

# VEREINTE NATIONEN

Zeitschrift für die Vereinten Nationen und ihre Sonderorganisationen  
German Review on the United Nations

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



**Starke UNO.  
Bessere Welt.**

## Srebrenica und die Folgen

### AUS DEM INHALT

**Srebrenica und die schweren Anfänge einer ›neuen Friedenssicherung‹**  
*Norrie MacQueen*

Drei Fragen an **Carla Del Ponte**

**Standpunkt | ›Standby‹: Zeit für die Wiederbelebung einer guten Idee**  
*Ekkehard Griep*

**20 Jahre Srebrenica – Zeit für ein UN-Schutzzonenkonzept**  
*Annette Weerth*

**Wessen Verantwortung, welches Gericht?**  
20 Jahre nach Srebrenica ist die gerichtliche Aufarbeitung  
noch lange nicht abgeschlossen  
*Hannah Birkenkötter*



BWV ·  
BERLINER WISSENSCHAFTS-VERLAG

# 3 15

63. Jahrgang | Seite 97–144  
ISSN 0042–384 X | M 1308 F

# Srebrenica – Cholera – Recht auf Privatheit

Im Juli 2015 jährt sich das Massaker an 8000 bosnischen Muslimen in Srebrenica zum 20. Mal. Die Völkermorde in Ruanda 1994 und in Bosnien 1995 sind zu Symbolen für das Versagen der internationalen Gemeinschaft geworden. Ein Anlass zu fragen, wie es dazu kommen konnte, wer schuld war und was für die Opfer und ihre Familien im Nachhinein getan wurde.

**Norrie Macquoen** ordnet den Fall Srebrenicas historisch ein. Die Hauptursachen für das Versagen der UNPROFOR in Srebrenica sieht er in den negativen Erfahrungen gescheiterter Friedensoperationen, dem Festhalten am traditionellen Modell der Friedenssicherung sowie in unklaren Weisungsbefugnissen. Doch es seien Lehren gezogen worden, die in robusten Mandaten und der ›Schutzverantwortung‹ mündeten. Was immer noch verbessert werden müsste, ist, den Vereinten Nationen schnellen Zugriff auf Ausrüstung und Truppen der Mitgliedstaaten zu ermöglichen. **Ekkehard Griep** regt deshalb in seinem Standpunkt die Wiederbelebung des ›UN Standby Arrangements System‹ an.

Durch die Einnahme Srebrenicas ist das Konzept der Schutzzonen in Verruf geraten. Doch **Annette Weerth** kommt bei ihrer Untersuchung der bisherigen Praxis zu dem Schluss, dass solche Zonen unter bestimmten Voraussetzungen und bei einigen Krisentypen sinnvoll sein können. Die Frage nach der Schuld für die Geschehnisse ist auch heute noch nicht abschließend geklärt. Die meisten Fälle hat das Jugoslawien-Tribunal abgeschlossen, einige Verfahren wurden an bosnische Gerichte übertragen, und in den Niederlanden sind einige Klagen der Hinterbliebenen weiter anhängig. **Hannah Birkenkötter** hat die zahlreichen Gerichtsverfahren ausgewertet – mit dem Ergebnis, dass sich nicht rechtsverbindlich feststellen lässt, ob die UN neben den Niederlanden für den Tod der 8000 bosnischen Muslime verantwortlich sind.

Die Frage nach der Verantwortlichkeit der Vereinten Nationen spielt auch bei der Cholera-Epidemie in Haiti 2010, in deren Verlauf 8000 Menschen starben, eine wichtige Rolle. Zwar beharren die UN auf ihrer Immunität als internationale Organisation, doch fordert **Katarina Lundahl** in ihrem Standpunkt, dass die UN zumindest eine Entschädigungskommission einrichten. Wie die Vereinten Nationen darüber hinaus Haiti helfen, erklärt der Leitende Koordinator für die Bekämpfung der Cholera in Haiti **Pedro Medrano Rojas** im Interview.

In anderen Angelegenheiten bieten die UN ein Forum für die Lösung aktueller Probleme: Nicht zuletzt aufgrund der Snowden-Enthüllungen wurde das neu diskutierte Recht auf Privatheit in den UN gestärkt. Auch wenn Deutschland und Brasilien für ein drittes Fakultativprotokoll zum Zivilpakt keine Mehrheit im Menschenrechtsrat finden konnten, wurde auf ihre Initiative hin der Posten eines Sonderberichterstatters eingerichtet, so **Christiane Hullmann**, **Gudrun Masloch**, **Ingo Niemann** und **Elisa Özbek**.



Ich wünsche eine anregende Lektüre.

Anja Papenfuß, Chefredakteurin  
papenfuss@dgvn.de

# Srebrenica und die Folgen

## Inhalt

Norrie MacQueen <b>Srebrenica und die schweren Anfänge einer ›neuen Friedenssicherung‹</b>	99
Drei Fragen an <b>Carla Del Ponte</b>	105
Ekkehard Griep <b>Standpunkt   ›Standby‹: Zeit für die Wiederbelebung einer guten Idee</b>	106
Annette Weerth <b>20 Jahre Srebrenica – Zeit für ein UN-Schutzkonzept</b>	107
Hannah Birkenkötter <b>Wessen Verantwortung, welches Gericht?</b> 20 Jahre nach Srebrenica ist die gerichtliche Aufarbeitung noch lange nicht abgeschlossen	114
Katarina Lundahl <b>Standpunkt   Die Cholera-Klagen gegen die UN: Nationale Gerichte sind keine Lösung</b>	121
›Das Cholera-Problem in Haiti ist nicht gelöst‹ Interview mit Pedro Medrano Rojas, Leitender Koordinator der Vereinten Nationen für die Bekämpfung der Cholera in Haiti	122
Christiane Hullmann · Gudrun Masloch · Ingo Niemann · Elisa Özbek <b>Das Recht auf Privatheit im digitalen Zeitalter</b> Deutschland und Brasilien engagieren sich für einen besseren Schutz in den UN	125
<b>AUS DEM BEREICH DER VEREINTEN NATIONEN</b>	
<b>Politik und Sicherheit</b>	
Judith Thorn <b>Sicherheitsrat   Tätigkeit 2014</b>	129
<b>Wirtschaft und Entwicklung</b>	
Jörn Birkmann <b>Internationale Strategie für Katastrophenvorsorge   3. Weltkonferenz über die Verringerung des Katastrophenrisikos Sendai 2015</b>	132
<b>Sozialfragen und Menschenrechte</b>	
Stefanie Lux <b>Rechte des Kindes   65. bis 67. Tagung 2014</b>	133
<b>Rechtsfragen</b>	
Anton O. Petrov <b>Völkerrechtskommission   66. Tagung 2014</b>	135
<b>BUCHBESPRECHUNGEN</b>	
<b>DOKUMENTE DER VEREINTEN NATIONEN</b>	
<b>English Abstracts</b>	
<b>Impressum</b>	

# Srebrenica und die schweren Anfänge einer ›neuen Friedenssicherung‹

Norrie MacQueen

**Das Massaker in Srebrenica vom Juli 1995, bei dem rund 8000 Männer und Jungen ums Leben kamen, war der Tiefpunkt der Bemühungen der Vereinten Nationen zur Friedenssicherung nach einer Reihe von vorherigen Fehlschlägen anderer Friedensoperationen. Wie konnte es dazu kommen? Der Beitrag skizziert die Geschehnisse vor und nach der Einnahme der Schutzzone, untersucht die tiefer liegenden Ursachen des Versagens der UN-Mission UNPROFOR und bewertet die Lehren, die im Verlauf der letzten 20 Jahre gezogen wurden.**

Die Geschehnisse in Srebrenica im Osten Bosniens vor 20 Jahren waren der makabre Tiefpunkt einer Reihe von Ereignissen, die die Friedenssicherung nach dem Kalten Krieg in einem kritischen Licht erscheinen lassen. In den zwei Jahren vor Srebrenica waren bereits einige UN-Friedensmissionen in unterschiedlichen Regionen der Welt, vor allem in Afrika südlich der Sahara, wenig erfolgreich oder gar gescheitert. Der größte Einsatz in Somalia, der im April 1992 begann, wurde mit dem Abzug der letzten Truppen im März 1995 aufgelöst. Die wiederholten Bemühungen der Vereinten Nationen, dem Bürgerkrieg in Angola ein Ende zu setzen, blieben erfolglos. Die größte Tragödie spielte sich jedoch in Ruanda im Jahr 1994 ab, wo trotz Präsenz einer UN-Friedensmission mehr als 800 000 Menschen brutal ermordet wurden. Und schließlich, nur ein Jahr später, wurden rund 8000 Männer und Jungen massakriert, während UN-Truppen zusahen; dieses Mal spielte sich das Szenario im Herzen Europas ab.

Dieses Umschlagen von Erfolg zu Misserfolg der UN-Friedenssicherung ereignete sich fast über Nacht. Zu Beginn der neunziger Jahre, inmitten der Euphorie über das Ende des Kalten Krieges, wurde den UN-Interventionen eine neue, positive Zeit vorausgesagt. Die geänderten weltpolitischen Konstellationen brachten neue Anforderungen und Möglichkeiten für die Friedenssicherung mit sich. Die Folge war ein exponentieller Anstieg der UN-Einsätze. Der Unterschied zwischen der Anzahl der UN-Interventionen während des Kalten Krieges und der Zeit danach ist frappant: In den ersten 40 Jahren der UN-Friedenssicherung (zwischen 1948 und 1988) wurden 14 Missionen eingerichtet. Doch in nur fünf Jahren, von 1989 bis 1994, wurden 17 neue Einsätze bewilligt. Dies kann zum Teil darauf zurückgeführt werden, dass die alten Einflussphären des Kalten Krieges,

durch welche die Friedenssicherung aus geopolitisch ›sensiblen‹ Teilen der Welt ausgeschlossen war, nicht mehr existierten. Teilweise lag es aber auch daran, dass die UN nun gefordert waren, mit neuen Konflikten umzugehen, die aus dem Gefüge der Nachkriegszeit herausbrachen. Und obwohl der Ressourcenbedarf enorm hoch war, war die Grundstimmung in den Vereinten Nationen positiv. Diese neuen Herausforderungen wurden als der Preis angesehen, der für die neu gewonnene Bedeutung der Vereinten Nationen zu zahlen war.

Der quantitative Anstieg der Friedenssicherung in den frühen neunziger Jahren brachte gleichzeitig erhebliche qualitative Veränderungen mit sich. Die Grundsätze der ›traditionellen‹ Friedenssicherung, die sich in den fünfziger Jahren bewährt hatten, waren nun kaum noch anwendbar. Die Zustimmung aller Konfliktparteien, die Unparteilichkeit der Friedenstruppen und die Anwendung von Gewalt als letztes Mittel nur zur Selbstverteidigung mögen für Friedensmissionen angemessen gewesen sein, die sich auf militärische Beobachtung beschränkten oder die als Puffer zwischen verfeindeten Staaten dienten. Doch die ›neue Friedenssicherung‹ des internationalen Systems der Nachkriegsära umfasste weitaus mehr Aufgaben. Die truppenstellenden Staaten (Troop Contributing Countries – TCCs) sahen sich mit einer bis dahin nie dagewesenen Bandbreite an Herausforderungen und Dilemmata – sowohl operativ als auch politisch – konfrontiert. Die Mission in Bosnien, insbesondere die Tragödie von Srebrenica, brachten dies auf dramatische Weise zum Vorschein. Können Maßnahmen zur Friedenserzwingung, die gegen eine Partei gerichtet sind, jemals mit ›Friedenssicherung‹ vereinbar sein? Kann von truppenstellenden Staaten erwartet werden, dass sie ihre Streitkräfte verpflichten, in Operationen zu kämpfen, die nicht ihren eigenen nationalen Interessen dienen? Es mag paradox erscheinen, aber dies war insbesondere für gestandene mittelgroße TCCs problematisch, deren Erfahrungen und operative Erwartungen sich auf die minimalistischen Formen von Friedenssicherung der Ära des Kalten Krieges beschränkten. Diese Staaten waren Teil einer ›Friedenssicherungskultur‹, die sich dramatisch wandelte und erhebliche Anpassungen in ihrer künftigen Ausrichtung erforderte. Ein solches Urgestein dieser Form von Friedenssicherung waren die Niederlande, deren Kontingent für die Verteidigung der Schutzzone in Srebrenica im Juli 1995 verantwortlich war.



**Norrie MacQueen**, geb. 1950, ist Honorary Research Fellow und Visiting Lecturer an der School of International Relations der University of St. Andrews, Schottland, Großbritannien.

## Der Beginn der Krise: Die Abspaltung Sloweniens und Kroatiens

Den größten Bedarf an Friedensmissionen hatte der globale Süden, wo sowohl Staaten als auch regionale Systeme vor besonderen Herausforderungen standen. Während des Kalten Krieges war die einzige Friedensmission auf europäischem Boden jene in Zypern (eingesetzt im Jahr 1964 und bis heute vor Ort). In den neunziger Jahren waren die Vereinten Nationen mit dem Zerfall des jugoslawischen Staates konfrontiert. Sowohl das Ereignis als auch der Friedenseinsatz wären einige Jahre zuvor kaum vorstellbar gewesen. Der Zerfallsprozess begann Mitte des Jahres 1991, 72 Jahre nach der Gründung Jugoslawiens, als zwei der wichtigsten föderalen Einheiten, Slowenien im Norden und Kroatien im Westen, ihre Unabhängigkeit erklärten.

Sloweniens Abspaltung wurde relativ schnell nach einem zehntägigen Kampf zwischen nationalistischen Demonstranten und den jugoslawischen föderalen Truppen Ende Juni/Anfang Juli erreicht. Die offensichtliche Leichtigkeit, mit der sich Slowenien abspalten konnte, war jedoch irreführend in Bezug auf den weiteren Zerfall Jugoslawiens. Slowenien befand sich an dem einen Ende des breiten wirtschaftlichen und kulturellen Spektrums Jugoslawiens. Seine Nähe zum westlichen Europa war groß und spiegelte sich unter anderem darin wider, dass es für seine Unabhängigkeit breite diplomatische Unterstützung erhielt. Bezeichnend ist, dass Sloweniens Gesellschaft – für jugoslawische Verhältnisse – weitgehend homogen war. Genau wie in anderen föderalen Einheiten, gab es eine serbische Minderheit, die allerdings im Jahr 1991 lediglich 2,5 Prozent der Gesamtbevölkerung ausmachte. Während sich der Zerfall Jugoslawiens in den darauffolgenden Jahren fortsetzte, erwies sich der Aspekt der ethnischen Zusammensetzung als verlässliches Indiz für das Ausmaß des Konflikts, der mit jeder Sezession einherging.

Die Frage der demografischen Ausgewogenheit bestimmte auch Kroatiens Unabhängigkeitsprozess, der brutaler und komplizierter verlief. Die serbische Minderheit stellte etwa zwölf Prozent der Bevölkerung. Die Wahl des Nationalisten Franjo Tuđman zum kroatischen Präsidenten im Jahr 1990 löste einen Konflikt mit dessen serbischem Amtskollegen in Belgrad Slobodan Milošević aus. Als das kroatische Parlament im Juni 1991 die Unabhängigkeit erklärte, griff die Gewalt schnell um sich. Die bewaffneten Truppen Kroatiens kämpften gegen die jugoslawische Volksarmee (JNA), doch auch irreguläre Truppen beider Seiten bekämpften sich. Ein neuer, unheilvoller Begriff bürgerte sich nun in den Sprachgebrauch ein: ethnische Säuberungen, die auch die Zwangsvertreibung – im schlimmsten Fall ganzer Bevölkerungsgruppen – umfassten.

## Die Vereinten Nationen reagieren: Von Kroatien bis Bosnien

Im Herbst 1991 erreichte die Krise in Kroatien den UN-Sicherheitsrat. Der neu ernannte UN-Generalsekretär Boutros Boutros-Ghali erläuterte eindringlich, dass ein großangelegter Friedenssicherungseinsatz unvermeidbar sei. Dies waren die ersten Schritte hin zu einem Engagement, das sich als lang, qualitativ und für die Vereinten Nationen schädigend erweisen sollte. Der Sicherheitsrat bewilligte die Schutztruppe der Vereinten Nationen (United Nations Protection Force – UNPROFOR) für Kroatien, welche eine Truppenstärke von 14 000 Personen haben würde.<sup>1</sup> In den folgenden zwei Jahren waren die Bemühungen der UN von einem gewissen Erfolg gekrönt. Die Schutzzonen wurden in strategisch günstigen Gebieten errichtet, wo die Opfer ethnischer Säuberungen eine einigermaßen sichere Zuflucht fanden. Die UNPROFOR erfüllte die traditionelle Rolle der Friedenssicherung und begrenzte so zumindest das Ausmaß der Gewalt. Gegen Ende des Jahres 1994 jedoch eskalierten die Kämpfe und die UN sahen, dass die klassische Rolle der Friedenssicherung zunehmend an Bedeutung verlor. Der kroatische Unabhängigkeitskrieg endete im Jahr 1995, doch der Preis war hoch: Mehr als 10 000 Menschen fanden den Tod, 750 000 wurden aus ihrer Heimat vertrieben und waren gezwungen, innerhalb des Landes oder ins Ausland zu flüchten. In der destruktivsten Phase des Krieges war der Einfluss der Vereinten Nationen sehr gering und die Friedenstruppe dazu verbannt, eine Statistenrolle einzunehmen. Aus diesen Erfahrungen hätten einige wichtige Lehren gezogen werden können, etwa dass die traditionelle Friedenssicherung in den ›neuen Kriegen‹ der neunziger Jahre nur eingeschränkt von Nutzen war. Mit dem fortschreitenden Zerfall Jugoslawiens wurde jedoch sehr deutlich, dass man nur wenige Lehren gezogen hatte. Oder, korrekter ausgedrückt, man dachte, dass der weltweite politische Anreiz, die Lehren außer Acht zu lassen, den mit Mühen verbundenen Nutzen, den man aus der Anwendung dieser Lehren haben würde, überwiegen würde.

Die Abspaltung Sloweniens hatte international nur geringe Besorgnis hervorgerufen, die Abspaltung Kroatiens hingegen sehr viel mehr; nun wurden starke Bedenken mit Blick auf die möglichen Konsequenzen laut, sollte Bosnien-Herzegowina denselben Weg einschlagen. Die größte ethnische Gruppe, mehrheitlich bosnische Muslime, machte etwa 43 Prozent der Bevölkerung von vier Millionen aus. Diese konzentrierten sich im Zentrum des Landes sowie in der Hauptstadt Sarajewo. Etwa 31 Prozent der Bevölkerung waren bosnische Serben, die hauptsächlich in den an Serbien angrenzenden ländlichen Gebieten im Norden und Osten lebten. Ob-

Der Aspekt der ethnischen Zusammensetzung erwies sich als verlässliches Indiz für das Ausmaß des Konflikts, der mit jeder Sezession einherging.

In der destruktivsten Phase des Krieges war der Einfluss der Vereinten Nationen sehr gering und die Friedenstruppe dazu verbannt, eine Statistenrolle einzunehmen.

wohl Bosnien-Herzegowina auf relativ gute Beziehungen zwischen den Bevölkerungsgruppen zurückblicken konnte (zumindest im Vergleich zu Kroatien), fürchtete diese Minderheit, bei einer Unabhängigkeit ihre Position zu verlieren. Die Angst wurde zweifelsohne durch die Geschehnisse in Kroatien verstärkt und vom zunehmend scharfen Nationalismus des Milošević-Regimes im serbischen Heimatland angetrieben. Darüber hinaus lebte im westlichen Teil des Landes eine kroatische Bevölkerung, die 17 Prozent der Gesamtbevölkerung Bosniens ausmachte. Genau wie ihre serbischen Nachbarn wurden sie sowohl vom Konflikt in Kroatien als auch von der nationalistischen Rhetorik der Tuđman-Regierung beeinflusst. Somit waren die bosnischen Muslime, obwohl sie die größte Bevölkerungsgruppe stellten, die einzigen, die nicht auf die Unterstützung eines auswärtigen, aber angrenzenden ethnischen ›Mutterlands‹ zählen konnten.

Im April 1992 erklärte der bosnische Präsident Alija Izetbegović die Abspaltung Bosniens von Jugoslawien. Diese Unabhängigkeitserklärung war zwar das Ergebnis eines Referendums, bei dem 99,4 Prozent der Wählerinnen und Wähler für die Unabhängigkeit stimmten, doch andere ethnische Minderheiten hatten den Prozess boykottiert. Die stärksten rivalisierenden Gruppen verfolgten drei gänzlich unterschiedliche politische Ziele: die bosnischen Muslime strebten danach, die nationale Unabhängigkeit zu festigen; die bosnischen Serben waren entschlossen, Bosnien im (serbisch-dominierten) jugoslawischen Rumpfstaat zu behalten; und die bosnischen Kroaten träumten von der Annektierung Bosniens durch den neuen kroatischen Staat. Kurz darauf brachen die Kämpfe aus. Die jugoslawische Armee erhielt von Milošević den Befehl, die sich rasch formierenden bosnisch-serbischen Milizen im Kampf gegen die Streitkräfte des neuen bosnischen Staates zu unterstützen. Dieser gemeinsame serbische Vorstoß nahm rasch rund 70 Prozent des bosnischen Territoriums ein, worauf die bosnisch-serbische Republik (Republika Srpska) gegründet wurde. Diese Landgewinne der Serben wurden auch ermöglicht durch Angriffe bosnischer Kroaten auf bosnische Regierungstruppen im Westen des Gebiets.

Die Vereinten Nationen waren zweifelsohne gezwungen, auf diesen neuen schweren Konflikt im Herzen Europas zu reagieren; angesichts des bestehenden Engagements in Kroatien hatten sie kaum eine andere Wahl. Doch der Druck, der sich seit dem Ende des Kalten Krieges hinsichtlich der Ressourcen im Bereich Friedenssicherung aufgebaut hatte, nahm im Jahr 1992 ein bedenkliches Ausmaß an. Jenseits des Balkans hatten die UN eine beispiellose Anzahl an Friedensmissionen im Einsatz, vier davon – Angola, Kambodscha, Mosambik und Somalia – waren besonders groß und kostenintensiv. Aus diesem Grund war Boutros-Ghali von Beginn an be-

strebt, die Intervention der Vereinten Nationen auf die Entsendung von Militärbeobachtern zu beschränken, in der Hoffnung, dass eine Waffenruhe erwirkt und ein Abkommen ausgehandelt werde.<sup>2</sup> Angesichts der zeitlichen und örtlichen Umstände war dies jedoch ein Himmelfahrtskommando. Der Sicherheitsrat versuchte, einzelne Staaten davon zu überzeugen, sich entweder allein oder im Rahmen europäischer Initiativen der humanitären Notlage anzunehmen.<sup>3</sup> Dies hätte mit einem von Boutros-Ghali Ansätzen zur Lösung der Ressourcenkrise im Bereich Friedenssicherung auf einer Linie gelegen. Zwei Monate zuvor hatte er seine berühmte ›Agenda für den Frieden‹<sup>4</sup> vorgelegt, die unter anderem im Bereich Friedenssicherung eine gerechtere Lastenverteilung zwischen UN und Regionalorganisationen forderte. Vonseiten der großen europäischen Mächte gab es jedoch keine konkreten Zusagen. Somit kam der Sicherheitsrat im September überein, das Mandat der UNPROFOR in Bosnien auszuweiten und von einer Beobachtermission in eine Friedenssicherungstruppe umzuwandeln.<sup>5</sup>

Die Schwäche des traditionellen Modells der Friedenssicherung im Fall Bosnien wurde sofort deutlich: Es gab keinen Frieden, den es zu sichern galt. Die UNPROFOR hatte zwar einen gewissen Einfluss auf die Situation, indem sie Begleitschutz für Hilfslieferungen in abgelegene Gemeinden bot. Doch als Gegenleistung mussten die UNPROFOR-Mitarbeiter von bosnisch-serbischen Milizen oft Erpressung und Demütigung ertragen. Der Versuch, die Präsenz der Friedenssicherungstruppe durch die Einrichtung einer Flugverbotszone zu stärken, die von der NATO gegen die jugoslawischen Luftstreitkräfte durchgesetzt wurde, hatte einen kaum spürbaren Effekt.<sup>6</sup> Die Zurückhaltung des Sicherheitsrats, die sich darin zeigte, dass Größe und Mandat der Mission beschränkt wurden, spiegelte die Präferenzen der TCCs vor Ort deutlich wider. Sowohl zwei ständige Mitglieder des Sicherheitsrats, Großbritannien und Frankreich, als auch zwei Mitglieder der Europäischen Gemeinschaft, Dänemark und die Niederlande, hatten Truppenkontingente bei der UNPROFOR. Keiner dieser Staaten war bereit, seine Truppen eine offensivere Haltung einnehmen zu lassen. Die traditionelle Rolle der Friedenssicherung, obwohl sie

Jenseits des Balkans hatten die UN eine beispiellose Anzahl an Friedensmissionen im Einsatz, vier davon – Angola, Kambodscha, Mosambik und Somalia – waren besonders groß und kostenintensiv.

Die Schwäche des traditionellen Modells der Friedenssicherung im Fall Bosnien wurde sofort deutlich: Es gab keinen Frieden, den es zu sichern galt.

1 Die UNPROFOR wurde mit UN Doc. S/RES/743 v. 21.2.1992 eingesetzt.

2 UN Doc. S/RES/758 v. 8.6.1992.

3 UN Doc. S/RES/770 v. 13.8.1992.

4 UN-Dok. A/47/277-S/2411 v. 17.6.1992.

5 UN Doc. S/RES/776 v. 14.9.1992.

6 Das Flugverbot wurde mit UN Doc. S/RES/781 v. 9.10.1992 verhängt. Auf die Unterstützung durch die NATO einigte man sich erst im März 1993.



In seinem Bericht an den Sicherheitsrat im Mai 1994 erläuterte Boutros-Ghali die Schwierigkeiten, mit denen die UNPROFOR bei der Verteidigung der bosnischen Schutzzonen zu kämpfen hatte. Boutros-Ghalis Bericht war auf einen Großangriff der bosnischen Serben auf die Stadt Goražde gefolgt. Um die Gebiete vollständig sichern zu können, hätte die UNPROFOR um 34 000 Personen aufgestockt werden müssen – in Anbetracht anderer Forderungen nach Friedenssicherungsressourcen und der deutlichen Zurückhaltung potenzieller Truppenstellerstaaten war dies ein unrealistisches Ziel. Da man also weit von dieser Zielmarke entfernt war, war die einzige Möglichkeit, die Schutzzonen zu sichern, eine ›schlanke Option‹ der Truppenaufstockung von etwa 7600 Soldaten. Zudem war man, und dies war ausschlaggebend, auf die ›Zustimmung und Kooperationsbereitschaft der Parteien‹ angewiesen. »Grundsätzlich«, so Boutros-Ghali, war die »effektive Umsetzung des Konzepts der Schutzzonen vom Grad der Zustimmung der Parteien vor Ort« abhängig. Letztlich war die UNPROFOR »für Gefechtseinsätze weder vorgesehen noch ausgerüstet. Darüber hinaus verfügte sie auch zu keiner Zeit über die notwendigen Ressourcen, trotz Luftunterstützung, um die Schutzzonen gegen einen geplanten Angriff zu verteidigen oder einem solchen standzuhalten.« Die grundlegende Schwierigkeit, so der Generalsekretär, lag in dem Missverständnis in Bezug auf die Rolle der UNPROFOR. War ihre Rolle, »eine geografisch festgelegte Schutzzone zu verteidigen oder (...) Anschläge gegen die Zivilbevölkerung, die in dieser Schutzzone lebt, zu verhindern«? Seiner Ansicht nach »meinte der Sicherheitsrat eindeutig Letzteres«. Demzufolge »verteidigte die UNPROFOR die Zivilbevölkerung in den festgelegten Schutzzonen gegen bewaffnete Angriffe und andere feindliche Handlungen mittels der Präsenz ihrer Truppen, und, falls notwendig, mittels Luftangriffen, gemäß der vereinbarten Verfahren.«<sup>9</sup>

den Erfordernissen der Situation keineswegs gerecht wurde, konnte zumindest den Skeptikern zu Hause gut verkauft werden. Paradox war natürlich, dass diese Unentschlossenheit die Situation nur verschlimmerte, denn die bosnischen Serben erkannten diese Schwäche und nutzten sie aus.

### Das Konzept der ›Schutzzonen‹

Um die Gebiete vollständig sichern zu können, hätte die UNPROFOR um 34 000 Personen aufgestockt werden müssen.

Die Tragödie von Srebrenica begann im April 1993. Bei dem Versuch, die sich zuspitzende humanitäre Krise im Osten Bosniens zu bewältigen, »verlangte« der Sicherheitsrat, die Stadt »Srebrenica und die umliegenden Gebiete als Sicherheitszone (zu) betrachten, die von jedem bewaffneten Angriff und jeder anderen feindlichen Handlung freizuhalten ist.«<sup>7</sup> Im darauffolgenden Monat wurden Sarajewo, Bihać, Goražde, Tuzla, Žepa und weitere bosnische Bevölkerungszentren um die Republika Srpska herum auch zu Schutzzonen erklärt. Von Beginn an erwies es sich jedoch als schwierig, die Grenzen abzustecken, geschweige denn zu sichern. Das Konzept der UN-Schutzzone mag in Kroatien mit einem gewissen Erfolg umgesetzt worden sein, doch die ethnische Zusammensetzung in Bosnien entfaltete eine andere, komplexere Dynamik.<sup>8</sup>

Anfang des Jahres 1995 war daher unklar, auf welchen Schutzgrad sich die Bewohner von Srebrenica und anderer Gegenden in der Schutzzone verlassen konnten. Diese Unklarheiten spiegelten nicht nur die Schwäche des Schutzzonenkonzepts wider, sondern auch das fehlende gemeinsame Verständnis darüber, wie die Strategie umgesetzt werden sollte.<sup>10</sup>

### Srebrenica als Versagen einer partnerschaftlichen Friedenssicherung

Srebrenica war für die bosnisch-serbischen Bemühungen, die Republika Srpska zu stärken, eine strategisch wichtige Stadt. Die Kontrolle über die Stadt zu besitzen, war notwendig, um ein geeintes serbisches Gebiet im Osten Bosniens zu schaffen. Zu Beginn des Krieges ging das Gebiet mehrfach in verschiedene Hände über, ab Mai 1992 jedoch, ein Jahr vor

der Ausweisung als Schutzzone, kam es unter die Kontrolle der bosnischen Regierung. Als eine Enklave inmitten eines serbisch-dominierten Hinterlands befand sich die Stadt mehr oder weniger in einem ständigen Belagerungszustand. In den zwei Jahren nach der Ausweisung als Schutzzone schreckte die Präsenz der UNPROFOR allerdings offensichtlich einen potenziellen serbischen Großangriff ab. Die Situation änderte sich Mitte des Jahres 1995, als die bosnisch-serbischen Truppen unter General Ratko Mladić ihre Einsätze in der Region verstärkten. Das niederländische UN-Kontingent in Srebrenica, bekannt als ›Dutchbat‹ (Dutch Bataillon), war seit Anfang des Jahres vor Ort. In vollzähliger Besatzung umfasste die Truppe 780 Personen, 600 davon waren direkt zur Bewachung der Schutzzone eingesetzt. Serbische Angriffe hatten das Kontingent im Laufe des Einsatzes geschwächt, indem Blauhelm-Soldaten, die die Enklave verlassen hatten, daran gehindert wurden, zurückzukehren. Die gut ausgerüsteten bosnisch-serbischen Truppen der ›Drina Corps‹, die sich in der Umgebung aufhielten, hatten hingegen konstant eine Stärke zwischen 1000 und 2000 Personen.<sup>11</sup> Die belastende Situation und das Gefühl, einer ständigen Bedrohung ausgesetzt zu sein, muss die Moral innerhalb der Friedenstruppe zersetzt haben. Auch wenn das Kontingent auf traditionelle Friedenssicherung und nicht Friedenserzwingung ausgerichtet war und trotz ihrer zahlenmäßigen Unterlegenheit konnte das Dutchbat, zumindest potenziell, auf die massive Luftunterstützung der NATO zählen.

Dies war ein Charakteristikum der ›neuen Friedenssicherung‹, die Boutros-Ghali in seiner Agenda für den Frieden vorschlug.<sup>12</sup> Durch Partnerschaften zwischen den Vereinten Nationen und Regionalorganisationen würden die Lasten hinsichtlich der Ressourcen auf mehrere Akteure verteilt werden können, was dringend geboten war. Zudem könnten Partnerschaften entscheidende strategische Fähigkeiten liefern, die in konventionellen Friedensmissionen meist nicht vorhanden sind (etwa Luftstreitkräfte). Allerdings war diese partnerschaftliche Friedenssicherung sowohl aus politischen als auch operativen Gründen in Bosnien nicht unproblematisch. Die UN-Intervention in Bosnien beruhte auf Resolutionen des Sicherheitsrats, wofür die Zustimmung Russlands – ein traditioneller Bündnispartner der Serben – notwendig war. Auch wenn die Feindseligkeit Russlands gegenüber der NATO in den neunziger Jahren noch nicht so ausgeprägt war wie es später der Fall sein würde, war Fingerspitzengefühl gewiss angebracht. Die NATO wiederum war nicht bereit, eine der UN-Mission in Bosnien untergeordnete Rolle zu spielen. Sie wollte zum Beispiel nicht als eine ›regionale Abmachung‹ nach Kapitel VIII UN-Charta angesehen werden. Dadurch hätte sie der Kontrolle des Sicherheitsrats unterstanden (und damit einem möglichen

russischen Veto). Wie NATO-Generalsekretär Willy Claes im Jahr 1994 erklärte, sei das Bündnis »kein Subunternehmer der Vereinten Nationen« in Bosnien.<sup>13</sup> Die Gleichwertigkeit der beiden Organisationen wurde deshalb durch ein zweigleisiges Verfahren gesichert. Demnach mussten beide Organisationen jeglichen Maßnahmen unabhängig voneinander zustimmen, sei es die Luftunterstützung von UN-Personal oder taktische Luftangriffe gegen die eine oder andere Seite des Konflikts. Die Schwierigkeiten, die mit dieser Regelung einhergingen, erschwerten den Schutz Srebrenicas, letztlich mit fatalen Folgen.

Die serbischen Angriffe auf die geschützten Gebiete begannen in den Morgenstunden des 6. Juli 1995 und endeten mit der Einnahme Srebrenicas am Nachmittag des 11. Juli. Die schlimmste Phase des systematischen Mordens, bei dem mehr als 8000 Männer und Jungen getötet wurden, begann zwei Tage später. Während dieser Geschehnisse wurden die wiederholten Forderungen vonseiten des Dutchbats nach Luftunterstützung und gezielten Luftangriffen blockiert oder nicht weitergeleitet. Damit soll nicht gesagt werden, dass die Truppen am Boden keine Fehlentscheidungen getroffen hätten. Die direkte Schuld für die Tragödie war breit gestreut. Doch im Grundsatz war das Versagen auf das System zurückzuführen. Es war tief verankert in dem zeitlich ungelegenen Paradigmenwechsel in der Interventionspolitik, der sich seit Mitte der neunziger Jahre vollzog. Srebrenica geriet mitten in den langsamen und von vielen Akteuren nur zögerlich anerkannten Wechsel weg von den minimalistischen Formen traditioneller Friedenssicherung hin zur Annahme eines Konzepts, das bald als ›Schutzverantwortung‹ bekannt werden würde.

Als Reaktion auf die serbischen Angriffe auf UN-Beobachterposten forderte der Dutchbat-Kommandeur Luftunterstützung an – das erste Mal gegen Mittag des 6. Juli und ein weiteres Mal zwei Tage später. Beide Anfragen wurden vom UN-Stützpunkt in Sarajewo abgelehnt (zufälligerweise von einem niederländischen Staboffizier).<sup>14</sup> Der Grund für die Ablehnung war lehrreich. Die Luftunterstützung

Die NATO war nicht bereit, eine der UN-Mission in Bosnien untergeordnete Rolle zu spielen.

