Rituale

An dem Umstand, dass viele Staaten versuchen, ihre zum Teil seit Jahrzehnten ungelösten Probleme beständig in der internationalen Diskussion zu halten, hatte sich auch im letzten Jahr nichts geändert. Erneut wurden rund 20 Resolutionen zum Nahostkonflikt eingebracht und mit leicht geänderten Mehrheiten angenommen. Gleiches gilt für die Frage, ob die Aufnahme Taiwans in die UN als Gegenstand auf die Tagungsordnung gesetzt werden soll oder nicht. Wie in den Jahren zuvor wurde dies im Präsidialausschuss, welcher die Tagesordnung festlegt, abgelehnt (GA/10255 v. 16.9.2004).

Ein weiteres der Rituale der Generalversammlung ist der Resolutionsantrag zur Beendigung des von den Vereinten Staaten verhängten Embargos gegen **Kuba**. Dieses Mal stimmten wieder 179 Staaten für eine Aufhebung des Embargos, genau so viele Staaten wie im Vorjahr und etwas mehr als in den Jahren zuvor (A/RES/59/11 v. 28.10.2004).

Abrüstung

Bei der Frage der nuklearen Abrüstung und Nichtverbreitung zeigten die Abstimmungen, dass es zwar Konsens über die grundsätzlichen Ziele gibt, aber erhebliche Meinungsunterschiede über die Wege, diese zu erreichen. Unter den mehr als 50 Resolutionen zum Thema Abrüstung waren zwei neue. Zum einen wurde eine Resolution zum **Haager Verhaltenskodex gegen die Proliferation ballistischer Raketen** angenommen. Der Kodex ruft zu größerer Zurückhaltung bei der Entwicklung, Erprobung, Einsetzung und Verbreitung von ballistischen Raketen auf, ohne den Staaten den Besitz ebensolcher Waffen zu verbieten. 117 Staaten haben den im Jahr 2002 verabschiedeten Kodex, bereits unterzeichnet. Die Generalversammlung begrüßt in Resolution 59/91 vom 3. Dezember 2004 die Verabschiedung des Kodexes und fordert jene Staaten, die ihn noch nicht unterzeichnet haben, auf, dies zu tun. Im Bereich konventioneller Waffen

einigte man sich mit Resolution 59/90 (3.12.2004) auf Maßnahmen zur **Verhütung des unerlaubten Transfers tragbarer Flugabwehrsysteme**.

Finanzen

Der bereits hoch angesetzte Zweijahreshaushalt für die Jahre 2004/2005 von 3,16 Milliarden Dollar musste im Herbst 2004 angepasst werden. Resolution 59/277 bewilligte weitere 428 Millionen, womit das Budget auf 3,608 Milliarden US-Dollar anstieg. In etwa gleicher Höhe wurde der Haushalt für die Jahre 2006/2007 angesetzt: **3,621 Milliarden US-Dollar**. Die Generalversammlung bewilligte 383 neue Posten sowie 53 Millionen US-Dollar für ein verstärktes und einheitliches **Sicherheitsmanagement** (A/RES/59/276 v. 3.12.2004). Für das Sekretariat wurde eine neue Hauptabteilung Sicherheit genehmigt, der für einen nicht verlängerbaren Zeitraum von fünf Jahren ein Untergeneralsekretär für Sicherheit vorsteht. Im Bereich Friedenssicherung bewilligte die Generalversammlung ein rekordverdächtiges Budget: für 14 der laufenden Friedensmissionen wurden insgesamt **3,18 Milliarden US-Dollar** für die Jahre 2005/2006 genehmigt (GA/10356 v. 22.6.2005).

Übereinkommen

Nach 27 Jahren Verhandlungen und Arbeiten an dem Entwurf verabschiedete die Generalversammlung ohne Abstimmung am 2. Dezember das Übereinkommen der Vereinten Nationen über die **Immunität der Staaten und ihres Vermögens von der Gerichtsbarkeit** (A/RES/59/38). Das 33 Artikel umfassende Abkommen soll universell geltende Regeln einführen, die festlegen unter welchen Umständen ein Staat und sein Vermögen der Gerichtsbarkeit eines anderen Staates unterstellt werden können. Im Jahr 1977 hatte die Generalversammlung die Völkerrechtskommission beauftragt, einen entsprechenden Entwurf auszuarbeiten. Dieser war im Jahr 1991 fertig gestellt worden. Differenzen über die Reichweite der Ausnahmen von der Immunität für wirtschaftliches Handeln von Staaten und für Staatsunternehmen hatten die Ausarbeitung verzögert. Das Abkommen liegt bis zum 17. Januar 2007 zur Unterzeichnung auf.

Ein weiteres Übereinkommen wurde ebenfalls nach langen und schwierigen Verhandlungen am 13. April 2005 verabschie-

det: das Internationale Übereinkommen zur **Bekämpfung nuklearterroristischer Handlungen** (A/RES/59/290, Anlage). Die Unterzeichnerstaaten verpflichten sich darin zu enger Zusammenarbeit bei der Verhinderung von Terrorakten, die mit Hilfe von Nuklearwaffen oder mit Hilfe von nuklearem Material begangen werden sollen. Dieses Übereinkommen ist ein wichtiger Baustein für das umfassende Übereinkommen zum internationalen Terrorismus, an dem gegenwärtig gearbeitet wird. Es ist das vorläufig letzte in einer Reihe von Übereinkommen, die sich mit Teilaspekten des Terrorismus beschäftigen. Damit ist die Zahl an Terrorismusübereinkommen auf 13 gestiegen. Deutschland hat das Übereinkommen am 15. September 2005 unterzeichnet. Bislang konnten sich die Mitgliedstaaten allerdings nicht auf eine gemeinsame Terrorismusdefinition und den Geltungsbereich des umfassenden Übereinkommens einigen.

Keine Konvention, sondern »nur« eine Erklärung über das **Klonen von Menschen** konnte die für die Verabschiedung notwendige (knappe) Mehrheit der Generalversammlung finden (84 zu 34 Stimmen, bei 37 Enthaltungen). Im Dezember 2004 hatte der Sechste Hauptausschuss der Generalversammlung (Rechtsfragen) sich zum wiederholten Male nicht auf einen Konventionstext einigen können. Als Kompromiss wurde eine Erklärung befürwortet, zu deren Ausarbeitung eine Arbeitsgruppe eingesetzt wurde. Bereits im Jahr 2003 war eine Einigung gescheitert, so dass die Debatte immer wieder vertagt wurde. (Vgl. Bericht über die 58. Generalversammlung, VN 1/2005, S. 21). Mit der am 8. März 2005 verabschiedeten Erklärung haben die Befürworter des Verbots jeglichen Klonens des menschlichen Genoms (im Unterschied zum eingeschränkten Verbot des reproduktiven Klonens) wahrscheinlich nur einen Pyrrhussieg errungen. Die Erklärung (A/RES/59/280) enthält zwar ein striktes Klonverbot, das keine Ausnahmen zulässt, hat aber als unverbindliche Erklärung kaum mehr als symbolischen Wert. Die unterzeichnenden Staaten werden in der Erklärung aufgefordert, das strikte Klonverbot innerstaatlich durchzusetzen, rechtlich verpflichtet sind sie jedoch dazu nicht. Besonders die USA, aber auch Deutschland, hatten sich für ein verbindliches Übereinkommen, das jegliches Klonen verbietet, eingesetzt, konnten

sich aber nicht gegen einige asiatische Staaten und Großbritannien durchsetzen, die das Klonen zu Forschungszwecken befürworten und bereits praktizieren.

Die Kommission der Vereinten Nationen für internationales Handelsrecht (UNCITRAL) hat einen **Rechtsleitfaden über Insolvenzrecht** ausgearbeitet und auf ihrer 37. Tagung am 25. Juni 2004 verabschiedet. Er soll zur Standardisierung und Harmonisierung der bislang unterschiedlichen nationalen Insolvenzregelungen beitragen. Die Generalversammlung billigte den Leitfaden mit Resolution 59/40 (v. 2.12.2004) ohne Abstimmung.

Konferenzen und Gedenkanklässe

Am 24. Januar 2005 wurde zum ersten Mal in der Geschichte der Organisation eine Sondergeneralversammlung zum Gedenken an den 60. Jahrestag der **Befreiung der Nazi-Konzentrationslager** abgehalten (vgl. Rede von Außenminister Joschka Fischer in: VN 2/2005, S. 59f.). Unter den Rednern waren der Holocaust-Überlebende Elie Wiesel sowie Vertreter von mehr als 30 Staaten. Beschlüsse wurden auf dieser eintägigen 28. Sondergeneralversammlung nicht gefasst. (Erst auf der 60. Generalversammlung sollte die Festlegung eines entsprechenden Gedenktags erfolgen [Resolution 60/7 v. 1.11.2005]).

Mit Resolution 59/26 (22.11.2004) wurden der 8. und 9. Mai als Tage des Gedenkens an den 60. Jahrestag des **Endes des Zweiten Weltkriegs** festgelegt. Als offizielles Ende des Zweiten Weltkriegs gilt für Europa der 8. Mai, für die Sowjetunion der 9. Mai. Diese beiden Tage – oder einer von beiden – sollen von den Mitgliedstaaten, internationalen Organisationen, nichtstaatlichen Organisationen (NGOs) und Einzelpersonen zu Ehren der Opfer in geeigneter Weise begangen werden. Am 9. Mai 2005 hielt die Generalversammlung – wie in Resolution 59/26 vorgesehen – aus diesem Anlass eine Sondersitzung ab.

Zum Ende der UN-Dekade für Menschenrechtserziehung (1995–2004) zog die Generalversammlung eine gemischte Bilanz und fürwortete eine Fortsetzung der Bemühungen, weltweit die Bedeutung der Achtung der Menschenrechte zu vermitteln. So soll am 1. Januar 2005 ein **Weltprogramm für Menschenrechtserziehung** beginnen, das in einer ersten Phase bis

Ende 2007 laufen wird (A/RES/113 A v. 10.12.2004 sowie 113 B v. 14.7.2005).

Die ebenfalls 2005 beginnende **Dekade der Vereinten Nationen ›Bildung für eine nachhaltige Entwicklung‹** soll nach Ablauf von fünf Jahren auf ihre Ergebnisse hin überprüft werden. Der Generalsekretär soll der 65. Generalversammlung diesbezüglich einen Bericht vorlegen.

Ebenso erachtete das Gremium die Ausrufung der **Zweiten Internationalen Dekade der indigenen Bevölkerungen der Welt** für angezeigt. Sie soll am 1. Januar 2005 beginnen. In Resolution 59/174 (20.12.2004) wird der Untergeneralsekretär für soziale Angelegenheiten zum Koordinator der Zweiten Dekade ernannt und der Generalsekretär ersucht, einen freiwilligen Fonds einzurichten. Ferner soll der letzte Entwurf der Erklärung der Vereinten Nationen über die Rechte indigener Völker so bald wie möglich der Generalversammlung zur Abstimmung vorgelegt werden.

Verschiedenes

Wie jedes Jahr wurde wieder die Hälfte der nichtständigen Mitglieder des Sicherheitsrats neu gewählt. Die neuen nichtständigen Mitglieder für die Jahre 2005 und 2006 sind Argentinien, Dänemark, Griechenland, Japan und Tansania. Auch für den Wirtschafts- und Sozialrat (ECOSOC) stand die jährliche Wahl eines Drittels seiner 54 Mitglieder an. Am 28. Oktober wurden 18 neue Mitglieder für die am 1. Januar 2005 beginnende übliche dreijährige Amtszeit gewählt. Deutschlands Amtszeit lief am 31. Dezember 2005 aus. Die Generalversammlung wählte auch die neuen 14 ständigen Richter des Internationalen Strafgerichtshofs für das ehemalige Jugoslawien für eine am 17. November 2005 beginnende vierjährige Amtszeit. Einer der gewählten Richter ist der Deutsche Wolfgang Schomburg.

Mit Resolution 59/169 wurde die Mitgliederzahl des Exekutivausschusses des Programms des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen (UNHCR) von 66 auf 68 erhöht. Bereits in den Vorjahren war dieses Gremium vergrößert worden.

Sechs neuen Organisationen wurde der **Beobachterstatus** verliehen: der Shanghai Organisation für Zusammenarbeit, der Entwicklungsgemeinschaft des süd-

lichen Afrikas (SADC), der Organisation des Vertrags für kollektive Sicherheit (bestehend aus: Kasachstan, Kirgisistan, Russland, Tadschikistan und Weißrussland), der Wirtschaftsgemeinschaft der westafrikanischen Staaten (ECOWAS), der Organisation der ostkaribischen Staaten sowie dem Südasiatischen Verband für regionale Zusammenarbeit (SAARC).

Weltgipfel 2005

Der Weg zum Gipfel

Die zwölf Monate der 59. Generalversammlung waren geprägt durch Debatten und Verhandlungen über die vorgelegten Vorschläge zur Reform der Organisation. Sie sollten auf dem hochrangigen Treffen der Staats- und Regierungschefs der UN-Mitglieder zu Beginn der 60. Generalversammlung im September 2005 in einer umfassenden Resolution angenommen werden. Ursprünglich war dieses Treffen lediglich als eine Überprüfungskonferenz der im Jahr 2000 verabschiedeten Millenniums-Erklärung gedacht. Damals hatten sich die Staats- und Regierungschefs auf Ziele zur Verringerung der extremen Armut geeinigt, die bis zum Jahr 2015 erreicht werden sollen. Doch in der Zwischenzeit hatten Ereignisse wie die Anschläge vom 11. September 2001 und der Irak-Krieg ohne UN-Mandat im Frühjahr 2003 zu einer Spaltung und Krise der UN geführt. Es ging um nichts Geringeres als die Frage nach der Rolle der UN als Wahrer von Sicherheit und Frieden in der Welt. Die Gefahr, die UN als Hauptverhandlungsforum und den Sicherheitsrat als Entscheidungsinstanz für die Legitimierung militärischer Interventionen an den Rand gedrängt zu sehen, hatte den Generalsekretär im September 2003 veranlasst, eine Expertengruppe einzusetzen, die die Rolle der Vereinten Nationen angesichts dieser neuen Herausforderungen analysieren und Empfehlungen unterbreiten sollte. Ein wichtiger Punkt dabei war die Entwicklung von Kriterien für den Einsatz von Gewalt und das Recht auf Selbstverteidigung, um Fälle wie Irak, das heißt die Umgehung der UN, in Zukunft zu vermeiden.

Mehr als ein Jahr später, am 8. Dezember 2004, präsentierte Annan der Generalversammlung den Bericht dieser so ge-

nannten **Hochrangigen Gruppe für Gefahren, Herausforderungen und Wandel** (A/59/565 v. 2.12.2004; vgl. Sebastian von Einsiedel, *Vision mit Handlungsanweisung. Das High-level Panel und die Reformagenda der Vereinten Nationen*, VN 1/2005, S. 5–12). Die Ergebnisse des Berichts und auch des im Januar 2005 von Jeffrey D. Sachs vorgelegten Dokuments ›In die Entwicklung investieren: Ein praktischer Plan zur Erreichung der Millenniums-Entwicklungsziele‹ (A/59/727 v. 7.3.2005) machten einen Zusammenhang deutlich: Entwicklung setzt Frieden und Sicherheit voraus, Frieden und Sicherheit beruhen auf weniger Armut und Ungleichheit, die wiederum die Achtung der Menschenrechte zur Voraussetzung haben. All diese miteinander verwobenen Ziele müssen gleichzeitig angegangen werden und benötigen für ihre Umsetzung legitimierte und effektive Institutionen, also gestärkte Vereinte Nationen. Annan leitete aus dieser Erkenntnis einen möglichen Handel zwischen den beiden großen Interessengruppen in den UN, den Entwicklungs- und den Industrieländern, ab. Diesem ›Grand Bargain‹ zufolge, den er in seinem Bericht ›In größerer Freiheit. Auf dem Weg zu Entwicklung, Sicherheit und Menschenrechten für alle‹ am 21. März 2005 (A/59/2005) präsentierte, würden die Industrieländer Unterstützung für in erster Linie ihre Anliegen, nämlich Sicherheit und Terrorismusbekämpfung, von den Entwicklungsländern erhalten und im Gegenzug sich auf die Reduzierung von Armut und Ungleichheit verpflichten. Der noch im Bericht der Hochrangigen Gruppe aufgeführte Kriterienkatalog für den Einsatz von Gewalt und das Recht auf Selbstverteidigung hatte Annan in seinem Bericht nicht aufgenommen, wohl aber die Staaten aufgefordert, bald zu einem neuen Konsens über kollektive Sicherheit zu gelangen.

Von April an liefen die Beratungen über das im September zu verabschiedende Reformpaket auf der Grundlage von Annans Bericht. Jean Ping und zehn so genannte Fazilitatoren hielten Konsultationen mit allen Mitgliedstaaten ab, um Gemeinsamkeiten und Differenzen auszuloten. Am 3. Juni legte Ping einen 105 Absätze umfassenden ersten Entwurf vor. Überarbeitete Fassungen wurden am 22. Juli, 5. August, 6. September und schließlich der endgültige Entwurf am 12. September vorge-

legt. Besonders der Entwurf vom 5. August wurde heftig diskutiert. Der amerikanische UN-Botschafter John Bolton hatte umfangreiche Änderungswünsche eingebracht; eine Vorgehensweise, die bei vielen Staatenvertretern und NGOs auf Kritik stieß, weil die Änderungswünsche ihrer Ansicht nach zu umfangreich und zu spät vorgebracht worden waren. Gleichzeitig meldeten auch andere Staaten Änderungswünsche an und so bestand einige Zeit die Gefahr, dass das langwierig ausgehandelte Maßnahmenpaket wieder aufgeschlüsselt werden und von dem ursprünglichem ›Grand Bargain‹ Annans wenig übrig bleiben würde.

Das Ergebnis

Worauf sich die 151 Staats- und Regierungschefs, die vom 14. bis 16. September 2005 zum Weltgipfel in New York zusammenkamen, am Ende einigten, kann man daher kaum als den von Annan erhofften ›großen Wurf‹ bezeichnen. Resolution 60/1 vom 16. September enthält auf knapp 40 Seiten 178 Absätze mit Absichtserklärungen und vagen Verpflichtungen zu den vier miteinander verwobenen Themenblöcken Entwicklung, Frieden und kollektive Sicherheit, Menschenrechte und Herrschaft des Rechts sowie Stärkung der Vereinten Nationen. Zu den konkreten Ergebnissen, die Folgemaßnahmen erfordern, gehören folgende:

Die Mitgliedstaaten verpflichteten sich, bis zum Jahr 2006 umfassende nationale Entwicklungsstrategien zur Erreichung der **Millenniums-Entwicklungsziele** zu verabschieden und umzusetzen (Abs. 22). Des Weiteren einigten sich die Staaten auf das Prinzip der **Verantwortung, Schutz zu gewähren** (Responsibility to Protect). Diesem Grundsatz (Abs. 139) zufolge hat die internationale Gemeinschaft nun die Verantwortung, Menschen, die durch Völkermord, Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit bedroht sind, zu schützen. Ob damit allerdings wirklich ein Paradigmenwechsel stattgefunden hat, der sich in der Praxis bemerkbar macht, wird sich erst noch erweisen müssen.

Zwei institutionelle Neuerungen wurden beschlossen: die **Kommission für Friedenskonsolidierung** und einen, die Menschenrechtskommission ersetzenden **Menschenrechtsrat**. Während für die Kommission für Friedenskonsolidierung bereits detaillierte Bestimmungen im Hinblick auf

Ausstattung und Mandat festgelegt wurden (Abs. 97–105) und eine Frist bis 31. Dezember 2005 gesetzt wurde, bis wann sie ihre Arbeit aufnehmen soll, wurde beim Menschenrechtsrat lediglich die Einsetzung beschlossen (Abs. 157–160). Mandat, Größe und Arbeitsweise sollten von der Generalversammlung so bald wie möglich im Laufe der 60. Tagung ausgehandelt werden. (Mandat, Ausstattung und Arbeitsweise der Kommission für Friedenskonsolidierung wurden in zwei gleichlautenden Resolutionen von Sicherheitsrat und Generalversammlung tatsächlich Ende Dezember festgelegt [S/RES/1645 v. 20.12.2005; A/RES/60/180 v. 30.12.2005]). Die Gründungsresolution des Menschenrechtsrats wurde am 15. März 2006 von der Generalversammlung verabschiedet [A/RES/60/251]). Dem Amt des Hohen Kommissars für Menschenrechte, das auch dem neuen Menschenrechtsrat zuarbeitet, wurde eine Verdoppelung seines Haushalts für die kommenden fünf Jahre zugesprochen (Abs. 124).