Die wiederholten Forderungen vonseiten des Dutchbats nach Luftunterstützung und gezielten Luftangriffen wurden blockiert oder nicht weitergeleitet.

7 UN Doc. S/RES/819 v. 16.4.1993, Abs. 1.

8 Zu den UN-Schutzonen in Kroatien siehe: [www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/unprof\\_b.htm](http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/unprof_b.htm)

9 Alle Zitate in diesem Absatz aus: UN Doc. S/1994/555 v. 9.5.1994, Abs. 12, 13 und 16.

10 Ausführlicher zum Konzept der Schutzonen: Annette Weerth, in diesem Heft, S. 107–113.

11 UN Doc. A/54/549 v.15.11.1999, Abs. 226, 230 und 235.

12 UN-Dok. A/47/277–S/24111 v. 17.6.1992, Abs. 60–65.

13 Zitiert in: Shashi Tharoor, *United Nations Peacekeeping in Europe*, Survival, 37. Jg., 2/1995, S. 121–134, hier S. 125.

14 UN Doc. A/54/549 v. 15.11.1999, Abs. 243 und 252.

Eine Konsequenz von Srebrenica war, dass das Verhältnis zwischen Friedenssicherung und bewaffneter Durchsetzung humanitärer Standards neu definiert wurde.

wurde als Antwort auf die Angriffe auf UN-Posten angefordert, jedoch nicht, weil die unter UN-Schutz stehende Zivilbevölkerung von serbischer Seite bedroht wurde. Ein militärischer Gegenschlag hätte demzufolge sogar der traditionellen, minimalistischen Friedenssicherungsdoktrin entsprochen. Doch man fürchtete, dass die Situation bei einer militärischen Reaktion, auch wenn sie zur Selbstverteidigung durchgeführt würde, über die sogenannte Mogadischu-Linie hinausgehen würde. Dies war die Grenze zwischen Friedenssicherung und Friedenserzwingung. Der Name geht zurück auf die schleichende stetige Ausweitung der Mission in Somalia (UNOSOM II). Diese Mission endete in einem Desaster, als die Grundsätze der Friedenssicherung aufgegeben wurden und stattdessen eine kriegerische Haltung eingenommen wurde. Die folgenschweren Auswirkungen der jüngsten Fehlschläge von UN-Interventionen durchzogen das gesamte Feld der Friedenssicherung, mit letztlich verheerenden Folgen. Dass die Vereinten Nationen nicht darauf vorbereitet waren, ihre eigenen Schutzzone zu verteidigen, sollte zu diesem Zeitpunkt keine Überraschung mehr gewesen sein. Ein Jahr zuvor hatte Boutros-Ghali vor der »schlanken Option« gewarnt, die bedeute, dass die Sicherheit der Schutzzone nur durch »Zustimmung und Zusammenarbeit« gewährleistet werden könnte.<sup>15</sup> Doch nun wurde selbst der Schutz der Truppen von einer tiefsitzenden Unsicherheit über die Art der Intervention eingeschränkt.

Das nächste Fehlverhalten war noch gravierender und gab den Serben grünes Licht für ihren letzten Angriff. Am frühen Morgen des 11. Juli harrten die Niederländer der Dinge, im Glauben, dass ihrer Forderung nach Luftunterstützung und systematischen Luftangriffen Folge geleistet würde. Aufgrund der Verwirrung über die genaue Anwendung des zweigleisigen Verfahrens blieben die Angriffe jedoch aus. Im Laufe des Tages stellte sich heraus, dass NATO-Flugzeuge ihre Position hielten und auf den letzten Befehl warteten, der jedoch niemals kam. Knapp an Treibstoff waren sie schließlich gezwungen, auf ihre Stützpunkte in Italien zurückzukehren. Dies geschah etwa zu dem Zeitpunkt, als Mladić das Zentrum der Schutzzone erreichte.<sup>16</sup> Ob ein massiver Luftangriff zu jenem Zeitpunkt, beruhend auf klaren Anweisungen, das Geschehene wesentlich verändert hätte, bleibt natürlich Spekulation. Doch die Ereignisse der folgenden Wochen und Monate lasen darauf schließen, dass es etwas geändert hätte.

Auch die Niederländer, die vor Ort im Einsatz waren, trafen falsche Entscheidungen. Die Weigerung, die Waffen zurückzugeben, die man den Truppen der bosnischen Muslime in der Schutzzone abgenommen hatte, schwächte die Verteidigungsfähigkeit erheblich. (Das ukrainische Kontingent der UNPROFOR in der angrenzenden Schutzzone Žepa schlug während der serbischen Angriffe den umgekehrten Weg

ein.<sup>17</sup>) Moralisch unhaltbar war auch der durch UN-Blauhelme erzwungene Abtransport bosnischer Muslime, die auf dem UN-Gelände Schutz suchten.<sup>18</sup> Die Filmaufnahmen, die den niederländischen UN-Kommandeur Tom Karremans dabei zeigen, wie er mit Mladić auf dessen gelungener Einnahme der Schutzzone anstoß, wurden hingegen falsch interpretiert. Doch wie weitreichend diese Fehlentscheidungen wirklich waren, muss im Lichte der nachfolgenden Ereignisse beurteilt werden. Auch wenn dies offensichtlich zu sein scheint, wird leicht übersehen, dass niemand voraussehen konnte, dass das Versagen, die Schutzzone zu verteidigen, ein Massaker in der Größenordnung eines Völkermords zur Folge haben würde.

### Die Nachwirkungen: Friedenserzwingung wird anerkannt

Nachdem die wahren Folgen des Falles von Srebrenica ans Tageslicht gekommen waren, war eine Konsequenz, dass das Verhältnis zwischen Friedenssicherung und bewaffneter Durchsetzung humanitärer Standards neu definiert wurde. Aufgrund der Dynamiken des Krieges in anderen Teilen kamen kurzfristig die serbischen Kampfmaßnahmen im Osten Bosniens, die nach Srebrenica die Stadt Žepa ins Visier nahmen, zum Stillstand. Ein militärischer Durchbruch der kroatischen Truppen im Westen Bosniens, errungen in einer *Ad-hoc*-Allianz mit Regierungstruppen, nahm im Osten den Druck heraus. Ende August provozierten serbische Angriffe auf Sarajewo, das vor Srebrenica größtenteils verschont geblieben war, entschiedene Maßnahmen in Form anhaltender Luftangriffe und Artilleriebombardements, welche die militärischen Einrichtungen der bosnischen Serben systematisch zerstörten. Nun, nach Srebrenica, gab es keine Befangenheit mehr hinsichtlich der »Mogadischu-Linie« und keine Verwirrung in Bezug auf die Anwendung des zweigleisigen Verfahrens. Die internationale Gemeinschaft war nun fest entschlossen, den Krieg in Bosnien mit massiven militärischen Maßnahmen zu beenden.

Als vier Jahre später die ersten Anzeichen in Kosovo darauf hindeuteten, dass sich ein derartiger ethnischer Konflikt wie der bosnische Albtraum wiederholen würde, führte dies zu schnellen und massiven militärischen Maßnahmen der NATO. Es folgte schließlich der Sturz Slobodan Miloševićs in Serbien und später seine Überführung nach Den Haag, wo er sich vor Gericht zu verantworten hatte. In Kosovo wurde die Kette der Ereignisse in Bosnien umgekehrt: Hier folgte die Friedenssicherung auf die robuste Friedenserzwingung, die einen Frieden schuf, der gewahrt werden konnte.

In den Folgejahren wurde die Friedenssicherung einer intensiven Prüfung und konzeptionellen Umgestaltung unterzogen. Gleichzeitig wurden neue

In Kosovo wurde die Kette der Ereignisse in Bosnien umgekehrt: Hier folgte die Friedenssicherung auf die robuste Friedenserzwingung, die einen Frieden schuf, der gewahrt werden konnte.

Formen humanitärer Interventionen ausgearbeitet, die neue moralische und operative Möglichkeiten boten, um mit künftigen ›Bosniens‹ umzugehen. Der ›Brahimi-Bericht‹ aus dem Jahr 2000 behandelte viele der Probleme, die in Srebrenica zutage getreten waren. Insbesondere unterschied er zwischen den Konzepten der ›Neutralität‹ und der ›Unparteilichkeit‹. Die vermeintliche Neutralität der UN-Blauhelme hatte zeitweise Verbrechen gegen die Menschlichkeit möglich gemacht, weil internationale Truppen vor Ort einen Massenmord nicht verhindert hatten. ›Unparteilichkeit‹ sollte die Einhaltung der UN-Charta sowie der Ziele des Mandats einer Mission als Richtlinie für richtiges Verhalten umfassen. Doch dies bedeutet nicht dasselbe wie ›Neutralität‹, wenn darunter die »jederzeitige Gleichbehandlung aller Parteien in allen Fällen, die einer Beschwichtigungspolitik gleichkommen kann« zu verstehen ist. Einige Interventionen, so stellte der Brahimi-Bericht fest, finden in Situationen statt, in denen »die Parteien nicht auf der gleichen moralischen Stufe« stehen; »wenn sich Aggressoren und Opfer eindeutig unterscheiden lassen, können die Friedenssicherungskräfte nicht nur aus operativen Gründen zur Anwendung von Gewalt berechtigt, sondern moralisch dazu verpflichtet sein.«<sup>19</sup> Ein Jahr später ging die Internationale Kommission über Intervention und Staatensouveränität sogar über ein radikal überarbeitetes Friedenssicherungskonzept hinaus und stellte ein Rahmenwerk für zielgerichtete bewaffnete humanitäre Interventionen vor, beruhend auf der ›Schutzverantwortung‹.<sup>20</sup>

Es bleibt natürlich abzuwarten, ob die Interventionsmodelle der Zeit nach Srebrenica vollständig in die internationale Praxis des 21. Jahrhunderts übernommen werden. Die gegenwärtige Situation, mit einem Sicherheitsrat, der wahrscheinlich noch gespaltener ist als jemals zuvor seit den achtziger Jahren, ist vielleicht nicht gerade ermutigend. Doch die Worte von UN-Generalsekretär Kofi Annan in seinem im Jahr 1999 vorgelegten Srebrenica-Bericht hallen nach: »Die wichtigste Lehre von Srebrenica ist, dass jedem vorsätzlichen und systematischen Versuch, ein ganzes Volk zu terrorisieren, zu vertreiben oder zu töten, entschlossen und mit allen nötigen Mitteln entgegengetreten werden muss – mit dem politischen Willen, diese Politik bis zu ihrem logischen Ende durchzuführen.«<sup>21</sup>

15 UN Doc. S/1994/555 v. 9.5.1994, Abs. 6.

16 UN Doc. A/54/549 v. 15.11.1999, Abs. 300.

17 UN Doc. A/54/549 v. 15.11.1999, Abs. 258.

18 UN Doc. A/54/549 v. 15.11.1999, Abs. 348.

19 Alle Zitate in diesem Absatz aus UN-Dok. A/55/305–S/2000/809 v. 21.8.2000, Abs. 50.

20 Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty, Dezember 2001, [www.iciss.ca/report-en.asp](http://www.iciss.ca/report-en.asp)

21 UN Doc. A/54/549 v. 15.11.1999, Abs. 502.

## Drei Fragen an Carla Del Ponte



UN-Foto: Jean-Marc Ferré

**Vor 20 Jahren wurden im Juli 1995 in der Gegend von Srebrenica etwa 8000 bosnische Männer und Jungen getötet. Das später als Völkermord qualifizierte Massaker wurde maßgeblich von der Armee der Republika Srpska unter der Führung von Ratko Mladić verübt, trotz Anwesenheit von Blauhelm-Soldaten. Es gilt als das schwerste Kriegsverbrechen in Europa seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs.**

**Was ist Ihre Erklärung dafür, dass der Völkermord in Srebrenica geschehen konnte?**

Im Wissen, dass – laut den Vereinten Nationen – alle Muslime dort in Sicherheit waren, haben Ratko Mladić und die anderen politischen und militärischen Organe die Vernichtung aller männlichen Muslime geplant und ausgeführt. Das ist Völkermord. Die Blauhelm-Soldaten hatten vor möglichen Gefahren gewarnt und um Hilfe gebeten. Doch die internationale Gemeinschaft hat nichts unternommen. Für Mladić und seine Armee war es somit strategisch einfach, Srebrenica anzugreifen und all diese Zivilpersonen zu töten.

**War das Jugoslawien-Tribunal *in puncto* Aufarbeitung und Bestrafung der Täter erfolgreich, und wie stehen Sie zu Entschädigungsforderungen der Hinterbliebenen der Opfer?**

Der Internationale Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien hat vier Gerichtsverfahren durchgeführt und alle politischen und militärischen Verantwortlichen verurteilt. Wie Sie wissen, ist Slobodan Milošević, der am meisten Verantwortliche für diesen Völkermord, vor seiner Verurteilung gestorben. Die Entschädigungsforderungen sollten nicht an die Staaten gerichtet werden, welche die Blauhelm-Soldaten zur Verfügung gestellt haben, denn sie haben getan, was sie konnten. Da die militärische Unterstützung, die sie angefordert hatten, nicht kam, war es diesen Soldaten nicht zuzumuten, in Srebrenica zu bleiben, im Wissen, dass sie getötet würden. Meiner Ansicht nach sollte Serbien die Opfer entschädigen, denn ich glaube nicht, dass in den UN-Regularien darüber etwas steht.

**Sind die Vereinten Nationen heute besser gewappnet, Massenverbrechen zu verhindern?**

Massenverbrechen zu verhindern, ist nur möglich, wenn im UN-Sicherheitsrat dafür der politische Willen vorhanden ist und die Staaten sich engagieren. Doch der Sicherheitsrat ist ein politisches Gremium, das politische Entscheidungen fällt, die nicht immer im Sinne der Gerechtigkeit ausfallen. Die Politik hat leider manchmal andere Prioritäten, als Verbrechen zu verhindern. Das beste Beispiel dafür ist, was heute in Syrien geschieht. Ich bin Mitglied der Unabhängigen Internationalen Untersuchungskommission zu Syrien. Wir sehen dort, was wir bisher noch nie erlebt haben: die Tragödie eines vierjährigen Krieges, unzählige Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit. Und kein internationaler Gerichtshof ist damit beauftragt, die Täter zur Verantwortung zu ziehen. In Syrien gehen wir sicher einem Völkermord entgegen. Wir ermitteln weiter, aber gegenwärtig herrscht totale Straflosigkeit.

Carla Del Ponte, geb. 1947, ist seit September 2012 Mitglied der Unabhängigen Internationalen Untersuchungskommission zu Syrien. Von 1999 bis 2007 war sie Chefanklägerin des Internationalen Strafgerichtshofs für das ehemalige Jugoslawien sowie von 1999 bis 2003 Chefanklägerin des Internationalen Strafgerichtshofs für Ruanda. Im Jahr 2010 erschienen ihre Memoiren ›Im Namen der Anklage. Meine Jagd auf Kriegsverbrecher und die Suche nach Gerechtigkeit‹.

# ›Standby‹: Zeit für die Wiederbelebung einer guten Idee

Ekkehard Griep



**Dr. Ekkehard Griep,**  
geb. 1960, ist  
stellvertretender  
Vorsitzender  
der Deutschen  
Gesellschaft für die  
Vereinten Nationen  
(DGVN).

Für die Vereinten Nationen sind im Jahr 2015 noch einige Weichenstellungen zu erwarten: Post-2015-Nachhaltigkeitsziele, die Neuvereinbarung globaler Klimaziele und Reformen in der Friedenssicherung. Allein im Handlungsfeld Frieden und Sicherheit stehen in drei voneinander unabhängigen Überprüfungsprozessen die UN-Friedensmissionen, die UN-Friedenskonsolidierungs-Architektur sowie die Umsetzung der Resolution 1325 (2000) zu ›Frauen und Frieden und Sicherheit‹ mit dem Ziel zeitgemäßer Anpassungen auf dem Prüfstand.

Bei der Ausgestaltung der künftigen UN-Friedenssicherung dürfte es dabei um vielfältige Fragen gehen: von geeigneten Wegen und Mitteln zum Schutz der Zivilbevölkerung in Krisenregionen bis zur verstärkten Nutzung von Hochtechnologie (etwa Aufklärungsdrohnen) in UN-Friedensmissionen. Auch die Überwindung des oft kritisierten ›Zwei-Klassen-Peacekeeping‹ (wohlhabende Mitgliedsländer finanzieren, andere stellen Kräfte bereit) wäre einen Lösungsvorschlag wert. Grundlage der Empfehlungen werden die durch eine hochrangige unabhängige Expertengruppe unter dem Vorsitz von José Ramos-Horta erarbeiteten Vorschläge sein. Ob allerdings das – unter Bezugnahme auf den wegweisenden Brahimi-Bericht zur Friedenssicherung aus dem Jahr 2000 – schnell gefundene Etikett ›Brahimi II‹ wirklich passt, wird sich erst noch erweisen: Fundamental neue Erkenntnisse zeichnen sich nicht unbedingt ab.

Allerdings rückt ein Kritikpunkt an der UN-Friedenssicherung erneut in den Blick: die oft lange Dauer bei der Entsendung von Friedensmissionen, mit der Folge einer verzögerten Handlungsfähigkeit in Krisenregionen. Dabei müsste – wenn die Mitgliedsländer ihre in Artikel 25 UN-Charta übernommene Verpflichtung konsequent in die Tat umsetzen, »die Beschlüsse des Sicherheitsrats (...) anzunehmen und durchzuführen« – keine UN-Mission um die Bereitstellung der benötigten Ressourcen bangen. Doch die Erfahrung zeigt: Kräfte und Mittel stehen eben nicht im erforderlichen Umfang oder erst spät bereit. Das wirkt sich besonders nachteilig in der kritischen Anfangsphase von UN-Missionen aus, wenn rasche Präsenz notwendig wäre. Um die Reaktionszeit zu verkürzen, wurde daher bereits in den neunziger Jahren im UN-Sekretariat als eine Art Notbehelf das System der Verfügungsbereitschaftsabkommen (UN Standby Arrangements System – UNSAS) entwickelt; seine Grundzüge sind bis heute gleich geblieben.

Dabei zeigen interessierte und befähigte Mitgliedsländer, bisher auch Deutschland, den UN speziell für die Nutzung in UN-Friedensmissionen bestimmte zivile, polizeiliche oder militärische Fähigkeiten an, die nach der Sicherheitsrats-Mandatierung einer Mission frei-

gegeben werden können. Die Staaten selbst legen dabei die Konditionen fest, wie den personellen Umfang oder die Reaktionszeit. Ein Entsende-Automatismus besteht nicht; in jedem einzelnen Fall bedarf es einer expliziten Freigabe.

Obwohl einige wenige Male aktiviert, blieben die Möglichkeiten des UNSAS im Großen und Ganzen ungenutzt. Ein Grund, den ›Standby‹-Ansatz *ad acta* zu legen? Das wäre allzu resignativ und gliche, gerade in einer Zeit knapper Ressourcen, einer Flucht vor der Aufgabe. Besser sollte dem konzeptionell vernünftigen UNSAS neues Leben, das heißt vor allem glaubwürdige Unterstützung injiziert werden. Es geht dabei nicht nur um die Handlungsfähigkeit in der Friedenssicherung, sondern am Ende auch um die Glaubwürdigkeit der UN im internationalen Krisenmanagement insgesamt.

Denn heute, in einer Phase der kollektiven Friedensbemühungen, die durch rund 125 000 militärische, polizeiliche und zivile Friedenskräfte allein in UN-Missionen gekennzeichnet ist, kommt es auch darauf an, rasch handlungsfähig zu sein. Wie notwendig das ist, zeigt das Beispiel Südsudan: Nachdem der Sicherheitsrat unmittelbar nach Ausbruch offener Gewalt im Dezember 2013 den Umfang der Mission UNMISS um etwa 6000 Personen erhöht hatte, dauerte es Monate, bis die verstärkte Präsenz vor Ort war.

Unter den gegebenen Bedingungen bleibt ›Standby‹ ein attraktiver, da beiderseits vorteilhafter Ansatz: Die UN bereiten angezeigte Fähigkeiten in einer Datenbasis auf und verringern so den Planungsaufwand. Mitgliedsländer bieten Fähigkeiten zwar belastbar an, binden sie aber nicht unmittelbar und entscheiden erst zum gegebenen Zeitpunkt. Im Übrigen muss der UNSAS-Mechanismus keineswegs auf Beiträge einzelner Staaten beschränkt bleiben: Auch regionale Akteure wie die Europäische Union oder die NATO könnten eigene Fähigkeiten in die UN-Datenbasis einspeisen. Auch dies wäre ein Beitrag, der Ressourcenknappheit der UN entgegenzuwirken.

Entscheidend bleibt der politische Wille, die Vereinten Nationen zu unterstützen. Dass die durch Deutschland gegenwärtig in UN-Missionen entsandten 159 Soldaten (entspricht 0,18 Prozent aller in UN-Friedensmissionen eingesetzten 95 000 Soldaten) und 20 Polizeikräfte (entspricht 0,15 Prozent aller derzeit in UN-Friedensmissionen eingesetzten 13 200 Polizeikräfte) das letzte Wort sind, mag man nicht glauben. Insofern scheint es folgerichtig, wenn sich die Regierungsparteien im Koalitionsvertrag zu einer angemessenen Ausstattung der UN-Friedensmissionen bekennen, damit diese ihre Aufgaben erfüllen können. Soweit die Theorie.

# 20 Jahre Srebrenica – Zeit für ein UN-Schutzzonenkonzept

Annette Weerth

**Seit ihrem verheerenden Scheitern in Srebrenica besteht bei den Vereinten Nationen große Zurückhaltung gegenüber der Einrichtung von Schutzzonen in Konfliktgebieten. Dabei zeigen andere Beispiele, dass solche Zonen eine sinnvolle Alternative zum Schutz verfolgter Personen bieten können. Die Gratwanderung zwischen militärischem Eingreifen und neutralem Schutz kann gelingen. 20 Jahre Srebrenica ist ein guter Anlass, um Lehren zu ziehen und ein tragfähiges Konzept für die Zukunft zu erarbeiten.**

## Das Schutzzonenkonzept

### Definition und Entstehung

Seit den neunziger Jahren hat die internationale Gemeinschaft vermehrt Schutzzonen<sup>1</sup> errichtet, um verfolgte Personen innerhalb eines Konfliktgebiets vor Angriffen und schweren Menschenrechtsverletzungen zu schützen und ihre humanitäre Versorgung vor Ort sicherzustellen. Den ersten Versuch einer solchen Schutzzone stellten im Jahr 1991 die ›safe havens‹ dar. Sie wurden von einer amerikanisch geführten Militärkoalition in Nordirak errichtet und später von den UN übernommen. Sie sollten kurdische Flüchtlinge vor irakischer Gewalt schützen, ihre Rückkehr aus Iran und der Türkei ermöglichen sowie die humanitäre Versorgung sicherstellen. Errichtung, Schutz durch Bodentruppen und Luftkontrolle der Militärkoalition erfolgten ohne explizites Mandat des Sicherheitsrats. Allerdings wurden Organisation und Verwaltung der Zonen nach wenigen Wochen mit Zustimmung der irakischen Führung an eine UN-Polizeitruppe abgegeben. Die Militärkoalition hielt sich im Hintergrund weiterhin zum Schutz bereit. Auch wenn die ›safe havens‹ gegen Ende aus Angst vor einem Kurdenstaat von irakischer aber auch türkischer Seite immer wieder angegriffen wurden, konnten sie lange einen hohen Grad an Sicherheit und humanitärer Versorgung gewähren und die Rückkehr tausender Vertriebener aus der Türkei ermöglichen.

Im Jahr 1993 erklärte dann erstmals der UN-Sicherheitsrat während des Bürgerkriegs in Kroatien und Bosnien-Herzegowina sogenannte ›safe areas‹. Sie sollten die bosnischen Muslime vor serbischen Angriffen schützen, die Verteilung der Hilfsgüter ermöglichen und den politischen Friedensprozess fördern. Grundlage bildete eine Resolution nach Kapitel VII UN-Charta, nach der verschiedene Städte als ›safe areas‹ behandelt und alle Angriffe auf und

feindliche Maßnahmen gegen die Gebiete unterbleiben sollten.<sup>2</sup> Eine Zustimmung der Konfliktparteien zu den ›safe areas‹ gab es nicht, teilweise jedoch Entmilitarisierungsabkommen für die Gebiete. Der Schutz und die Organisation der ›safe areas‹ oblag der Friedenstruppe UNPROFOR (United Nations Protection Force; Deutsch: Schutztruppe der Vereinten Nationen). Gleichzeitig waren die Mitgliedstaaten autorisiert, alle notwendigen Maßnahmen zur Unterstützung der UNPROFOR durch Luftangriffe zu ergreifen.<sup>3</sup> Auch wenn die ›safe areas‹ anfänglich Menschenleben gerettet haben, konnten sie den versprochenen Schutz und die humanitäre Versorgung nicht bieten. Angriffe und Blockaden der humanitären Hilfe führten zu unerträglichen Bedingungen. Im Juni 1995 fiel mit Srebrenica die erste ›safe area‹ begleitet von Massendeportationen, schweren Menschenrechtsverletzungen und Misshandlungen. Dem folgte die brutale Einnahme der ›safe area‹ Zepa. Die von der NATO im August begonnenen Luftangriffe kamen für mehr als 8000 bosnische Serben zu spät.<sup>4</sup>

Das jüngste Beispiel einer UN-Schutzzone ist die ›safe humanitarian zone‹ in Ruanda im Jahr 1994.<sup>5</sup> Um dem Massaker der Hutus an den Tutsis und der Massenflucht nach Zaire ein Ende zu bereiten, errichtete eine französisch-senegalesische Militärkoalition auf Grundlage einer Sicherheitsratsresolution im Südwesten Ruandas eine ›safe humanitarian zone‹. Der Sicherheitsrat hatte die Mitgliedstaaten ermächtigt, alle erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, um die humanitären Ziele der Hilfsmission der Vereinten Nationen für Ruanda (UNAMIR) zu erreichen.<sup>6</sup> Nachdem die Übergangsregierung die Kontrolle übernommen sowie einen einseitigen Waffenstillstand erklärt hatte, übergab die Militärkoalition nach



**Dr. iur. Annette Weerth**, geb. 1976, ist seit dem Jahr 2005 im höheren Dienst im Auswärtigen Amt, zuletzt in der Personalplanung der Personalabteilung in der Zentrale in Berlin tätig.

1 Vgl. ausführlich dazu Annette (Weerth geb.) Simon, UN-Schutzzonen – Ein Schutzinstrument für verfolgte Personen?, Heidelberg 2005.

2 UN-Dok. S/RES/819 v. 16.4.1993; UN-Dok. S/RES/824 v. 6.5.1993.

3 UN-Dok. S/RES/836 v. 4.6.1993.

4 Näheres dazu im Beitrag von Norrie Macqueen, in diesem Heft, S. 99–105.

5 Siehe auch das Themenheft ›Lehren aus Ruanda 1994‹, Vereinte Nationen (VN), 2/2014, insbesondere den Beitrag von Manfred Eisele, S. 51–58.

6 UN-Dok. S/RES/929 v. 22.6.1994.

Die von der internationalen Gemeinschaft errichteten Schutzkonzepte sind weder im humanitären Völkerrecht noch in der UN-Charta vorgesehen oder definiert.

zwei Monaten die ›safe humanitarian zone‹ an die UNAMIR. Allerdings konnte die UNAMIR mit der Übergangsregierung die steigenden Feindseligkeiten von Rebellen und wiederbewaffneten Militärs in den Lagern nicht schlichten und musste die Zone am Ende zwangsweise schließen. Dabei kam es zu Massenexekutionen und blutigen Ausschreitungen. Insgesamt konnten die ›safe humanitarian zones‹ aber zeitweise 1,2 bis 1,5 Millionen Vertriebene vor schweren Menschenrechtsverletzungen bewahren, die Verluste unter der Zivilbevölkerung deutlich verringern und einen gewissen humanitären Mindeststandard sichern.

### Konzeptualisierung

Die von der internationalen Gemeinschaft errichteten Schutzkonzepte sind weder im humanitären Völkerrecht noch in der UN-Charta vorgesehen oder definiert. Das humanitäre Völkerrecht kennt zwar verschiedene neutralisierte Orte, die dem Schutz der Zivilbevölkerung vor den Auswirkungen eines Konflikts dienen. Jedoch setzen diese humanitären Zonen die Zustimmung der Konfliktparteien und die Achtung humanitärer Grundsätze durch die Konfliktparteien voraus. Dazu gehören insbesondere Angriffe auf die Zivilbevölkerung und zivile Orte zu unterlassen und humanitäre Hilfe zuzulassen. Ist die Zivilbevölkerung jedoch – wie bei Völkermord, ethnischer Verfolgung oder anderen Verbrechen gegen die Menschlichkeit – wesentliches Ziel des Konflikts, funktionieren diese humanitären Zonen nicht. In dem Fall muss die Schutzzone den Konfliktparteien durch Einnahme des Gebiets und militärischen Schutz aufgezwungen werden.

Auch die bisherigen Regelungen zum Recht von Binnenvertriebenen empfehlen nur Schutzkonzepte im Sinne humanitärer Zonen.<sup>7</sup> Sie zielen auf die Sicherstellung der humanitären Versorgung und den Schutz der Bevölkerung vor den Auswirkungen bewaffneter Auseinandersetzungen ab und setzen maßgeblich auf die Kooperation der Konfliktparteien. In Fällen, in denen die Zivilbevölkerung ausdrückliches Ziel der Auseinandersetzung ist, sind sie keine Lösung.

Ebenso wenig kennt die UN-Charta Schutzkonzepte. Erst mit zunehmender Einbeziehung der Zivilbevölkerung in Konflikte und den Lehren aus Irak, Bosnien und Ruanda erkannten die UN mit militärischem Zwang errichtete Schutzkonzepte als Instrument zum Schutz verfolgter Personen an. Im Jahr 2000 nahm der Sicherheitsrat ›safety zones‹ zum Schutz der Zivilbevölkerung vor Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen als mögliches Schutzinstrument in sein Repertoire ausdrücklich auf.<sup>8</sup> Der UN-Generalsekretär hatte ›safety zones‹ und ›safe corridors‹ in solchen Situationen empfohlen. Als wesentliche Merkmale hatte er ein vor der Errichtung vorhandenes Gewaltpotenzial,

ihre Demilitarisierung und eine Evakuierungsoption genannt.<sup>9</sup> Weitergehende Regeln oder ein Konzept gibt es bei den UN bisher nicht.

## Völkerrechtlicher Rahmen für die Errichtung von Schutzkonzepten

### Resolution nach Kapitel VII

Grundlage für die Errichtung einer Schutzzone ist grundsätzlich eine Resolution des UN-Sicherheitsrats nach Kapitel VII. Nur so können Schutz und humanitäre Versorgung der verfolgten Bevölkerung unabhängig vom Willen der Konfliktparteien sichergestellt werden. Der damit verbundene Eingriff in die Souveränität des Gaststaats ist wegen Artikel 2 Absatz 7 UN-Charta nur bei vom Sicherheitsrat festgestellter Bedrohung des Weltfriedens oder der internationalen Sicherheit nach Kapitel VII gerechtfertigt. Hierzu reicht die Feststellung von Genozid, schweren Menschenrechtsverletzungen, Verbrechen gegen die Menschlichkeit, Kriegsverbrechen und Verletzungen des humanitären Völkerrechts aus.<sup>10</sup>

Die Schutzkonzeptenerrichtung kann entweder wie in Bosnien in Form einer vorläufigen Maßnahme nach Artikel 40 UN-Charta als Neutralisierungsforderung des Sicherheitsrats selbst erfolgen, oder er kann wie in Ruanda die Mitgliedstaaten zur zwangsweisen Neutralisierung und Errichtung der Zone nach Artikel 42 UN-Charta ermächtigen. Die Wahl der Mittel hängt wesentlich von der zu erwartenden Kooperation der Konfliktparteien ab.

Zwar ist die vorübergehende Neutralisierung eines Gebiets nicht ausdrücklich in Artikel 40 UN-Charta genannt. Sie enthält aber typische vorläufige Maßnahmen wie Entmilitarisierung, Truppenrückzug, Unterlassen von Angriffen und Maßnahmen zur Linderung des Leidens. Die Neutralisierungsanordnung sollte durch Überwachungs- und Zwangsmaßnahmen (etwa eine schnelle Eingreiftruppe oder Luftunterstützung) nach Artikel 41 und 42 begleitet werden, um die Umsetzung der Anordnung sicherzustellen. Zudem muss der Sicherheitsrat alles unternehmen (etwa Entmilitarisierung oder den Friedensprozess begleiten), damit die vorübergehende Neutralisierung des Gebiets keine endgültige territoriale Zuweisung vorwegnimmt.

Fehlt die Kooperationsbereitschaft der Parteien von vornherein, kommt wie in Ruanda nur eine Ermächtigung zur zwangsweisen Einnahme, Neutralisierung und Kontrolle des Gebiets nach Artikel 42 UN-Charta in Betracht. Dabei muss der Sicherheitsrat ausdrücklich zur Einnahme des Gebiets und Souveränitätsbeschränkung ermächtigen. Eine allgemeine Autorisierung zu allen notwendigen Maßnahmen zum Schutz der Zivilbevölkerung und zur Sicherstellung der humanitären Hilfe ist mit Blick auf das Interventionsverbot des Artikels 2 Absatz 7

Grundlage für die Errichtung einer Schutzzone ist grundsätzlich eine Resolution des UN-Sicherheitsrats nach Kapitel VII.

UN-Charta nicht ausreichend, um das Schutzzonen-gebiet zu besetzen.

Ist eine Resolution nach Kapitel VII nicht möglich, wäre – sofern man die völkerrechtliche Zulässigkeit unterstützt – wie in Irak ein Rückgriff auf die humanitäre Intervention denkbar. Die von den Befürwortern dieser Eingriffsermächtigung geforderten Voraussetzungen lägen mit den schweren Menschenrechtsverletzungen und Völkermord vor. Eine humanitäre Intervention hätte den Vorteil, dass der politische Wille zum Einsatz des erforderlichen Gewaltpotenzials vorhanden ist und nicht von einer Entscheidung des Sicherheitsrats oder Umsetzung der Mitgliedstaaten abhängt. Klarer Nachteil bleibt aber die geringere Akzeptanz der nicht auf UN-Recht beruhenden Intervention. Eine wie in Irak erfolgte Übergabe der Organisation und Überwachung der Zone an die UN kann zumindest für die Zukunft die Akzeptanz und Unterstützung von Schutzzonen erhöhen. Voraussetzung dafür ist allerdings, dass die Übergabe durch eine Resolution nach Kapitel VII gedeckt ist und im Einvernehmen mit dem Gaststaat erfolgt.

### Verhältnismäßigkeit und humanitäre Grundsätze

Grundsätzlich ist der UN-Sicherheitsrat bei der Ausgestaltung von Maßnahmen nach Kapitel VII frei. Jedoch muss er die Ziele und zwingenden Grundsätze der UN-Charta sowie des allgemeinen Völkerrechts beachten. Bei Schutzzonen können sich vor allem aus dem Verhältnismäßigkeits- und dem humanitären Unterscheidungsgrundsatz Leitlinien zur Ausgestaltung ergeben.

Die Einrichtung einer Schutzzone ist nur verhältnismäßig, wenn sie zeitlich und räumlich beschränkt ist. Der Eingriff in die Souveränität des Gaststaats darf nur so weit wie unbedingt erforderlich zur Zielerreichung sein. Auch sollte die Errichtung oder zumindest Verwaltung der Zone möglichst mit der (stillschweigenden) Zustimmung des Gaststaats erfolgen. Andernfalls steigt wie in Irak die Gefahr von Angriffen auf das Gebiet, weil der Gaststaat einen weitergehenden Souveränitäts- oder Kontrollverlust befürchtet.