Der **Wirtschafts- und Sozialrat** soll alle zwei Jahre ein Forum für Entwicklungszusammenarbeit auf hoher Ebene abhalten und die Weiterverfolgung der Ergebnisse der großen Konferenzen jährlich auf ihre Fortschritte hin bewerten (Abs. 155). In Bezug auf die Sekretariat- und **Managementreform** wurde der Generalsekretär beauftragt, bis Ende des ersten Quartals 2006 Vorschläge vorzulegen. Ferner sollen alle Mandate der Generalversammlung und anderer Organe die älter als fünf Jahre sind, bis Ende 2006 überprüft werden (Abs. 163). (Beide Berichte lagen im März 2006 vor [A/60/292 v. 7.3.2006; A/60/733 v. 30.3.2006]). Des Weiteren soll der Generalsekretär Vorschläge zur besseren Koordinierung der operativen Tätigkeiten der Vereinten Nationen in den Bereichen Entwicklung, humanitäre Hilfe und Umwelt unterbreiten.

Nicht enthalten im Ergebnisdokument sind Beschlüsse zu den Fragen Abrüstung, Nichtverbreitung von Atomwaffen und dem Einsatz von Gewalt. Auch über eine Definition von Terrorismus als Voraussetzung für eine umfassende Terrorismuskonvention konnte keine Einigung erzielt werden. Dies soll im Laufe der 60. Generalversammlung geschehen (Abs. 83). Ob dazu eine Konferenz auf hoher Ebene einberufen werden wird, wurde nicht festgelegt, sondern nur die Möglichkeit offen ge-

lassen (Abs. 84). Und eine weitere ungeklärte Frage wurde nicht behandelt: die Reform des Sicherheitsrats. Die Generalversammlung sollte lediglich zum Jahresende 2005 die Fortschritte bei der Reform überprüfen (Abs. 153).

Die G-4-Initiative

Noch in den Berichten der Hochrangigen Gruppe und des Generalsekretärs war die Frage der Reform des Sicherheitsrats berücksichtigt worden, jedoch bewusst nicht an zentraler Stelle. Beide schlugen zwei unterschiedliche Modelle der Erweiterung um ständige und nichtständige Sitze vor. Deutschland hatte sich mit drei anderen Bewerbern um einen ständigen Sitz in die so genannte G-4-Initiative zusammengeschlossen. Gemeinsam mit Brasilien, Indien und Japan warb es im Verlauf der 59. Generalversammlung bei allen Mitgliedstaaten für ihren gemeinsamen Vorschlag und brachte schließlich am 6. Juli 2005 einen Resolutionsentwurf ein (A/59/L.64). Darin war vorgesehen, den Rat von 15 auf 25 Sitze zu erweitern – mit sechs neuen ständigen und vier nichtständigen Sitzen. Doch der Widerstand von Seiten jener Länder, die nach dem Entwurf keinen ständigen Sitz erhalten würden, wie Italien, Pakistan oder Argentinien, und der derzeitigen Ständigen Mitglieder (vor allem USA und China) sowie die Uneinigkeit der afrikanischen Staaten führte dazu, dass der Resolutionsentwurf zwar eingebracht und diskutiert, aber nicht darüber abgestimmt wurde (A/59/PV.111). In seiner Rede auf dem Weltgipfel am 15. September (Text abgedruckt, S. 125f.) machte Außenminister Joschka Fischer zum einen deutlich, dass Deutschland sich von dem Gipfeldokument in vielen Bereichen »sehr viel klarere Handlungsaufträge« gewünscht hätte, zum andern bekräftigte er Deutschlands Bereitschaft, als ständiges Mitglied im Sicherheitsrat mehr Verantwortung zu übernehmen und appellierte an die Mitgliedstaaten, die Beratungen über die Reform des Sicherheitsrats auf der 60. Generalversammlung wieder aufzunehmen. »Ausreden, halbe oder schlechte Kompromisse« würden in dieser Sache nicht weiterführen, so Fischer.

Insgesamt war die 59. Generalversammlung beschlussfreudig wie immer: Es wurden nur vier Resolutionen weniger verab-

schiedet als im Vorjahr. Doch waren darunter nur wenige von weit reichender Bedeutung. Vor allem im zweiten Teil, nach Vorlage von Annans Bericht im März 2005, stand das Thema Reform im Mittelpunkt der Debatten. Die Arbeiten an dem Ergebnisdokument nahmen in den letzten Wochen vor Ablauf der 59. Tagung an Intensität zu und fanden ihren »krönenden Abschluss« in der Einigung in buchstäblich letzter Minute auf den entgeltigen Entwurf des Ergebnisdokuments für den Weltgipfel 2005 (A/RES/59/314 v. 13.9.2005).

Resolutionen und Beschlüsse der neunundfünfzigsten Tagung der Generalversammlung, Band I: Resolutionen, Band II: Beschlüsse, 14. September bis 23. Dezember 2004, Band III: Beschlüsse und Resolutionen, 24. Dezember 2004 bis 13. September 2005, Generalversammlung, Offizielles Protokoll, 59. Tagung, Beilage 49 (A/59/49), über: http://www.un.org/Depts/german/gv/fs_gv_zwischenseite.html; Website der 59. Generalversammlung: <http://www.un.org/ga/59/index.html>; Resolutionsübersicht (Englisch): <http://www.un.org/Depts/dhl/resguide/r59.htm>

Politik und Sicherheit

Weltraumausschuss: Tagungen 2005

- Neue Initiativen nach der Tsunami-Katastrophe
- Nutzung nuklearer Energiequellen
- Rechtsfragen zur Registrierungspraxis

Kai-Uwe Schrogl

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Kai-Uwe Schrogl, Weltraumnutzung im UN-System, VN 1/2005, S. 21f., fort.)

Kaum 24 Stunden nach der Tsunami-Katastrophe am 26. Dezember 2004 konnten die Rettungsmaßnahmen durch Informationen, die von Erdbeobachtungssatelliten gewonnen wurden, effizient unterstützt werden. Auf der Grundlage der Satellitendaten wurden Informationen aufgearbeitet und in Schadenskartierungen überführt. Dies stellte eine ungemein wichtige Basis für die Hilfsbemühungen dar. Man kann so nicht nur die Orte mit den größten Schäden identifizieren, sondern auch die Verfügbarkeit von Straßen und Brücken für die Rettungskräfte präzise er-

mitteln. Zwar war es nicht das erste Mal, dass die Satellitennutzung einen wichtigen Beitrag zum Katastrophenmanagement geleistet hat, doch im Falle des Tsunamis im Indischen Ozean trat der unmittelbare Nutzen dieser Technologie deutlich wie nie zuvor zutage. Es ist deshalb auch nicht überraschend, dass dieses Thema die Arbeit des Ausschusses für die friedliche Nutzung des Weltraums (kurz: Weltraumausschuss) im Jahr 2005 dominierte und zu neuen Initiativen führte.

Der Weltraumausschuss wurde 1959 von der Generalversammlung eingesetzt und hat gegenwärtig 67 Mitgliedstaaten.

Die Tagungsperiode des Ausschusses und seiner Unterausschüsse im Jahr 2005 wurde im gewohnten Rhythmus abgehalten: der wissenschaftlich-technische Unterausschuss tagte vom 21. Februar bis zum 4. März, der Unterausschuss Recht vom 4. bis 15. April und der Hauptausschuss vom 8. bis 17. Juni 2005. Tagungsort war jeweils Wien. Alle Gremien des Weltraumausschusses hatten breit gespannte Tagesordnungen, wobei einige Konfliktpunkte besonders herausragten, darunter die bereits erwähnte Satellitennutzung für das Katastrophenmanagement.

Satelliten zum Katastrophenmanagement

Bereits im Laufe der Internationalen Dekade zur Katastrophenvorbeugung (1990–1999) und insbesondere auf der Dritten Weltraumkonferenz der Vereinten Nationen (UNISPACE III, 1999) war die Unterstützung der Katastrophenvorbeugung und -hilfe durch Satelliten erstmals auf globaler Ebene thematisiert worden. Dies betrifft in gleichem Maße die Erdbeobachtung zur Wettervorhersage und zur Schadenserkennung, die Telekommunikation über Satelliten in Gebieten, wo keine terrestrische Infrastruktur mehr besteht, und die satellitengestützte Ortung und Navigation, die unerlässlich dafür ist, Hilfe an den richtigen Ort zu bringen. Im UN-System hat man sich bereits früh Gedanken über einen international abgestimmten Einsatz von Satelliten im Katastrophenfall gemacht. Erster wichtiger Meilenstein war die Verabschiedung einer Charta für den Einsatz von Erdbeobachtungssatelliten, die 1999 im Rahmen von UNISPACE III aufgelegt wurde. Ihr sind inzwischen zahlreiche Satelliten betreibende Raumfahrtagenturen beigetreten und

haben sich damit verpflichtet, im Falle einer Katastrophe, Bilddaten und Informationen schnellstmöglich und kostenfrei zur Verfügung zu stellen. Dies geschah zwischen den Tagungen des Hauptausschusses des Weltraumausschusses vom Juni 2004 bis Juni 2005 in 19 Fällen. Allein diese hohe Zahl zeigt, wie intensiv bereits die Erdbeobachtung bei großen, international zu bewältigenden Katastrophen (auch humanitären Katastrophen wie in Darfur und nicht nur in Naturkatastrophen wie im Falle des 2005 von einem Hurrikan heimgesuchten New Orleans) zum Einsatz kommt. Der Tsunami vom Dezember 2004 hat jedoch für eine besondere Dynamik bei der Suche nach effektiveren Abstimmungsmechanismen gesorgt. Als Folge dessen wurde während der Tagungsperiode des Weltraumausschusses die Idee eines beim UN-Sekretariat angesiedelten Büros zur Koordinierung des Satelliteneinsatzes bei großen Katastrophen (Disaster Management and Space Coordination Organisation – DMISCO) mit einer besonders positiven Grundhaltung diskutiert. Die ursprüngliche Idee einer solchen Einheit ist bereits älter, konnte sich aber erst jetzt unter den neuen Rahmenbedingungen durchsetzen.

Für Deutschland bietet sich hier eine besondere Chance: das Büro könnte in Bonn angesiedelt werden. Dort würde es nicht nur sehr gut thematisch in das Portfolio der bereits ansässigen UN-Einrichtungen passen. Es würde zudem von den breit gefächerten deutschen Kompetenzen in diesem Bereich profitieren. Vor diesem Hintergrund bemühen sich derzeit Bundes- und Landesregierung gemeinsam mit der Stadt Bonn und dem Deutschen Fernerkundungsdatenzentrum des Deutschen Zentrums für Luft- und Raumfahrt (DLR), eine gute Verhandlungsposition für die auf der 60. Generalversammlung 2005/2006 anstehende Wahl des Sitzes von DMISCO zu finden.

Nukleare Energiequellen

Unter den weiteren Themen des Weltraumausschusses ist vor allem der Einsatz von nuklearen Energiequellen an Bord von Satelliten erwähnenswert. Angeregt durch die Initiative des amerikanischen Präsidenten, Mars und Mond bemannt zu nutzen, ist der Einsatz von nuklearen Reaktoren im Weltraum wieder in das Zentrum des Interesses gerückt.

Nachdem vor knapp 30 Jahren ein russischer Satellit mit einer nuklearen Energiequelle an Bord auf kanadisches Gebiet gestürzt war und dort erheblichen Schaden angerichtet hatte, wurde bis 1992 im Weltraumausschuss ein Grundsatzkatalog zum Einsatz solcher Reaktoren ausgearbeitet. Dieser Grundsatzkatalog ist sehr restriktiv formuliert und hat auch dazu beigetragen, dass in den letzten Jahren nur vereinzelt solche Energiequellen, insbesondere für Flüge zu sonnenfernen Planeten (wo Solarzellen nicht mehr effizient arbeiten), zum Einsatz kamen. Die neue ›Space Exploration Initiative‹ der USA beinhaltet hingegen nukleare Energiequellen als wichtiges Element. Während die größte Zahl der Länder – mit besonderer Deutlichkeit auch Deutschland – vor den Gefahren des Einsatzes solcher Energiequellen oder von nuklearen Antrieben warnt, versuchen die Vereinigten Staaten zusammen mit Großbritannien im Wege einer Arbeitsgruppe des wissenschaftlich-technischen Unterausschusses, die bisherigen – völkerrechtlich allerdings nicht bindenden – Regeln aufzuweichen. Dieses kontroverse Thema wird den Ausschuss noch bis mindestens in das Jahr 2007 begleiten, wenn die Arbeitsgruppe einen Abschlussbericht mit Empfehlungen vorlegen soll.

Telemedizin und Wassermanagement

Weniger strittig waren zwei Themen, die besondere Formen der Satellitenanwendung aufzeigen und die Staaten zu koordinierter Nutzung anregen sollten. Es handelte sich um satellitengestützte Telemedizin und den Einsatz von Satelliten beim Wassermanagement. Für die Telemedizin würdigte der Ausschuss die Möglichkeiten, insbesondere in ländlichen Gebieten Notversorgung anbieten zu können. In Bezug auf das Wassermanagement wurde darauf hingewiesen, dass Satelliten beim Ressourcenmanagement wertvolle Hilfe leisten können. Vor dem Hintergrund der von 2005 bis 2014 laufenden Internationalen Aktionsdekade ›Wasser – Quelle des Lebens‹ wird es von entscheidender Bedeutung sein, jede zur Verfügung stehende Technologie zu nutzen, die dazu beitragen kann, das Wassermanagement effizient, gerecht und konfliktvorbeugend zu gestalten. Zahlreiche Präsentationen im Rahmen der Ausschusssitzung stellten anschaulich dar, wie Satelliten zur Dürrevorhersage oder zur Wiederherstellung

von Seen (am Beispiel des Tschad-Sees) eingesetzt werden und wichtige Angaben über Grundwasser oder Bodenfeuchte liefern können. Abschließend für die Diskussionen im wissenschaftlich-technischen Teil kann noch das Thema ›Weltraum und Gesellschaft‹ erwähnt werden, unter welchem Mitgliedsländer insbesondere über ihre Ansätze zur Ausbildung des wissenschaftlichen Nachwuchses berichteten.

Registrierungspraxis

Im Arbeitsbereich des Unterausschusses Recht wurde allein das Thema Registrierungspraxis von Weltraumgegenständen weiter vorangebracht. Die Registrierung ist völkerrechtlich in einem Abkommen von 1975 niedergelegt und hat Auswirkung auf die Haftung von Staaten bei Unfällen von Weltraumgegenständen. Die Praxis der Registrierung war bis Anfang der neunziger Jahre durchaus akzeptabel (nie weniger als 95 Prozent Registrierung). In den Jahren 1999 bis 2004 sank die Rate der Registrierungen jedoch auf knapp 70 Prozent. Grund dafür ist nicht nur eine Nachlässigkeit der Staaten, sondern auch die oft nicht klare Registrierungsverantwortung bei privatwirtschaftlichen Raumfahrtaktivitäten.

Das grundsätzliche Problem, das die zunehmende Privatisierung von Raumfahrtaktivitäten aufwirft, war bereits im Zuge der Diskussion des Rechtskonzepts des Startstaats behandelt worden (siehe VN 1/2005, S. 22). Die Thematik der Registrierungspraxis ging unmittelbar aus diesen Arbeiten hervor und wird in einem Arbeitsplan von 2005 bis 2007 behandelt. Im ersten Jahr wurden die Probleme identifiziert, die 2006 genauer analysiert werden sollen. Darunter fallen die Harmonisierung der äußerst unterschiedlichen Staatenpraxis in der Führung eines nationalen Registers, die Identifizierung von Gründen für die Nichtregistrierung ihrer eigenen Satelliten, das Problem des Transfers von Eigentum im Orbit und die Auswirkungen auf die Registrierung sowie die Praxis der Registrierung beziehungsweise Nichtregistrierung von fremden Satelliten, die durch die Raketen anderer Staaten transportiert werden. Im letztgenannten Fall haben die USA ihre Praxis aufgegeben, von ihnen transportierte Satelliten anderer Ländern zu registrieren, was in zahlreichen Fällen zu gänzlicher Nichtregistrierung geführt hat.

Ziel der Arbeiten wird sein, bis 2007 Vorschläge zu einer Harmonisierung der Staatenpraxis auf Grundlage des Registrierungsabkommens von 1975 vorzulegen, damit auch zukünftig die nötige Rechtssicherheit für die Nutzung des Weltraums bestehen bleibt.

Der Weltraumausschuss hat in dieser Sitzungsperiode sehr effizient gearbeitet. Einen gewissen Leerlauf gab es lediglich im Unterausschuss Recht, welcher aber traditionell der besonderen Vorsicht der Staaten geschuldet ist, auf keinen Fall das Risiko einzugehen, einen Tagesordnungspunkt zuzulassen, von dem man nicht bereits am Anfang weiß, welches Ergebnis er zeitigen könnte. Dagegen nimmt die Koordinierung in den unterschiedlichen fachlichen Bereichen – noch immer ange-regt durch UNISPACE III – weiter an Fahrt auf, wie das herausragende Beispiel des satellitengestützten Katastrophenmanagements zeigt. Dies macht deutlich, dass Satellitennutzung und nachhaltige Entwicklung noch viele weiter auszugestaltende Berührungspunkte besitzen.

Weitere Informationen zum Thema Weltraum: Office for Outer Space Affairs, <http://www.oosa.unvienna.org>
Abschlussbericht: Report of the Committee on the Peaceful Uses of Outer Space General Assembly, Official Records, Sixtieth Session, Supplement No. 20, UN Doc. A/60/20, 2005; http://www.oosa.unvienna.org/Reports/gadocs/coprepidx.html#A_60_20

Rechtsfragen

IGH: Kongo gegen Uganda

- **Bewaffneter Konflikt im Gebiet der Großen Seen**
- **Bilaterale Rechtsverletzungen von Uganda in Kongo**
- **Aggression, Gewaltverbot und Selbstverteidigung**

Karin Oellers-Frahm

Am 19. Dezember 2005 hat der **Internationale Gerichtshof (IGH)** das Urteil im Fall Kongo gegen Uganda verkündet. Im Zusammenhang mit dem bewaffneten Konflikt im Gebiet der Großen Seen hatte die Demokratische Republik Kongo (im Folgenden Kongo) am 23. Juni 1999 Klage gegen Uganda erhoben. Gleichzeitig

hatte sie gegen Burundi und Ruanda geklagt, diese Klagen aber kurz darauf zurückgenommen; gegen Ruanda wurde jedoch 2002 erneut eine Klage anhängig gemacht, die wegen mangelnder Zuständigkeit am 3. Februar 2006 abgewiesen wurde (s. Bericht S. 121ff.).

Die Klage Kongos gegen Uganda betraf ›die Verletzung des Grundsatzes des Gewaltverbots‹ und ›Handlungen bewaffneter Aggression‹ in Verletzung der UN-Charta und der Charta der Organisation der Afrikanischen Union. Ferner bezog sich die Klage auf Verletzungen des humanitären Völkerrechts und der Menschenrechte sowie auf die widerrechtliche Ausbeutung von Bodenschätzen. Uganda hatte drei Widerklagen erhoben, zwei davon hatte der IGH zugelassen. Über die Widerklagen wird ebenfalls in diesem Urteil entschieden.

1. Vorgeschichte

Die Umstände, die zur Klage führten, stehen im Zusammenhang mit der instabilen, von gewaltsamen Auseinandersetzungen geprägten Situation im Gebiet der Großen Seen, insbesondere in Kongo. Für die Ereignisse bedeutsam war unter anderem der von Ruanda unterstützte Putsch der AFDL (Allianz der demokratischen Kräfte für die Befreiung Kongos) unter Laurent-Désiré Kabila gegen Mobutu Sese Seko, den Präsidenten des damaligen Zaire. Der Putsch war erfolgreich und hatte zur Folge, dass Kabila am 29. Mai 1997 als Präsident des nun ›Demokratische Republik Kongo‹ genannten Staates vereidigt wurde. Die Präsenz ugandischer und ruandischer Truppen wurde zunächst noch geduldet; dann aber wurde eine Politik der ›Unabhängigkeit und Emanzipation‹ eingeleitet und der Einfluss der beiden Staaten abgebaut. Dies führte aber – nach dem Vorbringen Kongos – zur verstärkten Invasion ugandischer Truppen in Kongo im August 1998. Ende Juli 1998 hatte Präsident Kabila von einem gegen ihn geplanten Putsch erfahren (der allerdings am 2. August 1998 scheiterte) und daraufhin alle ausländischen Truppen aufgefordert, das Land zu verlassen. Dies betraf zwar vorwiegend Truppen aus Ruanda, aber auch aus Uganda. Außerdem habe Uganda – so das Vorbringen Kongos – kongolische Rebellen unterstützt und Gebiete im Nordosten des Landes besetzt. In der äußerst kritischen Lage rief vor allem die

Afrikanische Union zu einer diplomatischen Lösung auf. Bestandteil dieses so genannten Lusaka-Prozesses sind verschiedene für die Entscheidung des IGH bedeutsame Abkommen: das Friedensabkommen von Sirte vom 18. April 1999 zwischen Kabila (Kongo) und Yoweri Kaguta Museveni (Uganda), worin Uganda sich verpflichtete, sofort alle feindlichen Handlungen einzustellen. In diesem Zusammenhang wurde die MONUC eingesetzt, die Mission der Vereinten Nationen in der Demokratischen Republik Kongo. Dem folgte ein weiteres Abkommen über den Truppenabzug vom 8. April 2000. Dieser war dann im Juni 2003 vollzogen, obwohl Uganda, so das Vorbringen Kongos, weiter rebellische Truppen in Kongo unterstützte.