Zur Sicherstellung des Schutzes kann – je nach Kooperationsbereitschaft der Parteien – zudem die Anordnung oder Vereinbarung einer Flugverbotszone und einer Sperrzone (exclusion zone) für schwere Waffen um die Schutzzone geeignet und erforderlich sein. In Irak und Bosnien hat dies zumindest zeitweise zu einem Rückgang der Angriffe geführt.

Mit Blick auf den humanitären Unterscheidungsgrundsatz, wonach zu jedem Zeitpunkt zwischen Zivilpersonen und Kombattanten sowie zwischen zivilen und militärischen Objekten zu unterscheiden ist,<sup>11</sup> sollte die Schutzzone möglichst vollständig ent-



Grabsteine an der Völkermord-Gedenkstätte in Potočari in der Nähe von Srebrenica, März 2009.  
Foto: Michael Büker

militarisiert sein. Sie sollte sich auf militärisch uninteressantem Gebiet befinden, klar umgrenzt und gekennzeichnet sein sowie nur Zivilisten beherbergen. Andernfalls ist wie in Ruanda und Irak nicht nur die Sicherheit in den Zonen gefährdet, sondern wird auch die Akzeptanz der Konfliktparteien und des Gaststaats für die Neutralität der Zone schwinden. Dies bedeutet, dass die Organisation vorrangig zivilen Hilfsorganisationen überlassen sein sollte. Die vom Gaststaat in der Regel nicht mehr ausgeübten Ordnungsbefugnisse in der Schutzzone sollten von einer neutralen Friedens- oder Polizeitruppe (Schutzzonenmacht) übernommen werden. Sie kontrolliert, dass nur Zivilpersonen Zugang zur Schutzzone haben, überwacht die Demilitarisierung und stellt sicher, dass die Zone nicht zu Übungszwecken für eine der Kriegsparteien benutzt wird. Die erforderliche Unterstützung durch eine Eingreiftruppe sollte immer von außen und nur im Bedarfsfall kommen.

Insgesamt muss im Einzelfall abgewogen werden, inwieweit die Sicherheit in der Schutzzone eine klare Begrenzung zulässt oder die Ordnungsbefugnisse be-

Die Einrichtung einer Schutzzone ist nur verhältnismäßig, wenn sie zeitlich und räumlich beschränkt ist.

<sup>7</sup> Asian-African Legal Consultative Committee, Report and Selected Documents of the Thirty-Third Session, Tokyo, 17.–21.1.1991, S. 148ff.; Art. 14 (3) London Declaration of International Principles on Internally Displaced Persons, ILA Res. No. 17/2000: 69 ILA, Conference Report (2000).

<sup>8</sup> UN-Dok. S/RES/1296 v. 9.4.2000.

<sup>9</sup> UN-Dok. S/1999/957 v. 8.9.1999, Empfehlung 39; UN Doc. S/1998/883 v. 2.9.1998, Abs. 22ff.

<sup>10</sup> UN-Dok. S/RES/1296 v. 19.4.2000, Abs. 5.

<sup>11</sup> Vgl. Art. 48 und 58 lit. a) Zusatzprotokoll I zu den Genfer Konventionen.

Die administrativen Befugnisse und Pflichten der Schutzzonentruppe ergeben sich vor allem aus ihrem Mandat und/oder einer etwaigen Vereinbarung mit dem Gaststaat.

reits einer Friedenstruppe übergeben werden können. Insbesondere die Entmilitarisierung wurde in der Praxis weniger streng gehandhabt, um der flüchtenden und häufig aufständischen Bevölkerung nicht Mut und Verteidigungsmöglichkeit zu nehmen. Solche Eingeständnisse bei der Neutralität erfolgten aber in der Regel auf Kosten der geringeren Akzeptanz der Schutzzone und einer stärkeren zwangsweisen Durchsetzung.

### Befugnisse der Schutzzonentruppe

Die administrativen Befugnisse und Pflichten der Schutzzonentruppe ergeben sich vor allem aus ihrem Mandat und/oder einer etwaigen Vereinbarung mit dem Gaststaat. Darin werden idealerweise ausdrücklich die hoheitlichen Aufgaben zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung übertragen; dazu gehören etwa die Einschränkung der Bewegungsfreiheit der Bevölkerung, Kontrollen der Zonengrenzen oder Entwaffnung von Personen und die dazu erforderlichen Zwangsbefugnisse. Ergänzend können aus dem Selbst- und Mandatsverteidigungsrecht sowie dem Recht auf Nothilfe gegenüber der Bevölkerung solche Befugnisse abgeleitet werden, die zur eigenen Verteidigung, zum Schutz der Bevölkerung oder des Hilfspersonals unbedingt erforderlich sind. Das sind vor allem Maßnahmen der Gefahrenabwehr wie Abwehr von Angriffen, Verhinderung von Feindseligkeiten innerhalb der Bevölkerung oder gegenüber humanitären Helfern.

Hat die Schutzzonentruppe aufgrund gewaltsamer Einnahme der Zone beziehungsweise aufgrund unzureichender Macht des Gaststaats die effektive Kontrolle über das Gebiet oder hat sie diese vom Gaststaat übertragen bekommen, können sich zusätzliche Eingriffsbefugnisse aus den besatzungsrechtlichen Regelungen der Haager Landkriegsordnung (HLKO) und der Vierten Genfer Konvention (GK IV) ergeben. Diese verpflichten die Truppe dazu, öffentliche Ordnung und öffentliches Leben wiederherzustellen und aufrechtzuerhalten sowie die humanitäre und medizinische Versorgung zu gewährleisten. Insgesamt sollten im Interesse der Rechtssicherheit und klaren Verantwortungsverteilung die verwaltungsrechtlichen Eingriffsbefugnisse der Schutzzonentruppe im Mandat oder – noch besser – in einer Vereinbarung mit dem Gaststaat geklärt werden.

### Pflichten der Schutzzonentruppe

Wie bei Flüchtlingslagern im eigenen Land ist die Schutzzonenmacht völkerrechtlich verpflichtet, einen menschenrechtlichen Mindeststandard an Schutz, humanitärer Versorgung und Freiheitsrechten zu gewährleisten. Besondere Einschränkungen ergeben sich aus Sicherheitsgründen und einem begrenzten Zugang zu Mitteln.

Mandat, mögliche Vereinbarung mit dem Gaststaat und Zielrichtung der Schutzzone beauftragen

die Schutzzonenmacht in der Regel, Schutz und humanitäre Versorgung der Schutzzonenbevölkerung sicherzustellen. Diese Verpflichtung wird durch allgemeine völkerrechtliche Regelungen konkretisiert und ergänzt, soweit die Schutzzonenmacht bei der Sicherung der Zone hoheitliche Befugnisse in Form der Verteidigung, Überwachung oder auch im Rahmen der öffentlichen Sicherheit wahrnimmt.

Grundlegende Normen sind das zwingende Völkermordverbot und – soweit die Schutzzonenmacht effektive Kontrolle über das Schutzzonengebiet ausübt – die besatzungsrechtlichen Schutzpflichten (Artikel 27 GK IV in Verbindung mit Artikel 47 GK IV). Ferner können sich ergänzend beziehungsweise subsidiär aus den völker- und gewohnheitsrechtlich verankerten Menschenrechten besondere Pflichten für die Schutzzonenmacht ergeben. Eine solche extritoriale Anwendung der Menschenrechte ist allgemein anerkannt.<sup>12</sup> Dies gilt nicht nur, wenn wie in Ruanda und Irak eine Truppe mit robustem Mandat (peace enforcement) das Gebiet zwangsweise kontrolliert, sondern auch, wenn eine Truppe mit traditionellem Mandat (peacekeeping) wie in Bosnien auf der Grundlage einer Vereinbarung mit dem Gaststaat oder dessen Duldung in der Schutzzone hoheitliche Befugnisse zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung wahrnimmt (etwa Kontrolle der Schutzzonengrenzen/bestimmter Gebiete, Entwaffnung, Sicherstellung humanitärer Versorgung, Verteidigung gegen Angriffe). Die humanitären und menschenrechtlichen Verpflichtungen werden zudem durch die in den letzten Jahren erarbeiteten Grundsätze zum Schutz von Binnenvertriebenen konkretisiert.

Inhaltlich muss die Schutzzonenmacht vor allem den physischen Schutz der Zonenbevölkerung vor Angriffen von außen und internen Gewalttätigkeiten sowie durch humanitäre Missstände gewährleisten. Dies kann auch eine Evakuierungspflicht oder ausnahmsweise eine Pflicht zur Aufrechterhaltung der Schutzzone bedeuten, etwa wenn ihre Auflösung zu gefährlich ist. Sowohl die Verhinderungspflicht des Völkermordverbots als auch die Schutzpflicht im Besatzungsrecht und das Recht auf Leben enthalten solch positive Schutzpflichten, sofern zumindest teilweise hoheitliche Gewalt über ein Territorium ausgeübt wird.

Aus der besatzungsrechtlichen Schutzpflicht, aber auch dem anerkannten Menschenrecht auf Nahrung, Unterkunft und medizinische Versorgung sowie dem Folterverbot ergibt sich darüber hinaus die Pflicht, die humanitäre und medizinische Versorgung sicherzustellen. Diese beinhaltet auch eine positive Schutzpflicht, den Transport humanitärer Hilfsgüter durch Begleitschutz oder die Aufhebung von Blockaden sowie die Wasser- und Stromversorgung sicherzustellen oder im Einzelfall die eigenen medizinischen Einrichtungen für die Bevölkerung zu öffnen.

Inhaltlich muss die Schutzzonenmacht vor allem den physischen Schutz der Zonenbevölkerung vor Angriffen von außen und internen Gewalttätigkeiten sowie durch humanitäre Missstände gewährleisten.

Ebenso ergibt sich aus der Achtung der Menschenwürde, dem Verbot unmenschlicher Behandlung sowie dem Besatzungsrecht die Verpflichtung, Person, Ehre, Familienrechte, religiöse Überzeugung, Gepflogenheiten und Gebräuche zu schützen beziehungsweise diesen Raum zu geben. Einschränkungen sind möglich, falls infolge des Kriegszustands beziehungsweise der Sicherheit (etwa bezüglich politischer Tätigkeit) notwendig.

Weiterhin darf die Schutzzonenmacht die Bewegungsfreiheit der Bevölkerung im sicheren Gebiet, aber auch über dessen Grenzen hinaus nicht unnötig einschränken beziehungsweise muss Maßnahmen wie Kontrollen ergreifen, um diese weitestgehend zu gewährleisten. Aus besatzungsrechtlicher Schutzpflicht, Menschenrechten und Völkermordverbot muss sie grundsätzlich auch die Zuflucht in die Schutzzone gewähren, die Rückkehr in Heimatgebiete und möglichst auch die Flucht aus der Schutzzone etwa durch sichere Korridore oder die Bereitstellung des Transports ermöglichen.<sup>12</sup> Ausnahmen sind nur bei überwiegenden Sicherheitsbedenken möglich, etwa bei Überfüllung oder militanten Tätigkeiten der Zufluchtsuchenden.

Auch wenn die Schutzzonentruppe über ihr Mandat hinaus aus dem allgemeinen Völker- und Gewohnheitsrecht zu weitgehenden Schutzmaßnahmen verpflichtet ist, bleibt der Umfang der Pflicht wesentlich von der Kooperationsbereitschaft der Konfliktparteien beziehungsweise den der Schutzzonenmacht zur Verfügung stehenden (Zwangs-)Mitteln abhängig. Überlebenswichtige Versorgung und Schutz können schnell (gerade in Enklaven wie in Bosnien) unmöglich werden. Entscheidend ist dann, dass die grundlegenden Rechte zwangsweise etwa durch Einrichtung von Schutzkorridoren beziehungsweise Aufhebung von Blockaden durchgesetzt und nicht zuletzt auch der Schutz der Schutzzonenmacht und humanitären Helfer gewährleistet werden können.

### Verantwortung des UN-Sicherheitsrats

Schutzzonen sind damit nur umsetzbar, wenn der Sicherheitsrat bereits bei deren Errichtung die erforderlichen Zwangsmittel genehmigt und diese dann auch zur Verfügung stellt oder durch Truppenstellerabkommen mit Mitgliedstaaten nach Artikel 43 UN-Charta sicherstellt. Die Ermächtigung unter Kapitel VII zu »allen erforderlichen Maßnahmen« zum Schutz der Bevölkerung beziehungsweise zur Sicherstellung der humanitären Hilfe wie in Ruanda ist hinreichend weitgehend. Jedoch wäre eine Konkretisierung der zur Verfügung stehenden Instrumente (etwa Errichtung von Schutzkorridoren, Entmilitarisierung, Flugverbot) zur Vermeidung von Unklarheiten sinnvoll.

Der Sicherheitsrat muss zudem die Menschenrechtslage in den Schutzzonen fortwährend beobachten, um gegebenenfalls entsprechende Anpassungen

der zur Verfügung stehenden Mittel und Handlungsoptionen zu veranlassen oder auch die Schutzzone zu schließen, wenn der Mindeststandard nicht mehr gewährleistet ist. Dies kann er durch Berichtspflichten der Schutzzonentruppe, der beteiligten Mitgliedstaaten, aber vor allem durch unabhängige und spezialisierte UN-Organen wie Beobachtertruppen, den UN-Generalsekretär, Sonderbeauftragte für die Region oder Sonderberichterstatter für Menschenrechte/Binnenvertriebene tun. Enthalten ihre Berichte Hinweise auf eine offensichtlich unzureichende Sicherheit oder humanitäre Versorgung und dringende Handlungsempfehlungen, darf der Sicherheitsrat diese nicht unbeachtet lassen.

Eine entsprechende Pflicht zur Beobachtung und Anpassung der Maßnahmen ergibt sich aus dem zwingenden Effektivitätserfordernis und dem Grundsatz von Treu und Glauben sowie der zwingenden Pflicht, Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und schwere Verletzungen des Rechts auf Leben zu verhindern. Der Sicherheitsrat darf die Verteidigungsfähigkeit eines Staates durch Neutralisierung und Entmilitarisierung des Schutzzonengebiets nur so lange beschränken, wie die Maßnahme auch geeignet ist, der Friedenssicherung zu dienen, das heißt ein Mindeststandard an humanitärer Versorgung und Menschenrechten in der Schutzzone gewährleistet ist. Ist das nicht mehr der Fall, müsste der Rat dies entsprechend zwangsweise durchsetzen, Fluchtmöglichkeiten gewähren oder die Bevölkerung sich selbst verteidigen lassen.

### Gründe für das Scheitern der Schutzzone in Srebrenica

In Bosnien, insbesondere in den Schutzzonen Srebrenica und Zepa, wo der menschenrechtliche Mindeststandard und Schutz in keiner Weise eingehalten werden konnte, bestanden sowohl bei der Ausgestaltung der Schutzzone als auch ihrer Umsetzung erhebliche Mängel. Das Hauptproblem war, dass der abnehmenden Kooperationsbereitschaft der Konfliktparteien unzureichende Zwangsbefugnisse der Schutzzonenmacht UNPROFOR gegenüber standen. Diese wären nötig gewesen, um Angriffe abzuwehren, Blockaden der humanitären Konvois aufzuheben und dadurch die Versorgung mit Hilfsgütern und Munition sicherzustellen oder um Schutzkorridore für die Evakuierung der Bevölkerung abzusichern. Das Selbstverteidigungs- und Nothilfe-

Schutzzonen sind nur umsetzbar, wenn der Sicherheitsrat bereits bei deren Errichtung die erforderlichen Zwangsmittel genehmigt und diese auch zur Verfügung stellt.

Das Hauptproblem war, dass der abnehmenden Kooperationsbereitschaft der Konfliktparteien unzureichende Zwangsbefugnisse der Schutzzonenmacht UNPROFOR gegenüber standen.

<sup>12</sup> Grundlegend: *Banković and Others v. Belgium and 16 other Contracting States*, EGMR, 12.12.2001, Appl. No. 52207/99; bestätigend *Al-Skeini and Others v. United Kingdom*, EGMR, 7.7.2011, Appl. No. 55721/07; *Issa and Others v. Turkey*, EGMR, 16.11.2004, Appl. No. 31821/96.

<sup>13</sup> Vgl. UN Doc. S/1994/1389 v. 1.12.1994, Abs. 53.

Trotz wiederholter Hinweise auf katastrophale humanitäre Bedingungen unterließ der Sicherheitsrat weitere Schritte.

recht der UNPROFOR sowie ihre leichte Bewaffnung und geringe Truppenstärke<sup>14</sup> reichten dafür nicht aus.

Gleichzeitig nutzte die Staatengemeinschaft aber auch die genehmigten (Zwangs-)Mittel nur unzureichend. Die vom Sicherheitsrat eigens für den Schutz der Schutzzonen autorisierte Truppenverstärkung für die UNPROFOR von 7600 wurde kaum zur Hälfte erreicht. Auch der Einsatz der zur Verfügung stehenden Luftunterstützung durch die NATO wurde durch ein unklares Mandat, komplizierte Abstimmungsverfahren und eine restriktive Handhabung nicht hinreichend genutzt. Mehrfache Forderungen nach Luftunterstützung durch die UNPROFOR kurz vor der Einnahme Srebrenicas blieben folgenlos. Zudem wird teilweise hinterfragt, ob UNPROFOR ihr Selbstverteidigungsrecht immer voll ausgeschöpft hat.<sup>15</sup>

Eine unvollständige Entmilitarisierung und unklare Begrenzung der Schutzzone provozierten Angriffe auf die Schutzzone. Es fehlte an einem klaren Evakuierungs- und Verteidigungsplan. Mandat und Aufklärung der Schutzzonentruppe über Konzept und seine Grenzen waren unzureichend. Nicht zuletzt sorgten aber auch komplizierte und lange Berichtswege für lückenhafte oder verspätete Unterrichtung des Sicherheitsrats. Insbesondere kurz vor Einnahme der Schutzzone Srebrenica fehlte ihm ein hinreichendes Bild der akuten Bedrohungslage.<sup>16</sup> Gleichzeitig berücksichtigte der Sicherheitsrat die Informationen der von ihm beauftragten UN-Organen unzureichend. Trotz wiederholter Hinweise des UN-Generalsekretärs und des Sonderberichterstatters für Menschenrechte auf katastrophale humanitäre Bedingungen sowie eindringlicher Forderungen nach weiteren Schutz- oder Evakuierungsmaßnahmen unterließ er weitere Schritte.<sup>17</sup>

## Ausblick

Schutzzonen im Konfliktgebiet können eine sinnvolle Ergänzung des Schutzes verfolgter Personen sein. Sie können so in ihrem gewohnten Lebensraum bleiben und müssen nicht den gefährlichen Weg samt Rückkehrschwierigkeiten in weiter entfernte Gebiete oder ins Ausland antreten. Schutzzonen können eine Friedenslösung mit allen Parteien vereinfachen und einer Konfliktverlagerung auf andere Gebiete vorbeugen.

Allerdings können Schutzzonen nur eine vorübergehende Lösung sein. Sie sind mit einem Eingriff in die Souveränität des Gaststaats verbunden und können meist nur für einen kleinen Teil der Bevölkerung ein sehr geringes Maß an Sicherheit und humanitärer Versorgung sicherstellen. Sie sind zudem nicht für jeden Konflikt mit Massenfluchtbewegungen und humanitärem Leid geeignet. Sie bergen immer die Gefahr der faktischen Einflussnahme auf die Konfliktlösung, indem eine Konfliktpartei geschützt

wird, und erfordern – je nach Kooperationsbereitschaft und militärischer Stärke der Konfliktparteien – erhebliche militärische Ressourcen. Die Zurückhaltung der Staatengemeinschaft im Hinblick auf Schutzzonen in Konflikten wie Libyen und Syrien, wo es um den Sturz eines hochbewaffneten Regimes geht, ist insofern verständlich.

Eine Schutzzone wäre, ob gewollt oder nicht, eine Unterstützung des Regimegegners und damit des undemokratischen Regimewechsels. Sie würde Regimegegner, deren Anführer in Syrien selbst eine solche Schutzzone gefordert haben, um sich und möglichen Deserteuren Zuflucht vor syrischen Angriffen zu bieten, schützen und damit die Neutralität und Akzeptanz der Schutzzone durch das Regime von Beginn an zunichtemachen. Dies umso mehr bei vorangegangener Unterstützung durch Waffenlieferungen oder Ausbildung.

Die faktische Unterstützung des undemokratischen Regimewechsels ist zudem völkerrechtlich nicht unbedenklich. Dies hat zuletzt die Diskussion um die Flugverbotszone in Libyen, die von den Regimegegnern gefordert worden war und faktisch auch ihrem Schutz gedient hat, gezeigt.

Vor allem aber wäre ein unübersehbares Maß an militärischer Gewalt erforderlich, um eine solche Zone tatsächlich vor Angriffen zu sichern und mit den gleichzeitig einzurichtenden Schutzkorridoren für humanitäre Hilfe und Fluchtmöglichkeiten kaum zu stemmen. Die militärische Stärke, massive Luftabwehr, anspruchsvollen Waffenarsenale der syrischen Streitkräfte und Widerstandsfähigkeit des syrischen Regimes würden einen weitaus massiveren und längeren Einsatz als gegen Libyen bedeuten.

Eher geeignet erscheinen Schutzzonen deswegen in stärker ethnischen Auseinandersetzungen wie in Südsudan, wo es nicht um einen direkten Kampf gegen ein hochgerüstetes Regime geht. Zwar hat die Staatengemeinschaft bisher aus gutem Grund vermieden, Camps der UN-Mission in Südsudan (UNMISS), in die sie Verfolgte aufgenommen und ihnen Schutz geboten hat, als Schutzzonen zu proklamieren. Zum einen sind die Orte bisher nicht dazu ausgerichtet, dauerhaft eine weitere Flut an Personen aufzunehmen und zu versorgen. Zum anderen zeigen bisherige Angriffe auf die Gebiete, dass die bereits brüchige Kooperationsbereitschaft der Konfliktparteien schwinden könnte und Angriffe auf UN-Lager sich mehren könnten. Mit einem robusten militärischen Engagement wäre der verlässliche Schutz und die humanitäre Versorgung der Gebiete denkbar. Aber auch das bisherige Modell – Schutz neutraler Orte ohne ausdrückliche Schutzzonenklärung – erscheint eine interessante Alternative, um die Kooperationsbereitschaft der Konfliktparteien zu erhalten. Voraussetzung hierfür ist jedoch, dass das Offenlassen nicht dazu dient, der vollen Schutzverantwortung zu entkommen.

Schutzzonen können meist nur für einen kleinen Teil der Bevölkerung ein sehr geringes Maß an Sicherheit und humanitärer Versorgung sicherstellen.

Schutzzonen bleiben immer nur eine Ergänzung des Schutzsystems für verfolgte Menschen. Die Staatengemeinschaft muss nicht nur im konkreten Konflikt abwägen, welche Form des Schutzes sinnvoll und realistisch ist. Sondern sie muss auch alles daran setzen, immer eine Flucht ins Ausland oder in sichere Gebiete im Heimatland offen zu lassen. Die Flucht in Schutzzonen ist kein Verzicht auf das Recht auf Asyl. Schutzzonen dürfen aufgrund ihrer geringen Kapazität nicht als die Flüchtlingseigenschaft ausschließende interne Fluchtmöglichkeit gewertet werden.

## Empfehlungen

Für Situationen, in denen Schutzzonen eine sinnvolle Rolle spielen können, sollten die UN ein hinsichtlich Einsatz, Errichtung und Sicherung detailliertes Schutzkonzept formulieren, das im konkreten Einsatz durch klare Mandate und Verantwortungszuweisung ergänzt wird. Eckpunkte sollten sein:

1. Eine Schutzzone setzt die Bedrohung der internationalen Sicherheit und des Weltfriedens nach Artikel 39 UN-Charta durch Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit oder Kriegsverbrechen und eine dadurch verursachte Verfolgung der Zivilbevölkerung oder eines Teiles von ihr voraus. Massenflucht reicht nicht aus.
2. Schutzzonen sollten über Resolutionen nach Kapitel VII errichtet werden und von Beginn an über ein vom Sicherheitsrat autorisiertes und gewährleistetes Gewaltpotenzial verfügen, um erforderlichenfalls Schutz und humanitäre Versorgung zwangsweise sicherzustellen. Der Sicherheitsrat sollte sie möglichst durch Flugverbots- und Sperrzonen für schwere Waffen sowie die Möglichkeit von Schutzkorridoren zur Gewährleistung humanitärer Hilfe und Flucht ergänzen. Gleichzeitig sollte immer die weitestgehende Kooperation mit den Parteien gesucht werden.
3. Die temporäre Natur der Schutzzone muss herausgestellt und durch Friedensgespräche abgesichert werden. Nur so kann Misstrauen abgebaut und Akzeptanz geschaffen werden, dass die Schutzzone keine Vorwegnahme einer territorialen Konfliktlösung oder Unterstützung einer der Konfliktparteien bedeutet.
4. Bei der Wahl des Ortes sollten Ballungszentren mit entsprechender Infrastruktur sowie Grenznähe und gute Versorgungswege berücksichtigt werden, um humanitäre Hilfe und eine etwaige Flucht zu erleichtern.
5. Zur Wahrung der Neutralität ist die Schutzzone weitestgehend zu entmilitarisieren und zu begrenzen. Feste militärische Einrichtungen in der Schutzzone sind zu vermeiden. Die Organisation der Schutzzone sollte vor allem durch humanitäre Organisationen wie dem Internationalen Komitee vom Roten Kreuz oder dem Hohen Flüchtlingskommissar im Einvernehmen mit dem Gaststaat erfolgen; die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit durch eine Friedens- oder Polizeitruppe. Schutz und humanitäre Hilfe muss durch eine außenstehende Eingreiftruppe/Luftunterstützung und nur im Einzelfall sichergestellt werden.

tee vom Roten Kreuz oder dem Hohen Flüchtlingskommissar im Einvernehmen mit dem Gaststaat erfolgen; die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit durch eine Friedens- oder Polizeitruppe. Schutz und humanitäre Hilfe muss durch eine außenstehende Eingreiftruppe/Luftunterstützung und nur im Einzelfall sichergestellt werden.

6. Die Schutzzonenmacht ist im Rahmen der in der Schutzzone zugewiesenen hoheitlichen Aufgaben gemeinsam mit dem Gaststaat für die Einhaltung eines menschenrechtlichen Mindeststandards verantwortlich. Ein UN-Katalog zu den Rechten der Schutzzonenbevölkerung wäre sinnvoll.
7. Der Sicherheitsrat muss die Kontrolle darüber behalten, wie die Schutzzone errichtet, aufrechterhalten und ausgestaltet werden soll; er muss im Zweifelsfall erforderliche Anpassungen oder gar die Aufhebung der Schutzzone veranlassen. Ein konkretes und befristetes Mandat der Schutzzonentruppe sowie Berichtspflichten erleichtern die Kontrolle. Der Sicherheitsrat muss für einen Verteidigungs- und Evakuierungsplan sorgen.
8. Die Überwachung der humanitären Situation in der Schutzzone sollte der Sicherheitsrat spezialisierten Einheiten der UN (etwa Hoher Flüchtlingskommissar, Amt für die Koordinierung humanitärer Angelegenheiten, Sondergesandte, Sonderberichterstatter) übertragen und ihren Berichten/Empfehlungen entsprechende Bedeutung beimessen.

Erfolg und Anerkennung von Schutzzonen hängen vom richtigen Einsatz, Willen und der Fähigkeit ab, Schutz und Versorgung der verfolgten Personen notfalls zwangsweise durchzusetzen. Nur wenn die Staatengemeinschaft ihre Schutzverantwortung im konkreten Fall pflichtbewusst ausübt, können Schutzzonen ihre Rolle beim Schutz verfolgter Personen vor Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen ausüben und ein erneutes Srebrenica verhindert werden.

**14** Am Ende standen in Srebrenica 150 leicht bewaffnete UNPROFOR-Soldaten 2000 schwer bewaffneten bosnisch-serbischen Kämpfern gegenüber, vgl. UN Doc. A/54/549 v. 15.11.1999, Abs. 472. Die UNPROFOR hatte ursprünglich eine Truppenstärke von 34 000 Personen für die Sicherung der Schutzzonen für erforderlich gehalten, vgl. UN Doc S/1994/300 v. 16.3.1994, Abs. 35f.

**15** Vgl. zu den Gründen: Rapport d'Information, Srebrenica, déposé par la Mission d'Information Commune sur les Événements de Srebrenica, Band 1, 22.11.2001, Assemblée Nationale, Dok.-Nr. 3413; UN Doc. A/54/549 v. 15.11.1999, Abs. 470ff.

**16** UN Doc. A/54/549 v. 15.11.1999, Abs. 282.

**17** Vgl. Letter addressed by Tadeusz Mazowiecki to the Chairman of the Commission on Human Rights, UN Doc. E/CN.4/1996/9 v. 22.8.1995, Annex I.

Für Situationen, in denen Schutzzonen eine sinnvolle Rolle spielen können, sollten die UN ein detaillierteres Schutzkonzept formulieren.

Nur wenn die Staatengemeinschaft ihre Schutzverantwortung im konkreten Fall pflichtbewusst ausübt, kann ein erneutes Srebrenica verhindert werden.

# Wessen Verantwortung, welches Gericht?

20 Jahre nach Srebrenica ist die gerichtliche Aufarbeitung noch lange nicht abgeschlossen

Hannah Birkenkötter



Hannah Birkenkötter, LL.M., geb. 1986, ist Wissenschaftliche Mitarbeiterin am Lehrstuhl für Öffentliches Recht, insbesondere Verfassungsrecht, und Rechtsphilosophie an der Humboldt-Universität zu Berlin.

**20 Jahre nach dem Völkermord in Srebrenica ist die gerichtliche Aufarbeitung der Geschehnisse vom Juli 1995 noch lange nicht abgeschlossen. Während das Jugoslawien-Tribunal seine Arbeit bald beenden wird, arbeitet die Kammer für Kriegsverbrechen des Bosnischen Gerichtshofs weiter. Gleichzeitig wird nun erst die Frage nach Entschädigungszahlungen an Angehörige der Opfer sowie die Verantwortlichkeit der Niederlande und der UN schrittweise angegangen. Die Fülle an Verfahren und gerichtlichen Foren zeigt: Es gibt nicht den einen ›Fall Srebrenica‹, sondern eine Vielzahl, die nicht voneinander zu trennen sind, sondern zueinander in Beziehung stehen.**

Welche Rolle kann das Recht in der Aufarbeitung eines »seit dem Zweiten Weltkrieg in der Geschichte Europas beispiellosen Horrors«<sup>1</sup> spielen? ›Srebrenica‹ ist längst zu einem Symbol für unvorstellbares Grauen geworden, für institutionelles Versagen der Vereinten Nationen und der internationalen Gemeinschaft. Gleichzeitig ist der Fall Srebrenica vermutlich der auf gerichtlicher Ebene am umfangreichsten aufgearbeitete Verbrechenskomplex des 20. Jahrhunderts. Im Folgenden sollen die zahlreichen Verfahren auf zwei Ebenen eingeordnet werden: auf der Ebene der individuellen strafrechtlichen Verantwortlichkeit einerseits sowie der Staatenverantwortlichkeit und Verantwortlichkeit internationaler Organisationen andererseits.

## Individuelle Verantwortlichkeit

### Das Jugoslawien-Tribunal

Der Internationale Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien (kurz: Jugoslawien-Tribunal oder ICTY) wurde im Jahr 1993, mehr als zwei Jahre vor dem Fall Srebrenicas, vom UN-Sicherheitsrat eingerichtet.<sup>2</sup> Für die Entscheidung, ein internationales Strafrechtstribunal einzurichten, spielten mehrere Faktoren eine Rolle. Zum einen hatte die internationale Gemeinschaft bislang nur zögerlich auf den bereits zwei Jahre dauernden Krieg auf dem Balkan reagiert. Zum anderen hoffte man, eine wirksame Strafverfolgung würde potenzielle Täter davon abschrecken, Verbrechen gegen die Menschlichkeit, Kriegsverbrechen oder einen Genozid zu begehen.<sup>3</sup>

Das Tribunal nahm seine Arbeit noch im Jahr 1993 auf. Es ermittelte zunächst in Fällen in Kroatien und Bosnien-Herzegowina. Unmittelbar nach der Einnahme Srebrenicas durch die bosnisch-ser-

bische Armee und den darauffolgenden Massenhinrichtungen bosnisch-muslimischer Männer und Jungen ermittelte die Anklagebehörde des ICTY ab dem 20. Juli 1995 in der Umgebung von Tuzla.<sup>4</sup> Im November 1995 wurden der Präsident der Republika Srpska Radovan Karadžić und der Oberbefehlshaber der Armee der Republika Srpska (VRS) Ratko Mladić wegen Völkermords in Srebrenica angeklagt und damit die bereits bestehende Anklage wegen des Beschusses von Sarajevo erweitert.<sup>5</sup> Beide sollten allerdings erst über zehn Jahre später an das Tribunal ausgeliefert werden.

Der erste Fall mit Bezug zu Srebrenica betraf den jungen Offizier Dražen Erdemović, der 1996 wegen Verbrechen gegen die Menschlichkeit oder alternativ wegen Kriegsverbrechen angeklagt wurde.<sup>6</sup> Der Soldat der VRS wurde am 16. Juli 1995 auf einen Bauernhof in der Nähe der bosnischen Stadt Pilica abgeordnet. Dort leitete er gemeinsam mit anderen Mitgliedern seiner Einheit bosnisch-muslimische Männer aus Bussen auf ein Feld und erschoss sie. Erdemović schloss mit der Anklagebehörde eine sogenannte Schuldvereinbarung, in der er die ihm zur Last gelegten Taten gestand. Diese Vereinbarung war allerdings problembehaftet: Erdemović hatte zwar zugegeben, unbewaffnete bosnische Muslime erschossen zu haben. Gleichzeitig berief er sich aber auf Notstand, da er, hätte er den Erschießungsbefehl zurückgewiesen, selbst in Lebensgefahr geschweht hätte.<sup>7</sup> Die Berufungskammer entschied, dass der Notstand die Tat Erdemovićs nicht vollständig entschuldige, dass dieser aber über die Folgen seines Geständnisses nicht ausreichend aufgeklärt worden sei.<sup>8</sup> Die von der Berufungskammer entwickelten Grundsätze zu Schuldvereinbarungen sind heute Bestandteil der Verfahrensregeln des Tribunals.<sup>9</sup>

Der Fall Erdemović konnte auch deswegen vergleichsweise zeitnah nach den Geschehnissen von Srebrenica abgeschlossen werden, weil dieser die Tat zugab und deswegen kein aufwändiges Beweiserhebungsverfahren notwendig war. Anders gelagert war der erste vollständig verhandelte Srebrenica-Fall gegen Radoslav Krstić. Krstić war zunächst Generalstabschef, dann Oberbefehlshaber des Drina-Korps, einer Einheit der VRS, die für die Region Podrinje, in der auch Srebrenica liegt, zuständig war.<sup>10</sup> Er plädierte auf ›nicht schuldig‹ in allen Anklagepunkten. Das darauf folgende erstinstanzliche Verfahren umfasste 98 Verhandlungstage mit über 100 Zeugenaussagen und etwa 1000 Beweisstücken. Erstmals wurden hier die Ermittlungsergebnisse der Ankla-

gebehörde umfassend dargelegt und ein kohärentes Bild der Ereignisse rund um den Fall Srebrenica am 11. Juli 1995 entworfen. Allein die Tatsachefeststellungen des Urteils umfassen knapp 170 der 255 Seiten. Auch wenn Krstić in der Berufungsinstanz nicht wie im erstinstanzlichen Urteil als Mitäter, sondern als Beihelfer verurteilt wurde, hat das erstinstanzliche Urteil in der Rechtsprechung des Jugoslawien-Tribunals und auch in weiteren gerichtlichen Verfahren eine erhebliche Bedeutung erlangt. Insbesondere blieb die rechtliche Einordnung der Geschehnisse in Srebrenica als Genozid durch die Berufungskammer unberührt.<sup>11</sup> Weitere erstinstanzliche Kammern konnten sich damit auf die rechtliche Analyse im Fall Krstić berufen. Ebenso brachte der Fall eine Fülle von Beweisstücken und Zeugenaussagen in ein kohärentes Narrativ. Die meisten Zeugenaussagen und Beweisstücke aus dem Krstić-Verfahren wurden auch in den weiteren Srebrenica-Verfahren verwendet und in der Regel ähnlich bewertet.<sup>12</sup>

In der Folge leitete der ICTY neben den noch laufenden Verfahren gegen Karadžić und Mladić drei weitere Verfahren ein, die mittlerweile sämtlich in der Berufungsinstanz abgeschlossen sind. Alle Angeklagten bekleideten zum Tatzeitpunkt höhere Posten in der VRS.<sup>13</sup> In zwei Fällen schlossen Angeklagte mit der Anklagebehörde Schuldvereinbarungen.<sup>14</sup> Sie wurden zu wichtigen Zeugen, die über die Struktur der VRS detailliert Auskunft geben konnten. Beide entgingen zwar aufgrund ihrer Schuldvereinbarung einer Verurteilung wegen Völkermords, wurden aber jeweils zu hohen Haftstrafen wegen Verbrechen gegen die Menschlichkeit verurteilt.<sup>15</sup>

Es ist schwierig, die Tragweite der bisherigen Verfahren abschließend zu beurteilen, insbesondere, da die beiden Verfahren gegen die bereits seit 1995 als Hauptverdächtige gesuchten Karadžić und Mladić noch nicht abgeschlossen sind. Unabhängig vom Ausgang dieser Verfahren lässt sich aber festhalten, dass die im Krstić-Urteil erstmalig erfolgte rechtliche Einordnung des Massakers von Srebrenica als Völkermord an den bosnischen Muslimen mittlerweile unangetastet ist. Die Diskussion hat sich auf die Ebene der Zurechnung verlagert: Fraglich ist nicht mehr, ob es sich bei dem Massaker nach dem Fall Srebrenica um einen Genozid handelt, sondern wer verantwortlich zu machen ist. Auch haben die strafrechtlichen Verfahren eine Fülle von Beweismaterial gesichert und einer breiteren Öffentlichkeit zugänglich gemacht. Eine Schwierigkeit der auf individuelle strafrechtliche Verantwortlichkeit gerichteten internationalen Strafjustiz ist das Ausmaß des Verbrechens. Bei einer militärischen Organisation mit mehreren Dutzend Führungsmitgliedern allein im Drina-Korps ist es äußerst schwierig, sämtliche an einem Verbrechen beteiligten Personen anzuklagen und die angeklagten Taten zu beweisen. Einer der Haupt-

ermittler des Jugoslawien-Tribunals schloss nicht aus, dass in Zukunft weitere Fälle strafrechtlich verfolgt werden könnten.<sup>16</sup>

### Die bosnische Kammer für Kriegsverbrechen

Der ICTY wird für etwaige neue Fälle nicht mehr zuständig sein. Im Jahr 2010 wurde der sogenannte Residualmechanismus für die beiden *Ad-hoc*-Tribunale für das ehemalige Jugoslawien und für Ruanda eingerichtet, der schrittweise die Funktionen der Tribunale übernimmt.<sup>17</sup> Der Zweig des Residualmechanismus für den ICTY nahm seine Arbeit zum 1. Juli 2013 auf.

Damit erhält die nationale Gerichtsbarkeit eine entscheidende Aufwertung. Die Abschlussstrategie des Jugoslawien-Tribunals sah bereits im Jahr 2002 vor, unter bestimmten Voraussetzungen und unter Vorbehalt verschiedener Strafjustizreformen eine Rei-

Die rechtliche Einordnung des Massakers von Srebrenica als Völkermord an den bosnischen Muslimen ist unangetastet.

1 The Fall of Srebrenica, Report of the Secretary-General, UN Doc. A/54/549 v. 15.11.1999, Abs. 506.

2 UN Doc. S/RES/808 v. 22.2.1993 und S/RES/827 v. 25.5.1993.

3 UN Doc. S/RES/827 v. 25.5.1993, Präambel.

4 Isabelle Delpla/Jean-René Ruez, The ICTY Investigations. Interview with Jean-René Ruez, in: Isabelle Delpla et al. (Eds.), Investigating Srebrenica, New York 2012, S. 23–39, hier S. 23.

5 Initial indictments against Radovan Karadžić and Ratko Mladić ›Bosnia and Herzegovina‹, 24.7.1995, and ›Srebrenica‹, 14.11.1995, IT-95-5.

6 Indictment against Dražen Erdemović, 22.5.1996, IT-96-22.

7 Case against Dražen Erdemović, Appeals Chamber Judgement, 7.10.1997, IT-96-22-A, Abs. 4.

8 Erdemović Appeals Chamber Judgment, a.a.O. (Anm. 7), Abs. 17–21.

9 Rule 62bis ICTY Rules of Procedure and Evidence.

10 Case against Radoslav Krstić, Trial Judgement, 2.8.2001, IT-98-33, Abs. 98.

11 Case against Radoslav Krstić, Appeal Judgement, 19.4.2004, IT-98-33-A, Abs. 5–38.

12 Hierzu im Einzelnen Hannah Birnenkötter, Explaining Srebrenica: Establishing a Narrative Through Criminal Trials, Die Friedens-Warte, 88. Jg., 3–4/2013, S. 177–205.

13 Case against Vidoje Blagojević and Dragan Jokić, Appeal Judgement, 9.5.2007, IT-02-60-A; Case against Vujadin Popović, Ljubisa Beara, Drago Nikolić, Radivoje Miletić and Vinko Pandurević, Appeal Judgement, 30.1.2015, IT-05-88-A (ursprüngliches Verfahren zusätzlich gegen Ljubomir Borovčanin und Milan Gvero; Borovčanin legte keine Berufung ein; Gvero verstarb am 7. März 2013); Case against Zdravko Tolimir, Appeal Judgement, 8.4.2015, IT-05-88/2-A.

14 Schuldvereinbarungen von Momir Nikolić vom 7. Mai 2003 und Dragan Obrenović vom 20. Mai 2003. Beide waren zunächst gemeinsam mit Vidoje Blagojević und Dragan Jokić angeklagt.

15 Dragan Obrenović wurde zu einer 17-jährigen Haftstrafe, Momir Nikolić zu einer 20-jährigen Haftstrafe verurteilt.

16 Delpla/Ruez, a.a.O. (Anm. 4), S. 37–38.

17 UN-Dok. S/RES/1966 v. 22.12.2010.

## Die Srebrenica-Fälle vor der bosnischen Kammer für Kriegsverbrechen

Verfahrenskurzname	Aktenzeichen	Angeklagte und Verfahrensstatus
<b>Ursprünglich als ›Stupar et al‹ (X-KRŽ-05/24) verhandelt, seit 2008 aufgeteilt in:</b>		
Jakovljević et al.	S11 K 014263 13 KRŽ (X-KRŽ-05/24)	Brano Džinić, Slobodan Jakovljević, Branislav Medan, Milenko Trifunović, Aleksandar Radovanović – verurteilt wegen Völkermord* Velibor Maksimović, Milovan Matić, Dragifia Živanović – freigesprochen
Mitrović	S11 K 014264 13 KRŽ (X-KRŽ-05/24-1)	Petar Mitrović – verurteilt wegen Völkermord*
Stevanović	X-KRŽ-05/24-2	Miladin Stevanović – freigesprochen
Stupar	X-KRŽ-05/24-3	Miloš Stupar – freigesprochen
<b>Weitere abgeschlossene Verfahren</b>		
Crnogorac	S11 K 005805 11 KRI	Dragan Crnogorac – ursprünglich Teil des Verfahrens Nešković et al., verurteilt wegen Verbrechen gegen die Menschlichkeit nach Abschluss einer Schuldvereinbarung
Ivanović	S11 K 003442 14 KŽK	Željko Ivanović – verurteilt wegen Völkermord*
Jević et al	S11 K 003417 10 KRŽ	Duško Jević, Mendeljev Đurić – verurteilt wegen Völkermord Goran Marković, Neđo Ikonić – freigesprochen
Kos et al	S11 K 003372 10 KRŽ	Franc Kos, Stanko Kojić, Vlastimir Golijan, Zoran Goronja – verurteilt wegen Verbrechen gegen die Menschlichkeit
Kuvelja	S11 K 004050 11 KRŽ	Božidar Kuvelja – verurteilt wegen Verbrechen gegen die Menschlichkeit
Nešković et al	S11 K 002995 10 KRŽ	Dragan Nešković, Zoran Ilić – freigesprochen
Pelemiš et al	S11 K 003379 12 KŽK	Momir Pelemiš – freigesprochen Slavko Perić – verurteilt wegen Völkermord*
Todorović	X-KRŽ-06/180-1	Vaso Todorović – verurteilt wegen Verbrechen gegen die Menschlichkeit nach Abschluss einer Schuldvereinbarung
Trbić	(S11 K 017791 14 KRŽ) X-KRŽ-07/386	Milorad Trbić – verurteilt wegen Völkermord*
Vuković et al	S11 K 006124 11 KŽK	Radomir Vuković – verurteilt wegen Völkermord Zoran Tomić – freigesprochen
<b>Anhängige Verfahren (Stand Mai 2015)</b>		
Cvetković	S11 K 013789 13 KRI	Aleksandar Cvetković – angeklagt wegen Völkermord, Hauptverhandlung abgeschlossen
Josipović	S11 K 017057 14 KRI	Miodrag Josipović, Branimir Tešić – angeklagt wegen Völkermord, derzeit Hauptverhandlung
Milidragović et al	S11 K 010287 12 KRO	Nedeljko Milidragović, Aleksa Golijanin – angeklagt, in Serbien festgenommen
Sarić	S11 K 007949 13 KRI	Goran Sarić – angeklagt wegen Völkermord, derzeit Hauptverhandlung
Stanišić and Another	S11 K 010315 12 KRI	Ostoja Stanišić, Marko Milošević – angeklagt wegen Völkermord, derzeit Hauptverhandlung
Vasić	S11 K 017682 14 KRI	Dragomir Vasić, Danilo Zoljić, Radomir Pantić – angeklagt wegen Völkermord, derzeit Vorbereitung der Hauptverhandlung
Zusammenstellung der Autorin (Stand: Mai 2015). * Verfahren wurden auf Grundlage des jugoslawischen Strafgesetzbuchs entschieden, alle anderen auf Grundlage des Strafgesetzbuchs von 2003. Quelle: Court of Bosnia and Herzegovina, <a href="http://www.sudbih.gov.ba/?jezik=e">http://www.sudbih.gov.ba/?jezik=e</a>		

he von Fällen an die nationalen Gerichte in Bosnien-Herzegowina abzugeben.<sup>18</sup> Als Teil einer umfassenden Rechtsstaatsreform, die seit dem Jahr 1998 ein Hauptaugenmerk der internationalen Übergangsverwaltung in Bosnien-Herzegowina war, wurde im Jahr 2005 die Kammer für Kriegsverbrechen beim Obersten Gericht für Bosnien-Herzegowina eingerichtet. Die Kammer ist für Verbrechen gegen die Menschlichkeit, Kriegsverbrechen sowie Völkermord in den Teilrepubliken Föderation Bosnien-Herzegowina und Republika Srpska zuständig. Zunächst war die Kammer teils mit internationalen, teils mit nationalen Richtern besetzt; mittlerweile sind sämtliche Mitglieder bosnischer Herkunft.

Der erste hier verhandelte Srebrenica-Fall war zugleich einer der komplexesten Fälle der Kammer für Kriegsverbrechen überhaupt. Ursprünglich umfasste die Anklageschrift elf Männer, das Verfahren wurde aber in der Folge in vier Verfahren aufgeteilt. Insgesamt hat die bosnische Kammer für Kriegsverbrechen bislang 14 Verfahren mit Bezug zu Srebrenica gegen insgesamt 30 Angeklagte abgeschlossen. Darunter befindet sich auch ein Fall, der zunächst am Jugoslawien-Tribunal als Teil des Verfahrens gegen Popović et al. anhängig war und den das Tribunal nach dem sogenannten Rule-11bis-Verfahren an die bosnische Gerichtsbarkeit überstellt hatte.<sup>19</sup> Weitere sechs Verfahren gegen elf Angeklagte werden gegenwärtig in verschiedenen Stadien vor der Kammer verhandelt. Die strafrechtliche Aufarbeitung ist also auch 20 Jahre nach Srebrenica keinesfalls abgeschlossen. Die Tabelle auf S. 116 gibt einen Überblick über die Verfahren.

Bisher hat die Kammer nach anfänglichen Inkonsistenzen insbesondere zu Täterschafts- und Teilnahmeformen danach gestrebt, die Rechtsprechung des Jugoslawien-Tribunals kohärent weiterzuentwickeln.<sup>20</sup> Gleichzeitig stellte die Frage nach dem anwendbaren Recht die Kammer vor ein Problem: Als Teil der Justizreform war im Jahr 2003 ein neues Strafgesetzbuch eingeführt worden, das die Kammer zunächst anwendete. Materiell-rechtlich bestehen in Bezug auf Kriegsverbrechen keine wesentlichen Unterschiede zwischen dem Strafgesetzbuch aus dem Jahr 2003 und dem während des Jugoslawien-Kriegs geltenden jugoslawischen Strafgesetzbuch; allerdings unterscheidet sich vor allem die Strafzumessung. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte bewertete die Anwendung der höheren Strafzumessungsregeln aus dem Jahre 2003 als Verstoß gegen Artikel 7 der Europäischen Menschenrechtskonvention.<sup>21</sup> Das Verfassungsgericht von Bosnien-Herzegowina hat seitdem eine Reihe von Urteilen für verfassungswidrig erklärt und zur Neuentscheidung zurückverwiesen. Auch wenn sich hieraus in der Regel keine Änderungen in der materiell-rechtlichen Bewertung ergaben, hat die Kammer für Kriegsverbrechen doch eine Reihe von Strafzumessungen auf

20 Jahre reduzieren müssen.<sup>22</sup> Potenziell könnten sämtliche Verfahren, in denen das Strafgesetzbuch aus 2003 angewandt wird, neu verhandelt werden. Die Zahl der anhängigen Verfahren sowie die andauernde Ermittlungsarbeit, gekoppelt mit dem Risiko möglicher Wiederaufnahmeverfahren zeigen, dass trotz des absehbaren Endes des Jugoslawien-Tribunals von einem Abschluss der strafrechtlichen Aufarbeitung der während des Jugoslawien-Kriegs begangenen Verbrechen keine Rede sein kann.

## Verantwortlichkeit von Staaten und Organisationen

Von Beginn an spielte für die Opfer des Genozids von Srebrenica die Frage nach Reparationen eine wichtige Rolle. Dabei geht es nicht nur um monetäre Entschädigung, sondern auch um die Anerkennung des erlittenen Leids. Weder das Jugoslawien-Tribunal noch die bosnische Kammer für Kriegsverbrechen sind allerdings für Entschädigungen zuständig, auch wenn die strafrechtliche Verurteilung für ein zivilgerichtliches Verfahren bindend ist. Gleichzeitig liegen Schadensersatzklagen gegen rechtskräftig verurteilte Täter vor bosnischen Zivilgerichten jedenfalls nicht in größerer Zahl vor. Mögliche Gründe sind fehlendes Wissen der Opfer über die Möglichkeit einer Entschädigungsforderung, kein Zugang zu Rechtsberatung und Anwälten sowie Zahlungsunfähigkeit der oftmals zu langen Haftstrafen verurteilten Täter.<sup>23</sup>

Erfolgversprechender sind Verfahren, die auf Staatenverantwortlichkeit oder Verantwortlichkeit internationaler Organisationen ausgerichtet sind und Forderungen nach Entschädigung damit verbinden. Hier fanden bislang in Bezug auf Srebrenica Verfahren gegen vier Akteure statt: gegen Serbien vor dem Internationalen Gerichtshof (IGH), gegen die Republika Srpska vor der ehemaligen Menschenrechtskammer in Bosnien, gegen die Niederlande vor niederländischen Gerichten und gegen die Vereinten Nationen vor niederländischen Gerichten.

Insgesamt hat die bosnische Kammer für Kriegsverbrechen bislang 14 Verfahren mit Bezug zu Srebrenica gegen insgesamt 30 Angeklagte abgeschlossen.

Weder das Jugoslawien-Tribunal noch die bosnische Kammer für Kriegsverbrechen sind für Entschädigungen zuständig.

<sup>18</sup> UN Doc. S/2002/678 v. 19.6.2002.

<sup>19</sup> Case against Milorad Trbić, ICTY Decision, 27.4.2007, IT-05-88/1.

<sup>20</sup> Olga Martin-Ortega, Prosecuting War Crimes at Home: Lessons from the War Crimes Chamber in the State Court of Bosnia and Herzegovina, *International Criminal Law Review*, 12. Jg., 2012, S. 589–628, hier S. 619–621.

<sup>21</sup> ECHR (Grand Chamber), 18.7.2013, Maktouf and Damjanović ./. Bosnia and Herzegovina, App. No. 2312/08 and 34179/08.

<sup>22</sup> So etwa in den Fällen Trbić und Jakovljević et al., vgl. Tabelle auf S. 116.

<sup>23</sup> Selma Ucanbarlic, No Compensation for War Crime Victims, *Balkan Insight*, 28.11.2011, [www.balkaninsight.com/en/article/no-compensation-for-war-crime-victims](http://www.balkaninsight.com/en/article/no-compensation-for-war-crime-victims)

### IGH: Verantwortlichkeit von Serbien und Montenegro?

Bereits am 20. März 1993 leitete die damalige Republik Bosnien-Herzegowina gegen die damalige Bundesrepublik Jugoslawien ein Verfahren auf der Grundlage der Konvention über die Verhütung und Bestrafung des Völkermords (kurz: Völkermordkonvention) vor dem IGH ein. Das Gericht ordnete am 9. April 1993 vorsorglich an, die Bundesrepublik Jugoslawien habe genozidale Akte zu unterlassen und Maßnahmen zu ergreifen, um alle ihrem Einfluss unterstehenden militärischen und paramilitärischen Gruppen von derartigen Akten abzuhalten.<sup>24</sup> Das darauf folgende Hauptverfahren sollte mehr als ein Jahrzehnt dauern: Das Schlussurteil erging am 26. Februar 2007 und umfasste neben Srebrenica auch andere Kriegsschauplätze des ehemaligen Jugoslawiens.<sup>25</sup>

Das knapp 200 Seiten umfassende Urteil kann hier nicht vollständig dargestellt werden.<sup>26</sup> Darauf hingewiesen sei aber, dass sich das Gericht eine Reihe von Tatsachenfeststellungen der erstinstanzlichen Urteile des Jugoslawien-Tribunals zu eigen machte, namentlich der Rechtssachen Krstić sowie Blagojević und Jokić.<sup>27</sup> Auf dieser faktischen Grundlage qualifizierte das Gericht die Massenhinrichtungen nach dem Fall Srebrenica als durch Mitglieder der VRS begangene Akte des Völkermords. Es lehnte aber ab, auch andere Tötungsakte außerhalb dieses Massakers als Völkermord einzuordnen.<sup>28</sup> Die rechtliche Einordnung des ICTY, der ebenfalls bislang ausschließlich die Verbrechen nach dem Fall Srebrenica als Völkermord bewertet hat,<sup>29</sup> wird also vom IGH bestätigt.

Der IGH rechnete die Tötungsakte aber nicht der Bundesrepublik Jugoslawien zu. Trotz enger politischer und militärischer Beziehungen sei die Republika Srpska autonom gewesen; ihre militärischen und paramilitärischen Einheiten seien nicht als Organe der Bundesrepublik Jugoslawien anzusehen.<sup>30</sup> Auch habe die Republika Srpska nicht faktisch unter der Kontrolle oder Leitung der Bundesrepublik gestanden. Jugoslawien habe zwar die Republika Srpska sowohl finanziell als auch militärisch unterstützt, diese Unterstützung aber nicht nachweislich in dem Wissen, dass ein Völkermord begangen wurde oder werden sollte, weitergeführt.<sup>31</sup>

Gleichwohl stellte der IGH einen Verstoß gegen die Pflicht aus Artikel 1 der Völkermordkonvention, Völkermord zu verhindern, fest. Von Seiten der jugoslawischen Führung seien trotz enger finanzieller und politischer Verbindungen keinerlei Versuche unternommen worden, das von der Republika Srpska und der VRS ausgehende Risiko eines Völkermords zu unterbinden. Zudem habe die Bundesrepublik Jugoslawien ebenso wie ihr Staatennachfolger Serbien nicht hinreichend mit der internationalen Straf-

justiz zusammengearbeitet und somit auch gegen ihre Pflicht, Völkermord zu bestrafen, verstoßen.<sup>32</sup>

Dass Serbien und Montenegro nicht unmittelbar verantwortlich für den Völkermord von Srebrenica sind, hatte Folgen für die Entschädigungsforderungen. Bosnien-Herzegowina hatte umfangreiche Schadensersatzzahlungen gefordert, die das Gericht jedoch zurückwies, da nicht mit hinreichender Sicherheit festgestellt werden konnte, dass sich der Genozid in Srebrenica nicht ereignet hätte, wäre Jugoslawien seiner Pflicht nachgekommen, Völkermord zu verhindern.<sup>33</sup> Diese aus völkerrechtlicher Sicht nicht zu beanstandende Schlussfolgerung wurde von Opferverbänden als weitere Niederlage in ihren Forderungen nach Gerechtigkeit bewertet.<sup>34</sup>

### Die bosnische Menschenrechtskammer: Verantwortlichkeit der Republika Srpska?

Als Maßnahme der Übergangsjustiz sah das Friedensabkommen von Dayton die Einrichtung einer Menschenrechtskammer vor. Diese bestand von 1996 bis 2003 aus Mitgliedern der Teilrepubliken Bosnien-Herzegowina und Republika Srpska sowie Mitgliedern des Europarats. Nach dem Vorbild des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte war sie für Individualbeschwerden zuständig.<sup>35</sup> Insgesamt 49 Angehörige bosnischer Muslime, die mutmaßlich nach dem Fall Srebrenica von der VRS getötet wurden, brachten eine Beschwerde gegen die Republika Srpska vor die Kammer, die diese im Jahr 2003 positiv beschied.<sup>36</sup>

Zwar konnte die Menschenrechtskammer nicht die Verbrechen von Srebrenica selbst rechtlich bewerten, da die zeitliche Zuständigkeit der Kammer erst mit Inkrafttreten des Friedensabkommens von Dayton am 14. Dezember 1995 begann. Deswegen konzentrierten sich die Richter auf die Frage, ob die Autoritäten der Republika Srpska die Beschwerdeführenden hinreichend über das Schicksal ihrer Familienmitglieder informiert hatten. Dies erforderte auch eine Darstellung der Massaker von Srebrenica. Hierbei berief sich die Kammer auf die Tatsachenerkenntnisse im Fall Krstić.<sup>37</sup> Sie befand, dass eine genügende Information durch die Republika Srpska zum Verbleib der verschiedenen Familienmitglieder nicht stattgefunden hatte, obwohl sie möglich gewesen wäre, und wertete dies als Verstoß gegen das Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens sowie als Verstoß gegen das Verbot unmenschlicher und erniedrigender Behandlung.<sup>38</sup>

In der Frage nach einem angemessenen Schadensersatz tat sich die Kammer sichtlich schwer und stellte zunächst fest, dass keine Form der Wiedergutmachung das Leid der Angehörigen lindern könne.<sup>39</sup> Sie ordnete schließlich an, dass die Republika Srpska unverzüglich alle ihr zur Verfügung stehenden Informationen über den Verbleib der vermissten Angehörigen herausgeben, die Entscheidung der Kam-

Die rechtliche Einordnung des ICTY, der ausschließlich die Verbrechen nach dem Fall Srebrenicas als Völkermord bewertet hat, wird vom IGH bestätigt.

Insgesamt 49 Angehörige bosnischer Muslime brachten eine Beschwerde gegen die Republika Srpska vor die Menschenrechtskammer, die diese im Jahr 2003 positiv beschied.

mer in ihrem Amtsblatt veröffentlichen sowie eine pauschale Entschädigungssumme von umgerechnet rund zwei Millionen Euro an die Stiftung der Srebrenica-Potočari-Gedenkstätte zahlen müsse.<sup>40</sup> Opferverbände kritisierten daraufhin, dass die Kammer individuelle Entschädigungszahlungen zurückgewiesen hatte, auch weil in der Folge weitere Beschwerden von Angehörigen vor der Kammer mit der Begründung zurückgewiesen wurden, der Fall Srebrenica sei mit der Entscheidung in der Rechtsache Selimović et al. rechtlich abgeschlossen.<sup>41</sup>

### Niederländische Zivilgerichte: Verantwortlichkeit der UN und der Niederlande?

In den bislang dargestellten Fällen war weder die Verantwortlichkeit der Niederlande noch der Vereinten Nationen für die Handlungen der niederländischen UNPROFOR-Truppen, die sich auf dem UN-Gelände in Potočari befanden, Verhandlungsgegenstand. Dies änderte sich mit den parallel entschiedenen Fällen Nuhanović und Mustafić-Mujić gegen die Niederlande.<sup>42</sup> Hasan Nuhanović arbeitete als Übersetzer für das niederländische Truppenkontingent Dutchbat in Potočari. Nach dem Fall Srebrenicas flüchteten sich sein Vater, seine Mutter und sein Bruder auf das Dutchbat-Gelände. Nuhanović versuchte, eine Ausnahmegenehmigung zu erwirken, um seine Familie durch das Dutchbat evakuieren zu lassen. Dies wurde ihm jedoch versagt. Daraufhin verließ die Familie das Gelände und wurde in der Folge von VRS-Truppen ermordet.<sup>43</sup> Im Fall von Mehida Mustafić-Mujić et al. klagten die Ehefrau und Kinder von Rizo Mustafić, der als Elektriker für das Dutchbat arbeitete. Auch sie hatten sich nach dem Fall Srebrenicas auf das Gelände der niederländischen Truppen geflüchtet. Da Rizo Mustafić als Elektriker nicht über einen UN-Pass verfügte, wurde er gemeinsam mit seiner Familie und weiteren Flüchtlingen am 13. Juli 1995 des Geländes verwiesen, durch bosnische Serben von seiner Familie getrennt und danach ermordet.<sup>44</sup>

Das Berufungsgericht, dessen Entscheidung im Wesentlichen durch den Obersten Gerichtshof der Niederlande bestätigt wurde, rechnete die Verweigerung der Evakuierung den Niederlanden zu, weil diese zum fraglichen Zeitpunkt effektive Kontrolle darüber hatte, in welcher Form die Evakuierung der bosnischen Muslime auf dem Truppengelände durchgeführt werden sollte.<sup>45</sup> Dabei blieb explizit offen, inwieweit auch die Vereinten Nationen im Rahmen der Kommandostruktur von UNPROFOR neben dem niederländischen Staat effektive Kontrolle über das Verhalten der niederländischen Truppen ausübten.<sup>46</sup> Letztlich handelt es sich um ›harte‹ Fälle: Die niederländischen Truppen hatten in beiden Fällen explizite Gesuche der Opfer zurückgewiesen, gemeinsam mit den Niederländern evakuiert zu werden.<sup>47</sup> Ob die niederländischen Truppen darüber

**24** Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide, Provisional Measures, Order of 8 April 1993, I.C.J. Reports 1993, S. 3.

**25** Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Bosnia and Herzegovina v. Serbia and Montenegro), Judgment, I.C.J. Reports 2007.

**26** Für eine Zusammenfassung und rechtliche Einordnung Karin Oellers-Frahm, IGH: Bosnien-Herzegowina gegen Jugoslawien, Vereinte Nationen, 4/2007, S. 163–167.

**27** Application of the Convention, Judgment, 2007, a.a.O. (Anm. 25), Abs. 282–289.

**28** Application of the Convention, Judgment, 2007, a.a.O. (Anm. 25), Abs. 276f., 297, 370–376.

**29** Es bleibt abzuwarten, ob das Tribunal in den noch zu entscheidenden Fällen gegen Karadžić und Mladić weitere Akte als Völkermord bewerten wird.

**30** Application of the Convention, Judgment, 2007, a.a.O. (Anm. 25), Abs. 394–395.

**31** Application of the Convention, Judgment, 2007, a.a.O. (Anm. 25), Abs. 422–424.

**32** Application of the Convention, Judgment, 2007, a.a.O. (Anm. 25), Abs. 438, 449–450.

**33** Application of the Convention, Judgment, 2007, a.a.O. (Anm. 25), Abs. 462.

**34** Carla Ferstman/Sheri P. Rosenberg, Reparation in Dayton's Bosnia and Herzegovina, in: Carla Ferstman et al. (Eds.), Reparations for Victims of Genocide, War Crimes and Crimes against Humanity, Leiden 2009, S. 483–513.

**35** Anhang 6 des Friedensabkommens von Dayton, insb. Art. VII–XII. Das Mandat der Menschenrechtskammer lief zum 31. Dezember 2003 aus; für die Prüfung von Verstößen gegen die Europäische Menschenrechtskonvention ist nunmehr das bosnische Verfassungsgericht zuständig.

**36** The ›Srebrenica Cases‹ (Ferida Selimović et al. ./ Republika Srpska), CH/01/8365 et al., Decision on Admissibility and Merits, 7.3.2003.

**37** The ›Srebrenica Cases‹, a.a.O. (Anm. 36), Abs. 15–28.

**38** Art. 8 und 3 der Europäischen Menschenrechtskonvention. The ›Srebrenica Cases‹, a.a.O. (Anm. 36), Abs. 181 und 191.

**39** The ›Srebrenica Cases‹, a.a.O. (Anm. 36), Abs. 205.

**40** The ›Srebrenica Cases‹, a.a.O. (Anm. 36), Abs. 220.

**41** Vgl. Ferstman/Rosenberg, Reparation, in: Ferstman et al., a.a.O. (Anm. 34), S. 495.

**42** Supreme Court of the Netherlands, Hasan Nuhanović ./ Netherlands and Mehida Mustafić-Mujić et al. ./ Netherlands, 6.9.2013, 12/03324 und 12/03329.

**43** Court of Appeal in The Hague, Hasan Nuhanović ./ Netherlands, 200.020.174/1, Abs. 2.28–2.29.

**44** Court of Appeal in The Hague, Mehida Mustafić-Mujić et al. ./ Netherlands, 200.020.173/1, Abs. 2.28–2.29.

**45** Court of Appeal ›Nuhanović‹, a.a.O. (Anm. 43), Abs. 5.3–5.20; ›Mustafić‹, a.a.O. (Anm. 44), Abs. 5.3–5.20.

**46** Court of Appeal ›Nuhanović‹, a.a.O. (Anm. 43), Abs. 5.9; Court of Appeal ›Mustafić‹, a.a.O. (Anm. 44), Abs. 5.9; Supreme Court of the Netherlands, ›Nuhanović‹ and ›Mustafić-Mujić‹, a.a.O. (Anm. 42), Abs. 3.11.2.

**47** Vgl. auch André Nollkaemper, Dual Attribution. Liability of the Netherlands for Conduct of Dutchbat in Srebrenica, Journal of International Criminal Justice, 9. Jg., 2011, S. 1143–1157, hier S. 1157.

hinaus aktiv in die Evakuierung der bosnischen Muslime durch die VRS hätten eingreifen müssen, blieb offen.

Ob die UN neben den Niederlanden für den Tod bosnischer Muslime nach dem Fall Srebrenicas verantwortlich sind, lässt sich nicht rechtsverbindlich feststellen.

Einen Schritt weiter ging im Jahr 2014 ein niederländisches Gericht erster Instanz. In einer veritablen Gerichtssaga hatte die niederländische Stiftung ›Mothers of Srebrenica‹, die bosnische Opferfamilien vertritt, zunächst die Niederlande und die UN vor niederländischen Gerichten verklagt. Die Klage gegen die UN wurde in allen Instanzen aufgrund deren Immunität abgewiesen.<sup>48</sup> Auch eine Beschwerde vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte blieb erfolglos.<sup>49</sup> Damit bleibt das Verfahren gegen die Niederlande übrig, das erstinstanzlich im Juli 2014 entschieden wurde.<sup>50</sup> Das Gericht entschied, dass die niederländischen Truppen mit Blick auf die UN-Kommandostrukturen außerhalb ihres Mandats handelten, indem sie die VRS-Truppen bei der Evakuierung der bosnischen Muslime, die sich um und auf dem UN-Gelände befanden, unterstützten, und insbesondere Männer von Frauen und Kindern trennten. Es wertete dies als den Niederlanden zurechenbaren Völkerrechtsverstoß.<sup>51</sup> Auf der Haftungsebene unterschied das Gericht zwischen den bosnischen Muslimen, die sich auf das Gelände geflüchtet hatten und jenen, die sich nur in der Nähe des UN-Geländes aufhielten. Es sprach eine Haftung der Niederlande nur für die Ermordung jener bosnischen Muslime aus, die sich auf dem Gelände befanden, da nur diese mit hinreichender Wahrscheinlichkeit überlebt hätten, hätten die niederländischen Truppen sie nicht des Geländes verwiesen.<sup>52</sup> Eine solche Unterscheidung muss aus Sicht der Opfer zynisch erscheinen, hängt es damit doch vom Zufall ab, ob eine Familie sich noch rechtzeitig auf das Gelände flüchten konnte oder nicht. Das Verfahren ist gegenwärtig in der Berufungsinstanz anhängig.

## Schlussbetrachtung

Bis heute bleibt bei vielen Opfern das Gefühl, dass eine vollständige Aufarbeitung noch nicht stattgefunden hat.

Die hier dargestellten Verfahren zeigen, dass die gerichtliche Aufarbeitung eines so massiven Verbrechens wie dem Massaker von Srebrenica langwierig und vielschichtig ist. Verantwortung wird auf verschiedenen Ebenen und daher auch in verschiedenen Foren zugeschrieben. Dabei ist nicht zuletzt entscheidend, welches Wissen über und Mittel zur Rechtsverfolgung zur Verfügung stehen. Das gilt insbesondere für Wiedergutmachungszahlungen. Darüber hinaus steht auch nicht immer ein gerichtliches Forum zur Verfügung. Das zeigt sich vor allem in den bislang gescheiterten Versuchen, die Vereinten Nationen zu verklagen.<sup>53</sup> Ob die UN neben den Niederlanden für den Tod bosnischer Muslime nach dem Fall Srebrenicas verantwortlich sind, lässt sich nicht rechtsverbindlich feststellen. Hier bedürfte es politischer Maßnahmen, die ein entsprechendes Ge-

richt oder quasi-gerichtliches Organ für derartige Fälle einrichten. Unklar ist auch, wie bei einer geteilten Verantwortung<sup>54</sup> das ›Innenverhältnis‹ zwischen mehreren haftenden Akteuren auszugestalten ist, insbesondere wenn es – wie etwa bei der Frage nach Staatenverantwortlichkeit und individueller Entschädigung durch die Täter – um sehr ungleiche Haftungspartner geht. Möglicherweise zeigen sich hier die Grenzen dessen, was durch Recht zu regulieren ist. Auch deswegen spielen außergerichtliche Verfahren und Berichte, auf die der Beitrag nicht eingehen konnte, eine gewichtige Rolle in der Narrativbildung.<sup>55</sup> Bis heute bleibt bei vielen Opfern das Gefühl, dass eine vollständige Aufarbeitung noch nicht stattgefunden hat.<sup>56</sup> Dennoch geht die gerichtliche Festschreibung von Verantwortlichkeit in Situationen von Massenverbrechen stets über die rein individuelle Wiedergutmachung hinaus: Gerichten wohnt das Versprechen inne, begangenes Unrecht autoritativ festzustellen. Bei einer Vielzahl gerichtlicher Foren und möglicher Ansprüche besteht allerdings die Gefahr, dass verschiedene gerichtliche Autoritäten miteinander in Konkurrenz treten. Im Fall Srebrenica hat sich das Jugoslawien-Tribunal, insbesondere das erstinstanzliche Urteil gegen Krstić, als Wegweiser herauskristallisiert. Gleichwohl bleiben viele Fragen ungeklärt: Auch 20 Jahre nach Srebrenica ist die gerichtliche Verantwortungszuschreibung noch nicht abgeschlossen, sondern geht in eine weitere Runde, wie die Verfahren in den Niederlanden und in Bosnien-Herzegowina zeigen.