Uganda hält dagegen, dass seine Truppen auf Einladung von Kabila im östlichen Kongo für Sicherheit sorgen sollten und dass es nicht in den Putschversuch gegen Kabila am 2. August 1998 verwickelt war. Außerdem berief es sich darauf, dass es seine Truppen entlang der Grenze zu Kongo verstärken musste, weil Kongo militärische Aktionen gegen Uganda unterstützt habe. Im August/September 1998, so Ugandas Vorbringen, habe Kongo gemeinsam mit Sudan einen Angriff auf Uganda vorbereitet, so dass Uganda seine Truppen als Maßnahme der Selbstverteidigung verstärkte.

2. Verletzung des Gewaltverbots

Der erste Klageantrag Kongos betraf Akte bewaffneter Aggression. Dazu zählten militärische und paramilitärische Aktivitäten Ugandas auf kongolischem Gebiet sowie die Besetzung kongolischen Territoriums. Die Behauptung Kongos, dass eine Aggression Ugandas vorliegt, steht hier der Behauptung Ugandas gegenüber, dass es auf Einladung Truppen in Kongo unterhielt. Der Gerichtshof prüft diesen ersten Antrag unter der Überschrift ›Gewaltanwendung‹, nicht ›Aggression‹, was insofern nachvollziehbar ist, als dass eine Feststellung zur Aggression in diesem Teilausschnitt der gesamten Konfliktlage nicht angemessen gewesen wäre. Bei dieser Prüfung kommt es natürlich wesentlich auf Beweisfragen an, die ohnehin eine große Rolle in diesem Fall spielen. Der IGH stellt klar, in Anlehnung an seine Feststellungen im Nicaragua-Fall, dass vor allem solche Beweise als objektiv zu betrachten sind,

die nachteilig für den Staat sind, der sie vorlegt, sowie Beweise, die aus unabhängigen Quellen stammen. Zu letzteren gehört im vorliegenden Fall insbesondere der so genannte Porter-Bericht vom Mai 2001 (Report of the Judicial Commission of Inquiry into Allegations of Illegal Exploitation of Natural Resources and Other Forms of Wealth in the DRC). Die Auswahl und Verwertung des Beweismaterials ist in manchen Sondervoten, insbesondere dem des ugandischen *Ad-hoc*-Richters Kateka, kritisiert worden, der dem IGH diesbezüglich sogar eine Ungleichbehandlung der Parteien vorwirft.

Bei der Frage der Gewaltanwendung kommt der IGH zu der Überzeugung, dass Uganda nach August 1998 – bis dahin waren seine Truppen mit Einverständnis der kongolesischen Regierung anwesend – seine militärische Präsenz noch verstärkt hatte und einige Orte im Osten, insbesondere den Ort Ituri, und andere Gebiete gewaltsam besetzt hat. Einzelheiten hierzu sind jedoch nicht eindeutig belegt, so dass es im Wesentlichen darauf ankommt, ob die Truppen Ugandas nach August 1998 auf der Grundlage des Lusaka-Prozesses mit Einverständnis Kabilas anwesend waren. Der IGH verneint das, was zu durchaus nachvollziehbarer Kritik in einigen Sondervoten führt. Denn in den im Zusammenhang mit dem Lusaka-Prozess abgeschlossenen Abkommen wurde ein Plan für den ordnungsgemäßen Abzug ausländischer Truppen aufgestellt. Uganda vertritt daher die Auffassung, dass sich seine Truppen bis zum vorgesehenen Abzugstermin mit Zustimmung Kongos auf dessen Gebiet aufgehalten haben. Der IGH sieht das mit 16 gegen 1 Stimme anders, er legt diese Abkommen nicht als eine Zustimmung Kongos im Sinne einer berechtigten Anwesenheit ugandischer Truppen aus, sondern nur als vereinbarten *modus operandi* für den geplanten Abzug, für die Beendigung einer ›Realität‹. Das heißt also, dass der durch diese Abkommen befristete Verbleib der Truppen die Unrechtmäßigkeit ihrer Anwesenheit nicht ›heilen‹ konnte, was sicher zutreffend ist. Es hätte aber wohl doch unterschieden werden müssen zwischen der bloßen Anwesenheit der Truppen, die jetzt sicher rechtens war, und möglichen – rechtswidrigen – Handlungen der Truppen. Den Einwand Ugandas, dass die Gewaltanwendung in Selbstverteidigung gegen

Versuche Kongos und Sudans erfolgte, das eigene Land zu destabilisieren, ließ der IGH nicht gelten. Die Operation mit dem Namen ›Save Haven‹, um die es hier ging, sollte ausdrücklich der Sicherung der Grenzen Ugandas dienen, war aber nach Auffassung des IGH nicht mit dem völkerrechtlichen Konzept der Selbstverteidigung vereinbar. Nach Art. 51 UN-Charta ist individuelle und kollektive Selbstverteidigung nur gegen einen bewaffneten Angriff durch einen Staat zulässig. Es war aber nicht auf einen Angriff Bezug genommen und auch nicht geltend gemacht worden, dass es sich um die Verteidigung gegen einen erst bevorstehenden Angriff handele, also präventive Selbstverteidigung. Der IGH kann in dem gesamten vorgelegten Material nicht erkennen, was einen Angriff seitens Kongos gegen Uganda darstellen könnte. Vielmehr werde in allen Dokumenten auf die Erforderlichkeit der ›Gewährleistung von Ugandas legitimen Sicherheitsinteressen‹ verwiesen, also präventives Handeln. Außerdem habe Uganda dem Sicherheitsrat nicht gemäß Art. 51 über seine in Selbstverteidigung ergriffenen Maßnahmen berichtet. Obwohl es behauptete, in Selbstverteidigung zu handeln, habe es nie vorgebracht, Ziel eines bewaffneten Angriffs durch Kongo gewesen zu sein. Ferner gingen die von Uganda genannten Angriffe allein von der Rebellengruppe ADF (Allied Democratic Forces) aus. Eine Verwicklung der kongolesischen Regierung in diese Angriffe im Sinne von Art. 3 (g) der Resolution 3314 (XXIX) der Generalversammlung über Aggression sei nicht erwiesen. Die Angriffe können also der kongolesischen Regierung nicht zugerechnet werden. Der IGH stellt folglich unter Bezugnahme auf eine Reihe von Resolutionen des Sicherheitsrats, die in diesem Kontext ergangen waren, mit 16 gegen 1 Stimme Folgendes fest: die Handlungen Ugandas im Kongo stellen eine schwere Verletzung des Grundsatzes des Gewaltverbots dar, die nicht dadurch gerechtfertigt werden können, dass in der Region insgesamt Völkerrechtsverletzungen an der Tagesordnung waren.

Damit schließt der IGH seine Ausführungen zur Selbstverteidigung. Die Feststellung, dass für Uganda die rechtlichen und faktischen Voraussetzungen zur Aus-

übung des Rechts auf Selbstverteidigung nicht vorlagen, und dass vor allem nie behauptet wurde, es läge ein bewaffneter Angriff vor, machte nach Meinung des IGH keine Stellungnahme dazu erforderlich, unter welchen Bedingungen nach jetzigem Völkerrecht Selbstverteidigung gegen massive Angriffe irregulärer Truppen zulässig ist oder ob die angebliche Selbstverteidigung notwendig und verhältnismäßig war. Dennoch stellt der IGH fest, dass die Besetzung eines Flughafens und einiger Städte viele hundert Kilometer von Ugandas Grenze entfernt weder verhältnismäßig noch erforderlich erscheinen.

Dieser Teil der Entscheidung wird in einigen Sondervoten kritisiert. Zum einen wird dem IGH vorgeworfen, er sei auf den Klageantrag, dass es sich um Akte der Aggression handele, überhaupt nicht eingegangen. Zum anderen wird ihm vorgehalten, er habe die Gelegenheit nicht genutzt, das heute geltende Völkerrecht zum Recht auf Selbstverteidigung klarzustellen. Hier wäre zu klären gewesen, inwieweit inzwischen Handlungen von Rebellenruppen, auch wenn sie nicht staatlich unterstützt werden, als ›bewaffneter Angriff‹ im Sinne von Art. 51 UN-Charta anzusehen sind. Da dies eine Frage ist, in der sich Sicherheitsrat und IGH nicht einig sind, und Situationen dieser Art zu nehmen werden, wäre eine Klärung in der Tat wünschenswert gewesen. Insbesondere Richter Kooijmans, Elaraby und Simma führen diesen Punkt, der für die Bewertung der Entscheidung wesentlich ist, weiter aus. Es geht dabei um die alte Frage, ob der IGH nur das für den Fall unbedingt Erforderliche entscheiden oder ob er die Gelegenheit zur Rechtsfortbildung nutzen soll, was er in anderen Fällen durchaus getan hat (etwa der Ölplattformen-Fall). Die minimalistische Vorgehensweise des IGH im vorliegenden Fall ist nicht unbedingt etwas Neues, aber das Hauptrechtsprechungsorgan der UN hätte doch die Gelegenheit nutzen sollen, zur Klärung der heiklen und drängenden Fragen der Gewaltanwendung beizutragen.

3. Verletzung der Menschenrechte und des humanitären Völkerrechts

Mit seinem zweiten Klageantrag hatte Kongo Verletzungen der Menschenrechte und des humanitären Völkerrechts gegenüber seinen Bürgern durch Uganda geltend gemacht. Der IGH prüft zunächst,

ob Ugandas Truppen in Kongo als die einer Besatzungsmacht anzusehen sind, weil das für das anwendbare Recht ausschlaggebend ist. Kongo hatte vorgebracht, Uganda müsse im gesamten Nordosten des Landes als Besatzungsmacht angesehen werden, da es direkt oder indirekt dort habe Macht ausüben können, und nur darauf komme es an. Der IGH stellt dazu fest, dass nach Gewohnheitsrecht, niedergelegt in Art. 42 des IV. Haager Abkommens von 1907 (Haager Landkriegsordnung), ein Gebiet als besetzt gilt, wenn es einer feindlichen Armee unterstellt ist, aber nur in dem Umfang, in dem tatsächliche Gewaltausübung durch die fremden Truppen erfolgt. Im vorliegenden Fall trifft das nur auf die Provinz Ituri zu. Gemäß Art. 43 der Haager Landkriegsordnung war es daher die Pflicht Ugandas, in diesem Gebiet alle Maßnahmen zu ergreifen, um die öffentliche Sicherheit und Ordnung zu gewährleisten unter größtmöglicher Beachtung des geltenden kongolesischen Rechts.

Auf dieser Grundlage prüft der IGH dann den entsprechenden Klageantrag Kongos. Uganda hatte behauptet, auch Ruanda sei in die Kämpfe, in denen Kongoleser verletzt wurden, verwickelt gewesen. Daher könne ohne die Beteiligung Ruandas hierzu nicht entschieden werden – also der ›Indispensable-third-party-Einwand‹. Dies weist der IGH zu Recht zurück. Er könne durchaus über die Verantwortlichkeit Ugandas unabhängig von der Frage der Verantwortlichkeit Ruandas entscheiden.

Gegen den Sachvortrag Kongos und die dort angeführten einzelnen Vorkommnisse wandte Uganda ein, diese Vorwürfe seien nicht bewiesen. Der IGH kommt jedoch zu dem Ergebnis, es gebe genügend Beweismaterial für unmenschliche Behandlung an Zivilisten durch ugandische Truppen, für die Nichtunterscheidung zwischen militärischen und zivilen Zielen, für die Ausbildung von Kindersoldaten und für die mangelnde Gewährleistung der Achtung der Menschenrechte und des humanitären Völkerrechts in Ituri. Allerdings kann der IGH mangels Beweisen dem Antrag Kongos nicht folgen, dass die ugandische Regierung bewusst eine Politik des Terrors betrieben habe; er stellt aber fest, dass der Bürgerkrieg und die Invasion ausländischer Truppen in Kongo zu einem allgemeinen Klima des Terrors geführt habe. Die Akte der ugandischen Truppen sind

Uganda zuzurechnen, weil die Truppen als Staatsorgan gehandelt haben. Hierbei ist es auch unerheblich, ob einzelne Soldaten gegen Befehle verstoßen haben. Nach Völkergewohnheitsrecht (Art. 3 der Haager Landkriegsordnung, Art. 91 des I. Zusatzprotokolls zu den Genfer Abkommen) ist eine Konfliktpartei für alle Handlungen von Mitgliedern seiner Streitkräfte verantwortlich. Konkret stellt der IGH Verletzungen von Art. 25, 27, 28, 43, 46 und 47 der Haager Landkriegsordnung fest. Diese Regeln stellen verbindliches Gewohnheitsrecht dar. Außerdem hat Uganda eine ganze Reihe von internationalen Übereinkommen des humanitären Völkerrechts und der Menschenrechte verletzt, die beide Parteien ratifiziert haben: das VI. Genfer Abkommen, den Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte, das I. Zusatzprotokoll zu den Genfer Abkommen, die Afrikanische Charta der Menschenrechte und das Fakultativprotokoll zur Kinderrechtskonvention. Mit 16 gegen eine Stimme stellt der IGH abschließend fest, dass Uganda völkerrechtlich verantwortlich für Verletzungen des humanitären Völkerrechts und der Menschenrechte ist.

Die berechtigte Kritik in einigen Sondervoten an dieser Entscheidung ist, dass der IGH Art. 42 der Haager Landkriegsordnung sehr eng auslegt, enger als zum Beispiel der Internationale Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien. Nach dessen weiterer Auffassung liegt eine Besatzung nicht nur dann vor, wenn die fremden Truppen tatsächlich Macht ausüben, sondern auch dann, wenn sie dazu wegen mangelnder Macht der rechtmäßigen Staatsorgane fähig wären oder auch, wenn sie die rechtmäßigen Staatsorgane für sich handeln lassen.

4. Die Ausbeutung kongolesischer Bodenschätze

Im dritten Klageantrag ging es um den Vorwurf der widerrechtlichen Aneignung und Ausbeutung kongolesischer Bodenschätze und Wirtschaftsgüter. Diese stellten einen Eingriff in die Souveränität Kongos über seine natürlichen Ressourcen dar. Kongo beruft sich dabei auf die Resolutionen der Generalversammlung über natürliche Ressourcen (1962), eine neue Weltwirtschaftsordnung (1974) und die Charta über wirtschaftliche Rechte und Pflichten der Staaten (1974). Der IGH kam zu dem

Schluss, dass das vorliegende Beweismaterial nicht ausreiche, um der ugandischen Regierung die direkte Ausbeutung oder die Intervention in Kongo zu diesem Zweck nachzuweisen. Allerdings gebe es genügend Beweise dafür, dass Offiziere und Soldaten der ugandischen Truppen die Ressourcen ausgebeutet haben, ohne dass dies von der Truppenführung unterbunden wurde. Da Uganda für das Verhalten seiner regulären Truppen verantwortlich ist, gilt dies auch für Aktionen von Truppenangehörigen, die gegen ausdrücklichen Befehl gehandelt haben. Allerdings kann der IGH nicht feststellen, die Ausbeutung der kongolesischen Bodenschätze habe das Prinzip der Souveränität Kongos verletzt, da sie örtlich begrenzt war. Die Haftung Ugandas für diese Akte seiner Truppen ist zudem unabhängig davon gegeben, ob Uganda als Besatzungsmacht handelte. Jede Ausbeutung von Bodenschätzen auf dem Gebiet Kongos stellt eine Verletzung des *ius in bello* dar (Art. 47 der Haager Landkriegsordnung und Art. 33 des VI. Genfer Abkommens).

Somit stellt der IGH mit 16 gegen eine Stimme fest, Uganda sei für die Ausbeutung der natürlichen Ressourcen durch seine Truppen verantwortlich. Eine Verantwortung für entsprechende Akte durch Rebellengruppen, also nichtreguläre Truppen, lehnt der IGH jedoch ab. Diese hätten nicht unter der Kontrolle Ugandas gestanden, so dass wiederum nur für Handlungen in Ituri die Verantwortung Ugandas besteht. In diesem Gebiet wird Ugandas Haftung dadurch noch verstärkt, dass es als Besatzungsmacht besondere Verpflichtungen hatte.

5. Rechtsfolgen der festgestellten Völkerrechtsverletzungen

Der vierte Klageantrag bezog sich auf die Folgen der Feststellung der Verletzung von Völkerrecht gemäß den ersten drei Anträgen. Zunächst hatte Kongo die Beendigung der Verletzung gefordert. Da aber keine Beweise dafür vorliegen, dass derartige Akte nach dem Abzug der Truppen Ugandas weiterhin stattfanden, weist der IGH den Antrag ab. Außerdem hatte Kongo besondere Garantien und Zusicherungen der Nichtwiederholung der Verletzungen gefordert. In diesem Zusammenhang verweist der IGH auf das ›Tripartite Agreement on Regional Security in the Great Lakes‹ vom 26. Oktober 2004 zwi-

schen Kongo, Uganda und Ruanda, in dem sich die Parteien verpflichten, die Grundsätze guter Nachbarschaft sowie die Souveränität, territoriale Integrität und Nicht-einmischung in die inneren Angelegenheiten souveräner Staaten zu achten. Diese Verpflichtungen seitens Ugandas erfüllen nach Ansicht des IGH den Antrag auf Zusage der Nichtwiederholung.

Schließlich hatte Kongo beantragt, der IGH solle feststellen, dass Uganda zu Schadensersatz verpflichtet sei. Der IGH bestätigt dies, wobei Art und Umfang des zu leistenden Ersatzes vom IGH nur dann festzulegen ist, wenn die Parteien sich nicht einigen.

6. Nichtbefolgung der einstweiligen Anordnung

Im fünften Klageantrag hatte Kongo die Nichtbefolgung der vom IGH am 1. Juli 2000 erlassenen einstweiligen Maßnahmen gerügt. Kongo hatte jedoch keine besonderen Beweise dafür vorgelegt, dass nach diesem Datum noch Akte vorgenommen wurden, die in der Anordnung untersagt worden waren. Allerdings hat der IGH im vorliegenden Urteil festgestellt, Uganda sei für Verletzungen des humanitären Völkerrechts und der Menschenrechte verantwortlich und derartige Verletzungen hätten auch nach dem 1. Juli 2000 noch stattgefunden, so dass Uganda folglich die einstweilige Anordnung verletzt hat. Der IGH betont aber ausdrücklich, dass in der Anordnung beide Staaten angesprochen waren und die Feststellung, Uganda habe die Anordnung nicht befolgt, schließe nicht ein, dass dies nicht auch für Kongo gelte.

7. Die Widerklagen Ugandas

Bei der Prüfung der Widerklagen Ugandas ist zunächst zu klären, ob Einreden zur Zulässigkeit der Widerklagen in dieser Phase des Verfahrens noch zulässig sind. Der IGH verweist darauf, dass er im Ölplattformen-Fall (2003) mit dieser Frage schon befasst war und sie bejaht hat.

a) In der ersten Widerklage hatte Uganda vorgebracht, dass es seit 1994 Opfer militärischer Handlungen durch im Kongo stationierte feindliche Truppen gewesen sei, deren Aktivitäten von Kongo unterstützt beziehungsweise toleriert wurden. Kongo will bei dieser Widerklage eine Unterscheidung zwischen drei Phasen beachtet wissen: die Zeit vor

der Einsetzung von Präsident Kabila im Mai 1997, die Zeit von der Einsetzung bis zur ugandischen Militäraktion am 2. August 1998 und die Zeit danach. In der ersten Phase, so Kongos Vorbringen, ist die Widerklage unzulässig, da Uganda auf die Geltendmachung von Ansprüchen gegen Kongo (damals Zaire) verzichtet hat. Für die zweite Phase gibt es keine tatsächliche, für die dritte keine tatsächliche und rechtliche Begründung. Der IGH lässt diese Dreiteilung zu. In der Sache kann er jedoch keine Hinweise auf einen Verzicht von Ansprüchen für die Zeit vor Kabila sehen, auch die lange Zeit bis zur Geltendmachung der Widerklage steht dem nicht entgegen. Allerdings ist die Widerklage nicht begründet, da Uganda keine hinreichenden Beweise für die Unterstützung anti-ugandischer Rebellen durch Zaire vorgelegt hat. Dasselbe gilt für die zweite Phase, denn hier gibt es Belege, dass Kongo mit Uganda gemeinsam gegen die Rebellen vorging, sie also sicher nicht unterstützte.