<sup>48</sup> Supreme Court of the Netherlands, *Mothers of Srebrenica* ./. The State of the Netherlands and the United Nations, Judgment, 13.4.2012, 10/04437.

<sup>49</sup> ECHR, *Stichting Mothers of Srebrenica and others* ./. The Netherlands, Decision, 11.6.2013, App no 65542/12.

<sup>50</sup> Rechtbank Den Haag, *Mothers of Srebrenica* ./. The State of the Netherlands, Judgment, 16.7.2014, C/09/295247 HA ZA 07-2973. Das gleiche Gericht hatte noch im Jahr 2008 die Fälle Nuhanović und Mustafić-Mujić zurückgewiesen.

<sup>51</sup> Rechtbank Den Haag ›Mothers of Srebrenica‹, a.a.O. (Anm. 50), Abs. 4.57–4.60; 4.67–4.116; Abs. 4.312–4.316 sowie Abs. 4.318–4.329.

<sup>52</sup> Rechtbank Den Haag ›Mothers of Srebrenica‹, a.a.O. (Anm. 50), Abs. 4.317, 4.330–4.332.

<sup>53</sup> Dazu ausführlicher Katarina Lundahl, in diesem Heft, S. 121.

<sup>54</sup> Zu diesem Konzept André Nollkaemper/Dov Jacobs, *Shared Responsibility in International Law: A Conceptual Framework*, Michigan Journal of International Law, 34. Jg., 2012–2013, S. 359–438.

<sup>55</sup> Lara J. Nettelfield/Sarah E. Wagner, *Srebrenica in the Aftermath of Genocide*, New York 2014; speziell zu den zahlreichen Berichten verschiedener Institutionen: Delpla et al. (Eds.), a.a.O. (Anm. 4).

<sup>56</sup> Nettelfield/Wagner, a.a.O. (Anm. 55), S. 285.

# Die Cholera-Klagen gegen die UN: Nationale Gerichte sind keine Lösung

Katarina Lundahl

Seit ihrem Ausbruch in Haiti im Jahr 2010 sind mehr als 8000 Menschen an der Cholera gestorben. Zahlreiche Untersuchungen ergaben, dass höchstwahrscheinlich nepalesische Blauhelme das Virus eingeschleppt haben. Die Vereinten Nationen haben jedoch abgelehnt, sich der rechtlichen Klagen der Opfer anzunehmen. Die Kläger waren gezwungen, sich an nationale Gerichte zu wenden, um zu ihrem Recht zu kommen – bislang ohne Erfolg. Im Januar 2015 hat ein New Yorker Bundesbezirksgericht im ersten Verfahren zur Cholera in Haiti (Georges et al.) die absolute Immunität der UN bekräftigt. Dieses Urteil beweist erneut, dass Kläger von nationalen Gerichten keine Hilfe zu erwarten haben, wenn sie sich der absoluten Immunität der UN gegenüber sehen. Die Kläger sitzen in der Falle, weil kein Forum für ihre Belange zuständig ist. Oft wurde vorgeschlagen, dass nationale Gerichte die Gerichtsbarkeit ausüben sollen, wenn es keinen anderen Mechanismus für Klagen gegen die UN gibt, denn anderenfalls wäre das Recht auf Zugang zu einem Gericht verletzt.

Wie überzeugend dieses Argument auch sein mag, nationale Gerichte haben es bislang nicht umgesetzt. Trotz optimistischer Meinungen, die einen Trend hin zu nationalen Gerichten sehen, die die Immunität von internationalen Organisationen (IO) einschränken, hat kein Gerichtshof bisher die Immunität der UN eingeschränkt. Auch der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) hat in seinem Urteil ›Stichting Mothers of Srebrenica‹ gegen die Niederlande vom Juni 2013 klargestellt, dass das Fehlen alternativer Rechtsmittel nicht notwendig eine Verletzung des Rechts auf Zugang zu einem Gericht darstellt. Dies ist bemerkenswert, weil der EGMR in einem früheren Urteil (Waite and Kennedy 1999) die Meinung vertrat, der Zugang zu alternativen Rechtsmitteln sei eine Voraussetzung für die Immunität von IOs.

Diese Haltung ist jedoch wenig überraschend. Wenn nationale Gerichte Klagen gegen die UN behandeln, ist dies sowohl aus rechtlicher als auch praktischer Sicht problematisch und führt, wenn die UN nicht kooperieren, zu keiner faktischen Wiedergutmachung.

Die Konstruktion einer Hierarchie zwischen Immunität und dem Zugang zu einem Gericht, die vielen offenen Rechtsfragen, die die Verantwortung von IOs immer noch mit sich bringt (zum Beispiel: Welche Folgen hat ein Urteil, in dem festgestellt wird, dass die UN das Recht eines Klägers auf Gesundheit verletzt hat?) und die Unmöglichkeit, ein Gerichtsurteil gegen die UN ohne deren Kooperation zu vollstrecken, gehören mit zu den drängendsten Rechtsproblemen. Die systematischen Nachteile, wenn nationale Gerichte aus unterschiedli-

chen Rechtskreisen mit möglicherweise widersprüchlichen Entscheidungen Klagen gegen die UN behandeln, sind sogar noch deutlicher zu erkennen. Die Aufhebung der Immunität in einer bestimmten Situation, selbst wenn sie gerechtfertigt ist, könnte das Funktionieren der IO allgemein beeinträchtigen. Sie könnte zudem potenzielle Kläger in ungleiche Ausgangspositionen bringen. Gerichte in den USA beispielsweise betreiben keine Abwägung zwischen Immunität und Zugang zu einem Gericht, wie dies viele europäische Gerichte tun. Es waren vielleicht genau diese Probleme, die der Internationale Gerichtshof (IGH) im Hinterkopf hatte, als er in seinem Gutachten zum Fall *Cumaraswamy* (1999) die Meinung vertrat, dass Klagen gegen die UN nicht von nationalen Gerichten behandelt werden sollten.

Statt also nach ausgefeilten Mechanismen zu suchen, wie man die Immunität der UN einschränken kann, sollte das vorhandene Potenzial genutzt werden. Die UN sind im Fall Haiti völkervertragsrechtlich dazu verpflichtet, eine Entschädigungskommission für privatrechtliche Klagen einzurichten (Absatz 55 MINUSTAH-Abkommen über die Rechtsstellung der Truppen). Diese Kommission, nicht das UN-Sekretariat, muss darüber entscheiden, ob eine Klage privatrechtlicher Natur und daher zulässig ist oder nicht.

Dieser Mechanismus würde einen Ausgleich schaffen zwischen Immunität und Zugang zu einem Gericht. Er würde dazu beitragen, die Probleme, die sich aus der Beteiligung nationaler Gerichte ergeben, zu verhindern, nicht zuletzt deshalb, weil ein einziger Mechanismus alle strittigen Fälle, die sich aus einer Friedenssicherungssituation ergeben, behandeln würde.

Finanzielle Bedenken – die rechtlich nicht von Belang sind, da die UN Rechtspflichten unabhängig von den finanziellen Implikationen zu erfüllen hat – würden durch die Tatsache gemildert, dass die Kommission nur jene Beschwerden behandeln würde, die vor den örtlichen Entschädigungskommissionen unzulässig sind.

Die gegenwärtige unbefriedigende Situation, dass es für Klagen gegen die UN keine zuständige Instanz gibt, ist eine direkte Folge davon, dass die Vereinten Nationen keine Entschädigungskommission eingerichtet haben – ein ihnen zugestandenes Privileg im Gegenzug zu ihrer absoluten Immunität. Es ist daher in erster Linie ein Problem der UN-internen Rechtsordnung. Die Vereinten Nationen sind der einzige Akteur, der handeln kann und sollte, um sicherzustellen, dass es einen angemessenen Streitbeilegungsmechanismus gibt. Ein erster Schritt könnte sein, dass die Generalversammlung den IGH um ein Gutachten zu dieser Frage bittet.



**Katarina Lundahl, LL.M.**, geb. 1978, ist Rechtsanwältin in der Kanzlei ›Von Wobeser y Sierra‹ in Mexiko-Stadt. Ihr Arbeitsschwerpunkt ist internationale Handels- und Investitionsschiedsgerichtsbarkeit.

# »Das Cholera-Problem in Haiti ist nicht gelöst«

Interview mit **Pedro Medrano Rojas**, Beigeordneter UN-Generalsekretär und Leitender Koordinator der Vereinten Nationen für die Bekämpfung der Cholera in Haiti, über die zunehmende Gefahr von Pandemien, die schlechte Sanitär- und Wasserversorgung in Haiti, die Maßnahmen der UN zur Bekämpfung der Cholera, die schwindende Aufmerksamkeit für das Problem und neue Richtlinien für UN-Friedenstruppen.

**Frage: Seit August 2013 sind Sie Leitender Koordinator für die Bekämpfung der Cholera in Haiti. Der erste Cholera-Fall wurde im Oktober 2010 registriert. Mehr als 8000 Haitianerinnen und Haitianer sind gestorben und etwa 736 000 Menschen haben sich seitdem infiziert. Warum sind Sie so spät ernannt worden, fast drei Jahre nachdem die Krise ausgebrochen ist?**

**Medrano Rojas:** Der UN-Generalsekretär sieht die Beseitigung der Cholera als eine Priorität der Vereinten Nationen an. Mit meiner Ernennung war daher explizit das Ziel verbunden, das Bewusstsein für diese Priorität aufrechtzuerhalten. Bei einem Notfall wie zum Beispiel dem Ebola-Ausbruch in Westafrika ist es im ersten Jahr für jeden ziemlich klar, dass es sich um eine Priorität handelt. Aber nach einer Weile geht dieses Dringlichkeitsgefühl verloren. Der Generalsekretär wollte daher ein Zeichen setzen, dass diese Situation eine Priorität der UN bleibt. In diesem Sinne wurde ich um Mithilfe gebeten, um sicherzustellen, dass das gesamte UN-System mobilisiert werden kann.

**War das verheerende Erdbeben am 12. Januar 2010 die Voraussetzung für den Cholera-Ausbruch neun Monate später?**

Das Erdbeben hat die Infrastruktur des Landes zerstört. Schon davor war Haiti das ärmste Land der gesamten Region. Das Ausmaß der Unterernährung und Armut war groß und die Wasser- und Sanitärversorgung auf dem niedrigsten Niveau der Region. Das Erdbeben hat Haiti in seiner Entwicklung um 20 oder 30 Jahre zurückgeworfen. Die Cholera-Epidemie ist eine Folge der mangelnden Gesundheits-, Wasser- und Sanitärversorgung sowie Hygienepraktiken. Sie steht in enger Verbindung mit Armut und der mangelhaften Infrastruktur.

**Die Vereinten Nationen sind mit der MINUSTAH und anderen Missionen schon seit Langem in Haiti. Daher sollte man annehmen, dass es nicht mehr zu den ärmsten Ländern gehört. Weshalb ist das Land noch immer in einem solch schlechten Zustand?**

Dafür gibt es verschiedene Gründe. Haiti war viele Jahre lang eine der brutalsten Militärdiktaturen der Region. Zudem gab es politische Krisen, und die Region ist extrem anfällig für Naturkatastrophen. Entwicklung geschieht nicht von heute auf morgen. Es ist eine Frage von menschlichen Ressourcen, Investitionen, Bildung und Beschäftigung. Die UN waren in erster Linie dort, um die politische Situation verbessern zu helfen. Deshalb hat der Sicherheitsrat die MINUSTAH eingerichtet, um die Regierung beim politischen Fortschritt zu unterstützen. Der Rest der UN kümmert sich um humanitäre Belange und Entwicklungsfragen. Aber es ist wichtig zu verstehen, dass Haitis Probleme seit fast hundert Jahren existieren. Ein Beispiel: Beim letzten Cholera-Ausbruch in Lateinamerika in den neunziger Jahren in Peru lag die Abdeckung mit Sanitärversorgung in Lateinamerika bei durchschnittlich 65 bis 70 Prozent, bei der Wasserversorgung war es noch mehr. 20 Jahre später hat die Region eine Versorgungsquote von 80 bis 90 Prozent. In Haiti liegt sie jedoch bei nur 24 Prozent. Und nur rund 62 Prozent der Bevölkerung hat Zugang zu sauberem Trinkwasser. Vor dem Erdbeben gab es nicht einmal in der Hauptstadt ein Abwassersystem. Diese Probleme können wir nicht von heute auf morgen lösen.

**Was haben die UN getan, um eine Ausbreitung der Epidemie zu verhindern?**

In erster Linie unterstützen wir die haitianische Regierung. Es gibt einen nationalen Plan zur Besei-



Anja Papenfuß im Gespräch mit Pedro Medrano Rojas

Foto: Monique Lehmann

tigung der Cholera mit verschiedenen Komponenten. Cholera wird meist über Nahrung und Wasser übertragen. Daher sind das Bewusstsein für die Hygiene und die Aufklärung der Bevölkerung durch nichtstaatliche Organisationen (NGOs), die Regierung und Radiosendungen in der lokalen Sprache die erste Komponente. Die zweite Komponente sind Impfungen. Wir haben bisher etwa 300 000 Menschen geimpft, und in diesem Jahr sollen noch einmal so viele folgen. Zudem wurden Millionen von Wasserreinigungstabletten verteilt. Das ist die Vorsorge. Außerdem waren die Errichtung von Stationen zur Chlorierung von Wasser und Wasserpumpen auf kommunaler Ebene sowie von Infrastruktur und Abfallentsorgung Teil der UN-Arbeit. Noch wichtiger war aber die Arbeit mit der Regierung zur Einrichtung eines Frühwarnsystems sowie die Schulung von Angestellten des Gesundheitssektors und von Gemeindevorsitzenden, um darüber aufzuklären, wie Cholera übertragen wird. Wir haben auch das Überwachungssystem des Gesundheitsministeriums gestärkt, beispielsweise durch Labore, um Hinweise zu bekommen, wo die Probleme liegen. Dadurch konnten wir 20 Gemeinden identifizieren, in der die Mehrheit der Cholera-Fälle aufgetreten ist.

**Es gibt deutliche Hinweise, dass UN-Blauhelme aus Nepal für den Ausbruch verantwortlich waren. UN-Generalsekretär Ban Ki-moon hat Entschädigungsansprüche für Cholera-Opfer im Februar 2013 zurückgewiesen und sich auf die diplomatische Immunität berufen. Können Sie den Ärger der Haitianer verstehen? Und sehen Sie die Maßnahmen der UN als eine angemessene Reaktion an?**

Sie haben vielleicht das Bakterium in Deutschland, aber eine Epidemie wird nicht ausbrechen. Cholera-Bakterien können überall sein. Für eine Epidemie sind aber verschiedene Faktoren ausschlaggebend; in diesem Fall sind das Armut und der Mangel an Wasser- und Sanitärversorgung. In einer globalisierten Welt ist es absolut unmöglich, die Verbreitung von Bakterien und Viren zu verhindern. Die größte Cholera-Pandemie gab es in einer Zeit, als die Welt noch nicht so vernetzt war – im 19. Jahrhundert. Millionen Menschen in Asien, Europa, Afrika, Lateinamerika und den USA waren betroffen. Heute ist es unmöglich, die Mobilität zu kontrollieren. Wenn der Generalsekretär sagt, dass die UN Immunität genießen, muss man auch verstehen, dass nicht er selbst das entschieden hat. Die internationale Gemeinschaft und die Mitgliedstaaten haben das so festgelegt.

**Aber was haben die UN tatsächlich getan?**

Wir haben in Haiti eine Vereinbarung mit der Regierung unterzeichnet und im Jahr 2014 einen hochrangigen Ausschuss (High-level Committee for the

### Pedro Medrano Rojas

Der Chilene Pedro Medrano Rojas, geb. 1946, ist seit August 2013 Leiter der Koordinator der Vereinten Nationen für die Bekämpfung der Cholera in Haiti. Der studierte Jurist und Sozialwissenschaftler ist in dieser Funktion dafür verantwortlich, die Bemühungen der verschiedenen vor Ort engagierten UN-Organisationen zu koordinieren. Zuvor hatte Medrano andere hochrangige Posten im UN-System inne. So war er zuletzt kommissarischer Beigeordneter Exekutivdirektor des Welternährungsprogramms (WFP). Von 2009 bis 2012 war er Direktor des WFP-Büros in New York. Nützliche Erfahrungen für seinen gegenwärtigen Posten sammelte er in den Jahren 2004 bis 2010 als Regionaldirektor des WFP für Lateinamerika und die Karibik. Er war unmittelbar für die Hilfsmaßnahmen nach dem Erdbeben 2010 verantwortlich.

Elimination of Cholera in Haiti) mit zwei Hauptaufgaben eingesetzt. Erstens die Bekämpfung: Wie können wir unsere Programme am besten umsetzen? Und zweitens: Wie können wir Familien und Gemeinden, die von der Cholera betroffen sind, am besten unterstützen? Der Generalsekretär hat Haiti im ver-

*»In einer globalisierten Welt ist es absolut unmöglich, die Verbreitung von Bakterien und Viren zu verhindern.«*

gangenen Jahr besucht und sich mit betroffenen Familien und der Regierung getroffen. Die Vereinten Nationen haben sich verpflichtet, Ressourcen für die Lösung des Problems zu mobilisieren. Wir konnten bisher mehr als 407 Millionen US-Dollar einwerben, die Teil eines Zehn-Jahres-Programms mit einem Umfang von 2,2 Milliarden US-Dollar sind. Das ist die vielleicht größte Summe, die jemals in der Geschichte Haitis für Wasser und Sanitärversorgung mobilisiert wurde.

**Sie haben einige Komponenten der UN-Strategie zur Cholera-Bekämpfung genannt. Was ist Ihre Rolle?**

Meine Aufgabe ist in erster Linie sicherzustellen, dass das UN-System koordiniert auftritt und unsere Arbeit unterstützt. Wir haben einen Lenkungsausschuss mit allen Leiterinnen und Leitern der in Haiti engagierten UN-Organisationen. Außerdem versuche ich, deutlich zu machen, dass die Cholera in Haiti noch immer ein Notstand ist. Und meine Arbeit besteht auch darin, Regierungen davon zu überzeugen, unsere Anstrengungen zu unterstützen. Wir arbeiten beispielsweise sehr eng mit Kuba, Brasilien, Venezuela, Chile, Kolumbien, Mexiko und NGOs wie Ärzte ohne Grenzen, die Internationale Rotkreuz- und Rothalbmond-Bewegung und ›Partners In Health‹ zusammen.

**Wie wollen Sie das Infektionsrisiko bei künftigen UN-Missionen senken? Welche Lehren wurden gezogen?**

Wir haben sieben Empfehlungen von der Unabhängigen Expertenkommission für den Cholera-Ausbruch in Haiti (Independent Panel of Experts on the Cholera Outbreak)<sup>1</sup> erhalten. Heute sind zum Beispiel alle uniformierten Friedenstruppen, die aus Epide-

*»Heute sind alle uniformierten Friedenstruppen, die aus Epidemie-Ländern kommen oder in Epidemie-Länder gehen, gegen Cholera geimpft.«*

mie-Ländern kommen oder in Epidemie-Länder gehen, gegen Cholera geimpft. Dann gibt es heute Standards für die Entsorgung und Behandlung von Abwasser. Wir haben nicht nur die Truppen, sondern auch Regierungen und Partner geschult, um gewisse Sicherheitsstandards und Umweltrichtlinien einzuhalten. Wir haben auch gelernt, dass Informationen äußerst wichtig sind, und versuchen, der Bevölkerung den Gesundheitsaspekt und die Risikovermeidung zu vermitteln.

**Sind dies nur Empfehlungen oder sind sie in die Grundsätze und Leitlinien der UN-Friedenssicherung aufgenommen worden?**

Natürlich, all das wurde, wo es möglich war, aufgenommen.

**In einem Interview im Jahr 2013 haben Sie über die knappen Mittel geklagt, die die internationale Gemeinschaft bereitgestellt hat. Können Sie genauer sagen, was versprochen und was wirklich bereitgestellt wurde?**

Man muss zwei oder drei Dinge im Hinterkopf haben. Wir müssen jene behandeln, die krank sind. Das heißt, wir brauchen Cholera-Behandlungszentren und müssen Pflege und Antibiotika zur Verfügung zu stellen. Dann haben wir die laufenden Kosten für Wasser- und Sanitärversorgung, was langfristige Grundbedürfnisse sind. Wir haben also unmittelbare und langfristige Bedürfnisse. Bei den unmittelbaren, humanitären Bedürfnissen sorgen wir uns um die Ressourcen, um mit dem Notstand fertig zu werden. Weil wir die Zahl der Infektionen verringert haben, glauben die Menschen, dass das Problem gelöst ist. Aber dieser Cholera-Ausbruch ist die größte Epidemie in der westlichen Hemisphäre. Im vergangenen Jahr hatten wir fast 30 000 neue Fälle. Der andere Teil ist eine langfristige Investition, die vor allem von der Weltbank, der Interamerikanischen Entwicklungsbank und der spanischen Organisation für internationale Entwicklungszusammenarbeit bereitgestellt wird. Kanada und Japan unterstützen uns ebenfalls.

**Und Deutschland?**

Deutschland unterstützt deutsche NGOs, die in Haiti tätig sind. Wir brauchen 2,2 Milliarden US-Dollar für den gesamten Plan. Bisher haben wir Zusage über 407 Millionen US-Dollar bekommen, von denen 285 Millionen US-Dollar ausgezahlt wurden.

**Wann wird die Cholera auf der Insel Hispaniola beseitigt sein?**

Sie wird beseitigt sein, wenn wir eine ausreichende Wasser- und Sanitärversorgung haben. In Haiti sind es 65 Prozent für Wasser und 24 Prozent für Sanitär. Solange wir eine solch niedrige Abdeckung haben, gibt es immer ein Cholera-Risiko – und nicht nur Cholera. Die häufigste Ursache für Kindersterblichkeit in Haiti ist Durchfall.

**Sie können also keine Prognose abgeben?**

In Großbritannien hat es 30 Jahre, in den Vereinigten Staaten 20 Jahre gedauert, eine Sanitärversorgung einzurichten. Wir können weiter daran arbeiten, die Krankheit einzudämmen, aber dadurch wird das Problem nicht gelöst.

**Befürchten Sie, dass sich die Cholera in andere Länder ausbreiten könnte?**

Das hat sie bereits: In der Dominikanischen Republik sind es mehr als 32 000 Fälle. Natürlich kontrollieren sie es dort. Es gibt rund 700 Fälle auf Kuba. Aber sie haben es unter Kontrolle. Dort gibt es ein sehr gutes Gesundheitssystem. Aber es besteht immer das Risiko, dass es sich in anderen Teilen der Karibik oder Lateinamerikas ausbreitet. In der heutigen Welt gibt es so etwas wie eine nationale Epidemie nicht mehr. Sehen Sie sich Ebola an. Oder eine Zeit lang waren wir alle wegen der Vogelgrippe besorgt. Zu glauben, dass es sich um ein Problem Haitis handelt, ist falsch. Es ist kein Problem Haitis. Es ist ein Problem der internationalen Gemeinschaft, ein globales Gesundheitsproblem.

**Wie lange werden Sie diese Arbeit noch machen?**

Nur noch für begrenzte Zeit. Unabhängig von meiner Rolle ist es eine Priorität der UN. Mein Mandat läuft Ende Juni 2015 aus. Aber alles, woran wir arbeiten, wird auf verschiedene Teile der UN übertragen.

**Das Interview fand am 17. März 2015 in Berlin statt. Die Fragen stellte Anja Papenfuß.**

<sup>1</sup> Siehe: [www.un.org/News/dh/infocus/haiti/UN-cholera-report-final.pdf](http://www.un.org/News/dh/infocus/haiti/UN-cholera-report-final.pdf)

# Das Recht auf Privatheit im digitalen Zeitalter

Deutschland und Brasilien engagieren sich für einen besseren Schutz in den UN

Christiane Hullmann · Gudrun Masloch · Ingo Niemann · Elisa Özbek

**Seit den von Edward Snowden ans Licht gebrachten weltweiten Überwachungs- und Spionagepraktiken von Geheimdiensten ist der Schutz des Menschenrechts auf Privatheit in den Mittelpunkt der Diskussion über den Menschenrechtsschutz im Internet gerückt. Der Beitrag gibt einen Überblick über die rechtliche Problematik und die maßgeblich von Deutschland und Brasilien initiierten Aktivitäten in den Vereinten Nationen. Diese führten im März 2015 zur Einsetzung des Postens eines Sonderberichterstatters für das Recht auf Privatheit. Für die Zukunft ist es wichtig, zu einer einheitlichen Auslegung der völkerrechtlichen Vorgaben zum Recht auf Privatheit zu gelangen.**

## Rechtliche Aspekte

Das Recht auf Privatheit ist in Artikel 12 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte von 1948 und in Artikel 17<sup>1</sup> des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte (kurz: Zivilpakt) von 1966 festgeschrieben. Im Jahr 1988 veröffentlichte der UN-Menschenrechtsausschuss ferner seine Allgemeine Bemerkung Nr. 16, die bereits die Gefahren moderner Datenverarbeitung aufgriff und sich auch im Rückblick als ausgesprochen weitsichtig erwies. Doch die Allgegenwart der digitalen Kommunikation ein Vierteljahrhundert später wirft eine Reihe neuer und grundlegender Rechtsfragen auf, die die Verhandlungen in New York und Genf prägten.

Nach Artikel 2 Absatz 1 Zivilpakt muss jeder Vertragsstaat die Menschenrechte achten und allen auf seinem Gebiet befindlichen und seiner Herrschaftsgewalt unterstehenden Personen gewährleisten. Bekanntlich liest der Internationale Gerichtshof diese Anforderungen alternativ, das heißt, jeder Vertragsstaat muss die Menschenrechte allen auf seinem Gebiet befindlichen und allen seiner Herrschaftsgewalt unterstehenden Personen gewährleisten.<sup>2</sup> Diese Auffassung ist jedoch nicht unumstritten: So haben etwa die USA ihre restriktive Auffassung, nach der beide Elemente gemeinsam vorliegen müssen, erst im Jahr 2014 vor dem Menschenrechtsausschuss bekräftigt.<sup>3</sup> Im Hinblick auf die moderne digitale Kommunikation werfen beide Auffassungen Fragen auf. Denn im weltweiten Netz aus Rechnern, die ohne Rücksicht auf Staatsgrenzen rein technisch miteinander kommunizieren, ist die Abwesenheit des Rechtsträgers vom Territorium beziehungsweise der Herrschaftsgewalt des potenziell verletzenden Staates der Regelfall. Wenn aber praktisch

jeder, auch im rein nationalen Kontext vorgenommene, Kommunikationsvorgang bei der technischen Durchleitung über fremdes Staatsgebiet dort ohne jedes Unrecht Eingriffen ausgesetzt wäre, wäre die Frage nach einem Schutz der Privatheit im Internet von vornherein obsolet. Deutschland hat diese Problematik im Oktober 2014 in einer Erklärung im Sechsten Ausschuss (Recht) der UN-Generalversammlung aufgeworfen.

Zur Lösung gibt es verschiedene Ansätze: So wird argumentiert, das Internet vermittele in Analogie zu der nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte zur Ausübung von Herrschaftsgewalt erforderlichen effektiven Kontrolle eine virtuelle Kontrolle,<sup>4</sup> deren konkrete Kriterien allerdings noch festzustellen wären. Weiter wäre daran zu denken, dass jedenfalls dort Herrschaftsgewalt ausgeübt wird, wo der Staat auf eigenem Territorium oder in Ausübung eigener souveräner Rechte handelt, etwa wenn er Daten von Internetknotenpunkten auf seinem Territorium oder aus Überseekabeln in seinem Küstenmeer abzweigt. Andere plädieren dafür, die einschränkenden Merkmale von Territorium und Herrschaftsgewalt von vornherein nur auf die nach Artikel 2 Absatz 1 Zivilpakt bestehende Pflicht zur Gewährleistung der Menschenrechte gegen die Eingriffe Dritter, nicht aber die Pflicht zu ihrer Achtung bei Handlungen des Staates selbst zu beziehen.<sup>5</sup> Und schließlich wird unter Verweis auf den universellen Charakter der Menschenrechte und die Pflicht, diese auch zu fördern, argumentiert, die Staaten seien ohnehin nicht mehr

**Christiane Hullmann**, geb. 1972, **Gudrun Masloch**, geb. 1969, **Dr. Ingo Niemann**, geb. 1973, und **Elisa Özbek**, geb. 1983, arbeiten als Referentinnen und Referenten für Menschenrechte an der Ständigen Vertretung Deutschlands bei den Vereinten Nationen in New York, Genf und im Auswärtigen Amt in Berlin sowie im Büro des Präsidenten des UN-Menschenrechtsrats in Genf.

Der Beitrag gibt die Meinung der Autorinnen und Autoren wieder.

<sup>1</sup> Artikel 17, Abs. 1, lautet: »Niemand darf willkürlichen oder rechtswidrigen Eingriffen in sein Privatleben, seine Familie, seine Wohnung und seinen Schriftverkehr oder rechtswidrigen Beeinträchtigungen seiner Ehre und seines Rufes ausgesetzt werden.« Abs. 2 lautet: »Jedermann hat Anspruch auf rechtlichen Schutz gegen solche Eingriffe oder Beeinträchtigungen.«

<sup>2</sup> Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory, Advisory Opinion, 9.7.2004, ICJ Report 2004, S. 179f.

<sup>3</sup> Vgl. UN Doc. CCPR/C/USA/CO/4 v. 23.4.2014, Abs. 4.

<sup>4</sup> Anne Peters, Surveillance without Borders: The Unlawfulness of the NSA Panopticum, Part II, EJIL: Talk! (Blog des European Journal of International Law), 4.11.2013.

<sup>5</sup> Vgl. Marco Milanovic, Foreign Surveillance and Human Rights, Part 3: Models of Extraterritorial Application, EJIL: Talk!, 27.11.2013.

frei, in rein nach außen gerichteten Handlungen die Menschenrechte außer Acht zu lassen.<sup>6</sup>

Im Zusammenhang damit steht die Frage nach der Diskriminierung beim Zugang zu Rechtsmitteln. Allerdings setzt der Zugang zu Rechtsmitteln das Bestehen von Rechten voraus und ist damit der Diskussion um eine extritoriale Geltung der Menschenrechte nachgeordnet.

Ein weiterer Streitpunkt ist der Begriff der Verhältnismäßigkeit. Der weitverbreitete und auch aus dem deutschen Recht vertraute Dreischritt aus Geeignetheit, Erforderlichkeit und Angemessenheit einer Menschenrechtsbeschränkung ist der Dogmatik etwa des amerikanischen Verfassungsrechts fremd.

Erwähnung verdient schließlich das Problem der Metadaten. Dies sind im Unterschied zum Inhalt eines Kommunikationsvorgangs die mit diesem sonst im Zusammenhang stehenden Daten, etwa zu Absender, Empfänger, Übermittlungszeit, Übermittlungsweg und Ähnliches. Diese Daten werden teilweise von vornherein als technisch und damit menschenrechtlich nicht relevant eingeordnet, ermöglichen bei gehäuften Vorliegen und geeigneter Analyse aber weitgehende Aussagen über persönliche Verhältnisse der an der Kommunikation Beteiligten.

### Diskussion am Rande der Menschenrechtsratstagung

Die Veröffentlichungen über exzessive weltweite geheimdienstliche Überwachungstätigkeiten der ›Five Eyes‹<sup>7</sup> im Sommer 2013 machten einer breiten Öffentlichkeit schlagartig die Herausforderungen bewusst, die moderne Kommunikationsmedien für den Schutz des Rechts auf Privatheit darstellen.<sup>8</sup> Die Bundesregierung reagierte im Juli 2013 mit einem Acht-Punkte-Programm<sup>9</sup>, das unter anderem die Erarbeitung eines Fakultativprotokolls zum Zivilpakt vorsah. Nach ersten Sondierungen der möglichen Unterstützung für eine solche Initiative organisierte Deutschland gemeinsam mit einer Kerngruppe interessierter Staaten (Brasilien, Liechtenstein, Mexiko, Norwegen, Österreich und der Schweiz) im September 2013 am Rande des Menschenrechtsrats eine hochrangig besuchte Podiumsdiskussion, die durch die Hohe Kommissarin für Menschenrechte eröffnet wurde. Dieser erste Austausch machte allerdings auch deutlich, dass der Ansatz eines Fakultativprotokolls zu Artikel 17 Zivilpakt international nicht auf Widerhall traf. Denn da es neuer Rechtsinstrumente in erster Linie dort bedarf, wo noch kein Recht gilt, hätte er den erst im Jahr 2012 vom Menschenrechtsrat bekräftigten Grundsatz, dass Menschenrechte unabhängig vom Medium gleichermaßen ›online‹ wie ›offline‹ gelten<sup>10</sup>, untergraben. Zum anderen erschien ein langer und zäher Verhandlungsprozess vielen Staaten ebenso wie der Hohen Kommissarin eine wenig vielversprechende Aussicht. Gleichzeitig wurde je-

doch die Notwendigkeit deutlich, diese Diskussion auf internationaler Ebene weiterzuführen.<sup>11</sup>

### Resolution der Generalversammlung 2013

Als nächstes Aktionsfeld geriet die UN-Generalversammlung in den Blick. Eine Resolution mit dem Gewicht der versammelten Staatengemeinschaft war besonders geeignet, einen nachhaltigen Diskussionsprozess anzustoßen. In Brasilien hatte das Bekanntwerden der Überwachungsmaßnahmen große Empörung ausgelöst. Erste Gespräche in New York zeigten, dass Brasilien daher über eine Resolutionsinitiative nachdachte, die trotz der politischen Verstimmung sachlich und ausgewogen sein sollte. Damit waren die Voraussetzungen geschaffen für eine brasilianisch-deutsche Partnerschaft auf Augenhöhe.

Nach Konsultationen über einen ersten Entwurf in einer Kerngruppe mit wohl gesonnenen Staaten aller Regionalgruppen wurde ein erster Entwurf als offizielles UN-Dokument in den Dritten Ausschuss (Menschenrechte) eingebracht.<sup>12</sup> Zudem führte das deutsch-brasilianische Verhandlungsteam Gespräche mit Regionalgruppen und einzelnen Ländern. Es war kein Geheimnis, dass Australien, Großbritannien, Kanada, Neuseeland und die USA, mit denen Deutschland in Menschenrechtsfragen normalerweise an einem Strang zieht, die aber als ›Five Eyes‹ Hauptgegenstand der Debatte waren, dem Projekt äußerst zurückhaltend gegenüberstanden.

In den anschließenden offenen Konsultationen trafen drei Gruppen aufeinander: Eine befürwortete eine enge Auslegung des Zivilpakts und einen maximalen Spielraum für Überwachungsmaßnahmen, während eine andere eine scharfe politische Verurteilung anstrebte. In der Mitte fanden sich jene Staaten zusammen, die eine substanzielle, aber sachliche Behandlung des Themas wünschten. Hinzu kamen Versuche, den Schwerpunkt der Resolution unverhältnismäßig stark auf Aspekte der Meinungsfreiheit zu verschieben. All dies gestaltete die Verhandlungen schwierig. Bis einige Tage vor Annahme der Resolution im Ausschuss war offen, ob es zu einer Abstimmung kommen würde.

Letztlich obsiegte der Wunsch nach Konsens. Aus Sicht der Initiatoren war dies ein stärkeres politisches Signal. Für die Kritiker des Projekts barg eine Abstimmung die Gefahr, dass die Resolution kurzfristig durch Änderungsanträge, die den Ausschuss ohne weiteres mit Mehrheit passiert hätten, empfindlich hätte verschärft werden können. Außerdem war absehbar, dass es insgesamt nur sehr wenige Nein-Stimmen gegeben hätte und die Gegner sich umso mehr in der öffentlichen Debatte exponiert hätten.

Parallel zu den Verhandlungen in New York demonstrierten Deutschland und Brasilien weltweit in den Hauptstädten der UN-Mitgliedstaaten. Dies, wie auch die aktive Überzeugungsarbeit nichtstaatlicher

Auch Metadaten ermöglichen weitgehende Aussagen über persönliche Verhältnisse der an der Kommunikation Beteiligten.

Ein erster Gedankenaustausch machte deutlich, dass der Ansatz eines Fakultativprotokolls zu Artikel 17 Zivilpakt international nicht auf Widerhall traf.

Organisationen (NGOs) wie Human Rights Watch, Privacy International und Amnesty International, hat sicherlich dazu beigetragen, dass bei der Annahme der Resolution im Ausschuss am 26. November 2013 insgesamt 55 Länder als Miteinbringer firmierten.<sup>13</sup> Nach der Annahme stellten unter anderem Australien, Großbritannien, Kanada und die USA ihre Rechtsauffassung zu der besonders umstrittenen Frage einer eventuellen extraterritorialen Geltung des Zivilpakts in Positionserklärungen klar.

Die Annahme von Resolution 68/167 durch das Plenum der Generalversammlung am 18. Dezember war dann Formsache. Damit bekräftigte die Generalversammlung den im UN-Menschenrechtsrat vertretenen Grundsatz, dass die Menschenrechte ›offline‹ wie ›online‹ gelten und beauftragte die Hohe Kommissarin für Menschenrechte, im Herbst 2014 dem Menschenrechtsrat und der Generalversammlung einen umfassenden Bericht vorzulegen.

### Fortführung der Diskussion in Genf

Die Genfer Kerngruppe, die bereits die Podiumsdiskussion im September 2013 in Genf organisiert hatte, bereitete im Februar 2014 in einem gemeinsam mit der ›Geneva Academy of International Humanitarian Law and Human Rights‹ organisierten Expertenseminar den Boden für die inhaltliche Fortentwicklung der Diskussion. Sie initiierte im März 2014 eine Entscheidung des Menschenrechtsrats, auf seiner Herbsttagung eine offizielle Podiumsdiskussion mit Expertinnen und Experten aus Wissenschaft, Zivilgesellschaft und Privatsektor abzuhalten. Diese bot eine erste Gelegenheit zur Bewertung des im Juli veröffentlichten, viel beachteten Berichts der Hohen Kommissarin.<sup>14</sup> In ihrem Bericht forderte sie eine wirksamere Umsetzung der völkerrechtlichen Verpflichtungen zum Recht auf Privatheit sowie eine Diskussion unter Beteiligung aller Interessenträger über die internationale Dimension des Schutzes der Privatheit im digitalen Zeitalter. Vor diesem Hintergrund forderten die Podiumsteilnehmer, unterstützt von zahlreichen NGOs, einvernehmlich die Einrichtung eines Sonderverfahrens.

### Resolution der Generalversammlung 2014

Auf dieser Grundlage erarbeiteten Deutschland und Brasilien einen neuen Resolutionsentwurf für die 69. Generalversammlung. Er sollte die Vorjahresresolution um substanzielle Aspekte ergänzen und den Menschenrechtsrat zur Einsetzung eines Sonderverfahrens anregen. Konsultationen mit den Miteinbringern der Resolution vom Vorjahr zeigten große Zustimmung zu dem ambitionierten Entwurf.<sup>15</sup> Die offenen Verhandlungen im Dritten Ausschuss fanden in einer deutlich sachlicheren Atmosphäre statt als im Vorjahr. Gleichzeitig wollten viele Delegationen

die Resolution um neue Aspekte wie Internet-Verwaltung, Terrorismusbekämpfung oder das Datensammeln von Unternehmen erweitern.

Die erbittertsten Kontroversen drehten sich um die Frage, ob Eingriffe in das Recht auf Privatheit am Verhältnismäßigkeitsprinzip zu messen seien, wie dies die Hohe Kommissarin<sup>16</sup> ebenso wie der Sonderberichterstatter für den Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten bei der Bekämpfung des Terrorismus<sup>17</sup> vertreten hatten. Nachdem kritische Staaten dies zunächst vehement abgelehnt hatten, konnte die Verhältnismäßigkeit immerhin im Sinne eines Prüfungsauftrags in die Präambel aufgenommen werden. Ein weiterer Streitpunkt war, inwieweit die Abschöpfung von Metadaten – und eben nicht von inhaltlichen Daten – bereits einen Eingriff in die Privatheit bedeute. Letztlich fanden diese mit einem faktischen Hinweis auf die Gefahren ihrer Sammlung Erwähnung. Widerstand gab es gegen die Idee, ein Sonderverfahren des Menschenrechtsrats anzuregen. Dies war allerdings die maßgebliche Forderung der NGOs, welche die Initiative wie im Vorjahr aktiv unterstützten.

Die erbittertsten Kontroversen drehten sich um die Frage, ob Eingriffe in das Recht auf Privatheit am Verhältnismäßigkeitsprinzip zu messen seien.

**6** Redebeitrag auf dem Expertenseminar der Genfer Akademie für Humanitäres Völkerrecht und Menschenrechte, 24.2.2014, Genf.

**7** Als ›Five Eyes‹ wird die geheimdienstliche Zusammenarbeit von Australien, Großbritannien, Kanada, Neuseeland und USA bezeichnet.

**8** Vgl. den Bericht des UN-Sonderberichterstatters über die Förderung und den Schutz des Rechts auf Meinungsfreiheit Frank La Rue, UN Doc. A/HRC/23/40 v. 17.4.2013 sowie den Bericht des UN-Sonderberichterstatters über die Förderung und den Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten bei der Bekämpfung des Terrorismus Martin Scheinin, UN Doc. A/HRC/13/37 v. 28.12.2009.

**9** Bundesregierung, Acht-Punkte-Programm zum besseren Schutz der Privatsphäre, Berlin 2013.

**10** UN Doc. A/HRC/RES/20/8 v. 5.7.2012.

**11** Weiterführende Informationen zum Side Event ›How to Safeguard the Right to Privacy in the Digital Age‹ über: [www.genf.diplo.de/contentblob/3988374/Daten/3488653/20130920FlyerSideEventPrivatsphaere.pdf](http://www.genf.diplo.de/contentblob/3988374/Daten/3488653/20130920FlyerSideEventPrivatsphaere.pdf); die Eröffnungsrede der Hohen Kommissarin: [www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=13758&LangID=E](http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=13758&LangID=E)

**12** UN-Dok. A/C.3/68/L.45 v. 1.11.2013.

**13** Ägypten, Argentinien, Belgien, Belize, Benin, Bolivien, Bulgarien, Burkina Faso, Chile, Costa Rica, Dänemark, Ecuador, Estland, Finnland, Frankreich, Ghana, Griechenland, Guatemala, Indonesien, Irland, Island, Kolumbien, Korea (Demokratische Volksrepublik), Kroatien, Kuba, Lettland, Libanon, Liechtenstein, Luxemburg, Malaysia, Malta, Mexiko, Montenegro, Niederlande, Nicaragua, Norwegen, Österreich, Panama, Peru, Polen, Portugal, Russland, Serbien, Slowenien, Suriname, Spanien, Schweiz, Timor-Leste, Togo, Tunesien, Türkei, Ukraine, Ungarn, Uruguay, Zypern.

**14** UN Doc. A/HRC/27/37 v. 30.6.2014.

**15** UN Doc. A/C.3/69/L.26 v. 31.10.2014.

**16** UN Doc. A/HRC/27/37 v. 30.6.2014.

**17** UN Doc. A/69/397 v. 23.9.2014.

Die Unterstützung für den schließlich gefundenen Kompromiss<sup>18</sup> war groß. 65 Staaten brachten den Entwurf zur Annahme im Dritten Ausschuss mit ein. Erneut gaben eine Reihe von Staaten Positionserklärungen ab<sup>19</sup>, um ihre Unterstützung zu bekunden oder ihre rechtliche Bewertung klarzustellen. Die Annahme der Resolution<sup>20</sup> in der Generalversammlung erfolgte am 18. Dezember 2014 im Konsens.

### Das Mandat des Sonderberichterstatters

Nach dieser Weichenstellung in der Generalversammlung trat die Zivilgesellschaft entschieden für ein Mandat ein, das die volle Bandbreite von Artikel 17 Zivilpakt umfasste, während eine Reihe von Staaten sich auch weiter für einen engen Fokus auf die Überwachungstätigkeit der ›Five Eyes‹ einsetzte. Der von Deutschland und Brasilien erarbeitete und in der inzwischen fest etablierten Genfer Kerngruppe abgestimmte Entwurf zielte auf ein umfassendes Mandat, ohne der Genese der Initiative untreu zu werden. Er trug wie die Resolutionen der Generalversammlung den Titel ›Recht auf Privatheit im digitalen Zeitalter‹, sah aber im operativen Teil einen ›Sonderberichterstatter für das Recht auf Privatheit‹ ohne jede Einschränkung vor. Dafür enthielten die Präambel und die Aufgabenbeschreibung im operativen Teil zahlreiche Bezüge zu den Herausforderungen, die das digitale Zeitalter an das Recht auf Privatheit stellt.

Parallel zu den informellen Staatenkonsultationen fanden bilaterale Gespräche statt mit den Delegationen, die aufgrund ihrer bekannten nationalen Positionen eine besondere Rolle spielen würden – darunter China, Großbritannien, Indien, Pakistan, Russland, Saudi-Arabien, Südafrika und die USA, aber auch Unterstützer aus den Reihen der EU und der GRULAC.<sup>21</sup> In der ersten Konsultation verschafften sich allerdings fast ausschließlich die Kritiker aus dem WEOG<sup>22</sup>-Lager mit ihrer grundsätzlichen, gegen ein Sonderverfahren gerichteten Position Gehör.

Eine entscheidende Rolle spielte eine Unterstützungserklärung von 92 zivilgesellschaftlichen Organisationen weltweit.<sup>23</sup> Wichtige Hilfe kam auch von Pakistan als Brückenbauer in das Lager der Gegner eines breiten Mandats, von wichtigen Partnern aus der EU, welche die Initiative unterstützten, wie auch von Russland und China, die Akzeptanz signalisierten. Nunmehr erlangten die Befürworter eines Mandats ein kritisches Gewicht in den Verhandlungen, die sich von da an vor allem dessen Ausgestaltung zuwandten. Die USA, Großbritannien und andere setzten darauf, Referenzen zum digitalen Kontext in der Aufgabenbeschreibung des Mandatsträgers zu streichen. Dies war wiederum eine rote Linie für die Befürworter eines engen, auf digitale Aspekte ausgerichteten Mandats. Die Extrempositionen hielten sich dergestalt die Waage, dass der Ausgangstext

schließlich mit geringfügigen Anpassungen zur Annahme vorgelegt werden konnte.

Am 26. März 2015 nahm der Menschenrechtsrat die Resolution<sup>24</sup> im Konsens an. 64 Staaten haben sie mit eingebracht.<sup>25</sup> Derzeit führt die ›Consultative Group‹, eine Gruppe aus Vertretern der verschiedenen Regionalgruppen, Interviews mit ausgewählten Bewerbern für das zunächst für drei Jahre genehmigte Amt. Auf dieser Grundlage und auf Vorschlag seines Präsidenten wird der Menschenrechtsrat am Ende der Sommertagung im Juni 2015 über die Besetzung entscheiden.

Der oder die neue Sonderberichterstatter/in wird die internationale Debatte über das Recht auf Privatheit begleiten und dem Menschenrechtsrat sowie der Generalversammlung jährlich Berichte vorlegen. Es ist zu hoffen, dass in diesem Rahmen die notwendigen Impulse für einen zeitgemäßen und den digitalen Herausforderungen gewachsenen Schutz des Menschenrechts auf Privatheit gesetzt werden.

### Fazit

Das Mandat für den oder die Sonderberichterstatter/in für das Recht auf Privatheit kann als Musterbeispiel für eine erfolgreiche Reaktion des multilateralen Menschenrechtssystems auf eine Debatte von hoher Aktualität gelten. Die schwierigen Verhandlungen zeigten die Grenzen auf, in denen sich die Staaten als Akteure derzeit auf gemeinsame Grundsätze einigen können. Es ist daher richtig, dass die weitere Diskussion in die Hand einer versierten Person gelegt wird, die größere Freiheit hat, die Lage nüchtern zu analysieren und sinnvolle Lösungsansätze zu erarbeiten. Diese Überlegungen können ihrerseits durch weitere Resolutionsinitiativen im Rat aufgegriffen werden oder aber eine Rolle spielen, sollte sich der Menschenrechtsausschuss zur Erarbeitung einer Neuauflage seiner Allgemeinen Bemerkungen zu Artikel 17 Zivilpakt entschließen.

<sup>18</sup> UN-Dok. A/C.3/69/L.26/Rev.1 v. 19.11.2014.

<sup>19</sup> Unter anderem Ägypten, Australien, Großbritannien, Kanada, Neuseeland, die Niederlande, Schweiz, Südafrika und die USA.

<sup>20</sup> UN-Dok. A/RES/69/166 v. 18.12.2014.

<sup>21</sup> GRULAC = Gruppe der lateinamerikanischen und karibischen Staaten.

<sup>22</sup> WEOG = Gruppe der westeuropäischen und anderen Staaten.

<sup>23</sup> Gemeinsame NGO-Stellungnahme, 28. Tagung des Menschenrechtsrats, Genf, 13.3.2015, [www.article19.org/data/files/medialibrary/37888/HRC28-Item-3-Oral-Statement-Privacy.pdf](http://www.article19.org/data/files/medialibrary/37888/HRC28-Item-3-Oral-Statement-Privacy.pdf)

<sup>24</sup> UN Doc. A/HRC/RES/28/16 v. 26.3.2015.

<sup>25</sup> Südafrika und Saudi-Arabien distanzieren sich.

Eine Reihe von Staaten setzte sich für einen engen Fokus auf die Überwachungstätigkeit der ›Five Eyes‹ ein.

Die schwierigen Verhandlungen zeigten die Grenzen auf, in denen sich die Staaten als Akteure derzeit auf gemeinsame Grundsätze einigen können.

# Aus dem Bereich der Vereinten Nationen

## Politik und Sicherheit

### Sicherheitsrat: Tätigkeit 2014

- Sicherheitsrat mit neuen Bedrohungen konfrontiert
- Internationaler Terrorismus im Fokus
- Schwerpunkte Afrika und Naher Osten

Judith Thorn

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Judith Thorn, Sicherheitsrat: Tätigkeit 2013, VN, 3/2014, S. 128ff., fort.)

Im Jahr 2014 konnte man eine verstärkte Aktivität des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen feststellen. Die ständigen Mitglieder und die nichtständigen Mitglieder (Argentinien, Australien, Chile, Jordanien, Korea [Republik], Litauen, Luxemburg, Nigeria, Ruanda und Tschad) kamen zu 241 öffentlichen Sitzungen zusammen, 36 Prozent mehr als im Vorjahr. Man kann insgesamt von einer der betriebsamsten Phasen der letzten Jahre sprechen. Auch in Bezug auf die verabschiedeten Dokumente kann mit 63 Resolutionen und 28 Erklärungen des Präsidenten ein leichter Anstieg verzeichnet werden. Dabei wurden drei neue »Bedrohungen des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit« festgestellt. Dies betrifft die Resolutionen 2140 (Jemen), 2165 (humanitäre Lage in Syrien) und 2177 (Ebola-Epidemie in Afrika).

### Abstimmungsverhalten

60 der 63 verabschiedeten Resolutionen wurden im Konsens beschlossen. Bei den per Abstimmung angenommenen Dokumenten gab es jeweils Enthaltungen. Zusätzlich wurden drei Resolutionsentwürfe nicht verabschiedet.

### Gescheiterte Resolutionsentwürfe

Der Resolutionsentwurf S/2014/189 befasste sich mit der Ukraine-Krise, insbesondere mit dem Referendum über den Status der Krim vom 16. März 2014. Der

Entwurf besagte, dass »kein territorialer Erwerb durch die Androhung oder Anwendung von Gewalt als legal anerkannt werden könne«. Das Referendum sei unwirksam und führe zu keiner Veränderung des Status der Krim. Der Entwurf scheiterte am Veto Russlands. Der Abstimmung war eine ausführliche Erklärung Russlands vorausgegangen, in welcher das Selbstbestimmungsrecht der Völker sowie die Historie der Krim betont wurden. Scharfe Kritik erfuhr das Abstimmungsverhalten durch die USA sowie weitere Mitgliedstaaten. China enthielt sich und plädierte für einen politischen Dialog.

Die Vetos Russlands und Chinas verhinderten die Überweisung der Lage in Syrien an den Internationalen Strafgerichtshof (IStGH) (S/2014/348). Zur Begründung betonte Russland, dass der Resolutionsentwurf den Gerichtshof »missbrauche«, um politische Leidenschaft für eine militärische Intervention von außen anzufachen. So habe die Überweisung der Lage in Libyen an den IStGH lediglich »Öl ins Feuer gegossen«. Der Delegierte Chinas betonte, dass man Respekt für die justizielle Unabhängigkeit eines jeden Staates haben müsse. Historisch habe man stets gewisse Vorbehalte gegenüber der Verweisung von Strafsachen an den IStGH gehabt. Eine Überweisung zum jetzigen Zeitpunkt sei einer politischen Lösung nicht förderlich.

Ein Resolutionsentwurf (S/2014/916) Jordaniens zur Palästina-Frage scheiterte knapp an der erforderlichen Mehrheit von neun Stimmen. Er sah eine Lösung der Palästina-Frage in Form einer Zwei-Staaten-Lösung innerhalb eines klar begrenzten Zeitrahmens vor. Es sprachen sich lediglich acht Staaten für das Dokument aus. Fünf Staaten enthielten sich der Stimme (Großbritannien, Korea [Republik], Litauen, Nigeria und Ruanda). Zwei Staaten stimmten dagegen (Australien und USA). Die USA betonten, dass der Entwurf die Belange Palästinas in den Vordergrund stelle und daher mehr Anlass für die Spaltung der beiden Parteien als für einen Kompromiss gebe. Ähnlicher Auffassung war der Vertreter Australiens.

### Enthaltungen

Die Delegierten Jordaniens und Russlands enthielten sich bei Resolution 2182. Mit Annahme des Textes wurde das Mandat der Mission der Afrikanischen Union (AU) in Somalia (AMISOM) um ein Jahr verlängert und das Sanktionsregime verändert. Bedenken äußerte Jordanien mit Blick auf Absatz 15 der Resolution, welche Mitgliedstaaten ermächtigt, Schiffe, die Somalia anlaufen oder verlassen, bei hinreichendem Verdacht eines Verstoßes gegen das Holzkohle- oder Waffenembargo zu überprüfen. Hier drohe die Gefahr des Missbrauchs.

Russland enthielt sich seiner Stimme auch bei Resolution 2183. Diese verlängert das Mandat der multinationalen Stabilisierungstruppe in Bosnien-Herzegowina (EUFOR ALTHEA). Zwar erkenne man die Wichtigkeit der Mission an, sei aber gegen eine internationale Präsenz, die genutzt werden könne, um die Integration des Staates in die EU und NATO voranzutreiben. Eine solche Entscheidung solle freier Wille der Bürger sein, aber nicht von außen mittels einer Resolution auferlegt werden. Wie im letzten Jahr enthielt sich Russland bei der routinemäßigen Verlängerung der Amtszeit der Richter des Internationalen Strafgerichtshofs für Jugoslawien (Resolution 2193).

### Resolutionen und Erklärungen des Präsidenten

#### Länderspezifische Aspekte

Der Schwerpunkt der Tätigkeiten des Sicherheitsrats lag abermals auf dem Nahen Osten und Afrika. Rund 55 Prozent der länder- und regionenspezifischen Sitzungen widmeten sich dem afrikanischen Kontinent. Etwa 24 Prozent beschäftigten sich mit dem Nahen Osten, 16,6 Prozent entfielen auf Europa, 3,3 Prozent auf Asien und 1,7 Prozent auf amerikanische Staaten. Mit Blick auf Europa entspricht dies einer Steigerung von rund elf Prozent im Vergleich zum Vorjahr. Dies ist auf die Krise in der Ukraine zurückzuführen.

Folgende Länder und Regionen waren Gegenstand von Resolutionen: Afghanis-

tan, Bosnien-Herzegowina, Burundi, Côte d'Ivoire, Guinea-Bissau, Haiti, Irak, Jemen, Kongo (Demokratische Republik), Libanon, Liberia, Libyen, Mali, Somalia, Sudan, Südsudan, Syrien (in diesem Zusammenhang auch Israel), die Ukraine, die Zentralafrikanische Republik, Zypern sowie Westsahara.

Schließlich ist anzumerken, dass ein neuer Tagesordnungspunkt zur **Demokratischen Volksrepublik Korea** aufgenommen wurde. Dies geht auf den Bericht der vom Menschenrechtsrat eingesetzten Untersuchungskommission zurück, welcher via Resolution der Generalversammlung (A/RES/69/188) an den Sicherheitsrat überwiesen wurde. Obwohl China und Russland gegen die Aufnahme stimmten, konnte das Thema ›Demokratische Volksrepublik Korea‹ als solches mit elf Ja-Stimmen und zwei Enthaltungen (Nigeria und Tschad) in einer prozeduralen Abstimmung in die Agenda aufgenommen werden.

Die andauernden Auseinandersetzungen zwischen pro-russischen Separatisten und nationalen, ukrainischen Truppen im **Ukraine-Konflikt** beschäftigten den Rat eingehend. Diesen Auseinandersetzungen war die Abspaltung der Krim vorausgegangen. Tragischer Höhepunkt des Konflikts war der Absturz der Passagiermaschine MH17 am 17. Juli 2014. In Resolution 2166 verurteilte der Sicherheitsrat den Abschuss des mit 298 Menschen besetzten Flugzeugs und forderte eine unabhängige, vollständige Untersuchung des Vorfalls. Resolution 2166 blieb die einzige Resolution zur Ukraine. Im September und Dezember vereinbarte Waffenstillstände wurden schnell brüchig. Trotz zahlreicher Treffen der Sicherheitsratsmitglieder im Verlauf des Jahres konnten konkrete Maßnahmen nicht getroffen werden. Der Konflikt dauert weiter an.

Das Thema Afrika war vor allem durch den Ausbruch der **Ebola-Epidemie in Westafrika** geprägt (Resolution 2177 und Erklärung S/PRST/2014/24). Infolgedessen rückten besonders Liberia, Guinea, Sierra Leone und Nigeria wieder in den Fokus des Sicherheitsrats. Im September (Resolution 2177) wurde festgestellt, dass es sich bei der Ebola-Epidemie um eine »Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit« handelt. Der Generalsekretär betonte, dass dieser Notfall erhebliche politische, so-

ziale, ökonomische, humanitäre und sicherheitspolitische Auswirkungen habe. In Folge des wohl schlimmsten Ausbruchs der Epidemie richtete der Generalsekretär erstmals mit der UNMEER eine ›Gesundheitsnotfallmission‹ ein. Resolution 2177 ruft die Mitgliedstaaten und die regionalen Organisationen auf, die betroffenen Staaten bei der Bekämpfung der Epidemie personell, materiell sowie informell zu unterstützen und einer völligen Isolierung der Staaten entgegenzuwirken.

Die Mission in **Liberia** (UNMIL) musste geplante Truppenabzüge in Folge der Epidemie aussetzen. Mit den Resolutionen 2176 und 2190 wurde das Mandat der UNMIL jeweils verlängert. Resolution 2188 erneuert Sanktionen gegen Liberia. Allerdings könne Ebola ein Grund sein, einzelne Maßnahmen zu modifizieren oder aufzuheben.

Im Verlauf des Jahres haben sich die Sicherheitsratsmitglieder in neun öffentlichen Sitzungen mit **Somalia** befasst. Der Rat setzte sich mit der Verletzung des Waffenembargos gegen Somalia auseinander und zeigte sich besorgt, dass die Voraussetzungen, unter denen das Embargo teilweise aufgehoben wurde, nicht eingehalten würden (Resolution 2142). Daneben wurden das Holzkohle-Embargo, die AMISOM, die Verwaltung der öffentlichen Finanzen, die humanitäre Lage, die Überwachungsgruppe für Somalia und Eritrea sowie die Operationen auf See zur Unterbindung von Holzkohle- und Waffentransporten behandelt. Letzteres wird in Resolution 2182 geregelt und erfuhr Kritik Jordaniens und Russlands (siehe oben). Resolution 2184 setzt sich mit der Bekämpfung der Piraterie auseinander.

Die Spannungen in **Südsudan** schlugen Ende 2013 abermals in Kämpfe um. Hintergrund sind interne Auseinandersetzungen zwischen politischen und militärischen Führern des Landes. Die Sicherheit und die humanitäre Lage destabilisierten sich erheblich mit der aufflammenden Gewalt. Diese richtete sich auch gegen Mitglieder der Mission in Südsudan (UNMISS). Infolgedessen wurde das Mandat der UNMISS im März modifiziert. Mit Resolution 2155 erhöhte der Sicherheitsrat die Truppenstärke und autorisierte UNMISS, »alle erforderlichen Mittel einzusetzen«, um die aufgeführten Ziele zu erreichen.

Die Mitglieder des Sicherheitsrats befassten sich ferner mit dem Verhältnis zwischen **Sudan und Südsudan** sowie der Verlängerung des Mandats der Interims-Sicherheitsgruppe für Abyei (UNISFA). In den Resolutionen 2156 und 2179 wurde betont, dass die Lage in Abyei und im Grenzgebiet zwischen Sudan und Südsudan »nach wie vor eine ernste Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit darstellt«.

Schließlich stand die sudanesische Region **Darfur** auf der Tagesordnung. Der Sicherheitsrat zeigte sich äußerst besorgt über die anhaltende Gewalt. Mit den Resolutionen 2148 und 2173 billigte der Rat daher eine Neuausrichtung des Hybriden Einsatzes der AU und der UN in Darfur (UNAMID).

Einen weiteren Schwerpunkt bildete der Nahe Osten. Die Spannungen zwischen **Israel und Palästina** gipfelten im Jahr 2014 in einer 50-tägigen bewaffneten Auseinandersetzung mit gegenseitigem Raketenbeschuss. Mutmaßliche Auslöser waren die Ermordungen von drei jüdischen Religionsschülern sowie eines 16-jährigen Palästinensers. Am 10. Juli betonte der Generalsekretär in einer Krisensitzung des Sicherheitsrats (S/PV.7214), dass jede weitere Spirale der Gewalt unvorhersehbare Konsequenzen haben könne. Israel begann schließlich am 17. Juli mit einer Bodenoffensive, um die Infrastruktur der Hamas, insbesondere die Tunnelsysteme, zu zerstören. Am 28. Juli äußerte der Rat (S/PRST/2014/13) tiefe Besorgnis bezüglich der Verschlimmerung der Situation und dem Verlust von zahlreichen Leben. Bei den Angriffen wurden auch UN-Schulen in Gaza beschossen. Trotz zahlreicher Versuche, einen dauerhaften Waffenstillstand zu erreichen, wurden nur kurze Gefechtpausen eingehalten. Erst am 15. August vermittelte Ägypten eine Waffenruhe. Diese hielt bis Ende des Jahres an. Seit Oktober waren allerdings vereinzelt Anschläge und Ausschreitungen zu verzeichnen.

Zum Konflikt in **Syrien** fanden 13 Treffen statt. Es wurden fünf Resolutionen (2139, 2163, 2165, 2191 und 2192) und eine Erklärung (S/PRST/2014/19) verabschiedet. Der Schwerpunkt lag dabei auf der Not der Zivilbevölkerung und der sich verschlimmernden humanitären Lage. Die Resolutionen 2139, 2165 und 2191 konzentrieren sich darauf, Hilfe in schwer

zugänglichen Gebieten und die Evakuierung von Zivilpersonen zu ermöglichen. Resolution 2165 genehmigt die Lieferung humanitärer Hilfe über Konfliktlinien hinweg und weitere Grenzübergänge. Hierzu setzte der Rat einen Überwachungsmechanismus ein. Diese Maßnahmen wurden mit Resolution 2191 bis zum 10. Januar 2016 verlängert. Zudem verurteilten die Mitglieder des Sicherheitsrats feindliche Akte gegen UNDOF-Mitglieder in deren Operationsgebiet, den Golan-Höhen (Resolution 2192).

### Thematische Aspekte

Einen Schwerpunkt legte der Sicherheitsrat auf **Bedrohungen durch den Terrorismus**. Die Materie war Inhalt von sechs Resolutionen (2133, 2160, 2161, 2170, 2178 und 2195) und zwei präsidientiel- len Erklärungen (S/PRST/2014/14 und S/PRST/2014/23). Im September wurde ein Gipfeltreffen auf Ebene der Staats- und Regierungschefs zu Fragen der Bedrohungen durch ausländische terroristische Kämpfer abgehalten. Die Bedeutung der Thematik spiegelt sich auch in den Presseerklärungen wider. Rund 90 der 138 Pressemitteilungen befassen sich mit konkreten terroristischen Handlungen auf der ganzen Welt. Schließlich wurde das Thema in zahlreichen Resolutionen zu einzelnen Staaten aufgegriffen. Nicht vergessen werden sollten auch die diversen Sanktionsausschüsse. Im Mittelpunkt der einzelnen Debatten standen vor allem die Terrormiliz Islamischer Staat, die Al-Nusra-Front, Boko Haram, Al-Qaida, die Al-Shabaab Miliz und ähnliche Gruppen.

### Resolutionen nach Kapitel VII UN-Charta

Insgesamt wurden 32 Resolutionen auf Grundlage von **Kapitel VII UN-Charta** verabschiedet. Die Resolutionen zur Nichtverbreitung von Kernwaffen in Nordkorea (2141) und Iran (2159) nehmen direkten Bezug auf Artikel 41 (nichtmilitärische Maßnahmen). Der Großteil der Resolutionen beschäftigt sich mit Mandaten von Friedensoperationen sowie Sanktionen. Mit Resolution 2140 wurde ein neuer Sanktionsausschuss aufgrund der schwierigen Sicherheitslage in Jemen eingesetzt. Er beaufsichtigt das Einfrieren von Geldern sowie Reiseverbote für Personen und Einrichtungen, die »den Frieden, die Sicherheit oder die Stabilität Jemens bedrohen«.

### Unterstützer von Resolutionen

Einige Resolutionen konnten im letzten Jahr eine bemerkenswerte **Anzahl von Unterstützern** aus den Reihen der Mitgliedstaaten aufweisen. Bisher hatten die Resolutionen 1888 (2009) sowie 1960 (2010) jeweils zur Frage von »Frauen, Frieden und Sicherheit« mit 68 Ko-Sponsoren die meisten Unterstützer. Abgelöst wurden diese nun durch die Resolution zur Ebola-Krise mit insgesamt 134 unterstützenden Staaten neben den Mitgliedern des Sicherheitsrats. Das Dokument mit der zweitmeisten Anzahl von Unterstützern ist Resolution 2178 (2014) zu Bedrohungen des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit durch terroristische Handlungen (104 Ko-Sponsoren). Die drittgrößte Anzahl (79) erlangte der gescheiterte Resolutionsentwurf S/2011/24 zur Palästina-Frage.

### Friedensmissionen und sonstige Einsätze

Auch im Jahr 2014 hielt der Rat an seinen alljährlichen Debatten zu Friedensmissionen fest. Hervorzuheben ist, dass mit Resolution 2185 erstmalig eine eigenständige **Resolution zur Polizei** als Bestandteil von Friedensoperationen verabschiedet wurde.

### Neue Missionen/ Beendigung von Missionen

Im Berichtszeitraum wurde lediglich eine neue Friedensmission ins Leben gerufen. Die Mehrdimensionale integrierte Stabilisierungsmission der UN in der Zentralafrikanischen Republik (MINUSCA) beruht auf Resolution 2149 und ersetzt das Integrierte Büro der UN für die Friedenskonsolidierung in der Zentralafrikanischen Republik (BINUCA).

Drei weitere politische beziehungsweise friedenskonsolidierende Missionen wurden beendet: UNIPSIL (Sierra Leone), Organisation für das Verbot chemischer Waffen/UN (Syrien) sowie das BNUB (Burundi), das zum 1. Januar 2015 in die MENUB (Burundi) überführt wurde.

### Änderungen der Mandate und/oder Zusammensetzung von Missionen

Wesentliche Veränderungen haben sich bei der UNAMID (Darfur) ergeben. Mit Resolution 2173 wurde ein Schwerpunkt auf strategische Aufgaben gesetzt. Zu den

wichtigsten Zielen gehören nun: Der Schutz der Zivilbevölkerung; die Sicherung des humanitären Zugangs; die Sicherung der Bewegungsfreiheit sowie der Schutz des UN- und humanitären Personals; die Beteiligung an der Umsetzung des Doha-Dokuments für Frieden sowie die Unterstützung und Überwachung des Dialogs der Konfliktparteien.

### Länderbesuche

Im Januar reisten Mitglieder des Sicherheitsrats erstmals nach **Mali**. Ziel der Mission war die Einleitung eines inklusiven Verhandlungsprozesses nach Einstellung der Gespräche zwischen den Konfliktparteien. Zudem sollte die Umsetzung der Resolution 2100(2013) vorangetrieben werden, die vor allem auf die Stabilisierung größerer Bevölkerungszentren, die Wiederherstellung staatlicher Autorität, den Wiederaufbau des Sicherheitssektors sowie den Schutz der Menschenrechte im Norden Malis abzielt. Schließlich sollte der Stand der Truppen der MINUSMA überprüft werden.

Der Länderbesuch des Rates im August umfasste Belgien, die Niederlande, Südsudan und Somalia. Hintergrund des Besuchs in **Belgien** war das Gedenken an den Beginn des Ersten Weltkriegs vor 100 Jahren. In den **Niederlanden** tauschte sich der Sicherheitsrat mit Richtern des Internationalen Gerichtshofs (IGH), der in Den Haag ansässigen Straftribunale (Jugoslawien, Libanon, Sierra Leone) und des IStGH aus. Schließlich gedachten die Mitglieder des Rates der Opfer des Flugzeugabsturzes in der Ukraine.

Der Besuch **Südsudans** war eine Reaktion auf die sich verschlimmernde humanitäre und sicherheitspolitische Lage. Der Besuch **Somalias** widmete sich Fortschritten hinsichtlich der Wahlen 2016 und der humanitären Lage des Landes.

### Sonstiges

Im Rahmen der Präsidentschaft Ruandas wurden erstmals seit 2005 wieder monatliche Abschlusssitzungen zur Auswertung der Aktivitäten des Rates eingeführt. Zudem kam dem Sicherheitsrat und der Generalversammlung die Aufgabe zu, fünf Richter des IGH zu wählen. Als Nachfolger der ausscheidenden Sicherheitsratsmitglieder wurden Angola, Malaysia, Neuseeland, Spanien und Venezuela gewählt.

# Wirtschaft und Entwicklung

## Internationale Strategie für Katastrophenvorsorge: 3. Weltkonferenz über die Verringerung des Katastrophenrisikos Sendai 2015

- Rahmenplan verabschiedet
- Ziele zur Risikoverringerung vereinbart
- Schlechte Regierungsführung und Korruption als Risikotreiber vernachlässigt

Jörn Birkmann

(Dieser Beitrag schließt an den Bericht von Irmgard Schwaetzer, Tsunamis verhindern, VN, 2/2005, S. 63f., an.)