Was die dritte Phase angeht, so hat die im vorliegenden Urteil getroffene Feststellung, dass Uganda widerrechtliche Militäraktionen auf kongolesischem Gebiet durchgeführt hat, zur Folge, dass die Handlungen Kongos als Akte der Selbstverteidigung nach Art. 51 UN-Charta gerechtfertigt wären. Außerdem hatte der IGH bereits festgestellt, dass die Beteiligung regulärer kongolesischer Truppen an den Aktionen der Rebellen nicht bewiesen ist, so dass die erste Widerklage mit 14 gegen drei Stimmen abgewiesen wird.

b) In der zweiten Widerklage hatte Uganda sich darauf berufen, kongolesische bewaffnete Kräfte hätten die ugandische Botschaft in Kongo angegriffen und Eigentum Ugandas sowie ugandischer Diplomaten und Staatsangehöriger konfisziert. Ferne hätten sie Diplomaten und Staatsangehörige im September und November 1998 misshandelt. Hiermit habe Kongo gegen völkerrechtliches Diplomatens- und Konsularrecht verstoßen. Kongo wendet auch hier die teilweise Unzulässigkeit der Widerklage ein, weil darin erstmals auf eine neue Rechtsgrundlage verwiesen wird, nämlich das Wiener Übereinkommen über diplomatische Beziehungen. Damit sei der direkte Zusammenhang zur Hauptklage, der eine Widerklage rechtfertigt, nicht gegeben. Außerdem handele es sich um eine Änderung des

Klagegegenstands, die mit der Anordnung des IGH zu den Widerklagen vom 29. November 2001 unvereinbar sei, in denen es nur um Fragen der Gewaltanwendung nach der UN-Charta und humanitäres Völkerrecht ging. Schließlich seien zudem die Voraussetzungen für die Ausübung diplomatischen Schutzes nicht erfüllt. Auch in der Sache habe Uganda keine ausreichenden Beweise vorgelegt.

Der IGH hält zunächst einmal die Berufung auf das Wiener Übereinkommen für vereinbar mit seiner Anordnung von 2001. Diese sei weit genug gefasst, auch Klagen nach dem Übereinkommen zu umfassen. Nach Art. 44 des Übereinkommens bleibt der Empfangsstaat auch im Falle eines bewaffneten Konflikts verpflichtet, Personen, die Vorrechte und Immunitäten genießen, zu ermöglichen, so früh wie möglich das Land zu verlassen. Auch Art. 45 des Übereinkommens befasse sich mit den Pflichten des Empfangsstaats im Fall eines bewaffneten Konflikts.

Im Fall der amerikanischen Geiseln in Teheran hatte der IGH bereits festgestellt, dass auch bei einem bewaffneten Konflikt die Unverletzlichkeit der Botschaftsangehörigen und des Gebäudes beachtet werden muss. Die Zulässigkeit einer Widerklage erfordere nicht, dass sie auf denselben Rechtsinstrumenten beruhe wie die Hauptklage. Die Widerklage mit Bezug auf das diplomatische Personal hält der IGH für zulässig, auch wenn innerstaatliche Rechtsmittel nicht ausgeschöpft worden seien. Denn Uganda mache seine eigene Verletzung aus Art. 29 des Wiener Übereinkommens geltend; es übt also nicht diplomatischen Schutz aus, sondern fordert eigene Rechte ein. Auch die Verletzung anderer Personen *in* der Botschaft von Uganda bezieht sich auf eine direkte Verletzung Ugandas unter Art. 22 des Übereinkommens und ist daher ebenfalls zulässig.

Der Teil der zweiten Widerklage jedoch, der sich nicht auf diplomatisches Personal und nicht auf Akte *in* der Botschaft bezieht, gründet sich auf das allgemeine Recht des diplomatischen Schutzes und ist deshalb nicht zulässig, weil die ugandische Staatsangehörigkeit der betreffenden Personen nicht belegt ist.

In der Sache stellt der IGH dann fest, dass die Widerklage, soweit zugelassen, auch begründet ist, da genügend Beweismaterial belegt, dass Angriffe gegen die

Botschaft und Misshandlungen von diplomatischem Personal stattgefunden haben. Dadurch hat Kongo seine Verpflichtungen nach Art. 22 und 29 des Wiener Übereinkommens verletzt. Auch die Tatsache, dass aus der Botschaft ugandisches Eigentum entwendet wurde, stellt eine Verletzung des Übereinkommens dar, da der Empfangsstaat verpflichtet ist, derartiges zu verhindern.

Auch wenn also das Beweismaterial nicht ausreicht, um genau festzustellen, wer das Eigentum entwendet hat, so ist doch in jedem Fall die Verantwortlichkeit Kongos nach dem Wiener Übereinkommen gegeben. Der Gerichtshof äußert sich jedoch nicht zur Frage des Umfangs der Wiedergutmachung, die aufgrund der zweiten Widerklage geschuldet wird, da dies erst dann zu entscheiden ist, wenn die Parteien sich nicht einigen.

8. Eigene Bewertung

Ein ausführlicher Kommentar zu der Entscheidung kann an dieser Stelle nicht abgegeben werden. Daher nur einige kurze Anmerkungen. Der vorliegende Fall ist sicherlich ein besonders komplizierter Fall. Es handelte sich um einen gewaltsamen Konflikt, in den mehrere Staaten verwickelt waren und der hier auf eine bilaterale rechtliche Streitigkeit reduziert werden musste. Auf diese Tatsache verweist auch der IGH an mehreren Stellen und diese Aufgabe hat er meines Erachtens gut gelöst. Diese Tatsache ist zudem wohl auch, ohne dass der IGH dies ausdrücklich sagt, der Grund dafür, dass er zum Klageantrag der Aggression keine Feststellung trifft (was übrigens auch der Sicherheitsrat in seinen zahlreichen Resolutionen zu diesem Konflikt nie getan hat). Dass er sich aber auch in diesem Fall in der Frage des Rechts auf Selbstverteidigung nicht weiterbewegt, sondern eher seine im Nicaragua-Fall vertretene Auffassung auch 20 Jahre später beibehalten hat, wie er sie in seiner Rechtsprechung im Ölplattformen-Fall (2003) und im Mauer-Gutachten (2004) bestätigt hatte, ist bedauerlich. Er hätte angesichts der heutigen Diskussion und vor allem angesichts der Tatsache, dass der Sicherheitsrat selbst eine andere Meinung vertritt, Gründe dafür anführen sollen, weshalb er eine so enge Auslegung von Art. 51 UN-Charta beibehält, denn natürlich gibt es auch für diese Meinung triftige Gründe.

Vielleicht lässt sich aber darin, dass der IGH hier zumindest nicht kategorisch wiederholt hat, ein bewaffneter Angriff könne nur von einem Staat ausgehen oder müsse ihm zurechenbar sein, sondern dass er diese Frage explizit offen lässt (weil er sie nicht behandeln muss), ein Zeichen dafür sehen, dass er seine Haltung noch einmal überdenken könnte. Dies könnte in die Richtung gehen, möglicherweise die sich heute immer stärker durchsetzende Meinung zu stützen, ein bewaffneter Angriff, der nicht von einem Staat ausgeht oder ihm zuzurechnen ist, lasse das Recht auf Selbstverteidigung zu, wenn alle anderen Voraussetzungen, Umfang der Gewaltanwendung, Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit der Gegenmaßnahme, erfüllt sind.

IGH: Kongo gegen Ruanda

- Zustimmung zur Zuständigkeit als Entscheidungsgrundlage
- Zulässigkeit von Vorbehalten zu bestimmten Verträgen
- Bestehen völkerrechtlicher Verpflichtungen und Verantwortlichkeit unabhängig von der Zuständigkeit des IGH

Karin Oellers-Frahm

Am 3. Februar 2006 hat der **Internationale Gerichtshof (IGH)** seine Entscheidung im Fall Kongo gegen Ruanda gefällt. Der mit 17 Richterinnen und Richtern besetzte Gerichtshof hat, wie nicht anders erwartet, den Fall zurückweisen müssen, weil keine Zuständigkeitsgrundlage gegeben war.

I. Vorgeschichte

Die Klage Kongos gegen Ruanda stand, wie die Klage gegen Uganda (s. den Bericht S. 117ff.), im Zusammenhang mit dem Konflikt im Gebiet der Großen Seen. Kongo hatte zunächst gleichzeitig gegen Uganda, Ruanda und Burundi geklagt, diese Klagen aber dann zurückgezogen. Gegen Ruanda hatte es im Jahr 2002 erneut aufgrund massiver Verletzungen der Menschenrechte und des humanitären Völkerrechts Klage erhoben. Diese Menschenrechtsverletzungen waren, so die Klage, Folge von Aggressionshandlungen Ruandas auf kongolesischem Gebiet und ver-

letzten die Souveränität und territoriale Integrität Kongos, die in der UN-Charta und der Charta der Afrikanischen Union garantiert sind. Kongo hatte den Erlass einer einstweiligen Anordnung beantragt, der mit Entscheidung vom 10. Juli 2002 zurückgewiesen wurde, weil keine der angeführten Zuständigkeitsgrundlagen *prima facie* die Zuständigkeit des IGH begründen konnte.

Der Sache nach ging es in diesem Fall um ähnliche Fragen wie im Fall Uganda. Der vorliegende Fall zeigt aber wieder einmal die Grenzen der internationalen Gerichtsbarkeit auf. Während im Fall Kongo gegen Uganda die Zuständigkeit des IGH auf der Grundlage der Fakultativklausel gegeben war, der sich beide Staaten unterworfen hatten, war im Fall Ruanda die Zuständigkeit der Punkt, an dem die Klage scheiterte. Die Tatsache, dass in einem Fall, in dem es um massive Verletzungen der Menschenrechte und des humanitären Völkerrechts geht, eine Entscheidung zur Sache nicht ergehen konnte, veranlasste den Präsidenten des Gerichts Shi Juyong zu einem ungewöhnlichen Schritt. In einer Presseerklärung stellte er klar, dass die Tatsache, dass der IGH nicht entscheiden kann, nicht bedeute, die Verpflichtungen unter der UN-Charta und anderen internationalen Verträgen müssten nicht erfüllt werden: Auch wenn die Zuständigkeit des IGH nicht gegeben ist, bleiben die Staaten für von ihnen autorisierte oder tolerierte Völkerrechtsverletzungen verantwortlich.

II. Die Zuständigkeit des IGH

In der vorliegenden Entscheidung geht es also nicht um Fragen von Aggression und Gewaltanwendung, sondern im Wesentlichen um Vertragsrecht.

Kongo hatte insgesamt elf Zuständigkeitsgrundlagen angeführt, die alle vom IGH für unanwendbar befunden wurden, was im Folgenden kurz dargestellt werden soll.

1. Das Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe von 1984. Auf dieses Übereinkommen hatte Kongo sich in der Phase der einstweiligen Anordnung berufen. Bereits damals hatte Ruanda eingewendet, dass es das Übereinkommen nie ratifiziert habe. Kongo hatte dann in seinen Schriftsätzen hierauf weiter keinen Bezug genommen.

Daher stellte der IGH fest, dieses Übereinkommen könne nicht als Zuständigkeitsgrundlage herangezogen werden.

2. Das Abkommen über die Vorrechte und Befreiungen der Sonderorganisationen der Vereinten Nationen von 1947. Darauf war auch im Verfahren der einstweiligen Anordnung Bezug genommen worden. Da aber von Kongo in der jetzigen Phase ebenfalls nicht mehr angeführt, musste es vom IGH auch nicht weiter geprüft werden.

3. Forum prorogatum. Diesem Grundsatz zufolge kann die Zuständigkeit des IGH angenommen werden, wenn eine Klage anhängig gemacht wird, der Beklagte aber bisher der Zuständigkeit nicht unterworfen ist. Dies ist inzwischen in Art. 38 (5) der IGH-Verfahrensordnung niedergelegt und bisher erst einmal angewendet worden (von Frankreich, in einem Fall, den Kongo anhängig gemacht hat). Bei der Begründung der Zuständigkeit im Wege des *forum prorogatum* hat es immer wieder Probleme gegeben. Die Kläger argumentierten, dass der Beklagte dadurch, dass er die erforderlichen Verfahrensschritte unternimmt, implizit die Zuständigkeit des IGH anerkennt. Der IGH betont hier aber im Einklang mit seiner Rechtsprechung, dass die Unterwerfung unter seine Zuständigkeit ausdrücklich erfolgen muss. Ruanda hatte zu jeder Zeit die Zuständigkeit bestritten und hatte an dem Verfahren nur teilgenommen, um dies zu vertreten, so dass diese Form der Begründung der Zuständigkeit auch ausfällt.

4. Kongo hatte weiter als Begründung der Zuständigkeit auf die **einstweilige Anordnung** verwiesen. Da der IGH den Antrag Ruandas, bereits in dieser Phase den Fall wegen fehlender Zuständigkeit von der Liste zu streichen, abgewiesen hatte, weil er nicht das *offensichtliche* Fehlen einer Zuständigkeitsgrundlage feststellen konnte, legte Kongo dies als eine Bejahung der Zuständigkeit aus. Der IGH folgt dem natürlich nicht und betont, dass er im Rahmen eines Verfahrens auf einstweilige Anordnung die Frage der Zuständigkeit in der Regel nicht abschließend prüft. Diese Prüfung erfolgt erst in der nächsten Phase des Verfahrens, die Gegenstand der vorliegenden Entscheidung ist.

5. Die Konvention über die Verhütung und Bestrafung des Völkermords von 1948. Kongo hatte eine Verletzung der Artikel II und III der Konvention behauptet. Art. IX

der Konvention enthält eine Klausel, die dem IGH die Zuständigkeit überträgt, über Fragen der Auslegung und Anwendung der Konvention zu entscheiden. Ruanda berief sich auf seinen Vorbehalt zu Art. IX. Kongo argumentierte dagegen, dass Ruanda den Vorbehalt zurückgenommen habe beziehungsweise der Vorbehalt ungültig sei. Dass der Vorbehalt zurückgenommen worden sei, leitete Kongo aus internen Rechtsakten, insbesondere einem Gesetzesdekret vom 15. Februar 1995 her, in dem die Übergangsregierung angeblich alle Vorbehalte Ruandas zu internationalen Menschenrechtsinstrumenten zurückgenommen hatte. Dieses Dekret war jedoch vom neuen Parlament nicht bestätigt worden. Auch die Tatsache, dass die Rücknahme des Vorbehalts dem UN-Generalsekretär nicht notifiziert worden sei, so Kongo, sei unerheblich, weil es nur auf die *Intention* Ruandas ankomme. Darüber hinaus habe die Justizministerin Ruandas anlässlich der 61. Tagung der Menschenrechtskommission im März 2005 die Absicht bestätigt, Ruanda werde alle Menschenrechtsinstrumente ratifizieren und Vorbehalte zurücknehmen, was als verbindliche Verpflichtung zu verstehen sei.

Zur Bedeutung des Gesetzesdekrets stellt der IGH fest, dass es hier allein auf die völkerrechtlichen Voraussetzungen für den Widerruf von Vorbehalten ankomme und hierzu sei die Notifizierung den anderen Vertragsstaaten beziehungsweise dem Generalsekretär gegenüber erforderlich (Art. 22 (3a) Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge). Das Gesetzesdekret habe eine solche Wirkung nicht.

Was die Stellungnahme vor der Menschenrechtskommission angeht, so kommt der IGH, nachdem er ausführlich zu Fragen der internationalen Vertretung und damit einseitigen Verpflichtungen von Staaten Stellung nimmt, zu dem Schluss, dass es grundsätzlich nicht ausgeschlossen ist, dass auch der Justizminister für den Staat völkerrechtlich handeln kann, dabei kommt es allerdings auf den Inhalt der Verpflichtung an. Im vorliegenden Fall ist die Verpflichtung jedoch zu vage und unspezifisch, und allenfalls als Absichtserklärung, nicht aber als konkrete Verpflichtung zu verstehen. Auf den Einwand Ruandas, dass in jedem Fall die Aussage vor der Menschenrechtskommission uner-

heblich sei, da sie erst drei Jahre nach Klageerhebung erfolgte, erwidert der IGH, dass in der Tat die Frage der Zuständigkeit sich nach dem Zeitpunkt der Klageerhebung bemisst, so dass eine Änderung durch die eventuell erfolgte Rücknahme des Vorbehalts nur im Wege einer erneuten Klage hätte nutzbar gemacht werden können. Damit muss der IGH dann prüfen, ob der Vorbehalt ungültig ist, unter anderem weil die Völkermordkonvention *ius cogens* Normen enthält. Der IGH stellt zunächst fest, dass die Konvention Verpflichtungen *erga omnes* enthält. Der Charakter von Normen als Verpflichtungen *erga omnes* und die Zustimmung zur Gerichtsbarkeit des IGH sind aber zu unterscheiden, da die Gerichtsbarkeit des IGH immer auf der Zustimmung der Staaten beruht. Dass Vorbehalte zur Konvention zulässig sind, hatte der IGH bereits in einem Gutachten im Jahr 1951 festgestellt und diese Tatsache wird auch nicht dadurch geändert, wie Kongo vorgetragen hatte, dass Art. 120 des Statuts des Internationalen Strafgerichtshofs Vorbehalte überhaupt und damit auch zum Tatbestand des Völkermords verbietet. Da der Vorbehalt zur Völkermordkonvention nicht die einzelnen Verpflichtungen aus der Konvention berührt, sondern allein die Zuständigkeit des IGH ausschließt, ist er auch nicht unvereinbar mit Ziel und Zweck der Konvention. Damit wird auch diese Konvention als Zuständigkeitsgrundlage ausgeschlossen.

6. Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung von 1965. Dieses Übereinkommen enthält in Art. 22 eine Bestimmung, nach der Streitigkeiten dem IGH vorgelegt werden können. Aber auch zu diesem Artikel hatte Ruanda einen Vorbehalt angebracht. Kongo hatte wiederum vorgebracht, der Vorbehalt sei ungültig, da er *ius cogens* widerspreche und es deshalb auch unerheblich sei, dass es gegen den Vorbehalt nicht protestiert habe. Der IGH verweist hierzu auf die Ausführungen zum Vorbehalt zur Völkermordkonvention und kommt zum Ergebnis, dass auch dieses Übereinkommen nicht als Zuständigkeitsgrundlage taugt.

7. Das Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form der Diskriminierung der Frau von 1979. Auch dieses Übereinkommen enthält in Art. 29 (1) eine Klausel zur Streitbeilegung durch den IGH.

Hier liegt nun kein Vorbehalt Ruandas vor, aber Ruanda behauptet, die Voraussetzungen seien nicht erfüllt. Die Voraussetzungen sind: das Vorliegen einer Streitigkeit über Anwendung oder Auslegung des Übereinkommens; die Unmöglichkeit, den Streit im Verhandlungswege beizulegen; der vergebliche Versuch, die Sache einem Schiedsgericht vorzulegen und schließlich der Ablauf von sechs Monaten zwischen dem vergeblichen Versuch, ein Schiedsgericht einzuschalten und der Klage beim IGH. Der IGH prüft die einzelnen Voraussetzungen von Art. 29, wobei er offen lässt, ob eine Streitigkeit vorliegt. Er kommt zu dem Ergebnis, dass jedenfalls die Voraussetzung, den Streit im Wege von Verhandlungen beizulegen, im vorliegenden Fall nicht erfüllt ist. Damit weist er den Vortrag Kongos ab, dass die Behandlung der Völkerrechtsverletzungen im Konflikt im Gebiet der Großen Seen durch die UN und die Afrikanische Union als Verhandlungen im Sinne dieser Vorschrift zu verstehen sind. Sein Argument ging dahin, dass in den Verhandlungen weder auf das Übereinkommen direkt, noch auf einzelne, angeblich verletzte Bestimmungen Bezug genommen worden war. Außerdem war kein Versuch unternommen worden, ein Schiedsgericht einzuschalten, so dass auch dieses Vertragswerk keine Zuständigkeitsgrundlage bietet.

8. Die Satzung der Weltgesundheitsorganisation (WHO) von 1946. In Art. 75 wird die Streitbeilegung durch den IGH vorgesehen, wenn ein Streit weder durch Verhandlung noch durch die Weltgesundheitsversammlung beigelegt werden kann. Der IGH sieht hierin aus zwei Gründen keine Zuständigkeitsgrundlage: zum einen, weil die Voraussetzungen von Art. 75 nicht erfüllt sind und zum anderen, weil Kongo nicht spezifiziert hatte, um welche Bestimmungen der WHO-Satzung es geht.

9. Die Satzung der UNESCO von 1945. Art. XIV (2) sieht vor, dass ausschließlich Streitigkeiten dem IGH vorgelegt werden können, die die Auslegung der UNESCO-Satzung betreffen. Der IGH stellt hierzu fest, dass es in der Klage von Kongo nicht um die Auslegung dieser Satzung geht und dass zudem die Voraussetzungen von Art. XIV nicht erfüllt sind.

10. Das Übereinkommen zur Bekämpfung widerrechtlicher Handlungen gegen die Sicherheit der Zivilluftfahrt von

1971. In Art. 14 (1) dieses Übereinkommens ist vorgesehen, dass Streitigkeiten, die nicht im Verhandlungswege beigelegt werden können, einem Schiedsgericht vorgelegt werden müssen und erst wenn das nicht innerhalb von sechs Monaten möglich ist, dem IGH vorgelegt werden können. Da Kongo einerseits nicht spezifiziert hat, welche Bestimmungen des Übereinkommens verletzt sind und außerdem nicht dargelegt hat, dass die Voraussetzungen für die Anrufung des IGH erfüllt sind, ist auch dieser Vertrag keine Zuständigkeitsgrundlage.

11. Das Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge (WVK) von 1969. Art. 66 des Übereinkommens sieht vor, dass jede Partei eine Streitigkeit über die Anwendung von Art. 53 (Nichtigkeit wegen Widerspruch eines Vertrages zu *ius cogens*) oder 64 (Nichtigkeit wegen Widerspruch eines Vertrages zum Entstehen einer neuen *Ius-cogens*-Norm) dem IGH vorlegen kann. Kongo bezog die Nichtigkeit auf den Vorbehalt Ruandas zur Völkermordkonvention und Rassendiskriminierungskonvention, die *ius cogens* enthalten und daher keinen Vorbehalt zulassen. Der IGH prüft zunächst die Anwendbarkeit der WVK, da nach Art. 4 das Übereinkommen nicht rückwirkend gelten kann, also für Kongo und Ruanda erst ab dem Zeitpunkt der Ratifizierung, das heißt 1980. Die Ratifizierung der Völkermordkonvention erfolgte jedoch schon vorher (1962 durch Kongo und 1975 durch Ruanda), ebenso die der Rassendiskriminierungskonvention (1976 durch Kongo und 1975 durch Ruanda). Daher ist Art. 66 der WVK nur anwendbar, wenn er Gewohnheitsrecht darstellt. Dies aber kann der IGH nicht feststellen, und da auch die Parteien sich nicht auf die Anwendbarkeit von Art. 66 geeinigt haben, fällt auch die WVK als Zuständigkeitsgrundlage weg.

Damit kommt der IGH mit 15 gegen zwei Stimmen zu dem Ergebnis, dass er den Fall wegen mangelnder Zuständigkeit abweisen muss.

III. Eigene Bewertung

In dieser Entscheidung werden drei Fragen aufgeworfen, die weitere Betrachtung verdienen und in den Sondervoten angesprochen werden.

Da ist einmal die Frage, ob Verhandlungen in internationalen Gremien die

Voraussetzung in Schiedsklauseln, dass der IGH erst nach dem Scheitern von Verhandlungen angerufen werden kann, erfüllen. Nach den Ausführungen des IGH, die ausdrücklich in dem Sondervotum von Dugard, *Ad-hoc*-Richter Ruandas, bestätigt werden, ist dies nur dann der Fall, wenn in den Verhandlungen ausdrücklich zumindest auf die entsprechende Konvention Bezug genommen wurde oder auf bestimmte, angeblich verletzte Artikel der Konvention. Richter Al-Khasawneh und Kooijmans vertreten dagegen eine etwas weitere Auffassung, die insbesondere darauf abstellt, dass aus den Verhandlungen in den internationalen Gremien bereits ersichtlich war, dass Verhandlungen mit Ruanda erfolglos bleiben würden, so dass entsprechende Bemühungen nicht gefordert werden konnten. Sicher kommt es immer auf den Einzelfall an, aber grundsätzlich ist der Meinung des IGH wohl zuzustimmen, da ansonsten gerade in Fällen von Menschenrechtsverletzungen die Verhandlungsvoraussetzung in Schiedsklauseln leer laufen würde.

Der zweite Problemkreis betrifft die Frage, ob der IGH auch ohne besondere Unterwerfung zuständig ist, über Verletzungen von *Ius-cogens*-Normen zu entscheiden. Dies hat der IGH in Übereinstimmung mit seiner deutlichen Feststellung im Osttimor-Fall zurückgewiesen. Dies ist sicher zutreffend, da internationale Gerichtsbarkeit auf dem Konsensprinzip beruht, auch wenn man das in Fällen wie dem vorliegenden besonders bedauern mag. Ohne Zustimmung der betroffenen Staaten kann der IGH nicht entscheiden, auch nicht, wenn es um die Verletzung von *ius cogens* geht.

Der dritte Fragenkomplex ist der interessanteste: er betrifft die Frage von Vorbehalten und deren Zulässigkeit. Hierzu nimmt der IGH in der vorliegenden Entscheidung Bezug auf sein Gutachten von 1951 über die Zulässigkeit von Vorbehalten zur Völkermordkonvention. Die damaligen Feststellungen müssen jedoch nicht nur im Licht der damals gestellten Gutachtenfragen gesehen werden, sondern auch die Entwicklung des Völkerrechts, insbesondere im Bereich der Menschenrechte, berücksichtigen. Zentral ist dabei die Frage, ob eine Streitbeilegungsklausel nur prozedural zu verstehen ist, oder ob sie auch materielle Implikationen hat. Die Frage also, ob ein Vorbehalt, der die Zu-

ständigkeit des IGH ausschließt, die Erfüllung der materiellen Verpflichtungen der Konvention unberührt lässt. Seit 1951 hat es in diesem Zusammenhang bedeutende Entwicklungen gegeben. So besteht zum Beispiel Einigkeit darüber, dass die Berichtssysteme in Menschenrechtsverträgen nicht als rein prozedurale Aspekte verstanden werden können, zu denen Vorbehalte zulässig sind. Sie sind Teil der materiellen Bestimmungen der Verträge, und damit würde ein Vorbehalt zu den Berichtspflichten Ziel und Zweck des Vertrags zuwiderlaufen. Auch im Hinblick auf Art. IX der Völkermordkonvention lässt sich die rein prozedurale Einordnung, die der IGH im vorliegenden Fall zugrunde gelegt hat, kritisieren, denn Art. IX betrifft nicht nur Anwendung und Auslegung des Vertrags, sondern die Durchführung der Konvention und die Verantwortlichkeit der Staaten für Völkermord. Die Staaten haben sich in der Konvention verpflichtet, Verletzungen des Verbots des Völkermords durch Individuen zu bestrafen; Art. IX sieht vor, dass Staaten, die diese Verpflichtung, die Sinn und Zweck des Vertrags ist, verletzen, von den anderen Vertragsparteien vor den IGH gebracht werden können. Daher ist es nicht völlig überzeugend, einen Vorbehalt zu Art. IX nicht als unvereinbar mit Ziel und Zweck der Konvention zu verstehen. In dieser Richtung argumentiert Richter Koroma, der aus diesem Grunde sogar ein abweichendes Votum abgibt. Aber auch Richter Higgins, Kooijmans, Elaraby, Owada und Simma fordern den IGH in ihrem gemeinsamen Sondervotum auf, diese Frage nochmals zu überdenken, insbesondere mit Blick auf den Status, den Menschenrechte inzwischen im Völkerrecht einnehmen sowie mit Blick auf die nicht unproblematische Situation, die sich aus dem Gutachten von 1951 ergeben hat und die in Art. 20 der WVK Niederschlag gefunden hat. Danach gilt ein Vorbehalt wie der zur Völkermordkonvention nur gegenüber Vertragsstaaten, die keinen Protest gegen den Vorbehalt erhoben haben, was die einheitliche Anwendbarkeit gefährdet. Bei der Vielzahl multilateraler Menschenrechtsverträge und der Vielzahl von möglichen Vorbehalten kommt die Feststellung der Verpflichtung der einzelnen Vertragsstaaten einem Puzzlespiel gleich, was gerade bei Menschenrechtsverträgen nicht haltbar ist.

Verschiedenes

Fachkonferenz des Forschungsrats der DGVN ›UNO-Forschung in Deutschland‹

Berlin, 9./10. Dezember 2005

Norman Weiß

Die Vereinten Nationen sind der ideale Forschungsgegenstand für viele Disziplinen: Sie sind ein Versuch, eine jahrhundertalte philosophische Grundidee umzusetzen (Immanuel Kant, Vom ewigen Frieden, 1795), und stellen mit ihrem Alter von mittlerweile 60 Jahren ein Phänomen der Zeitgeschichte dar. Die Vereinten Nationen sind ein wichtiger Akteur in den internationalen Beziehungen. Sie sind eine weltweit agierende internationale Organisation, teilweise dezentral strukturiert und eine internationale Bürokratie, die sich aus Menschen aller Kontinente der Welt zusammensetzt. Existenz und Handeln der Vereinten Nationen beruhen auf Völkerrecht; als Völkerrechtssubjekt wirken sie an der Entwicklung des Völkerrechts mit. Die Vielzahl der Tätigkeitsfelder der Vereinten Nationen beschreiben weitere Forschungsgegenstände – Sicherheit, Entwicklung, Umwelt und Menschenrechte –, um nur die wichtigsten zu nennen.

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

Die Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen, zu deren satzungsgemäßen Aufgaben es unter anderem gehört, mit den Einrichtungen und der Tätigkeit der Weltorganisation der Vereinten Nationen und ihren Sonderorganisationen vertraut zu machen und das Interesse für zwischenstaatliche und internationale Beziehungen zu wecken, hat angesichts der Vielzahl von Fragen, die sich mit Blick auf die deutsche UN-Forschung ergeben, eine Standortbestimmung für unverzichtbar gehalten. Der im Jahr 2004 wiederbelebte Forschungsrat der DGVN hat zu diesem Zweck am 9. und 10. Dezember 2005 eine Konferenz in Berlin abgehalten.

Forscherinnen und Forscher unterschiedlicher Disziplinen, die sich zum Teil auch im ›Forschungskreis Vereinte Nationen‹, Potsdam, zusammengeschlossen haben, diskutierten die in Referaten von Günther Unser, Walter Rudolf, Klaus Hüfner und Ingrid Lehmann präsentierten Zwischenergebnisse zum aktuellen Stand der UN-Forschung. Hier zeigte sich, dass es – vor allem in den Fächern Politik- und Rechtswissenschaft – über die Jahre eine kontinuierliche Behandlung von UN-Themen gibt, eine koordinierte und systematische Befassung bislang allerdings nicht stattgefunden hat.

Politikberatung scheint – jedenfalls nach den Äußerungen der anwesenden Ministeriumsvertreter – nicht zu den von der UN-Forschung zu leistenden Schwerpunkten zu gehören. Sofern überhaupt Beratungsbedarf durch externen Sachverständigen besteht, werde dieser bereits heute in ausreichendem Maße gedeckt; für Veränderungen struktureller Art sehen das Auswärtige Amt und das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung keine Notwendigkeit. Die Mehrheit der anwesenden Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern vertraten demgegenüber jedoch die Auffassung, eine nach unterschiedlichen Politikfeldern gegliederte Politikberatung sei notwendig. So könne eine inhaltliche Verdichtung und zukunftsorientierte Fokussierung des UN-politischen Handelns deutscher Akteure befördert werden.

Ein Bericht aus der Schweiz (Jean-François Paroz) machte deutlich, dass Parlament und Regierung durchaus als interessierte Initiatoren und Rezipienten von UN-Forschung agieren können.

Ein Katalog von Vorschlägen und Forderungen für eine zeitgemäße und noch ertragreichere UN-Forschung im deutschsprachigen Raum (Helmut Volger) schloss die Konferenz ab.

Es wird eine Aufgabe des Forschungsrats bleiben, die UN-Forschung in Deutschland zu beobachten und ihr, wo möglich, Impulse zu geben. Die sich inzwischen herausbildenden ›Europawissenschaften‹ können hier als Vorbild dienen. Es ist vorgesehen, eine Konferenz zur UN-Forschung erneut im Winter 2006 und danach alle zwei Jahre durchzuführen. Die Vorträge, die auf dieser ersten Konferenz gehalten wurden, werden in der Blauen Reihe der DGVN veröffentlicht.

»In allen Teilen erneuerte Vereinte Nationen«

Rede des deutschen Außenministers auf dem Weltgipfel 2005
am 15. September 2005 in New York

Joschka Fischer

In der Welt des 21. Jahrhunderts werden wir beinahe täglich mit neuen Risiken und Gefahren konfrontiert. Wie vermeiden wir Konflikte um begrenzte Ressourcen? Wie bewahren wir das globale Ökosystem? Wie überwinden wir den wachsenden Gegensatz zwischen Arm und Reich? Wie gestalten wir die Globalisierung? Wie gewährleisten wir Entwicklungschancen für alle? Wie verhindern wir globale Konflikte?

Sicherheit im 21. Jahrhundert bedeutet vor allem Investition in Entwicklung, in Demokratie und Menschenrechte. All diese Herausforderungen hängen unauflöslich miteinander zusammen. Sie sind die Kernaufgaben unserer Politik.

Fünf Jahre nach dem Millenniums-Gipfel müssen wir, die Mitglieder der Vereinten Nationen, gemeinsam evaluieren, in welchem Umfang wir die im Jahre 2000 vereinbarten Ziele erreicht haben. Wir müssen darüber diskutieren, wie wir weiter vorgehen wollen, um die Millenniums-Erklärung weiter und vollständig umzusetzen. Und wir müssen die Vereinten Nationen als zentrale Säule des Multilateralismus stärker und handlungsfähiger machen.

Wir begrüßen daher, dass es der Staatengemeinschaft doch noch gelungen ist, sich auf ein Gipfeldokument zu einigen. Das Papier ist eine Ausgangsbasis für weitere Verhandlungen, auch wenn es in vielen Bereichen hinter unseren Erwartungen zurückbleibt.

Die Millenniums-Entwicklungsziele sind die soziale Magna Charta unserer Zeit. Sie müssen Richtschnur für unser Handeln sein. Es gilt jetzt, an ihrer Verbindlichkeit weiterzuarbeiten.

- Denn wir können nicht akzeptieren, dass weit mehr als eine Milliarde Menschen von weniger als einem Dollar am Tag leben.
- Wir dürfen nicht zulassen, dass jedes Jahr elf Millionen Kinder vor ihrem fünften Geburtstag sterben.
- Wir müssen die Rechte der Frauen entscheidend stärken und alles daran setzen, dass Frauen endlich gleiche Chancen in Ausbildung und Berufsleben haben.
- Wir müssen dafür sorgen, dass der Umweltschutz und die Prinzipien der nachhaltigen Entwicklung zentraler Bestandteil internationaler Politik werden.

Nur so können Hunger, Armut und Krankheit dauerhaft besiegt werden. Nur so können wir die immer dramatischere Zerstörung unserer natürlichen Lebensgrundlagen aufhalten.

Deutschland ist sich dabei seiner Verantwortung bewusst. Wir wollen unsere Mittel für die Entwicklungshilfe aufstocken und haben hierfür gemeinsam mit unseren europäischen Partnern einen Stufenplan bis 2015 beschlossen. Gleichzeitig denken wir über neue Instrumente der Entwicklungsfinanzierung nach. Gemeinsam mit anderen Staaten arbeiten wir in dem von Präsident Lula initiierten Bündnis ›Aktion gegen Hunger und Armut‹ daran. Auch gerechte Rahmenbedingungen des Handels, vor allem der freie Marktzugang, sind Voraussetzung für dauerhafte Entwicklung.

Aber es gilt auch: Nur durch Eigenanstrengungen der Entwicklungsländer – und hier im Besonderen gute Regierungsführung und die Verwirklichung rechtsstaatlicher Grundsätze – können dauerhafte Erfolge erzielt werden.

Entwicklung ist auch untrennbar mit Klimaschutz verbunden. Wir müssen deshalb alles tun, um die Klimarahmenkonvention umzusetzen und das Kyoto-Protokoll weiterzuentwickeln. Die immer häufigeren Naturkatastrophen erzwingen ein energisches, international abgestimmtes Handeln.

Wenn wir als Vertreter unserer Staaten hier und heute diese Fragen diskutieren, dann dürfen wir nicht vergessen: Die Menschen in unseren Ländern interessieren nicht Diskussionen über Tagesordnung oder Verfahren. Sie wollen, dass unsere Beratungen entscheidungs- und ergebnisorientiert sind.

Deutschland hätte sich deshalb in vielen Bereichen ein Dokument mit sehr viel klareren Handlungsaufträgen gewünscht. Es ist bedauerlich, dass beim wichtigen Thema Abrüstung und Nichtverbreitung sowie bei der Terroris- musdefinition keine Einigung möglich war. Wir müssen jetzt erörtern, wie in diesen für die internationale Sicherheit zentralen Bereichen dennoch Fortschritte erzielt werden können.

Den Vorschlag des Gipfeldokuments zur Einrichtung eines Menschenrechtsrats ist einerseits zu begrüßen. Andererseits wirft er schwerwiegende Fragen auf. Ohne den weltweiten Schutz der Menschenrechte, ohne die Förderung von Demokratie und Rechtsstaat werden wir weder nachhaltige Entwicklung erreichen noch Frieden und Stabilität dauerhaft sichern können. Daher müssen wir jetzt alles tun, um dieses neue Gremium zu einem schlagkräftigen Instrument zu machen. Das dazu eingesetzte

»Wir müssen die Vereinten Nationen als zentrale Säule des Multilateralismus stärker und handlungsfähiger machen.«

Verhandlungsgremium sollte so schnell wie möglich – am besten bis Ende des Jahres – seine Vorschläge dazu unterbreiten.

Auch der Vorschlag, eine Kommission zur Friedenskonsolidierung einzurichten, ist von großer Bedeutung. Denn die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit ist und bleibt die wichtigste Aufgabe der Vereinten Nationen. Die Kommission wird eine Lücke im institutionellen Aufbau der Vereinten Nationen schließen.

Wenn wir die Vereinten Nationen in die Lage versetzen wollen, Frieden, Stabilität und Entwicklung umfassend und weltweit zu sichern, dann müssen wir sie wappnen für die Herausforderungen des 21. Jahrhunderts. Der Druck der Globalisierung und der internationalen Krisen und Konflikte macht eine tief greifende Reform in all ihren Teilbereichen unverzichtbar.

Es ist meine feste Überzeugung, dass der Erfolg dieser Reform am Ende maßgeblich davon abhängen wird, dass auch der Sicherheitsrat reformiert wird. Ausreden, halbe oder schlechte Kompromisse werden uns nicht weiterführen. Die G-4-Länder haben einen Vorschlag vorgelegt, der den Erfordernissen der Vereinten Nationen, ihrer Mitgliedstaaten und Regionen gerecht wird. Diese Reform wird auf der Tagesordnung bleiben müssen. Ich appelliere an Sie alle, die Beratungen dazu in dieser 60. Generalversammlung wieder aufzunehmen.

Die Welt des 21. Jahrhunderts wird starke, in allen ihren Teilen erneuerte Vereinte Nationen brauchen. Entweder gestalten wir vorausschauend die Globalisierung durch Kooperation und Partnerschaft, oder die Krisen und Konflikte der globalisierten Welt werden uns zum Handeln zwingen. Wir werden uns deshalb entschlossen und auch mit der nötigen Geduld gemeinsam mit unseren Partnern und Freunden dafür einsetzen, die Vereinten Nationen durch ihre Erneuerung zu stärken.

Die Rede wurde auf Deutsch gehalten. Quelle: Auswärtiges Amt. Text auf Englisch im Wortprotokoll der Sitzung: A/60/PV.6 v. 15.9.2005.

Staatsaufbau durch die UN: doch eine Erfolgsgeschichte

Katja Wiesbrock Donovan



James Dobbins et al.

**The UN's Role in
Nation-Building.
From the Congo to
Iraq**

Santa Monica, CA:
RAND Corporation
2005
273 S., 35 US-Dollar

Endlich gibt es eine Studie,¹ die auch die Erfolge der Vereinten Nationen beim (Wieder-)Aufbau staatlicher Strukturen nach einem Konflikt würdigt. Während sich die furchtbaren Ereignisse von Ruanda und Srebrenica tief in das kollektive (Welt-)Gedächtnis eingebrannt haben, werden erfolgreiche Missionen der Vereinten Nationen wie in Osttimor oder Ostslawonien kaum öffentlich wahrgenommen, geschweige denn anerkannt. Die Biographie des Hauptautors der vorliegenden Studie belegt profunde Kenntnisse der Schwierigkeiten beim Wiederaufbau von Staaten: James Dobbins, Direktor des International Security and Defense Policy Centers der RAND Corporation, war während der Regierung von Bill Clinton als 'Trouble Shooter' auf verschiedenen Posten im Einsatz. Er war Gesandter der USA für Somalia, Haiti, Bosnien und Kosovo; unter Präsident George W. Bush hat er als Gesandter für Afghanistan die Bonner Konferenz mitvorbereitet.

In der Studie über die Rolle der Vereinten Nationen beim Staatsaufbau untersuchen Dobbins und seine sechs Mitautoren acht Missionen der Vereinten Nationen und ergänzen damit eine frühere Studie der RAND-Gruppe über US-geführte Missionen mit Mandat der Vereinten Nationen.² Das Buch schließt daher auch mit einer Analyse des amerikanischen Einsatzes in Irak von 2003 bis 2005, die zuvor noch nicht aufgenommen werden konnte. In einem Schlusskapitel werden die Stärken und Schwächen der UN-Missionen gegenüber den US-geführten Missionen mit UN-Mandat analysiert – und mit Blick auf die Missionen der Vereinten Nationen in Kongo sowie in Ostslawonien und Osttimor das weit verbreitete Urteil, die UN könnten keine Missionen mit militärischem Kampfanteil leiten, relativiert.