Vom 14. bis 18. März 2015 fand im japanischen Sendai die **Dritte Weltkonferenz der Vereinten Nationen über die Verringerung des Katastrophenrisikos** der Internationalen Strategie für Katastrophenvorsorge (UN/ISDR) statt. Ergebnis der Konferenz ist die Erklärung von Sendai und der Sendai-Rahmenplan zur Verringerung des Katastrophenrisikos 2015–2030.

Im Vergleich zur Diskussion auf der Weltkonferenz vor zehn Jahren in Kobe (2005), die sehr stark durch die damals aktuelle Katastrophe des Tsunamis im Indischen Ozean geprägt war, beruhte die Weiterentwicklung des Hyogo-Rahmenaktionsplans (2005–2015) in Sendai auf einer Überprüfung des bisher Erreichten. Dabei wurden in zahlreichen Handlungsfeldern Fortschritte verbucht. Allerdings bestehen gerade bei der Bekämpfung der zugrunde liegenden Katastrophenrisikofaktoren noch erhebliche Defizite, so ein Ergebnis der Überprüfung. Zugrunde liegende Faktoren und Triebkräfte von Katastrophenrisiken werden insbesondere mit gesellschaftlichen Strukturen sowie Defiziten im Bereich globaler Sicherungs- und Handelssysteme und auch mit der Regierungsführung verbunden. Dieser Befund ist interessant, da die meisten Reden der Staatsoberhäupter am ersten Tag der Konferenz ein deutlich anderes Problemverständnis zeigten. Vielfach wurden erhebliche Risiken und Probleme darin gesehen, dass die Art der Naturgefahren sich verändert habe und

sich durch den Klimawandel noch stärker verändert. So unterstrich beispielsweise der Präsident Vanuatus, dessen Land in den ersten Tagen der Konferenz vom Zyklon Pam heimgesucht wurde, die Probleme, die mit dem Klimawandel und der Häufung von Extremereignissen für sein Land verbunden sind.

Auch die weitverbreitete Armut wurde als Risikofaktor benannt. Allerdings fehlten in vielen Reden Aspekte wie schlechte Regierungsführung oder Korruption, die ebenso als »zugrunde liegende Risikofaktoren« anzusehen sind. Dies ist problematisch, da gerade in den fünf wichtigen Handlungsbereichen des Hyogo-Rahmenaktionsplans der vierte Bereich »Verringerung der zugrunde liegenden Risikofaktoren« in der Umsetzung bisher zu wenig Erfolge erzielt hat, etwa im Bereich Durchsetzung von Regeln und Verfahren. Beispielsweise bleiben schärfere Baunormen gegenüber Erdbebenrisiken in gefährdeten Städten wie Kathmandu, Istanbul oder Köln wirkungslos, wenn ihre Umsetzung nicht kontrolliert wird. Gerade die schlechten Werte bei der Regierungsführung und der Korruption in einigen Hochrisikoländern sind auf der Konferenz zu wenig thematisiert worden.

Im Vergleich zum Abschlussdokument von Kobe sind allerdings auch neue Ansätze und Ziele formuliert und in die globale Agenda zur Risikominderung aufgenommen worden. Beispielsweise ist es bedeutsam, dass der Sendai-Rahmenplan betont, dass das Ausgesetztsein von Menschen gegenüber Naturkatastrophen stärker zugenommen als die Verletzlichkeit der Bevölkerung abgenommen hat.

Dies bedeutet trotz leichter Rückgänge bei der Anzahl der Todesopfer durch Katastrophen eine Entwicklung hin zu neuen Risiken. Diese Problematik wird allerdings noch zu wenig in den neuen Zielen und konkreten Handlungsempfehlungen aufgegriffen. Im Sendai-Rahmenplan werden im Vergleich zum Vorgängerdokument konkrete Ziele zur Risikoverringerung formuliert. So ist zum Beispiel ein Ziel, in den nächsten 15 Jahren das Katastrophenrisiko und die Todesopfer durch Katastrophen sowie die Zerstörung von Lebenssicherungsstrategien von Menschen substanziell zu mindern. Quantitative Zielvorgaben werden jedoch kaum gemacht.

Auch spezifische Zielsetzungen für unterschiedliche Risikoländergruppen wären aus wissenschaftlicher Sicht sinnvoll und wünschenswert gewesen. Während die substanzielle Reduzierung der Todesopfer durch Natur- und Technikkatastrophen vor allem für die am wenigsten entwickelten Länder eine erhebliche Herausforderung für die nächsten 15 Jahre darstellt, zeigen neuere Erkenntnisse der Risikoforschung, dass die Industrie- und Schwellenländer mit erheblichen wirtschaftlichen Verlusten durch Katastrophen sowie mit dem Problem des Ausfalls sogenannter kritischer Infrastrukturen zu kämpfen haben. In dieser Hinsicht hätten Ziele entlang neuer Ländergruppen spezifiziert werden können. Trotz dieser Schwächen kann der Sendai-Rahmenplan aber auch wichtige neue Impulse für mehr Kooperation im Bereich der Risikominderung bieten.

Explizit werden neue und verstärkte Kooperationsstrategien zwischen öffentlichem und privatem Sektor sowie zwischen staatlichen, zivilgesellschaftlichen und wissenschaftlichen Institutionen gefordert. Diese erweiterten Ziele stehen zumindest in einem Spannungsverhältnis zur Vorstellung, dass die Katastrophenvorsorge in erster Linie über bessere internationale Hilfe aus dem »globalen Norden« durch schnelle Hilfs- und Einsatzkräfte erfolgt. Das heißt, neben der besseren Koordinierung der externen Hilfe in Katastrophensituationen ist auch die Kooperation der Regierung in diesen Ländern mit zivilgesellschaftlichen Gruppen und wissenschaftlichen Institutionen in und nach Katastrophen für die Förderung einer widerstandsfähigen Gesellschaft erforderlich. Diese scheint in Ländern mit schlechter Regierungsführung oder in »failed states« ein erhebliches Problem zu sein. Aber auch bei Krisenbewältigung in Industrieländern zeigten sich erhebliche Defizite. In dieser Hinsicht war die Konferenzregion, die unter dem Tsunami und der Nuklearkatastrophe von Fukushima 2011 zu leiden hatte, ein interessanter Ort für die Debatte über neue Dimensionen komplexer Risiken.

**Dokumente:** Third World Conference on Disaster Risk Reduction, held from 14 to 18 March 2015 in Sendai, Miyagi, Japan, Sendai Declaration und Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015–2030, über: [www.wcdrr.org/](http://www.wcdrr.org/)

## Sozialfragen und Menschenrechte

### Rechte des Kindes:

#### 65. bis 67. Tagung 2014

- Allgemeine Bemerkung zu schädlichen Praktiken
- Starke Kritik an Deutschland
- Mehrfache Diskriminierung von Mädchen in Indien

Stefanie Lux

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Stefanie Lux über die 62. bis 64. Tagung 2013, VN, 6/2014, S. 274ff., fort.)

Das Jahr 2014 begann für den **Ausschuss für die Rechte des Kindes (CRC)** erfolgreich. Im Januar ratifizierte mit Costa Rica der zehnte Staat das Protokoll zur Individualbeschwerde. Dieses konnte damit im April, zweieinhalb Jahre nach seiner Verabschiedung durch die Generalversammlung, in Kraft treten. Nach vielen Jahren des Einsatzes von Kinderrechtsorganisationen, Menschenrechtlern und Ausschussmitgliedern zieht das **Übereinkommen über die Rechte des Kindes** (kurz: **Kinderrechtskonvention**) nun mit anderen Menschenrechtsverträgen der Vereinten Nationen gleich, die schon länger über die Individualbeschwerdemöglichkeit verfügen. Bis Ende 2014 waren insgesamt 14 Staaten dem Protokoll beigetreten, Deutschland im Jahr 2013. Kinder haben damit die Möglichkeit, sich bei Verletzung ihrer Rechte aus dem Übereinkommen direkt an den Ausschuss zu wenden (ausführlich dazu: Hendrik Cremer, Neue Beschwerdemöglichkeit für Kinder, VN, 1/2014, S. 22–27).

Im April 2014 ratifizierte Palästina zahlreiche UN-Menschenrechtsverträge, auch die Kinderrechtskonvention. Damit stieg die Zahl der Vertragsparteien des fast universell gültigen Abkommens erstmals seit längerer Zeit: 194 Staaten haben die Konvention ratifiziert. Es fehlten Ende 2014 weiterhin Südsudan, Somalia und die USA. Auch für die im Jahr 2000 verabschiedeten Protokolle stieg die Zahl der Vertragsstaaten: Bis Ende 2014 waren 159 Staaten dem Protokoll betreffend die Beteiligung von Kindern in bewaffneten Konflikten (OPAC) beige-

treten und 169 dem Protokoll betreffend Kinderhandel, Kinderprostitution und Kinderpornographie (OPSC). Das Sitzungsjahr 2014 begann nicht nur bedeutsam, sondern klang im November auch mit einem ›historischen‹ Ereignis aus: Erstmals verabschiedeten der **Ausschuss für die Rechte des Kindes (CRC)** und der Ausschuss für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau (CEDAW) eine gemeinsame Allgemeine Bemerkung.

### Allgemeine Bemerkung

Die Allgemeine Bemerkung Nr. 18 widmet sich **schädlichen Praktiken** und ist die erste gemeinsame Allgemeine Bemerkung von CEDAW und CRC. Nach Erfahrung beider Ausschüsse haben diese schädlichen Praktiken, die in der Mehrheit der Fälle Mädchen betreffen, ihre Wurzel in der in vielen Gesellschaften vorherrschenden Auffassung, dass Mädchen Jungen unterlegen seien; oft werden die Praktiken daher als Schutz für Mädchen verstanden. Diese Praktiken, so CEDAW und CRC, beruhen also auf Diskriminierung sowohl aufgrund des Geschlechts als auch des Alters. Die Praktiken unterscheiden sich nach Region und Kultur. Die Ausschüsse beziehen sich jedoch in der Bemerkung hauptsächlich auf Genitalverstümmelung, Zwangsverheiratung, Polygamie und auf Gewalt, die mit der Mitgift zusammenhängt. Auch erwähnt werden die Vernachlässigung von Mädchen, Zwangsernährung, Jungfräulichkeitstests, das Verwenden von Brandzeichen und Inzest.

Die genannten Praktiken seien fast weltweit vertreten. In einigen Ländern, in denen es sie vorher nicht gab, sind sie durch Migrationsbewegungen aufgetreten, in anderen, wo sie nicht mehr vorherrschend waren, sind sie durch Konflikte wieder erstarkt. Beide Ausschüsse verlangen von den Vertragsstaaten die Umsetzung einer umfassenden Strategie, welche Maßnahmen in den Bereichen Gesundheit, Recht, Bildung, soziale Sicherung und Medien beinhaltet. Die Strategie sollte mit traditionellen und religiösen Führern abgesprochen und mit ausreichend Ressourcen ausgestattet werden. Sie sollte unter anderem folgende Elemente enthalten: 1) die Verbesserung der Datenbasis zu schädlichen Praktiken; 2) die Verabschiedung und Durchsetzung gesetzlicher Regelungen, welche die Prakti-

ken unter Strafe stellen und den Schutz von Kindern sicherstellen; 3) umfassende Präventionsmaßnahmen wie etwa Aufklärungsarbeit zu sozialen Normen in Gemeinden und Familien, die Förderung von Mädchen und Frauen durch Bildung und einkommensschaffende Maßnahmen, die Stärkung von Kapazitäten, um gegen schädliche Praktiken auf allen Ebenen vorzugehen sowie Aufklärungsarbeit und Dialog; und 4) die Verbesserung der Hilfs- und Schutzmaßnahmen für Opfer.

Auf seinen drei Tagungen im Jahr 2013 (65. Tagung: 13.1.–31.1., 66. Tagung: 26.5.–13.6. und 67. Tagung: 1.9.–19.09.) prüfte der Ausschuss insgesamt 34 Berichte, 16 zum Übereinkommen, zehn zum OPAC und acht zum OPSC. Von den Berichten sollen im Folgenden jeweils einer exemplarisch vorgestellt werden.

### 65. Tagung

Auf der Frühjahrstagung prüfte der Ausschuss die Berichte aus Deutschland, Jemen, Kongo, Portugal, Russland und Vatikanstadt. Zudem behandelte er die Berichte aus Portugal und Vatikanstadt zu beiden Protokollen, Deutschlands Bericht zum OPSC und die Berichte Russlands und Jemens zum OPAC.

**Deutschland** hatte dem Ausschuss einen kombinierten dritten und vierten Staatenbericht vorgelegt. Entsprechend umfassten die vom CRC bewerteten gesetzlichen Neuerungen mehrere Jahre. Unter anderem wurden das Gesetz zu Elterngeld und Elternzeit (2007), das Bundeskinderschutzgesetz (2011) und die rechtliche Besserstellung von leiblichen Vätern und nicht miteinander verheirateten Eltern (beide 2013) begrüßt. In Bezug auf die Gesetzgebung forderte der Ausschuss die Bundesregierung erneut auf sicherzustellen, dass das Übereinkommen Vorrang vor Bundesrecht hat, etwa durch die Aufnahme von Kinderrechten ins Grundgesetz. Weiterhin fehle eine zentrale unabhängige Stelle, welche die Umsetzung der Kinderrechte überwacht. Die Sachverständigen nahmen zwar die Absicht zur Kenntnis, keine neuen Babyklappen einzurichten, bemängelten jedoch, dass diese weiter vorhanden sind. Deutschland verstoße damit gegen Artikel 6, 7, 8, 9 und 19 des Übereinkommens. Besorgnis äußerte der CRC über die nicht näher benannte große Zahl von Kindern, die verschiedene

Formen der Gewalt in ihrem Zuhause erlebe. Die Ausschussmitglieder forderten Deutschland auf, das Recht auf gewaltfreie Erziehung wirksamer umzusetzen. Zudem wiesen sie auf fortwährende Gewalt in Schulen hin, Kinder seien dort körperlicher Gewalt, Mobbing und auch immer stärker Cybermobbing ausgesetzt. Kritisch zeigte man sich auch angesichts der unzureichenden Präventions- und Hilfsmaßnahmen zu sexueller Ausbeutung: In Schulen werde zu wenig für die Prävention getan, Beratungsstellen und Behandlungszentren seien nicht überall verfügbar und nicht ausreichend finanziert. Ferner hätten Kinder mit Behinderungen und solche mit Migrationshintergrund einen schlechteren Zugang zu Hilfe und Beratung.

Auch im Bereich frühkindliche Bildung wurde der schwierige Zugang für Familien mit Migrationshintergrund thematisiert. Gleichzeitig wurden die geringe Anzahl von Bildungsangeboten für Kinder unter drei Jahren sowie die unterschiedlichen Qualitätsstandards zwischen den Bundesländern kritisiert. Das Bildungssystem mit seiner föderalen Struktur und der Dreigliedrigkeit wurde vom Ausschuss generell in Frage gestellt. Die Entscheidung, auf welche weiterführende Schule ein Kind gehen soll, werde zu früh gefällt, das System solle inklusiver gestaltet werden. Negativ angemerkt wurde auch, dass Kinder ethnischer Minderheiten schwächere Leistungen erbrächten und die Schule doppelt so oft früher verließen wie ihre Schulkameraden. Im Gesundheitsbereich begrüßten die Sachverständigen den Rückgang des Rauchens bei Jugendlichen, stellten jedoch gleichzeitig besorgt fest, dass der Alkoholkonsum zunimmt. Kritisch bemerkten sie weiterhin den unzureichenden Zugang von asylsuchenden Kindern zu Gesundheitsdiensten. Zum Thema Asyl begrüßte der CRC erneut, dass Deutschland seinen Vorbehalt gegen Artikel 22 der Kinderrechtskonvention zurückgezogen hat. Jedoch wurde das Verfahren der Altersfeststellung kritisiert: Es sei herabwürdigend und liefere keine verlässlichen Ergebnisse. Zudem bemängelte man, dass Asylsuchende ab 16 Jahren oft nicht die volle Unterstützung der Jugendhilfe erhalten. Hinsichtlich des OPAC forderte der Ausschuss Deutschland auf, das Mindestalter der Rekrutierung von 17 auf 18 Jahre anzuheben

und alle Formen von Werbung für die Streitkräfte, die auf Kinder abzielt, zu unterlassen.

## 66. Tagung

Auf der Sommertagung behandelte der CRC die Berichte aus Indien, Indonesien, Jordanien, Kirgisistan und St. Lucia zur Kinderrechtskonvention. Mit Indien und Jordanien wurden die Berichte zu jeweils beiden Protokollen diskutiert. Zudem wurde der Bericht Großbritanniens zum OPSC erörtert.

Bei Prüfung des Berichts aus **Indien** hoben die Sachverständigen Gesetze zur Ernährungssicherheit, zum Schutz von Kindern vor Sexualstraftaten und zum Recht auf kostenlose und verpflichtende Ausbildung positiv hervor. Zudem lobte der Ausschuss die Bemühungen der Regierung, mehr Haushaltsmittel für Kinder zur Verfügung zu stellen. Diese Anstrengungen würden jedoch teilweise durch Missmanagement und Korruption unterkariert. Sehr kritisch äußerten sich die Sachverständigen zur massiven Diskriminierung von Mädchen. Tradition und kulturelle Einflüsse führten zur Bevorzugung von Jungen und Ungleichbehandlung von Mädchen. Im Extremfall zeige sich dies in selektiven Abtreibungen, Kindstötungen von Mädchen und der großen Zahl an ausgesetzten Mädchen. Seine große Sorge brachte der Ausschuss auch angesichts von Berichten über weitverbreitete Gewalt, Misshandlung und Vernachlässigung von Kindern in Familie, Heimen und Schulen zum Ausdruck. Laut vorhandener Daten sei eines von drei Vergewaltigungsopfern in Indien ein Kind. Die meisten Fälle würden jedoch aus Angst vor Stigmatisierung nicht angezeigt. Kritik äußerte man auch angesichts von Berichten über die Vertreibung von Kindern und Familien von ihrem Land, um Platz für Industrieunternehmen zu schaffen, wie beispielsweise für eine Stahlfabrik im Staat Odisha. Weiterhin bemängelt wurden die Defizite im Gesundheitsbereich, wie die großen Unterschiede zwischen ländlichen und städtischen Gebieten beim Zugang zur Versorgung, und die hohe Säuglingssterblichkeit. Die Hälfte der 1,5 Millionen Kinder unter fünf Jahren, die in Indien Berichten zufolge jedes Jahr sterben, sind Neugeborene. Nur 21 Prozent der Kinder seien vollständig geimpft und Fehlernährung, die zu Wach-

tumsstörungen und Muskelabbau führt, sei weit verbreitet.

## 67. Tagung

Auf seiner Herbsttagung beschäftigte sich der Ausschuss mit den Berichten aus den Fidschi-Inseln, Kroatien, Marokko, Ungarn und Venezuela. Mit den beiden Letzteren besprach der CRC zudem die Berichte zu beiden Protokollen, mit Singapur und Marokko zum OPAC.

Kinder in **Marokko** können nach einer Änderung des Gesetzes zur Staatsbürgerschaft die Staatsangehörigkeit ihrer Mutter annehmen. Die Sachverständigen, welche eine solche Anpassung mehrfach gefordert hatten, zeigten sich erfreut. Darüber hinaus lobten sie den besseren Schutz straffällig gewordener Kinder. Ein nationaler Aktionsplan für Kinder für den Zeitraum 2006 bis 2015 sei zwar gut gemeint, habe jedoch mehrere Lücken. Vor allem seien keine Mittel für seine Umsetzung zur Verfügung gestellt worden, so der Ausschuss. Hingegen lobten seine Mitglieder die bedeutenden Ausgaben im Bildungsbereich und den Anstieg der verfügbaren Mittel für Gesundheit. Jedoch fehle ein Mechanismus, der nachweist, dass das Geld tatsächlich für Kinder verwendet wird. Fortschritte beim Abbau von Kinderarbeit und die wachsenden Einschulungsraten wurden bei der Berichtsprüfung positiv angemerkt. Äußerste Besorgnis brachten die Sachverständigen jedoch zur gravierenden Situation von Mädchen, manche nicht älter als acht Jahre, die als Haushaltshilfen arbeiten, zum Ausdruck. Diese würden teilweise bis zu 100 Stunden pro Woche arbeiten, seien verbalem und körperlichem Missbrauch ausgesetzt, hätten keinen Zugang zu Bildung und würden oft nicht ausreichend ernährt. Die Regierung solle dringend dafür sorgen, dass die Arbeitsaufsicht auch Zugang zu Privathaushalten hat. Der CRC nahm weiterhin zur Kenntnis, dass ein Gesetz über Kinderhandel ausgearbeitet wird, zeigte sich allerdings besorgt, dass Marokko Ursprungs-, Ziel- und Transitland für Kinder, oft aus Afrika südlich der Sahara und Südasien, bleibe. Diese Kinder seien sexueller Ausbeutung und Zwangsarbeit ausgesetzt. Die Maßnahmen zur Untersuchung, Verfolgung und Bestrafung der Schuldigen seien mangelhaft, kritisierte der Ausschuss.

## Rechtsfragen

### Völkerrechtskommission:

#### 66. Tagung 2014

- Zwei Themen abgeschlossen
- Entwurfsartikel zum Schutz von Personen im Katastrophenfall
- Neues Thema Verbrechen gegen die Menschlichkeit

Anton O. Petrov

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Christian Schliemann, Völkerrechtskommission: 65. Tagung 2013, VN, 4/2014, S. 180f., fort.)

Die **Völkerrechtskommission (International Law Commission – ILC)** befasst sich als Unterorgan der Generalversammlung mit der Kodifizierung und Weiterentwicklung des Völkerrechts. Auf ihrer 66. Tagung im Jahr 2014 setzten die 34 Mitglieder ihre Arbeit in zwei Tagungsperioden fort (5.5.–6.6. und 7.7.–8.8.2014).

Abgeschlossen wurde das Thema **Ausweisung von Ausländern** durch Annahme von 31 Entwurfsartikeln mit Kommentierung, die der Generalversammlung zur Kenntnisnahme vorgelegt wurden. Die ILC empfiehlt, zu einem späteren Zeitpunkt die Ausarbeitung einer Konvention auf Grundlage der Entwurfsartikel zu prüfen – eine umstrittene Frage, denn viele Regierungen hatten gefordert, die Kommission solle lediglich unverbindliche Richtlinien formulieren. Hintergrund ist, dass die Entwurfsartikel das Recht nicht nur kodifizieren, sondern auch weiterentwickeln, wie die Kommentierung zum ersten Entwurfsartikel anerkennt. Staaten hatten kritisiert, die entworfenen Vorschriften gingen zu weit. Um diesen Bedenken Rechnung zu tragen, wurde beispielsweise im neuen Entwurfsartikel 23, der die Ausweisung bei bestimmten Gefahren untersagt, der Schutz der Freiheit gestrichen, da dies über die Flüchtlingskonvention von 1951 hinausginge, die eine Ausweisung nur bei Gefahren für das Leben untersagt. Im Übrigen gibt es keine großen Änderungen gegenüber den im Jahr 2012 in erster Lesung angenommenen Entwurfsartikeln.

Die Arbeit zum Thema **Verpflichtung zur Strafverfolgung oder Auslieferung** (*aut dedere aut iudicare*) wurde beendet. Nach-

dem man sich darauf verständigt hatte, die Arbeit zu beschleunigen, wurde der Abschlussbericht der Arbeitsgruppe von der Kommission angenommen. Durch diesen Abschlussbericht, der in erster Linie eine Bestandsaufnahme bestehender Vertrags- und Spruchpraxis bietet, wurde dieses umstrittene Thema nach neun Jahren zum Abschluss gebracht.

Zum Thema **Schutz von Personen im Katastrophenfall** nahm die Kommission 21 Entwurfsartikel samt Kommentierung in erster Lesung an. Über das Sekretariat wurden sie Regierungen und fachkundigen Organisationen zur Stellungnahme übermittelt. Die Vorschriften bezwecken, eine angemessene und effektive Antwort auf Katastrophen zu ermöglichen. Inhaltlich geht es um die Rechte und Pflichten zwischen betroffenen Staaten, dritten Staaten sowie Organisationen und weniger um die Rechte Einzelner. Der Anwendungsbereich umfasst nach Entwurfsartikel 3 Ereignisse, die viele Todesfälle, großes menschliches Leid und Elend oder bedeutende Sach- oder Umweltschäden zur Folge haben und dadurch das Funktionieren der Gesellschaft erheblich einträchtigen. Entgegen gegenwärtigen Bestrebungen in der humanitären Hilfe setzt die ILC den Fokus wieder auf das Ereignis der Katastrophe selbst, nicht auf seine Folgen. Die Folgen müssen ursächlich auf ein konkretes Ereignis oder eine Reihe solcher Ereignisse zurückzuführen sein. Im bewaffneten Konflikt geht nach Entwurfsartikel 21 das humanitäre Völkerrecht vor, soweit es eine entsprechende Regelung enthält. Darüber hinaus können auf jene Situationen, auf die keine Regeln des humanitären Völkerrechts anwendbar sind, die Entwurfsartikel Anwendung finden.

Entwurfsartikel 7 betont die Grundsätze der Menschlichkeit, Neutralität und Unparteilichkeit sowie die Nichtdiskriminierung als Grundlage aller Maßnahmen. Gemäß Entwurfsartikel 8 trifft alle Staaten eine rechtliche Pflicht zur Zusammenarbeit, wobei die Ausgestaltung vom Einzelfall abhängig ist; die Kommentierung nimmt hier Bezug auf die ›Friendly Relations Declaration‹ von 1970. Vom Grundsatz der Solidarität geleitet haben im Katastrophenfall nach Entwurfsartikel 16 alle nicht betroffenen Staaten sowie die UN und andere staatliche und nichtstaatliche Organisationen das Recht,

dem betroffenen Staat ihre Unterstützung anzubieten.

Vor Eintritt des Katastrophenfalls postuliert Entwurfsartikel 11 für jeden Staat die Pflicht, die Gefahren einer Katastrophe durch Maßnahmen zur Verhütung, Minderung und Vorbereitung zu verringern. Die Kommentierung hierzu versucht, diese Präventionspflichten im geltenden Recht zu verankern. Im Katastrophenfall zeigt sich, dass die Entscheidung, in Rechten und Pflichten zu formulieren, zu Spannungen führen kann. Zunächst betont Entwurfsartikel 12 die Souveränität des betroffenen Staates, aus der sich aber auch seine Pflicht und maßgebliche Rolle zur Ergreifung von Maßnahmen ergeben. Gleichzeitig hat der betroffene Staat nach Entwurfsartikel 13 die Pflicht, soweit notwendig, nach Hilfe von außen zu suchen. Diese darf jedoch nach Absatz 1 des Entwurfsartikels 14 nur nach seiner Zustimmung erbracht werden, und er darf sie wiederum nach Absatz 2 nicht willkürlich vorenthalten.

Zum Thema **Nachfolgende Vereinbarungen und Praxis im Rahmen der Interpretation von Verträgen** nahm die Kommission fünf weitere Entwurfsschlussfolgerungen mit Kommentierung vorläufig an. Insgesamt hat die Kommission nun zehn kommentierte Entwurfsschlussfolgerungen vorläufig angenommen, und der Berichterstatter hofft, nach zwei weiteren Berichten zu einer vorläufigen Annahme aller Entwurfsschlussfolgerungen zu kommen.

Die vorläufig angenommene Entwurfsschlussfolgerung 6 erinnert daran, dass nachfolgende Vereinbarungen und Praxis als solche identifiziert werden müssen. Als Auslegungsmittel im Sinne von Artikel 31 der Wiener Vertragsrechtskonvention (WVK) kommt es darauf an, dass sie ›hinsichtlich der Interpretation‹ (›regarding the interpretation‹) erfolgten. Diese weite Formulierung soll auch die Praxis in Anwendung des Vertrags erfassen, da jede Anwendung auch eine Auslegung enthalte. Nachfolgende Praxis kann auch in parallelem Verhalten ohne gemeinsame Absprache bestehen. Als ergänzendes Mittel der Auslegung im Sinne von Artikel 32 WVK muss nachfolgende Praxis ebenfalls in Anwendung des Vertrags vorgenommen worden sein.

Ob es sich um ein authentisches Mittel der Auslegung gemäß Artikel 31 Ab-

satz 3 lit. a und b WVK oder um ein ergänzendes Auslegungsmittel gemäß Artikel 32 WVK handelt, kommt nach Entwurfsschlussfolgerung 9 auf das Kriterium der Übereinstimmung an. Übereinstimmung ist dabei nur soweit und solange zu verneinen, wie die Positionen der Vertragsparteien sich widersprechen. Im Einzelnen ist beispielsweise zu ermitteln, ob unterschiedliche Positionen einer solchen Übereinstimmung entgegenstehen, oder ob sie vielmehr ein gemeinsames Verständnis bezeugen, dass der Vertrag ein gewisses Ermessen und somit auch verschiedene Positionen bei der Anwendung gestattet. Für eine nachfolgende Vereinbarung ist ein Bewusstsein der Parteien erforderlich, dass ihre Positionen übereinstimmen. Freiwillige Praxis fällt hingegen weder unter Artikel 31 noch unter Artikel 32 WVK, weil sie gerade nicht einen Vertrag auslegen oder anwenden soll. Entwurfsschlussfolgerung 8 stellt klar, dass das Gewicht einer nachfolgenden Vereinbarung oder Praxis bei der Interpretation variieren kann.

Nach Entwurfsschlussfolgerung 7 wird vermutet, dass eine nachfolgende Vereinbarung oder Praxis in Anwendung des Vertrags diesen nicht ergänzen oder ändern, sondern auslegen soll. Es sei ohnehin umstritten, ob eine nachfolgende Vereinbarung oder Praxis in Anwendung des Vertrags diesen überhaupt ergänzen oder ändern könne. Die Kommentierung kommt nach Analyse verschiedener Vertragssysteme zu dem Schluss, dass es bei dieser Frage darauf ankomme, was der Vertrag selbst vorsehe.

Schließlich stellt Entwurfsschlussfolgerung 10 fest, dass die Entscheidungen von Konferenzen der Vertragsparteien nachfolgende Vereinbarungen oder Praxis darstellen können; es ist dabei jedoch auf den Einzelfall und insbesondere die internen Regularien abzustellen. Diese Entwurfsschlussfolgerung erfasst in jedem Fall nur solche Konferenzen, die kein Organ einer internationalen Organisation sind. Wird hingegen durch den Vertrag eine internationale Organisation geschaffen, dann fallen die Entscheidungen einer solchen Konferenz nicht in den Anwendungsbereich der Entwurfsschlussfolgerung 10.

Zum Thema **Immunität staatlicher Amtsträger** wurden zwei weitere Entwurfsartikel mit Kommentierung vor-

läufig angenommen. Nach Plänen der Berichterstatterin sollen 2015 die verbliebenen materiellen Aspekte behandelt werden und auf der darauffolgenden Tagung die prozessualen Fragen.

Im bisher ausgeklammerten Definitionsartikel 2 konnte nun erstmals lit. e vorläufig angenommen werden, in der als staatlicher Amtsträger derjenige definiert wird, der den Staat repräsentiert oder staatliche Funktionen ausübt. Die Kommentierung erkennt Schwierigkeiten bei der Terminologie an, was sich nicht zuletzt daran zeigt, dass der Begriff des staatlichen Amtsträgers sogar in den UN-Dokumenten in den fünf Amtssprachen unterschiedlich übersetzt wurde. Die Kommission entschied sich jedoch, den englischen Begriff ›state official‹ vorerst beizubehalten. Dieser Begriff sei im Völkerrecht gängig, wenn es auch keine allgemeine Definition gebe. Ihm komme zwar in verschiedenen nationalen Rechtsordnungen unterschiedliche Bedeutung zu; er biete sich aber nicht zuletzt aufgrund seiner Offenheit für die Arbeit der ILC an. Die Definition umfasst staatliche Amtsträger, deren Immunität an ihre Person als staatlicher Amtsträger (*ratione personae*) geknüpft ist, wie auch diejenigen, die Immunität für bestimmte Amtshandlungen (*ratione materiae*) genießen. Immunität *ratione personae* genießt eine Person qua eines abschließend in Entwurfsartikel 3 genannten Amtes, nämlich Staatsoberhaupt, Regierungschef und Außenminister. Für Immunität *ratione materiae* kann nach Ansicht der Kommission keine solche Liste vollständig verfasst werden. Stattdessen müsse im Einzelfall ermittelt werden, ob die hier genannten Kriterien erfüllt sind, das heißt, dass die Person den Staat repräsentiert oder staatliche Aufgaben ausübt. Die Kommentierung betont, dass Immunitäten *ratione materiae* und *ratione personae* einander nicht ausschließen.

Gemäß vorläufig angenommenem Entwurfsartikel 5 genießen staatliche Amtsträger, wenn sie als solche handeln, Immunität gegen ausländische Strafverfolgung. Dieser Entwurfsartikel setzt als erster zur Immunität *ratione materiae* den subjektiven Umfang fest. Entscheidend ist die amtliche Natur, wenn der staatliche Amtsträger ›als solcher‹ handelt. Die strittigen Fragen, welche Akte im Einzelnen dieser Natur sind und ob

und gegebenenfalls welche Ausnahmen von dieser Immunität bestehen, wird Gegenstand späterer Entwurfsartikel sein.

Am Thema **Identifikation von Gewohnheitsrecht** wurde im Redaktionsausschuss weitergearbeitet. Von den elf Entwurfsschlussfolgerungen, die der Berichterstatter in seinem zweiten Bericht vorgeschlagen hatte, konnte sich der Redaktionsausschuss aus zeitlichen Gründen nur mit neun befassen. Der Ausschuss nahm acht Entwurfsschlussfolgerungen vorläufig an, die er der Kommission vorerst lediglich zur Information vorlegte. Darin geht es um das Element der Praxis, während das subjektive Element der Rechtsüberzeugung (*opinio iuris*) auf der kommenden Tagung bearbeitet werden wird. Der Berichterstatter bekräftigte, dass er die allgemeinen Rechtsgrundsätze und das zwingende Recht (*ius cogens*) nicht behandeln wird.

Beim Thema **Schutz der Atmosphäre** gab es keinen Fortschritt. Die Überweisung der ersten Entwurfsrichtlinien an den Redaktionsausschuss wurde auf Bitten des Berichterstatters vertagt, damit die entscheidenden Diskussionen des Jahres 2015, insbesondere zum Umfang des Themas, in einer Überarbeitung berücksichtigt werden können. Im Rahmen des Themas **Schutz der Umwelt im Zusammenhang mit bewaffneten Konflikten** diskutierte die Kommission den Vorbericht der Berichterstatterin. Darin gibt sie einen ersten Überblick über das Thema und eine Bestandsaufnahme bestehender Umweltschutzverpflichtungen in Friedenszeiten. In den nächsten beiden Phasen wird es um Verpflichtungen während bewaffneter Konflikte und in der Zeit danach gehen. Zum Thema **Vorläufige Anwendung von Verträgen** lag der zweite Bericht des Berichterstatters vor. Die Mitglieder stimmten dem Berichterstatter zu, dass die rechtlichen Folgen einer vorläufigen Anwendung im Großen und Ganzen denen eines Inkrafttretens des Vertrags entsprechen. Die Studiengruppe zum **Meistbegünstigungsprinzip** befasste sich mit ihrem Entwurfsabschlussbericht, den sie plant, der Kommission auf der Tagung 2015 vorlegen zu können. Neu aufgenommen wurde das Thema **Verbrechen gegen die Menschlichkeit** und Sean D. Murphy als Berichterstatter benannt. Ferner wurde das Thema zwingendes Recht (*ius cogens*) dem Langzeitprogramm hinzugefügt.