Die Studie untersucht die Missionen der Vereinten Nationen in Kongo (1960–1964), Namibia (1998–1990), El Salvador (1991–1996), Kambodscha (1991–1993), Mosambik (1992–1994), Ostslawonien (1995–1998), Sierra Leone (1998–2005) und Osttimor (1999–2005). Die Mission in Kongo 1960 unterscheidet sich insofern von den anderen untersuchten Missionen, als dass in der Anfangsphase der Vereinten Nationen Mandat und Praxis den Einsatz militärischer Gewalt noch beinhalteten. Dies war während des Kalten Krieges nicht der Fall und wurde erst wieder nach dessen Ende möglich, als die USA und Russland bereit waren, Länder ihrer früheren Einflussphäre zur Lösung von Konflikten zu zwingen. Die Einsetzung der UN-Missionen in Namibia,

El Salvador, Kambodscha und Mosambik während des Kalten Krieges erfolgte weitgehend nach dem gleichen Muster: Friedenstruppen der Vereinten Nationen wurden entsandt, um ein zuvor ausgehandeltes Friedensabkommen umzusetzen. Die jüngeren Missionen in Ostslawonien und Osttimor schließlich belegen, dass die Vereinten Nationen heute auch (wieder) erfolgreich friedens erzwingend tätig sein können.

Um möglichst weit reichende Schlussfolgerungen ziehen zu können, haben die Autoren alle Einsätze entlang eines Fragenkatalogs untersucht: Was waren die Herausforderungen im Hinblick auf Sicherheit, humanitäre Aufgaben, Zivilverwaltung, Demokratisierung und wirtschaftlichem Wiederaufbau? Welche Rolle haben die Vereinten Nationen und die internationale Gemeinschaft gespielt, welche Aufgaben hatten die Missionen? Was ist passiert? Und was sind die Lehren, die zu ziehen sind? Die Lektüre ist informativ, die einzelnen Fälle detailreich dargestellt. Man erinnert sich: Die belgischen Fallschirmspringer in Kongo, der Sezessionsversuch Katangas, der Tod des kongolesischen Präsidenten Lumumba und des zweiten UN-Generalsekretärs Dag Hammarskjöld; die Besetzung Namibias durch Südafrika; die Bürgerkriege in El Salvador und Mosambik; die Schreckensherrschaft der Khmer Rouge in Kambodscha; der serbische Artillerieangriff auf Vukovar; die Geiselnahme von Blauhelmsoldaten in Sierra Leone und die Unruhen in der osttimoresischen Hauptstadt Dili.

Die Analyse der frühen Kongo-Mission verdient besondere Beachtung. Die Autoren konzedieren, dass die Mission zum Teil sehr kritisch bewertet wird. Sie führen dies aber eher auf die zweifelhaften Todesumstände des Präsidenten Lumumba zurück als auf ein Verfehlen der gesteckten Ziele durch die Vereinten Nationen oder eine Unfähigkeit der Mission, friedens erzwingend tätig zu werden. Die UN wurden 1960 mit der Aufgabe betraut, die Sicherheit im Land wiederherzustellen, den Entkolonialisierungsprozess zum Abschluss zu bringen und die Einheit des Landes zu wahren. Mit erstaunlicher Schnelligkeit, Energie und Entschlossenheit hätten die Vereinten Nationen auf diese Anfrage reagiert und die Ziele erreicht, so die Autoren. Die Sezession Katangas wurde verhindert, der Bürgerkrieg beendet, die belgischen Truppen zogen sich zurück. Die Kosten der Operation seien allerdings hoch gewesen, ein Generalsekretär habe sein Leben verloren. Auf eine Demokratisierung sei nicht hingearbeitet worden, was den Weg zur blutigen Diktatur Mobutus geebnet habe. Die Erfahrungen in Kongo waren mit ein Grund, warum die Vereinten Nationen in den folgenden 25 Jahren nur dann tätig wurden, wenn alle Konfliktparteien dies wünschten und die Anwendung von Gewalt auf Selbstverteidigung beschränkt werden konnte.

Noch spannender als die Schilderung der Missionen sind die Schlussfolgerungen, die die Autoren aus ihrer Untersuchung ziehen. Erfolgreich waren Mis-

sionen der Vereinten Nationen, wenn sie personell und materiell den Anforderungen entsprechend ausgerüstet waren, das heißt eine relativ hohe Zahl an gut ausgebildetem Militär und Zivilpolizei pro Kopf der Bevölkerung aufwies; Militär und Polizei schnell disloziert werden konnten; das Mandat den Aufgaben gerecht wurde, also gegebenenfalls auch robust war, wenn Frieden erzwungen werden musste; das Mandat nicht auf einem ›Best-case-Szenario‹ beruhte; Nachbarstaaten in den Friedensprozess einbezogen wurden; wirtschaftliche Hilfe der internationalen Gemeinschaft generiert werden konnte; einflussreiche Staaten interessiert und einbezogen waren; die UN-Präsenz zwar lange genug aufrechterhalten, die Befugnisse aber Schritt für Schritt auf lokale Verwaltungen übertragen wurde. Die Vereinten Nationen haben im Laufe der Zeit gelernt, dass Demokratisierungs- und Aussöhnungsprozesse nicht unbedingt mit der Abhaltung erster Wahlen abgeschlossen sind. Dementsprechend werden die Missionen der Vereinten Nationen seit Ende der neunziger Jahre langsamer zurückgefahren als früher. Insgesamt bilanzieren die Autoren, dass in sieben der acht untersuchten Fälle die Gesellschaften befriedet, in sechs der acht Fälle demokratische Strukturen verankert werden konnten. Der (Wieder-)Aufbau staatlicher Strukturen sei daher als ein effektives Mittel der Konflikteindämmung anzusehen.

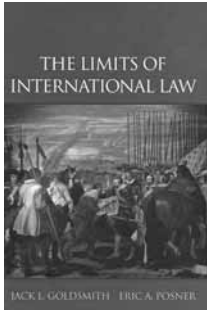
Aufschlussreich ist auch der Vergleich der UNEinsätze mit den US-geführten Missionen mit UN-Mandat. Hier wurden interessante Beobachtungen gemacht: Die größte der untersuchten Missionen der Vereinten Nationen ist kleiner als die kleinste der US-geführten Missionen. US-geführte Missionen sind immer sowohl zahlenmäßig als auch materiell gut ausgestattet und ziehen internationale Wirtschaftshilfe an. Im Vergleich dazu sind die Missionen der Vereinten Nationen regelmäßig schlecht ausgerüstet und werden wenig unterstützt. US-geführte Einsätze finden in schwierigerem Umfeld mit hochgesteckten Zielen statt, während UN-Missionen in überschaubarem Rahmen mit weniger ambitionierten Zielen gehalten werden. Im Ergebnis haben von den untersuchten Fällen die Vereinten Nationen ihre Ziele öfter erreicht als die USA, was die Autoren unter anderem darauf zurückführen, dass die Vereinten Nationen besser aus ihren Fehlern gelernt hätten. Wichtig sei aber, dass sich UN-Missionen und US-geführte Missionen mit UN-Mandat ergänzten. Die Autoren sehen dabei sowohl die USA als auch die Vereinten Nationen in der Pflicht. Kooperation sei notwendig, die Studie solle – und kann – dazu einen Beitrag leisten.

1 Eine Kurzfassung der Studie ist auch als Aufsatz erschienen: James Dobbins et al., *The UN's Role in Nation-Building: From the Belgian Congo to Iraq*, *Survival*, 46. Jg. H. 4, Winter 2004, S. 81–102.

2 James Dobbins et al., *America's Role in Nation-Building: From Germany to Iraq*, Santa Monica, CA: RAND Corporation 2003.

Völkerrecht als Fessel für Imperien

Dominik Steiger



Jack L. Goldsmith /
Eric A. Posner

**The Limits of
International Law**

Oxford: Oxford Uni-
versity Press 2005
262 S., 17,99 brit.
Pfund

Jack Goldsmith und Eric Posner haben es sich zur Aufgabe gemacht, die Bildung von Völkerrecht und die Bindung an Völkerrecht unter einem neuen Blickwinkel zu betrachten. Hierbei bedienen sie sich eines politikwissenschaftlichen Ansatzes. Unterteilt ist das Buch in drei Abschnitte: Nach einer Einführung (S. 3–17) wird in Abschnitt 1 das Völkergewohnheitsrecht untersucht (S. 21–78), in Abschnitt 2 das Vertragsrecht (S. 81–162), und in Abschnitt 3 werden Einzelfragen behandelt (S. 163–224).

Zunächst stellen die Autoren fest, dass internationales Recht zwar nicht wirkungslos sei, aber doch weniger wirkmächtig und einflussreich, als es Völkerrechtler, die Öffentlichkeit und die Medien annehmen. Begründet wird dies unter Zuhilfenahme der Theorie der rationalen Entscheidung (Rational Choice). Diese Theorie, die eigentlich aus den Wirtschaftswissenschaften stammt, aber heute in vielen Wissenschaftsbereichen verbreitet ist, besagt, dass bestimmte Akteure – hier Staaten – aufgrund gewisser Präferenzen nutzenmaximierende Entscheidungen treffen, also rational handeln (S. 7). Was genau unter den Interessen eines Staates zu verstehen ist, wird nicht abstrakt geklärt, vielmehr bezeichnen sich die Verfasser als »relativ agnostisch« hinsichtlich der Identifizierung von Interessen, die nach den Umständen des Einzelfalls variieren können (S. 6). Dabei wird freilich explizit das Interesse eines Staates, sich völkerrechtskonform zu verhalten, ausgeblendet (S. 9). Goldsmith und Posner stellen also das Interesse des Staates in den Mittelpunkt ihrer Analyse: es sei sowohl bei der Bildung von Völkerrecht als auch bezüglich der späteren Bindung der entscheidende Faktor. Das Interesse von Staaten in den bilateralen Beziehungen lasse sich durch vier Verhaltensmuster beziehungsweise deren Kombinationen ausdrücken: 1. zufälliges Zusammenfallen der Interessen von Staaten; 2. Zwang; 3. Koordination und 4. Kooperation (S. 11ff.). Die beiden ersten Motivationen erklären sich von selbst; mit Koordination sind solche Fälle gemeint, in denen Staaten nur dann einen Nutzen haben – und dementsprechend ein Interesse –, wenn identische oder symmetrische Handlungen vorgenommen werden. Als Beispiel aus dem Alltag wird das Autofahren entweder auf der rechten oder auf der linken Spur angeführt (S. 12). Kooperation hingegen verlangt, dass ein kurzfristiger Nutzen als nachrangig angesehen wird, damit ein mittel- oder langfristiger Nutzen entsteht, der grundsätzlich stärker im Interesse des Staates

liegt (S. 12). Diese Form wird später mithilfe des Gefangenens-Dilemmas beschrieben (S. 29ff.). Die sich an die Einleitung anschließenden Abschnitte dienen der Untermauerung eben dieser Thesen, indem sie auf das Völkergewohnheitsrecht und das Vertragsrecht angewendet werden.

Abschnitt 1 ist in eine Theorie des Völkergewohnheitsrechts (S. 23–44) und in Fallstudien (S. 45–78) unterteilt. Zunächst wird argumentiert, dass die Theorie der Entstehung von Völkergewohnheitsrecht als Fehlschlag zu werten sei, da sie einige Defizite aufweise: Nach der klassischen Völkerrechtsdoktrin entsteht Völkergewohnheitsrecht durch Staatenpraxis, die von einer entsprechenden Rechtsüberzeugung getragen sein muss. Dabei ist nicht geklärt, wie lange diese Staatenpraxis vorliegen muss und wie viele Staaten an dieser Praxis beteiligt sein müssen. Über diese bekannten und tatsächlich bestehenden Defizite hinaus beklagen die Verfasser zwei Probleme: zum einen, dass dem Völkergewohnheitsrecht drei unartikulierte, aber falsche Annahmen zugrunde lägen; zum anderen, dass der traditionelle Ansatz Verhalten auf internationaler Ebene nicht erklären könne. Die Hauptannahme, gegen die sich die Autoren wenden, ist die exogene Wirkung von Völkergewohnheitsrecht. Nach Ansicht der Verfasser wirke es aber endogen, das Völkerrecht werde also durch das Verhalten der Staaten gesteuert, nicht jedoch das Verhalten der Staaten durch das Völkerrecht (S. 25). Diese beiden Ansichten sind für sich allein genommen aber nicht überzeugend, da Monokausalitäten in der Realität faktisch nicht vorkommen und hier vielmehr eine gegenseitige Beeinflussung vorliegt. Zudem ist gerade die Begrenzungsfunktion eine klassische Funktion des Rechtes. Würde man diese aufgeben, so müsste man dem Völkerrecht den Rechtscharakter absprechen. Richtig hingegen ist, dass die klassische Völkerrechtsdoktrin nicht das Verhalten von Akteuren in den internationalen Beziehungen erklären kann. Das aber will sie auch nicht. Es geht ihr darum, zu klären, ob eine Norm entstanden ist und welchen Inhalt sie heute hat. Die oben erwähnten Defizite bestehen – wenngleich nicht im rechtlich-normativen, sondern im faktisch-deskriptiven Bereich – in der Tat. Aber es ist nicht ersichtlich, wie Goldsmith und Posner mit ihrem Ansatz diese beheben wollen. Eine neue Theorie bieten sie nicht an.

Interessanterweise behandeln die Autoren im Rahmen der Fallbeispiele immer nur die bilateralen Be-

ziehungen, dabei sind heute die multilateralen Beziehungen weitaus wichtiger und komplizierter. Zudem erkennen die Autoren in dem vorhergehenden Unterkapitel ›On the Possibility of Multinational Customary International Law‹ selbst an, dass zumindest Kooperation und Koordination die Entstehung von beziehungsweise die Einhaltung des multinationalen Völkergewohnheitsrechts nicht zufriedenstellend erklären kann (S. 36f.). Damit aber wird ein nur sehr kleiner Ausschnitt des Völkerrechts betrachtet. Allgemeine Schlussfolgerungen lassen sich so nur bedingt ziehen.

Das Zustandekommen und die Einhaltung von Vertragsrecht (Abschnitt 2) lässt sich nach Goldsmith und Posner ebenfalls mit den vier oben erwähnten Gründen erklären. Auch hier sei nicht die normative Sogwirkung entscheidend, sondern: »Staaten sehen aus denselben Gründen davon ab, Verträge zu verletzen (wenn sie davon absehen), wie sie davon absehen, rechtlich nicht bindende Absprachen zu verletzen: weil sie Angst vor Vergeltung durch einen anderen Staat oder vor einem möglichen Ansehensverlust haben« (S. 90)

Ihre Theorie wenden die Autoren auf das internationale Menschenrechtssystem an (S. 107–134). Sie finden sie dort bestätigt, zum Beispiel durch Studien, in denen nachgewiesen wird, dass Menschenrechtsverträge keinen signifikanten Einfluss auf die Menschenrechtssituation in der Welt haben (S. 121). Dass die Autoren Menschenrechtsverträge untersuchen, ist ein geschickter Schachzug, da diese keine klassischen gegenseitigen Verträge sind. Vielmehr geht es um Rechte, die Staaten untereinander als ihren Staatangehörigen zugehörig anerkennen. Es kommt damit faktisch noch ein ›dritter Vertragspartner‹ als Schutzobjekt ins Spiel, dem die Staaten Rechte ›zugestehen‹ (geistesgeschichtlich sind Menschenrechte dem Menschen angeborene Rechte, die der Staat weder geben noch nehmen kann). Aber gerade in dem Hinweis auf die (mangelnde) Wirkungskraft von Menschenrechtsverträgen zeigt sich der Wert des vorliegenden Buches: es legt den Finger in die Wunde des Völkerrechts schlechthin und beleuchtet verstärkt den Aspekt, weshalb Staaten sich nicht ausreichend an das Völkerrecht halten. Daraus hätten sich freilich weitgehendere Schlussfolgerungen ziehen lassen können, wie man Einhaltung und Befolgung des Völkerrechts stärkt – bedauerlicherweise wird das hier nicht getan. Es folgt eine vergleichbare Untersuchung zum Welthandel (S. 135–162).

Im dritten Abschnitt des Buches werden drei Themenkomplexe angesprochen, die die Theorie von Goldsmith und Posner und ihre normativen Implikationen anzweifeln (sollen). Der erste ist ein rhetorischer Ansatz (S. 167–184): Warum sprechen Staaten ständig in der Sprache des Rechtes, brechen dieses aber dann? Nach Auffassung der Autoren ge-

schieht dies, weil Staaten ihre Interessen verfolgen. Im zweiten Komplex geht es um die Frage, inwiefern Staaten eine moralische Verpflichtung haben, das Völkerrecht zu befolgen (S. 185–203). Eine solche Pflicht wird verneint, da es nur die moralische Pflicht gebe, die Interessen des eigenen Staates zu vertreten. Schließlich behandeln die Verfasser das Problem, ob es eine moralische Pflicht gibt, Verträge einzugehen (S. 205–226). Auch diese Frage wird negativ beantwortet; als Begründung werden wieder die Interessen des Staates angeführt. Auffällig ist in diesem letzten Abschnitt zweierlei: Zunächst, sind die drei genannten Aspekte wirklich die von außen herangetragenen Herausforderungen (outside challenges) der entworfenen Theorie? Es handelt sich hier doch wohl eher um Nebenkriegsschauplätze. Zwar sind alle drei Themen interessant und wichtig, aber sie scheinen vor allem deswegen ausgesucht worden zu sein, weil sie die Ausgangsthese der Autoren untermauern. Hier wird auch deutlich, was dem Buch fehlt: eine klare Gliederung, der rote Faden. Es ist in vielen Bereichen Stückwerk geblieben. Zudem fällt auf, dass hier plötzlich wieder Begriffe aus dem Kapitel über die Menschenrechtsverträge aufgenommen werden: ›freiheitliche Demokratien‹ (liberal democracies) und ›Schurkenstaaten‹ (rogue states). Diese Unterscheidung, die auf John Rawls' ›The Law of Peoples‹ zurückgeht und zum Teil auch in Deutschland Verbreitung findet, ist eine brandgefährliche: Denn sie erlaubt eine Trennung in jene Staaten, die vom Völkerrecht geschützt sind, und solche, die einen entsprechenden Schutz nicht genießen. Die alte Idee vom Feindstrafrecht lebt so wieder auf.

Versteht man das Buch als eine erneute Behandlung der Frage, warum Staaten Völkerrecht einhalten oder es eben nicht tun, und gleichzeitig als Untersuchung der Frage, weshalb Staaten überhaupt Völkerrechtsnormen schaffen, so ist es ein Gewinn für den Leser. Das Einbringen von Erkenntnissen aus anderen Wissenschaften in das Völkerrecht ist nur zu begrüßen. Betrachtet man hingegen die offenkundig durchscheinende Intention der Verfasser, nämlich das Völkerrecht aus Gründen des Interesses einzelner, mächtiger Staaten aufzuweichen, so stellt sich dies anders dar: dann ist das Buch eine schwergängige, sogar ärgerlich stimmende Lektüre. Es zeigt sich leider nicht nur in der Politik, dass ein ›Empire‹ nur wenig Interesse am Recht hat. Beruhigend jedoch ist, dass beide Autoren – Goldsmith ist Mitglied des neokonservativen American Enterprise Instituts – nicht dem ›Mainstream‹ der amerikanischen Völkerrechtslehre angehören. Zudem gilt immer noch das Diktum des amerikanischen Völkerrechtsprofessors Louis Henkin: »Almost all nations observe almost all principles of international law and almost all their obligations almost all of the time.«

Dokumente der Vereinten Nationen

Ab dem Jahrgang 2006 werden in der Zeitschrift VEREINTE NATIONEN nur noch besonders wichtige deutschsprachige Dokumente des Sicherheitsrats, der Generalversammlung und anderer Organe der Vereinten Nationen im Volltext abgedruckt. Stattdessen wird eine Liste der im zurückliegenden Zeitraum verabschiedeten Resolutionen und Erklärungen des Präsidenten des Sicherheitsrats sowie ausgesuchter Resolutionen der Generalversammlung oder anderer Organe mit einer kurzen Inhaltsangabe und den (etwaigen) Abstimmungsergebnissen abgedruckt. Zu finden sind diese Dokumente über die Website des Deutschen Übersetzungsdienstes: <http://www.un.org/Depts/german> oder über das allgemeine elektronische Dokumentenarchiv der Vereinten Nationen (Official Document Sys-

tem – ODS) unter: <http://documents.un.org>. (Zu den Recherchemöglichkeiten siehe: Monika Torrey, Der Deutsche Übersetzungsdienst der UN. Ein Leitfaden für die Dokumentenrecherche, VN 1–2/2006, S. 72f.)

In der folgenden Übersicht sind die wichtigsten Resolutionen der Generalversammlung der 59. Tagung (2004/2005) und des ersten Teils der 60. Tagung (soweit sie auf Deutsch vorlagen) sowie Resolutionen und Erklärungen des Präsidenten des Sicherheitsrats ab Januar 2006 aufgeführt. Die Dokumente sind alphabetisch nach Ländern, Regionen oder Themen sortiert. In der jeweiligen Rubrik erfolgt die Auflistung chronologisch (das älteste Dokument zuerst).

Generalversammlung				
	UN-Dok.-Nr.	Datum	Gegenstand	Abstimmungsergebnis
Friedenskonsolidierung	A/RES/60/180	30.12.2005	Die Generalversammlung beschließt die Einsetzung der Kommission für Friedenskonsolidierung. Sie soll unter anderem die wichtigsten Akteure zusammenbringen, um Ressourcen zu mobilisieren, und Strategien für die Friedenskonsolidierung und die Wiederherstellung nach Konflikten entwickeln. Die Kommission setzt sich zusammen aus einem Organisationsausschuss mit 31 Mitgliedern und wechselnden länderspezifischen Ausschüssen. Es wird ein Unterstützungsbüro im Sekretariat geschaffen und ein Friedenskonsolidierungsfonds eingerichtet (gleicher Text wie S/RES/1645 v. 20.12.2005).	Ohne förmliche Abstimmung angenommen.
Menschenrechte	A/RES/59/280	8.3.2005	Die Generalversammlung verabschiedet die Erklärung der Vereinten Nationen über das Klonen von Menschen. Darin werden die Mitgliedstaaten aufgefordert, alle Formen des Klonens von Menschen zu verbieten, die mit der Menschenwürde und dem Schutz menschlichen Lebens unvereinbar sind; sie sind auch aufgefordert, unverzüglich innerstaatliche Rechtsvorschriften zur Umsetzung zu erlassen und anzuwenden. +84 (darunter Deutschland, Irland, Italien, Malta, Österreich, Polen, Portugal, Slowakei, Slowenien, Ungarn); -34 (unter anderem die restlichen EU-Mitglieder außer Griechenland – Griechenland war bei der Abstimmung abwesend); =37	+84; -34; =37
Reform	A/RES/60/1	16.9.2005	Die Generalversammlung billigt das Ergebnis des Weltgipfels 2005. Wichtige Entscheidungen sind: Die Anerkennung des Prinzips der Verantwortung, Schutz zu gewähren (Responsibility to Protect); Bekräftigung des Willens zur Erreichung der Millenniums-Entwicklungsziele bis zum Jahr 2015; Schaffung einer Kommission für Friedenskonsolidierung; Ersetzung der Menschenrechtskommission durch einen Menschenrechtsrat.	Ohne förmliche Abstimmung angenommen.
Terrorismus	A/RES/59/290, Anlage	13.4.2005	Die Generalversammlung verabschiedet das Internationale Übereinkommen zur Bekämpfung nuklearterroristischer Handlungen. Das Übereinkommen enthält 28 Artikel und schließt eine Lücke im völkerrechtlichen Rahmen der internationalen Terrorismusbekämpfung. Die Unterzeichnerstaaten verpflichten sich zu enger Zusammenarbeit bei der Verhinderung von Terrorakten, die mit Hilfe von Nuklearwaffen oder mit Hilfe von nuklearem Material begangen werden sollen. Hierzu gehört auch die Verpflichtung zur strafrechtlichen Verfolgung oder Auslieferung der Täter.	Ohne förmliche Abstimmung angenommen.
UN-Personal	A/RES/60/42	8.12.2005	Die Generalversammlung verabschiedet das Fakultativprotokoll zum Übereinkommen über die Sicherheit von Personal der Vereinten Nationen und beigeordnetem Personal. Das Übereinkommen trat im Jahr 1999 in Kraft und hat 79 Vertragsstaaten. Durch das Protokoll wird der Schutz für UN-Bedienstete von dem Bereich Friedenssicherung auf die Bereiche humanitäre Hilfe und Friedenskonsolidierung ausgeweitet. Das Protokoll liegt bis 16. Januar 2007 zur Unterzeichnung auf. Es tritt nach der 22. Ratifizierung in Kraft.	Ohne förmliche Abstimmung angenommen.
Völkerrecht	A/RES/59/38	2.12.2004	Die Generalversammlung verabschiedet das Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Immunität der Staaten und ihres Vermögens von der Gerichtsbarkeit. Das Abkommen umfasst 33 Artikel und soll universell geltende Regeln einführen, die festlegen unter welchen Umständen ein Staat und sein Vermögen der Gerichtsbarkeit eines anderen Staates unterstellt werden können. Das Abkommen liegt bis zum 17. Januar 2007 zur Unterzeichnung auf.	Ohne förmliche Abstimmung angenommen.

Sicherheitsrat

	UN-Dok.-Nr.	Datum	Gegenstand	Abstimmungs- ergebnis
Afghanistan	S/RES/1662(2006)	23.3.2006	Der Sicherheitsrat verlängert das Mandat der Unterstützungsmission der Vereinten Nationen in Afghanistan (UNAMA) um zwölf Monate und fordert die afghanische Regierung erneut zur vollständigen Umsetzung des ›Afghanistan-Pakts‹ auf. Ferner begrüßt der Rat die Fortschritte bei der Entwaffnung, Demobilisierung und Reintegration gemäß dem Übereinkommen von Bonn und ermutigt die afghanische Regierung, diesen Prozess bis Juni 2006 abzuschließen.	Einstimmige Annahme
Burundi	S/PRST/2006/12	23.3.2006	Der Sicherheitsrat fordert die sofortige Einstellung der Feindseligkeiten zwischen der Nationalen Befreiungskräfte-Palipehutu (FNL) und der burundischen Armee und begrüßt die Entschlossenheit von Präsident Pierre Nkurunziza, die Verantwortlichen vor Gericht zu stellen.	
Côte d'Ivoire	S/PRST/2006/9	23.2.2006	Der Sicherheitsrat würdigt die Anstrengungen von Ministerpräsident Charles Konan Banny zur Umsetzung des von der Internationalen Arbeitsgruppe im Einklang mit Resolution 1633(2005) aufgestellten ›Fahrplans‹. Ferner billigt der Rat den Schiedsspruch des Hohen Beauftragten für die Wahlen, demzufolge die Wahl des Präsidiums der Unabhängigen Wahlkommission mit dem Abkommen von Pretoria im Einklang steht und fordert die ivorischen Parteien auf, dafür zu sorgen, dass die Wahlkommission ihre Aufgaben so bald wie möglich wirksam wahrnehmen kann.	
	S/PRST/2006/14	29.3.2006	Der Sicherheitsrat fordert die ivorischen Führer nachdrücklich auf, den ›Fahrplan‹ mit dem Ziel umzusetzen, bis zum 31. Oktober 2006 freie, faire, offene und transparente Wahlen durchzuführen. Ferner äußert der Rat sich besorgt über die Situation im Westen des Landes und fordert die Operation der Vereinten Nationen in Côte d'Ivoire (UNOCI) auf, ihre Rückverlegung in diese Region fortzusetzen.	
	S/PRST/2006/20	27.4.2006	Der Sicherheitsrat äußert große Besorgnis über gravierende Verzögerungen bei der Durchführung des Entwaffnungs-, Demobilisierungs- und Wiedereingliederungsprogramms sowie bei der Wählerregistrierung für die für Oktober 2006 geplanten Wahlen. Gemäß den Resolutionen 1572(2004) und 1643(2005) sollen gegen alle Personen, die den Friedensprozess durch Angriffe auf die UNOCI, die französischen Truppen, den neu gewählten Hohen Beauftragten für die Wahlen Gérard Stoudmann oder der Internationalen Arbeitsgruppe behindern, gezielte Maßnahmen verhängt werden.	
Georgien	S/RES/1666 (2006)	31.3.2006	Der Sicherheitsrat beschließt die Verlängerung des Mandats der Beobachtermission der Vereinten Nationen in Georgien (UNOMIG) bis zum 15. Oktober 2006. Der Rat bekräftigt seine Entschlossenheit, den georgisch-abchasischen Konflikt mit friedlichen Mitteln zu lösen und fordert beide Parteien auf, die Rückkehr der Flüchtlinge und Binnenvertriebenen und die Nichtanwendung von Gewalt abzusichern. Zudem wird an beide Seiten die Forderung gerichtet, die Sicherheit und Bewegungsfreiheit der UNOMIG, der GUS-Friedenstruppe und sonstigen internationalen Personals zu garantieren.	Einstimmige Annahme
Haiti	S/PRST/2006/1	6.1.2006	Der Sicherheitsrat zeigt sich besorgt über den erneuten Aufschub der Wahlen in Haiti und hofft, dass es trotzdem möglich sein wird, die Probleme zu lösen und so transparente, freie und faire Wahlen zu gewährleisten. Ferner fordert der Rat die Übergangsregierung Haitis und den ›Conseil Electoral Provisoire‹ auf, rasch neue und endgültige Termine für die Wahlen bekannt zu geben, deren erster Durchgang spätestens am 7. Februar 2006 abzuhalten ist.	
	S/PRST/2006/7	9.2.2006	Der Sicherheitsrat spricht Haiti seine Anerkennung für die Abhaltung der ersten Runde der nationalen Wahlen am 7. Februar 2006 aus und forderte alle Parteien auf, das Wahlergebnis anzunehmen und auf Gewalt zu verzichten.	
	S/RES/1658(2006)	14.2.2006	Der Sicherheitsrat verlängert das Mandat der Stabilisierungsmission der Vereinten Nationen in Haiti (MINUSTAH) bis zum 15. August 2006. Der Generalsekretär soll möglichst bald nach dem Abschluss des Wahlprozesses in Haiti Bericht erstatten, ob das Mandat der MINUSTAH nach der Amtsübernahme der neuen Regierung zu modifizieren ist.	Einstimmige Annahme
	S/RES/2006/13	27.3.2006	Der Sicherheitsrat beglückwünscht Haiti zum erfolgreichen Abschluss der ersten Runde des Wahlprozesses und René Garcia Préalval zu seiner Wahl zum Präsidenten. Begrüßenswert sei die Ankündigung der haitianischen Behörden, am 21. April 2006 die zweite Runde der Parlamentswahlen abzuhalten. Zudem betont er, dass die Herstellung der Rechtsstaatlichkeit entscheidend für die Zukunft Haitis sein wird. Diesbezüglich soll eine umfassende Reform des Haitianischen Nationalpolizei und der Justiz in Angriff genommen werden.	Einstimmige Annahme

	UN-Dok.-Nr.	Datum	Gegenstand	Abstimmungs- ergebnis
	S/PRST/2006/22	15.5.2006	Der Sicherheitsrat betont die Notwendigkeit, die Polizei sowie das Justiz- und Strafvollzugssystem Haitis zu reformieren und zu stärken, und erwartet mit Interesse die Ergebnisse der Gespräche zwischen der MINUSTAH und den neuen Behörden über die Vorgehensweise bei jeweiligen sicherheitsbezogenen Fragen.	
Horn von Afrika	S/PRST/2006/10	24.2.2006	Der Sicherheitsrat begrüßt die erfolgreiche Abhaltung des Treffens der Zeugen der Abkommen von Algier am 22. Februar 2006 in New York und ihre Bemühungen, den Stillstand beim Friedensprozess zwischen Äthiopien und Eritrea zu überwinden. Ferner fordert der Rat beide Seiten auf, mit der Grenzkommission für Äthiopien und Eritrea und der Mission der Vereinten Nationen in Äthiopien und Eritrea (UNMEE) zusammenzuarbeiten, um die Entscheidung der Grenzkommission ohne weitere Verzögerung umzusetzen.	
	S/RES/1661(2006)	14.3.2006	Der Sicherheitsrat verlängert das Mandat der UNMEE bis zum 15. April 2006. Ferner verlangt der Rat, dass Äthiopien und Eritrea der Resolution 1640 (2005) uneingeschränkt nachkommen.	Einstimmige Annahme
	S/RES/1670(2006)	13.4.2006	Der Sicherheitsrat beschließt, das Mandat der UNMEE bis zum 15. Mai zu verlängern und das weitere Mandat der UNMEE (eventuelle Umwandlung in eine Beobachtermission) von der uneingeschränkten Einhaltung der Resolution 1640 durch Äthiopien und Eritrea abhängig zu machen. Der Rat appelliert an beide Staaten, die Entscheidung der Grenzkommission anzuerkennen und der UNMEE in ihrem Einsatzgebiet volle Bewegungsfreiheit zu sichern, um die Markierung des Grenzverlaufs zwischen den beiden Staaten für eine dauerhafte Friedenssicherung zu ermöglichen.	Einstimmige Annahme
	S/RES/1678(2006)	15.5.2006	Der Sicherheitsrat verlängert das Mandat der UNMEE bis zum 31. Mai 2006. Ferner stellt er fest, dass die Parteien der Einhaltung der Resolution 1640 nicht uneingeschränkt nachgekommen sind. Mandat und Truppenstärke der UNMEE sollen bis Ende Mai so angepasst werden, wie es die Ergebnisse des Treffens der Grenzkommission am 17. Mai 2006 nahelegen.	Einstimmige Annahme
Humanitäres Völkerrecht	S/RES/1674(2006)	28.4.2006	Der Sicherheitsrat nimmt Kenntnis von den im Bericht des Generalsekretärs vom 28. November 2005 (S/2005/740) enthaltenen Schlussfolgerungen zum Schutz von Zivilpersonen in bewaffneten Konflikten. Er drückt sein tiefstes Bedauern darüber aus, dass Zivilpersonen die überwiegende Mehrheit der Opfer in bewaffneten Konflikten ausmachen und bekräftigt diesbezüglich die im Ergebnis des Weltgipfels 2005 enthaltene Verantwortung für den Schutz der Bevölkerung vor Völkermord, Kriegsverbrechen, ethnischer Säuberung und Verbrechen gegen die Menschlichkeit.	Einstimmige Annahme
Internationale Strafgerichte	S/RES/1660(2006)	28.2.2006	Der Sicherheitsrat beschließt, Artikel 12 (Zusammensetzung der Kammern) und Artikel 13 quater (Status der Ad-litem-Richter) des Statuts des Internationalen Strafgerichtshofs für das ehemalige Jugoslawien zu ändern und diese Artikel durch die in der Anlage der Resolution enthaltenen Bestimmungen zu ersetzen.	Einstimmige Annahme
	S/RES/1668(2006)	10.4.2006	Der Sicherheitsrat bestätigt, dass Richter Joaquín Canivell über April 2006, und damit seine Gesamtdienstzeit am Internationalen Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien hinaus, die Verhandlungen im Fall Krajifnik bis zum Abschluss des Falles führen kann.	Einstimmige Annahme
Liberia	S/RES/1667(2006)	31.3.2006	Der Sicherheitsrat verlängert das Mandat der Mission der Vereinten Nationen in Liberia (UNMIL) bis zum 30. September 2006 und ermächtigt den Generalsekretär, im Einklang mit Resolution 1609 nach Bedarf vorübergehend Truppen zwischen der UNMIL und der Operation der Vereinten Nationen in Côte d'Ivoire (UNOCI) zu verlegen. Die Truppenstärke der UNOCI wird bis Ende April 2006 überprüft. Der Rat ersucht den Generalsekretär, seine Empfehlungen für einen Plan zur Verringerung der Personalstärke der UNMIL zu überprüfen und in seinem nächsten Bericht an den Rat Vorschläge zu unterbreiten.	Einstimmige Annahme
Massenvernichtungswaffen	S/PRST/2006/15	29.3.2006	Der Sicherheitsrat nimmt besorgt den Beschluss Irans zur Kenntnis, mit der Anreicherung zusammenhängende Tätigkeiten, einschließlich Forschung und Entwicklung, wieder aufzunehmen und die Zusammenarbeit mit der Internationalen Atomenergie-Organisation (IAEA) nach dem Zusatzprotokoll auszusetzen. Ferner fordert der Rat Iran auf, die vom Gouverneursrat der IAEA geforderten Schritte zu unternehmen, die für den Aufbau von Vertrauen in den ausschließlich friedlichen Zweck seines Nuklearprogramms wichtig sind und die noch ausstehenden Fragen beizulegen.	

	UN-Dok.-Nr.	Datum	Gegenstand	Abstimmungs- ergebnis
	S/RES/1673(2006)	27.4.2006	Der Sicherheitsrat verlängert das Mandat des auf Resolution 1540 beruhenden Ausschusses bis zum 27. April 2008. Spätestens dann soll der 1540-Ausschuss dem Sicherheitsrat einen Bericht über die Erfüllung der Resolution 1540(2004) vorlegen. Der Ausschuss soll ab sofort stärker auf die Durchsetzung der Resolution 1540, die es Staaten verbietet, nichtstaatliche Akteure bei der Aneignung von oder dem Handel mit ABC-Waffen und Trägersystemen zu unterstützen, drängen. Die Staaten, die die aufgrund der Resolution 1540 zugesagten Berichte über die nationale Umsetzung noch nicht abgeliefert haben, werden aufgefordert, dies unverzüglich zu tun.	Einstimmige Annahme
Nahost	S/RES/1664(2006)	29.3.2006	Der Sicherheitsrat begrüßt den Bericht des Generalsekretärs (S/2006/176) und ersucht ihn, mit der Regierung Libanons ein Abkommen zur Einsetzung eines internationalen Gerichts für den Mordanschlag auf den ehemaligen libanesischen Ministerpräsidenten Rafik al-Hariri und 22 weitere Personen am 14. Februar 2005 in Beirut auszuhandeln. Der Gerichtshof soll auf den höchsten internationalen Normen der Strafjustiz beruhen und die vom Generalsekretär ausgesprochenen Empfehlungen sowie die von den Ratsmitgliedern geäußerten Auffassungen berücksichtigen.	
	S/RES/1680(2006)	17.5.2006	Der Sicherheitsrat ersucht die Regierung Syriens, volle diplomatische Beziehungen zu Libanon aufzunehmen und den Bemühungen der Regierung Libanons um eine Festlegung einer gemeinsamen, zum Teil noch strittigen Grenze entgegenzukommen. Beide Staaten werden aufgefordert, den bilateralen Dialog fortzusetzen, um die Beziehungen zwischen den beiden Ländern zu verbessern und die Stabilität in der Region zu stärken.	+13; -0; =2 (China, Russland)
Ostafrikanisches Zwischenseen- gebiet	S/RES/1669(2006)	10.4.2006	Der Sicherheitsrat stellt fest, dass die Sicherheitslage in Burundi und in der Region der Großen Seen Afrikas noch immer von Instabilität gekennzeichnet ist und ermächtigt den Generalsekretär zur vorübergehenden Entsendung von Kräften der Operation der Vereinten Nationen in Burundi (ONUB) zur Mission der Vereinten Nationen in der Demokratischen Republik Kongo (MONUC) bis zum 1. Juli 2006. Die Mandate von ONUB und MONUC sollen in künftigen Resolutionen vom Sicherheitsrat verlängert werden.	Einstimmige Annahme
	S/RES/1671(2006)	25.4.2006	Der Sicherheitsrat stellt fest, dass die Situation in der Demokratischen Republik Kongo weiterhin eine Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit in der Region darstellt. Der Rat betont die Wichtigkeit der Wahlen als Grundlage für die Sicherung von Frieden und Stabilität und würdigt die unternommenen Anstrengungen Kongos zur Vorbereitung der Wahlen. Die Absicht der Europäischen Union, eine Truppe (EUFOR R.D. Congo) zur Unterstützung der MONUC während des Wahlzeitraums zu entsenden und ihre Polizeieinheit EU-POL Kinshasa vorübergehend zu verstärken, werden begrüßt. Der Rat beabsichtigt, auch das Mandat der MONUC über den 30. September 2006 hinaus zu verlängern. Die Entsendung der Truppe der EU wird für einen Zeitraum genehmigt, der die Laufzeit des Mandats der MONUC nicht überschreitet und über den 30. September hinaus vorbehaltlich der Mandatsverlängerung der MONUC erfolgt. Die kongolesischen Parteien werden aufgefordert, freie, faire, friedliche und transparente Präsidentschafts- und Parlamentswahlen sicherzustellen.	Einstimmige Annahme
Somalia	S/PRST/2006/11	15.3.2006	Der Sicherheitsrat begrüßt die Unterzeichnung der »Erklärung von Aden« vom 5. Januar 2006, die zur ersten Sitzung des Übergangs-Bundesparlaments am 26. Februar 2005 innerhalb von Somalia geführt hat. Er verurteilt die fortwährenden Verstöße gegen das UN-Waffenembargo. Zudem begrüßt er den am 25. Januar 2006 auf dem Gipfeltreffen der Afrikanischen Union (AU) gefassten Beschluss, insbesondere in Bezug auf die mögliche Entsendung einer Friedensunterstützungsmission der Zwischenstaatlichen Behörde für Entwicklung für Somalia (IGASOM).	
	S/RES/1676(2006)	10.5.2006	Aufgrund des Berichts der Überwachungsgruppe über weitere Verstöße gegen das Waffenembargo in Somalia ersucht der Sicherheitsrat den Generalsekretär, die Überwachungsgruppe für weitere sechs Monate einzusetzen. Die Überwachungsgruppe wird in ihrem weiteren Einsatz Finanzaktivitäten, Verkehrswege und Personen und Institutionen, die im Zusammenhang mit Verstößen gegen das Waffenembargo stehen, dokumentieren und zukünftige Maßnahmen seitens des Rates empfehlen. Die Überwachungsgruppe wird beauftragt, spätestens 15 Tage vor Mandatsablauf einen Schlussbericht zur Prüfung vorzulegen.	Einstimmige Annahme
Sudan	S/PRST/2006/5	3.2.2006	Der Sicherheitsrat nimmt Kenntnis von dem Kommuniqué des Friedens- und Sicherheitsrats der Afrikanischen Union (AU) vom 12. Januar 2006, in dem dieser seine grundsätzliche Unterstützung für den möglichen Übergang von der Mission der Afrikanischen Union in Sudan (AMIS) zu einem Einsatz der UN bekundete. Ferner ersucht der Rat den Generalsekretär, mit der Planung zu beginnen.	

	UN-Dok.-Nr.	Datum	Gegenstand	Abstimmungs- ergebnis
	S/RES/1663(2006)	24.3.2006	Der Sicherheitsrat verlängert das Mandat der Mission der Vereinten Nationen in Sudan (UNMIS) bis zum 24. September 2006. Ferner bittet der Rat den Generalsekretär, die vorbereitende Planung für einen Übergang von der AMIS zu einem Einsatz der UN zu beschleunigen. Bis zum 24. April 2006 sollen dem Rat Optionen für einen Einsatz der UN in Darfur zur Prüfung vorliegen.	Einstimmige Annahme
	S/RES/1665(2006)	29.3.2006	Der Sicherheitsrat verlängert das Mandat der Sachverständigengruppe nach Resolution 1591(2005) bis zum 29. September 2006. Die Sachverständigen- gruppe soll spätestens 90 Tage nach der Verabschiedung dieser Resolution eine Halbzeitunterrichtung über ihre Arbeit abgeben und ihm spätestens 30 Tage vor Ablauf ihres Mandats einen Schlussbericht vorlegen.	Einstimmige Annahme
	S/PRST/2006/16	11.4.2006	Der Sicherheitsrat zeigt sich besorgt über den Beschluss der Regierung der nationalen Einheit, den Vertrag des norwegischen Flüchtlingsrats nicht zu verlängern und dem Nothilfekoordinator der Vereinten Nationen die Einreise nach Darfur zu verweigern. Er fordert eine Erklärung für diese Beschlüsse. In Bezug auf die intersudanesischen Gespräche unter Leitung der AU in Abuja schließt sich der Sicherheitsrat der Forderung des Friedens- und Sicherheitsrats der AU an, die Frist für eine Einigung auf den 30. April 2006 festzusetzen.	
	S/PRST/2006/17	25.4.2006	Der Sicherheitsrat begrüßt die bisherige Entwicklung der intersudanesischen Friedensgespräche unter Leitung der AU in Abuja und wiederholt, dass er sich dem Beschluss des Friedens- und Sicherheitsrats der AU anschließt, wonach bis zum 30. April ein Abkommen erzielt werden soll.	Einstimmige Annahme
	S/RES/1672(2006)	25.4.2006	Der Sicherheitsrat beschließt in Einklang mit Kapitel VII der UN-Charta, dass alle Staaten in Anwendung der Resolution 1591(2005) finanzielle Sanktionen sowie Reisebeschränkungen gegen folgende vier sudanesishe Einzelpersonen durchführen sollen: Generalmajor Gaffar Mohamed Elhassan, Scheich Musa Hilal, Adam Jacub Schant und Gabril Abdul Karim Badri.	+12; -0; =3 (China, Katar, Russland)
	S/PRST/2006/19	27.4.2006	Der Sicherheitsrat ist besorgt über die sich verschlechternde Sicherheitslage im Grenzgebiet Tschad/Sudan und in der gesamten Region. Beide Länder sollten ihren Verpflichtungen aus dem Abkommen von Tripolis vom 8. Februar 2006 nachkommen und mit vertrauensbildenden Maßnahmen beginnen.	
	S/PRST/2006/21	9.5.2006	Der Sicherheitsrat fordert alle Parteien auf, das am 5. Mai 2006 bei den innersudanesischen Friedensgesprächen in Abuja geschlossene Abkommen unverzüglich umzusetzen. Ferner fordert der Rat die Bewegungen, die das Abkommen nicht unterzeichnet haben, nachdrücklich auf, dies unverzüglich zu tun. Der Rat betont, dass die AMIS dringend weiter gestärkt werden muss, und fordert in dieser Hinsicht den Generalsekretär und die AU auf, unverzüglich eine Beitragsankündigungskonferenz einzuberufen. Der Sicherheitsrat fordert die Regierung der nationalen Einheit auf außerdem auf, sofort den Besuch einer gemeinsamen technischen Bewertungsmission der Vereinten Nationen und der AU in Darfur zu ermöglichen.	
	S/RES/1679(2006)	16.5.2006	Der Sicherheitsrat beschließt die Entsendung einer Bewertungsmission der AU und der Vereinten Nationen, um den Übergang von der AMIS auf den Einsatz der Vereinten Nationen vorzubereiten. Der Generalsekretär wird ersucht, Empfehlungen für die Aspekte des Mandats, wie Truppenstruktur, und -stärke, mögliche truppenstellende Länder und eine Abschätzung der zu erwartenden Kosten vorzulegen. Der Sicherheitsrat bekundet seine Absicht, Verstöße gegen die Friedensvereinbarung mit Sanktionen wie Reiseverboten oder dem Einfrieren von Vermögenswerten zu belegen und fordert alle Konfliktparteien zur Unterzeichnung und Einhaltung des Friedensabkommens auf. Die Verschlechterung der Beziehungen zwischen Sudan und Tschad werden mit Besorgnis zur Kenntnis genommen und die Regierungen beider Länder aufgefordert, nach dem Abkommen von Tripolis vertrauensbildende Maßnahmen zu ergreifen.	Einstimmige Annahme
Terrorismus	S/PRST/2006/18	25.4.2006	Der Sicherheitsrat verurteilt auf das entschiedenste die terroristischen Bombenanschläge vom 24. April 2006 in Dahab, Ägypten.	
Timor-Leste	S/RES/1677(2006)	12.5.2006	Der Sicherheitsrat verlängert das Mandat des Büros der Vereinten Nationen in Timor-Leste (UNOTIL) bis zum 20. Juni 2006. Der Generalsekretär wird ersucht, bis zum 6. Juni 2006 über die aktuelle Situation vor Ort und die Rolle der Vereinten Nationen nach Ablauf des Mandats der UNOTIL zu informieren, um weitere Maßnahmen ergreifen zu können.	Einstimmige Annahme
Dokumentation des Sicherheitsrats	S/2006/78	7.2.2006	Mitteilung des Präsidenten des Sicherheitsrats über die Aktualisierung des beschreibenden Verzeichnisses der Mitteilungen und Erklärungen des Präsidenten des Sicherheitsrats betreffend Dokumentation und Verfahren (Juni 1993 bis Dezember 2005).	

Wiederkehrende Gedenkanlässe sowie laufende und künftige Jahre und Jahrzehnte der Vereinten Nationen

Internationale Tage

- 27. Jan.** Internationaler Tag des Gedenkens an die Opfer des Holocaust
- 21. Feb.** Internationaler Tag der Muttersprache (UNESCO)
- 8. Mär.*** Tag der Vereinten Nationen für die Rechte der Frau und den Weltfrieden (Internationaler Frauentag)
- 21. Mär.** Internationaler Tag für die Beseitigung der Rassendiskriminierung
- 22. Mär.** Weltwassertag
- 23. Mär.** Welttag der Meteorologie (WMO)
- 4. Apr.** Internationaler Tag zur Aufklärung über die Minengefahr und zur Unterstützung bei Antiminenprogrammen
- 7. Apr.** Weltgesundheitstag (WHO)
- 23. Apr.** Welttag des Buches und des Urheberrechts (UNESCO)
- 3. Mai** Welttag der Pressefreiheit
- 8./9. Mai** Tage des Gedenkens und der Versöhnung zu Ehren aller Opfer des Zweiten Weltkriegs
- 15. Mai** Internationaler Tag der Familie
- 17. Mai** Weltfernmeldetag (ITU)
- 21. Mai** Welttag der kulturellen Vielfalt für Dialog und Entwicklung
- 22. Mai** Internationaler Tag für die biologische Vielfalt
- 29. Mai** Internationaler Tag der Friedenssicherungskräfte der Vereinten Nationen
- 31. Mai** Weltnichtrauchertag (WHO)
- 4. Jun.** Internationaler Tag der Kinder, die unschuldig zu Aggressionsoffern geworden sind
- 5. Jun.** Tag der Umwelt
- 17. Jun.** Welttag für die Bekämpfung von Wüstenbildung und Dürre
- 20. Jun.** Weltflüchtlingstag
- 23. Jun.** Tag des öffentlichen Dienstes
- 26. Jun.** Internationaler Tag gegen Drogenmissbrauch und unerlaubten Suchtstoffverkehr Internationaler Tag der Vereinten Nationen zur Unterstützung der Opfer der Folter

Erster Samstag im Juli

Internationaler Tag der Genossenschaften

- 11. Jul.** Weltbevölkerungstag (UNDP/UNFPA)
- 9. Aug.**** Internationaler Tag der indigenen Bevölkerungen der Welt
- 12. Aug.** Internationaler Tag der Jugend
- 23. Aug.** Internationaler Tag der Erinnerung an den Sklavenhandel und seine Abschaffung (UNESCO)
- 8. Sep.** Weltalphabetisierungstag (UNESCO)
- 16. Sep.** Internationaler Tag für die Erhaltung der Ozonschicht
- 21. Sep.** Internationaler Friedenstag
- 27. Sep.** Welttourismustag (WTO)

Ein Tag in der letzten Septemberwoche

Weltschiffahrtstag (IMO)

- 1. Okt.** Internationaler Tag der älteren Menschen
- 5. Okt.** Welttag der Lehrer

Erster Montag im Oktober

Welttag des Wohn- und Siedlungswesens (Habitat-Tag)

Zweiter Mittwoch im Oktober

Internationaler Tag der Katastrophenvorbeugung

- 9. Okt.** Weltposttag (UPU)
- 10. Okt.** Welttag für psychische Gesundheit
- 16. Okt.** Welternährungstag
- 17. Okt.** Internationaler Tag für die Beseitigung der Armut
- 24. Okt.** Tag der Vereinten Nationen/Welttag der Information über Entwicklungsfragen
- 6. Nov.** Internationaler Tag für die Verhütung der Ausbeutung der Umwelt in Kriegen und bewaffneten Konflikten
- 16. Nov.** Internationaler Tag der Toleranz

Dritter Sonntag im November

Weltgedenktag für die Straßenverkehrsoffer

- 20. Nov.*** Weltkindertag***
- 20. Nov.** Tag der Industrialisierung Afrikas
- 21. Nov.** Welttag des Fernsehens
- 25. Nov.** Internationaler Tag für die Beseitigung der Gewalt gegen Frauen
- 29. Nov.** Internationaler Tag der Solidarität mit dem palästinensischen Volk
- 1. Dez.** Welt-Aids-Tag (WHO)
- 2. Dez.** Internationaler Tag für die Abschaffung der Sklaverei
- 3. Dez.** Internationaler Tag der Behinderten
- 5. Dez.** Internationaler Entwicklungshelfertag für die wirtschaftliche und soziale Entwicklung****
- 7. Dez.** Tag der Internationalen Zivilluftfahrt
- 9. Dez.** Internationaler Tag gegen die Korruption
- 10. Dez.** Tag der Menschenrechte
- 11. Dez.** Internationaler Tag der Berge
- 18. Dez.** Internationaler Tag der Migranten
- 19. Dez.** Tag der Vereinten Nationen für die Süd-Süd-Kooperation
- 20. Dez.** Internationaler Tag der menschlichen Solidarität

Internationale Wochen

- Beginn 21. Mär.** Woche der Solidarität mit den gegen Rassismus und Rassendiskriminierung kämpfenden Völkern
- Beginn 25. Mai** Woche der Solidarität mit den Völkern der Gebiete ohne Selbstregierung
- Beginn 4. Okt.** Internationale Weltraumwoche
- Beginn 24. Okt.** Abrüstungswoche
- Woche, in die jeweils der 11. Nov. fällt**
Internationale Woche für Wissenschaft und Frieden

Internationale Jahre

- 2006** Internationales Jahr der Wüsten und der Wüstenbildung
800. Jahrestag der Mongolei
- 2008** Internationales Jahr der Kartoffel
Internationales Jahr des Planeten Erde

Internationale Jahrzehnte

- 1997–2006** Erste Dekade der Vereinten Nationen für die Beseitigung der Armut
- 2001–2010** Internationale Dekade für eine Kultur des Friedens und der Gewaltlosigkeit zugunsten der Kinder der Welt
Zweite Internationale Dekade für die Beseitigung des Kolonialismus
Dekade zur Zurückdrängung der Malaria in den Entwicklungsländern, insbesondere in Afrika
- 2003–2012** Alphabetisierungsdekade der Vereinten Nationen ›Bildung für alle‹
- 2005–2014** Dekade der Vereinten Nationen ›Bildung für eine nachhaltige Entwicklung‹
Zweite Internationale Dekade der indigenen Bevölkerungen der Welt
- 2005–2014** Internationale Aktionsdekade ›Wasser – Quelle des Lebens‹

- * keine generell gültige kalendermäßige Festlegung
- ** nur während der Internationalen Dekade der indigenen Bevölkerungen der Welt
- *** wird in Deutschland am 20. September begangen
- **** wird in Deutschland als ›Tag des Ehrenamts‹ begangen

ABSTRACTS

Denis M. Tull

Taking the Congolese Challenge. MONUC Illustrates the Limits of Complex Peacekeeping

VEREINTE NATIONEN, Vol. 54, 3/2006, pp. 90–97.

For many years the Mission of the United Nations in the Democratic Republic of Congo (MONUC) has been the subject of sustained criticism. Especially in light of the largely unsatisfying progress of the Congolese peace process, the Mission has been accused of ineffectiveness and even incompetence. The expected EU military intervention, invited by the UN to help MONUC to ensure a secure environment during the elections, seems to confirm this harsh view. Taking into account MONUC's mandate and troop numbers, the article offers a rather positive assessment of the Mission's performance. In contrast to a widely held opinion, MONUC cannot be described as an overall disappointment and only in very specific instances has it failed to accomplish its mandate. The main reasons for the continued precarious situation in the Congo lie in the limited support the mission has received from the international community, notably the wide gap between the tasks given to MONUC and the inadequate means it receives to fulfil these tasks.

Dustin Dehé

No Peace on the Horn of Africa. Growing Tensions Between Ethiopia and Eritrea Make a Failure of UNMEE More Likely

VEREINTE NATIONEN, Vol. 54, 3/2006, pp. 98–103.

Nearly six years after the bloody border war between Ethiopia and Eritrea has ended and nearly four years after the final border arbitration by an independent commission, the peace process between Ethiopia and Eritrea is caught in a political stalemate. While UN troops pa-

trol the border, its demarcation is still subject of ongoing diplomatic tensions. The future of the United Nations Mission in Ethiopia and Eritrea (UNMEE) remains uncertain, as the government in Asmara is impeding on the free movement of UN troops. All the while the threat of another bloody war is looming.

Theresia Degener

Human Rights Protection for Persons with Disabilities. On the Development of a New United Nations Convention on Human Rights

VEREINTE NATIONEN, Vol. 54, 3/2006, pp. 104–110.

Two new human rights conventions are appearing on the horizon of the United Nations, one on enforced disappearances, the other on the rights of persons with disabilities. The latter is the subject of this article, which lays out the background and history of the new draft treaty, the negotiation process, its content, and the issues of conflict. The drafting body has to strike a balance between two important concerns. On the one hand it has to reflect the paradigm shift from the medical to the human rights model of disability and set the normative standards for this change. On the other hand it has to ensure that minimum human rights standards are recognized in situations where disabled persons are most vulnerable, in particularly when the paradigm shift has not yet been undertaken. Another challenge is the ongoing reform process relating to the other existing human rights treaties. The adoption of yet another treaty amidst this process is a delicate issue.

IMPRESSUM

VEREINTE NATIONEN

Zeitschrift für die Vereinten Nationen und ihre Sonderorganisationen. Begründet von Kurt Seinsch. ISSN 0042-384X

Herausgeber: Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen (DGVN), Berlin.

Chefredakteurin: Anja Papenfuß

Redaktionsassistent und DTP: Monique Lehmann

Redaktionsanschrift:

VEREINTE NATIONEN

Zimmerstr. 26/27, D-10969 Berlin,

Telefon 030 | 25 93 75-10; Telefax: 030 | 25 93 75-29,

E-Mail: zeitschrift@dgvn.de

Druck und Verlag: Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG, Waldseestr. 3-5, D-76530 Baden-Baden
Telefon 0 72 21 | 21 04-0; Telefax 0 72 21 | 21 04-27.

Erscheinungsweise: zweimonatlich.

Bestellungen: Abonnementspreis jährlich (6 Hefte) Euro 49,- inkl. MwSt. zuzüglich Versandkosten;
Einzelheft: Euro 10,- inkl. MwSt. zuzüglich Versandkosten.

Bestellungen nehmen entgegen: Nomos Verlagsgesellschaft, Aloisia Hohmann, Telefon 0 72 21 | 21 04-39,
Telefax 0 72 21 | 21 04-43, E-Mail: hohmann@nomos.de
sowie der Buchhandel;

Abbestellungen vierteljährlich schriftlich zum Jahresende.

Zahlungen jeweils im voraus an: Nomos Verlagsgesellschaft, Postbank Karlsruhe, Konto 73 636-751, und Stadtparkasse Baden-Baden, Konto 5-002266.

Für Mitglieder der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen ist der Bezugspreis im Mitgliedsbeitrag enthalten.

Anzeigenverwaltung und Anzeigenannahme: sales friendly, Bettina Roos, Maarweg 48, 53123 Bonn,
Telefon 02 28 | 9 78 98-10, Telefax 02 28 | 9 78 98-20, E-Mail: roos@sales-friendly.de

Die Zeitschrift sowie alle in ihr enthaltenen einzelnen Beiträge und Abbildungen sind urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlags. Dies gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Namentlich gezeichnete Beiträge geben nicht notwendigerweise die Meinung des Herausgebers oder der Redaktion wieder.

DEUTSCHE GESELLSCHAFT FÜR DIE VEREINTEN NATIONEN

Präsidium

Dr. Hans Arnold
Prof. Dr. Kurt Biedenkopf
Dr. Hans Otto Bräutigam
Dr. Eberhard Brecht
Dr. Fredo Dannenbring
Prof. Dr. Klaus Dicke
Bärbel Dieckmann
Hans Eichel
Manfred Eisele
Prof. Dr. Tono Eitel
Joschka Fischer
Hans-Dietrich Genscher
Dr. Wilhelm Höyneck
Prof. Dr. Klaus Hüfner
Prälat Dr. Karl Jüsten
Dr. Dieter Kastrup
Dr. Klaus Kinkel
Matthias Kleintert
Dr. Manfred Kullessa
Dr. Hans-Werner Lautenschlager
Prof. Dr. Klaus Leisinger
Walter Lewalter
Ingrid Matthäus-Maier
Prof. Dr. Jens Naumann
Karl Theodor Paschke
Detlev Graf zu Rantzau
Prälat Dr. Stephan Reimers
Annemarie Renger
Prof. Dr. Volker Rittberger
Dr. Irmgard Schwaetzer
Heide Simonis
Dr. Frank-Walter Steinmeier
Prof. Dr. Rita Süsmuth
Dr. Helga Timm
Prof. Dr. Klaus Töpfer
Prof. Dr. Christian Tomuschat
Dr. Günther Unser
Dr. Hans-Joachim Vergau

Rüdiger Freiherr von Wechmar
Dr. Ernst Ulrich von Weizsäcker
Dr. Richard von Weizsäcker
Heidemarie Wiczorek-Zeul
Prof. Dr. Rüdiger Wolfrum
Alexander Graf York von Wartenburg

Vorstand

Dr. Christoph Zöpel (Vorsitzender)
Prof. Dr. Thomas Bruha (Stellvertretender Vorsitzender)
Ekkehard Griep (Stellvertretender Vorsitzender)
Ana Dujic (Schatzmeisterin)
Detlef Dzembritzki, MdB
Wolfgang Ehrhart
Prof. Dr. Manuel Fröhlich
Armin Laschet
Dr. Wolfgang Münch
Winfried Nachtwei, MdB
Dr. Christian Tams
Karl-Georg Wellmann, MdB

Landesverbände

Prof. Dr. Karl-Heinz Meier-Braun
Vorsitzender, Landesverband Baden-Württemberg
karl-heinz.meier-braun@swr.de
Prof. Dr. Alexander Siedschlag
Vorsitzender, Landesverband Bayern
info@dgvn-bayern.de
Dr. Christine Kalb
Vorsitzende, Landesverband Berlin-Brandenburg
dgvn-bb@dgvn.de
Dustin Dehé
Vorsitzender, Landesverband Hessen
dudehez@hotmail.com

Generalsekretariat

Dr. Beate Wagner, Generalsekretärin
Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen
Zimmerstr. 26/27, D-10969 Berlin
Telefon: 030 | 25 93 75-0; Telefax: 030 | 25 93 75-29
E-Mail: info@dgvn.de | Internet: www.dgvn.de