# Klimawandel und Völkerrecht – Schnittstellen und aktuelle Fragen

Birgit Lode

Im Dezember 2015 beabsichtigt die internationale Staatengemeinschaft auf der 21. Vertragsstaatenkonferenz der Klimarahmenkonvention (United Nations Framework Convention on Climate Change – UNFCCC) in Paris ein Nachfolgeabkommen für das im Jahr 2020 auslaufende Kyoto-Protokoll zu verabschieden. Dies ist ein geeigneter Anlass, um zu fragen, in welchem Verhältnis der globale Klimawandel, das Völkerrecht und Governance-Fragen zueinander stehen. Welche Lösungsansätze halten internationales Recht und globale Governance-Ansätze für aktuelle klimatische Herausforderungen bereit? Und welche (Neben-)Rolle spielen dabei Politik und Diplomatie? Zu Hintergründen, Auswirkungen und Fragestellungen an der Schnittstelle von Recht und Politik lohnt ein Blick in die beiden insgesamt fast 2000 Seiten umfassenden Bände ›Climate Change: International Law and Global Governance‹. Herausgegeben von **Oliver C. Ruppel** gemeinsam mit **Christian Roschmann** und **Katharina Ruppel-Schlichting** widmen sie sich in 60 Aufsätzen dem Thema mit unterschiedlicher Schwerpunktsetzung. Ziel ist die systematische Darstellung des internationalen Klimaschutzrechts, eines neuen, noch in der Entwicklung begriffenen Spezialgebiets des Völkerrechts. Zwar liegen hierzu gerade in englischer Sprache inzwischen diverse Publikationen vor. Das vorliegende umfangreiche Werk deckt jedoch nicht nur fast alle denkbaren Schnittstellen des Klimaschutzrechts mit anderen Bereichen des besonderen Völkerrechts ab, sondern präsentiert sich mit seiner klaren Gliederung auch als willkommenes Nachschlagewerk für Wissenschaftler ebenso wie für Praktiker und Studierende. Die jedem Aufsatz vorangestellten, in der Regel maximal eine Seite umfassenden Zusammenfassungen runden dieses Bild gelungen ab.

Während der erste Band des Kompendiums zum einen der Frage nachgeht, ob es sich bei dem internationalen Klimaschutzrecht tatsächlich um einen neuen, eigenständigen Zweig des Völkerrechts handelt, zeigt er zum anderen die bestehenden Verbindungen zwischen Klimawandel und Menschenrechten, Handel, Investitionsrecht, Seerecht, gerichtlicher Überprüfung und Querschnittsthemen auf. Ausgangspunkt des zweiten Bandes ist die UNFCCC, auf deren Grundlage die Auswirkungen des Klimawandels auf die internationale Diplomatie und die Weltordnung ebenso wie Antworten auf den Klimawandel und mit diesem in Zusammenhang stehende Sicherheitsfragen erörtert werden.

Einen guten Einstieg in die Materie des Klimavölkerrechts bietet der erste Beitrag von Oliver Ruppel, der sich mit künftigen Herausforderungen an der Schnittstelle von Recht und kooperativer globaler Klimapolitik befasst. Ausgehend von dem von Atmosphärenchemiker und Nobelpreisträger Paul Crutzen geprägten Begriff des Anthropozäns – eines neuen, in erster Linie von Menschen geprägten Zeitalters – erläutert Ruppel knapp die Aktualität und Präsenz sowie die Herausforderungen im Zusammenhang mit Klimawandel und Naturkatastrophen. Anschließend geht er näher auf die vielen Schnittstellen von Recht und Klimawandel ein. Angesichts der mannigfaltigen Auswirkungen und der disziplinübergreifenden Natur des Klimawandels könne dieser jedoch nur im Wege einer Kombination von politischen, rechtlichen und naturwissenschaftlichen Instrumenten in Angriff genommen werden (S. 38). Ruppel kommt zu dem Schluss, dass angesichts des Fehlens eines universellen Klimaschutzregimes und angesichts einer Vielzahl sich überlappenden Regulierungsstellen eine nur wenig abgestimmte, fragmentierte Governance-Architektur bestehe. Diese wiederum führe dazu, dass das internationale Klimaschutzrecht eine äußerst komplexe Materie darstelle (S. 41). Ein internationales Klimaschutzregime müsse daher weit über die Möglichkeiten von Regierungen hinausgehen. Zur Schaffung eines ›Multistakeholder‹-Regimes sei die Unterstützung nichtstaatlicher Akteure erforderlich, und es müsse sich durch Zusammenarbeit und Solidarität auszeichnen (S. 80). Der Autor schließt mit dem Aufruf, unter anderem die UN-Hauptorgane zu stärken, um mit größerem Nachdruck für die Anwendung und Durchsetzung des Völkerrechts zu sorgen (S. 81).

Ein aktuelles Beispiel für die Verbindung von Klimawandel und Querschnittsthemen stellt der Beitrag von Gerd Winter dar, der völkerrechtliche Fragen im Zusammenhang mit ›Climate Engineering‹ untersucht. Der von Winter nicht näher definierte Begriff umfasst allgemein bewusste Eingriffe in die von Lebewesen besiedelten Schichten der Erde, vornehmlich mit dem Ziel, die globale Klimaerwärmung zu begrenzen. Winter zufolge stellt ›Climate Engineering‹ eine neue Ergänzung zu den bewährten Strategien zum Klimaschutz und zur Klimaanpassung dar (S. 980). Der Beitrag gibt zunächst einen kurzen Überblick über die verschiedenen ›Climate Engineering‹-Maßnahmen, einschließlich ihrer Risi-



Oliver C. Ruppel/  
Christian Roschmann/  
Katharina Ruppel-Schlichting  
(Hrsg.)

**Climate Change: International Law and Global Governance**

Baden Baden:  
Nomos Verlagsgesellschaft 2013,  
2 Bände, 1016+926 S.,  
je 168,00 Euro

ken und ihres in aller Regel großen Umfangs, die sich im Wesentlichen in zwei Kategorien einteilen lassen. Ein Teil der Maßnahmen zielt darauf ab, der Atmosphäre Kohlendioxid und andere Treibhausgase zu entziehen (Carbon Dioxide Removal – CDR), während andere Ansätze versuchen, durch die Reflektion von Sonnenlicht, die Sonneneinstrahlung zu verringern (Solar Radiation Management – SRM).

Im Folgenden konzentriert sich Winter auf völkerrechtliche Fragen im Zusammenhang mit SRM-Maßnahmen. Bislang hat die internationale Gemeinschaft den Staaten keinen ›Auftrag‹ erteilt, zum globalen Klimaschutz SRM-Maßnahmen zu ergreifen. Gleichwohl haben die Staaten grundsätzlich das Recht, SRM-Maßnahmen durchzuführen. Winter zufolge kann ein Mandat für solche Maßnahmen allerdings weder auf die UNFCCC noch auf das Vorsorgeprinzip gestützt werden. Nicht zuletzt in Anbetracht der diversen Schwachstellen aktuell vorliegender internationaler Regelungen (S. 999), letztlich also auch möglicher anderer rechtlicher Grundlagen, spricht sich der Autor dafür aus, alle Anstrengungen auf Klimaschutzmaßnahmen auszurichten (S. 998). Zum einen geht Winter daher auf die Möglichkeit ein, kleinere Änderungen am aktuellen Regelwerk vorzunehmen.

Zum anderen stellt er einen umfangreichen Vorschlag für Prinzipien zur Regulierung von ›Climate Engineering-Aktivitäten vor, die sogenannten ›Oxford Principles for the Regulation of Geoengineering‹. Sollten diese Empfehlungen vollständig umgesetzt werden, folgert Winter, sei eine internationale Konvention vonnöten. Die Verabschiedung einer solchen in näherer Zukunft hält der Autor allerdings für wenig wahrscheinlich (S. 1004f.). Er plädiert, ungeachtet dieser Möglichkeit, für ein Verbot des Einsatzes von SRM und entsprechend groß angelegter Forschungsvorhaben, gestützt auf die im Völkergewohnheitsrecht verankerte Sorgfaltspflicht (due diligence) (S. 1006f.). Ebenfalls gestützt auf diese argumentiert er weiter, dass hieraus nicht nur eine Pflicht für die UNFCCC-Vertragsparteien erwachse, sich auf Klimaschutzmaßnahmen, das heißt auf Eindämmung (mitigation) zu konzentrieren, sondern auch das Verbot, Politikansätze zu verfolgen, die sich auf die Verfügbarkeit von ›Climate Engineering-Maßnahmen stützen (S. 1007).

Ebenfalls einem höchst aktuellen Thema widmet sich der Beitrag von Erika Pires Ramos. Sie beleuchtet die durch extreme Umweltereignisse hervorgerufenen Völkerwanderungen und untersucht so das menschliche Ausmaß der Auswirkungen des Klimawandels und die damit zusammenhängenden völkerrechtlichen Fragen. Ziel der Autorin ist es dabei einerseits, die durch umweltbedingte Migration hervorgerufenen neuen, völkerrechtlich bislang nicht geregelten Situationen hervorzuheben. Andererseits ist sie bestrebt, Interessenvertretern und Entscheidungs-

trägern Instrumente an die Hand zu geben, um ihnen beim Aufbau eines Systems zum völkerrechtlichen Schutz dieser neuen Personengruppe behilflich zu sein (S. 741). Pires Ramos erläutert das Bedürfnis der völkerrechtlichen Anerkennung der Bewegungen von Einzelnen und Gruppen, sogenannten Umweltflüchtlingen (environmental refugees), hervorgerufen durch die Verschlechterung ihrer Umweltbedingungen, und sie plädiert für eine umfassende Definition der Begriffe Umweltflüchtling oder Umweltvertriebene (environmentally displaced persons). Auf diese Weise könnten Mindeststandards und ein weltweit einheitlicher Schutz für von Umweltereignissen stark betroffenen Individuen und Gruppen sichergestellt werden (S. 757).

Ferner geht Pires Ramos auf bestehende Schutzregime ein, die jedoch in ihrer Anwendung auf Umweltflüchtlinge unzureichend erscheinen. Hierzu gehört auch, trotz ihres Schwerpunkts auf Klimaschutz- und -anpassungsmaßnahmen, die UNFCCC, die sich vor allem mit den Beziehungen zwischen Staaten befasst und den Rechtsschutz von Personen in Fällen von Zwangsumsiedlungen nicht direkt behandelt. Der Entwurf einer Konvention zum internationalen Status von Umweltvertriebenen (Draft Convention on the International Status of Environmentally-Displaced Persons) aus dem Jahr 2008 erscheint daher vielversprechend. Er beschränkt sich nicht allein auf Klimaflüchtlinge und ist sowohl auf Binnenvertriebene als auch auf Fälle von Vertreibungen über Landesgrenzen hinweg anwendbar. Der Autorin zufolge könnte die Annahme eines solchen spezifischen internationalen Instruments daher einen wichtigen Beitrag auf dem Weg hin zu einer dauerhaften Lösung des Problems darstellen (S. 756). Eine solche könne jedoch, wie sie weiter ausführt, nicht nur auf humanitäre Hilfe beschränkt sein, sondern sollte für betroffene Länder auch Unterstützung in ökologischer Hinsicht beinhalten (S. 757).

Alles in allem vermitteln die beiden Bände nicht nur einen guten Überblick über den aktuellen Stand des Völkerrechts in Bezug auf Klimafragen, seine Berührungspunkte mit anderen Teilgebieten des Völkerrechts sowie Fragen an der Schnittstelle zu Politik und Diplomatie. Das Kompendium beleuchtet auch diverse aktuelle Herausforderungen mit Bezug zu den Klimawissenschaften und zeigt, dass das Völkerrecht jedenfalls für einen guten Teil der bestehenden wie künftigen klimatischen Herausforderungen Lösungsansätze bereithält – wenngleich diese regelmäßig noch optimiert werden müssen. So können die in dem Werk zusammengefassten Beiträge zwar wohl der Materie des internationalen Klimaschutzrechts zugeordnet werden. Angesichts seiner noch nicht hinreichend gefestigten Strukturen ist jedoch fraglich, ob bereits von einem neuen Spezialgebiet des Völkerrechts gesprochen werden kann.

# Flügel für den Frieden: Luftstreitkräfte in UN-Missionen

Dustin Dehez

Während es im angelsächsischen Raum ›war and warfare studies‹ gibt, konzentriert man sich in Deutschland auf Friedens- und Konfliktforschung. Schon in dieser selbstreferenziellen Namenswahl wird deutlich, wie wenig Appetit die deutsche politikwissenschaftliche Forschung auf militärische und militärstrategische Fragen hat. Aufgrund dieser Selbstbeschränkung muss der an diesen Fragen interessierte Beobachter auf den angelsächsischen Diskurs ausweichen. Das gilt auch für die UN-Forschung, die sich im angelsächsischen Raum eingehender mit einsatztaktischen Fragen in Blauhelm-Missionen und den Herausforderungen der Friedenssicherung und -schaffung beschäftigt als nur mit der Konfliktnachsorge. Mit dem Trend zu robusteren und offensiveren Mandaten werden militärische Fragestellungen virulenter. Schließlich verlangt der Einsatz von schweren Waffensystemen, unbemannten Flugkörpern (Drohnen) und Kampfhubschraubern nach neuen Taktiken und der Entwicklung teilstreitkraftübergreifender Kooperationen in den klassischen, eher auf Friedenserhaltung ausgelegten Blauhelm-Missionen.

Der von **A. Walter Dorn** herausgegebene Band ›Air Power in UN Operations‹ greift eine Fragestellung auf, die in den Friedensmissionen der Vereinten Nationen noch an Bedeutung gewinnen wird. Dorn hat die Beiträge des Bandes einer leicht nachvollziehbaren Ordnung unterworfen. Die ersten Beiträge untersuchen die Rolle der Luftstreitkräfte in den frühen Missionen der Vereinten Nationen. Es folgen Kapitel zum Einsatz von Fluggeräten in der Missionslogistik, Aufklärung, Informationsgewinnung und Aufrechterhaltung von Flugverbotszonen. Den spannendsten Teil hat sich der Herausgeber für das letzte Drittel des Bandes aufgehoben, wo Kapitel zum Kampfeinsatz und zur zukünftigen Entwicklung der Luftstreitkräfte zu finden sind.

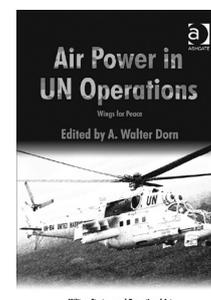
Die Autoren haben sowohl einen akademischen Hintergrund als auch eine militärische Laufbahn hinter sich. Allerdings kommen sie fast ausschließlich aus Kanada. So liest sich das Buch über weite Strecken eher wie eine Geschichte der kanadischen Beteiligung an Blauhelm-Missionen und weniger wie eine systematische Bearbeitung des Einsatzes luftgestützter Einsatzmittel in Friedensmissionen. Hinzu kommt, dass der Herausgeber, wohl nicht zuletzt wegen der dünnen Forschungslage, sich nicht allein auf Blauhelm-Missionen beschränkt, sondern auch Missionen berücksichtigt hat, die von anderen Organisationen durchgeführt wurden, allerdings vom

Sicherheitsrat mandatiert wurden: Libyen 2013, Somalia 1993 und Bosnien 1995.

Den Auftakt machen mehrere Beiträge, die sich mit der ersten Mission der Vereinten Nationen in Kongo von 1960 bis 1964 (ONUC) beschäftigen. Dieser Einstieg ist gut gewählt, zumal nicht nur in der Rückschau auffällig ist, wie sehr sich dieser Einsatz von der generellen Entwicklung der Blauhelm-Missionen während des Kalten Krieges unterscheidet. Schließlich setzten die UN in Kongo im Rahmen eines recht offensiven Mandats Luftstreitkräfte in fast der gesamten Bandbreite damals möglicher Einsätze ein. Von Transportaufgaben bis zum ›close air support‹ für am Boden eingesetzte Truppen. Mit William Carr ist es zudem der ehemalige Kommandeur der Luftstreitkräfte der ONUC selbst, der den ersten Aufschlag macht. In seinem Beitrag schildert Carr, mit welcher unfassbarer Improvisation die Vereinten Nationen die ›United Nations Air Transport Force‹ (UNATF) ins Leben riefen. Allerdings bleibt der Beitrag eher anekdotisch und hätte von einer genaueren Analyse, die den politischen Prozess mit einbezieht, profitiert. Schließlich sind im Anschluss an diesen Einsatz über mehrere Jahrzehnte ähnlich robuste Einsätze vermieden worden. Kein Einsatz von Gewalt außer zur Selbstverteidigung, Zustimmung der Konfliktparteien und Unparteilichkeit waren fortan ausschlaggebend, wenn die Vereinten Nationen in den Einsatz gingen. Erst vor einigen Jahren waren die UN wieder bereit, offensivere Mittel einzusetzen, wiederum in der Demokratischen Republik Kongo. Diese Ironie geht im Buch aber verloren.

Manch anderer Beitrag zeichnet dafür nur kurzweilig weitgehend Bekanntes nach: William T. Dean III. ergänzt in seiner Schilderung des als ›Black Hawk Down‹ bekannt gewordenen gescheiterten Einsatzes amerikanischer Truppen zur Festnahme des Kriegsfürsten Mohammed Farah Aidid in Somalia 1993 (UNOSOM) die Flugzeugtypen, die von der amerikanischen Luftwaffe entsandt wurden. Das ist ein nettes Detail, letztlich aber unwichtig.

Das ist eine Schwäche fast aller Beiträge: Der Einsatz militärischer Mittel findet kaum in seiner politischen Wirkung Beachtung. Zu viele der Autoren erliegen der Versuchung, sich in den Details der Operationsplanung und -umsetzung zu verlieren, ohne der eigentlich entscheidenden Frage nachzuspüren: Welcher Mitteleinsatz hat in welchem Umfang zum Erreichen der Ziele beigetragen? Sind Eskalation und Deeskalation des Mitteleinsatzes auf die politische



A. Walter Dorn  
(Hrsg.)

**Air Power in UN  
Operations. Wings  
for Peace**

Military Strategy  
and Operational Art  
Series

Farnham:  
Ashgate 2014  
XIX+350 S.,  
36,76 Euro

Zielsetzung hin abgestimmt worden? Immerhin unternimmt der Herausgeber einen Versuch in diese Richtung. Hatte der Band mit einer Analyse der UN-Mission in Kongo begonnen, so kehrt Dorn am Ende wieder dorthin zurück. Denn es ist erneut der von Bürgerkriegen heimgesuchte zentralafrikanische Staat, in dem die Vereinten Nationen offensive Mittel einsetzen. Freilich haben sich die Instrumente im Werkzeugkasten der Streitkräfte erheblich erweitert. Das zeigt sich auch in den von der UN-Mission in Kongo seit dem Jahr 2013 eingesetzten Mitteln: Schwere Kampfhubschrauber russischer Bauart werden dort ebenso eingesetzt wie unbemannte Flugkörper, die der Aufklärung und besseren Mittelallokation dienen. Im Kern macht Dorns Beitrag deutlich, dass die Einbindung offensiver Mittel den tatsächlichen Gewalteininsatz reduzieren kann. Ähnlich wie der Einsatz von Drohnen zur Bodenüberwachung hat auch die Einbindung von schwer bewaffneten Mi-35-Kampfhubschraubern Milizen von Überfällen abgehalten. Die positive Bilanz des Einsatzes in der Demokratischen Republik Kongo hat inzwischen ähnliche Begehrlichkeiten bei Kommandeuren anderer Blauhelm-Missionen geweckt.

Doch hier, darauf verweist Robert David Steele in seinem Beitrag, besteht für die UN dringender Nachholbedarf. In den UN wurden bislang keine grundsätzlichen Strategieüberlegungen zum Einsatz von Luftstreitkräften angestellt. Dass in der für die

Friedensmissionen zuständigen Abteilung (DPKO) nie eine entsprechende Doktrin entwickelt wurde, ist wohl auf die bisherige Praxis der Kontingentzusammenstellung zurückzuführen. Solange die Zusammenstellung von der Bereitschaft der Mitgliedsstaaten abhängt, Truppen zu entsenden, sind allzu ausgefeilte Doktrinen stets zum Scheitern verurteilt. Dennoch hat das Fehlen einer Doktrin dazu geführt, dass die Blauhelm-Missionen nur unzureichend von Flugzeugen und Drohnen Gebrauch machen und dies, wie Steele es ausdrückt, vor, während und nach dem Einsatz von Bodentruppen.

Die UN werden die Entwicklung von Doktrinen aber in Zukunft nicht ganz vermeiden können. Denn im Gegensatz zu den sechziger Jahren werden die Teilstreitkräfte nicht mehr parallel oder ergänzend eingesetzt, sondern in zunehmendem Maße vernetzt. Nur in der teilstreitkraftübergreifenden Vernetzung lässt sich der größte Mehrwert mit Mitteln erzielen, die auf UN-Ebene immer knapp sein werden. Steele erkennt das an und rät den Vereinten Nationen schon heute, sich auf die Koordinierungs- und nicht auf die Kommandorolle zu beschränken. Dass dies in der Praxis kaum funktioniert – wie die NATO nach ihrem Einsatz in Afghanistan feststellen musste – und zudem Legitimitätsdilemmata aufwirft, klammert Steele aus. Insgesamt zeigt dieser Band vor allem, wie viel Arbeit die Auswertung der militärischen Aspekte von UN-Missionen noch erfordern.

## Dokumente der Vereinten Nationen

In der folgenden Übersicht sind Resolutionen der Generalversammlung sowie Resolutionen und Erklärungen des Präsidenden des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen mit einer kurzen Inhaltsangabe und den (etwaigen) Abstimmungsergebnissen von **Februar bis April 2015** aufgeführt. Die Dokumen-

te sind alphabetisch nach Ländern, Regionen oder Themen sortiert. In der jeweiligen Rubrik erfolgt die Auflistung chronologisch (das älteste Dokument zuerst).

Diese **Dokumente im Volltext** sind zu finden über die Webseite des Deutschen Übersetzungsdienstes: [www.un.org/Depts/german](http://www.un.org/Depts/german)

Sicherheitsrat				
	UN-Dok.-Nr.	Datum	Gegenstand	Abstimmungsergebnis
<b>Afghanistan</b>	S/RES/2210(2015)	16.3.2015	Der Sicherheitsrat <b>beschließt, das Mandat der Hilfsmission der Vereinten Nationen in Afghanistan (UNAMA) bis zum 17. März 2016 zu verlängern.</b> Er stellt fest, dass das erneuerte Mandat der Einleitung der Transformationsdekade (2015–2024) am 1. Januar 2015 voll Rechnung trägt und die volle Übernahme der Führungs- und Eigenverantwortung Afghanistans unterstützt. Der Rat beschließt ferner, dass <b>die UNAMA und der Sonderbeauftragte weiterhin die internationalen zivilen Maßnahmen leiten und koordinieren werden.</b>	Einstimmige Annahme
<b>Burundi</b>	S/PRST/2015/6	18.2.2015	Der Sicherheitsrat nimmt Kenntnis von der Zusage der Regierung Burundis, den Verhaltenskodex für politische Parteien und Akteure sowie den Fahrplan für die Wahlen umzusetzen. Er legt <b>der Regierung nahe</b> , weitere Anstrengungen zu unternehmen, um den Dialog zwischen allen politischen Akteuren zu verbessern, mit dem Ziel, <b>im Vorfeld der Wahlen 2015 förderliche Rahmenbedingungen zu gewährleisten.</b>	

Sicherheitsrat				
	UN-Dok.-Nr.	Datum	Gegenstand	Abstimmungs- ergebnis
Côte d'Ivoire	S/RES/2219(2015) + Anlage	28.4.2015	Der Sicherheitsrat <b>beschließt, dass alle Staaten bis zum 30. April 2016 die notwendigen Maßnahmen ergreifen, um die Lieferung, den Verkauf oder den Transfer von Rüstungsgütern und sonstigem letalem Wehrmaterial nach Côte d'Ivoire zu verhindern.</b> Der Rat <b>beschließt ferner, das in Resolution 1727(2006) festgelegte Mandat der Sachverständigengruppe bis zum 30. Mai 2016 zu verlängern.</b>	Einstimmige Annahme
Jemen	S/RES/2204(2015)	24.2.2015	Der Sicherheitsrat stellt fest, dass die <b>Situation in Jemen</b> nach wie vor eine Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit darstellt. Er <b>beschließt, das in Resolution 2140(2014) festgelegte Mandat der Sachverständigengruppe bis zum 25. März 2016 zu verlängern.</b>	
	S/PRST/2015/8	22.3.2015	Der Sicherheitsrat <b>verurteilt die anhaltenden einseitigen Aktionen der Huthis, die den Prozess des politischen Übergangs in Jemen untergraben</b> und bekundet seine tiefe Besorgnis über die unzureichende Durchführung der Resolution 2201(2015). Der Rat fordert alle Parteien wiederholt nachdrücklich auf, <b>Termine für den Abschluss des Konsultationsprozesses über die Verfassung zu vereinbaren</b> , ein Referendum über die Verfassung abzuhalten und nach dem neuen Wahlgesetz gemäß der neuen Verfassung Wahlen durchzuführen.	
	S/RES/2216(2015) + Anlage	14.4.2015	Der Sicherheitsrat <b>verlangt, dass alle jemenitischen Parteien, insbesondere die Huthis, die Resolution 2201(2015) vollständig durchführen, weitere einseitige Maßnahmen, die den politischen Übergang in Jemen untergraben könnten, unterlassen</b> und bedingungslos den Einsatz von Gewalt beenden. Der Rat <b>beschließt, dass alle Mitgliedstaaten sofort die erforderlichen Maßnahmen ergreifen, um die Lieferung, den Verkauf oder die Weitergabe von Rüstungsgütern und sonstigem Wehrmaterial jeder Art, einschließlich der Bereitstellung bewaffneter Söldner, an Ali Abdullah Saleh, Abdullah Yahya Al Hakim, Abd Al-Khaliq Al-Huthi und die vom Ausschuss in Resolution 2140(2014) benannten Personen und Einrichtungen, die in der Anlage dieser Resolution aufgeführten Personen und Einrichtungen und diejenigen, die in ihrem Namen oder auf ihre Anweisung in Jemen tätig sind, zu verhindern.</b>	+14, -0; =1 (Russland)
Liberia	S/RES/2215(2015)	2.4.2015	Der Sicherheitsrat billigt die Empfehlung des Generalsekretärs vom 16. März 2015 in Bezug auf den <b>Abbau des uniformierten Personals der Mission der Vereinten Nationen in Liberia (UNMIL)</b> . Er ermächtigt ihn, die dritte Phase des stufenweisen Personalabbaus durchzuführen und bis spätestens September 2015 die Zahl des Militärpersonals auf höchstens 3590 und die Zahl der Polizeikräfte auf höchstens 1515 zu senken.	Einstimmige Annahme
Libyen	S/RES/2208(2015)	5.3.2015	Der Sicherheitsrat <b>beschließt, das Mandat der Unterstützungsmission der Vereinten Nationen in Libyen (UNSMIL) unter der Leitung des Sonderbeauftragten des Generalsekretärs sowie die mit Resolution 2146 (2014) erteilten Ermächtigungen und verhängten Maßnahmen bis zum 31. März 2015 zu verlängern.</b>	Einstimmige Annahme
	S/RES/2213(2015)	27.3.2015	Der Sicherheitsrat <b>fordert eine sofortige und bedingungslose Waffenruhe in Libyen</b> , unterstreicht, dass es keine militärische Lösung für die derzeitige politische Krise geben kann, und fordert alle Parteien nachdrücklich auf, konstruktiv mit der Unterstützungsmission der Vereinten Nationen in Libyen (UNSMIL) und dem Sonderbeauftragten des Generalsekretärs zusammenzuarbeiten. Er <b>beschließt, das Mandat der UNSMIL bis zum 15. September 2015 und das Mandat der Sachverständigengruppe bis zum 30. April 2016 zu verlängern.</b>	Einstimmige Annahme
Massenvernichtungswaffen	S/RES/2207(2015)	4.3.2015	Der Sicherheitsrat <b>beschließt, das Mandat der Sachverständigengruppe in Bezug auf die Nichtverbreitung von Kernwaffen und nukleare Abrüstung in der Demokratischen Volksrepublik Korea bis zum 5. April 2016 zu verlängern.</b>	Einstimmige Annahme
Nahost	S/PRST/2015/7	19.3.2015	Der Sicherheitsrat <b>bekundet seine tiefe Besorgnis über die Zwischenfälle, die sich in letzter Zeit über die Blaue Linie hinweg und im Einsatzgebiet der Interimstruppe der Vereinten Nationen in Libanon (UNIFIL) ereignet haben.</b> Er betont, dass derartige Gewalthandlungen gegen die Resolution 1701(2006) und die Einstellung der Feindseligkeiten verstoßen.	

Sicherheitsrat				
	UN-Dok.-Nr.	Datum	Gegenstand	Abstimmungsergebnis
Ostafrikanisches Zwischenseengebiet	S/RES/2211(2015)	26.3.2015	Der Sicherheitsrat <b>beschließt, das Mandat der</b> Stabilisierungsmission der Organisation der Vereinten Nationen in der Demokratischen Republik Kongo (MONUSCO), <b>einschließlich ihrer Interventionsbrigade, bis zum 31. März 2016 zu verlängern.</b> Er schließt sich der Empfehlung des Generalsekretärs an, <b>die Truppenstärke der MONUSCO um 2000 Soldaten zu verringern</b> , unter Beibehaltung der genehmigten Truppenstärke von bis zu 19 815 Soldaten, 760 Militärbeobachtern und Stabsoffizieren, 391 Polizisten und 1050 Mitgliedern organisierter Polizeieinheiten.	Einstimmige Annahme
Sudan	S/RES/2205(2015)	26.2.2015	Der Sicherheitsrat <b>beschließt, das Mandat der Interims-Sicherheits-truppe der Vereinten Nationen für Abyei (UNISFA) bis zum 15. Juli 2015 zu verlängern.</b>	Einstimmige Annahme
Südsudan	S/RES/2206(2015)	3.3.2015	Der Sicherheitsrat <b>unterstreicht seine Bereitschaft, zielgerichtete Sanktionen zu verhängen, um die Suche nach einem alle Seiten einschließenden, dauerhaften Frieden in Südsudan zu unterstützen.</b> Ein mit dieser Resolution eingesetzter <b>Sanktionsausschuss wird</b> die nach Ziffer 7 zu verhängenden <b>Sanktionen</b> gegen Personen (Reiseverbote) sowie gegen Personen und Einrichtungen (Einfrieren von Vermögenswerten) <b>überwachen.</b>	Einstimmige Annahme
	S/PRST/2015/9	24.3.2015	Der Sicherheitsrat unterstreicht die Dringlichkeit der Situation in Südsudan, verdeutlicht durch die <b>Einrichtung eines Sanktionsregimes</b> gegen diejenigen, die den Frieden, die Sicherheit oder die Stabilität Südsudans untergraben. Darin wird verlangt, dass sich die Parteien darauf verpflichten, <b>zu einem umfassenden Abkommen zu gelangen.</b> Außerdem müssen alle Parteien ohne weitere Verzögerung alle Verstöße gegen das humanitäre Völkerrecht und Menschenrechtsverletzungen und -übergriffe untersagen.	
Syrien	S/RES/2209(2015)	6.3.2015	Der Sicherheitsrat bringt seine tiefe Besorgnis zum Ausdruck, <b>dass in Syrien toxische Chemikalien als Waffe eingesetzt wurden</b> und hält fest, dass ein solcher Einsatz einen <b>Verstoß gegen</b> die Resolution 2118 (2013) und <b>das Chemiewaffenübereinkommen</b> darstellen würde. Er betont, dass die Personen, die für den Einsatz von Chemikalien, wie Chlor, als Waffe verantwortlich sind, <b>zur Rechenschaft gezogen werden müssen.</b>	+14; -0; =1 (Venezuela)
	S/PRST/2015/10	24.4.2015	Der Sicherheitsrat bekundet seine höchste Beunruhigung über die erhebliche und rasche Verschlechterung der humanitären Lage in Syrien. Er <b>ist bestürzt darüber, dass sich die syrische Krise zur weltweit größten humanitären Notsituation der heutigen Zeit entwickelt hat.</b> Der Rat verlangt, dass alle Parteien des innersyrischen Konflikts sofort <b>allen Formen der Gewalt ein Ende setzen</b> und die <b>sofortige Bereitstellung humanitärer Hilfe</b> in schwer zugängliche und belagerte Gebiete über Grenzen und Konfliktlinien hinweg erleichtern.	
Terrorismus	S/RES/2214(2015)	27.3.2015	Der Sicherheitsrat <b>fordert den Ausschuss nach Resolution 1970(2011) auf, Anträge auf Transfer oder Lieferung von Rüstungsgütern und sonstigem Wehrmaterial an die libysche Regierung</b> zur Nutzung durch deren offizielle Streitkräfte <b>zur Bekämpfung des Islamischen Staates in Irak und der Levante (ISIL)</b> und allen anderen in Libyen operierenden mit Al-Qaida verbundenen Personen, Gruppen, Unternehmen und Einrichtungen <b>rasch zu prüfen.</b> Ferner fordert der Rat die Mitgliedstaaten auf, wo es notwendig ist und wenn darum ersucht wurde, beim Aufbau der Kapazitäten anderer Mitgliedstaaten zur Bekämpfung der Bedrohung, die vom ISIL ausgeht, behilflich zu sein.	Einstimmige Annahme
Westsahara	S/RES/2218(2015)	28.4.2015	Der Sicherheitsrat <b>beschließt, das Mandat der Mission der Vereinten Nationen für das Referendum in Westsahara (MINURSO) bis zum 30. April 2016 zu verlängern.</b>	Einstimmige Annahme
Zentralafrikanische Republik	S/RES/2212(2015)	26.3.2015	Der Sicherheitsrat <b>beschließt, zusätzlich zu dem genehmigten Personal für die Mehrdimensionale integrierte Stabilisierungsmission der Vereinten Nationen in der Zentralafrikanischen Republik (MINUSCA) eine Erhöhung ihrer Personalstärke um 750 Soldaten, 280 Polizisten und 20 Strafvollzugsbeamte zu genehmigen.</b>	Einstimmige Annahme
	S/RES/2217(2015)	28.4.2015	Der Sicherheitsrat <b>beschließt, das Mandat der MINUSCA bis zum 30. April 2016 zu verlängern.</b>	Einstimmige Annahme

# GERMAN REVIEW ON THE UNITED NATIONS | Abstracts

VOLUME 63 | 2015 | No. 3

## Srebrenica and Its Consequences

Norrie MacQueen

pp. 99–105

### **Srebrenica and the Birth Pains of a ›New Peacekeeping‹**

Following the failure of high profile operations in the mid-1990s, the Srebrenica massacre of July 1995 marked a low point in the peacekeeping project. Underlying these failures was the inability of the traditional, minimalist model of peacekeeping developed in the 1950s to respond to the more complex demands of the post-Cold War world. This situation was exacerbated in Bosnia by a difficult inter-agency relationship with NATO, upon which the UN was dependant for air support. From this perspective the failure of the UN to protect its own declared ›safe area‹ was wholly comprehensible, even inevitable. The shock of Srebrenica did, however, in the longer term contribute to the conceptualization of a ›new peacekeeping‹ involving a more robust approach to civilian protection.

Ekkehard Griep

p. 106

### **Comment: ›Standby: Time to Revive a Good Idea**

In this comment it is argued that the United Nations Standby Arrangements System is a good means to solve the persistent shortage of peacekeeping resources and rapid reaction forces. The system should therefore be strengthened and better supported by UN member states, including Germany.

Annette Weerth

pp. 107–113

### **20 Years Srebrenica – Time for a UN Safe Areas Concept**

Since Srebrenica, ›safe areas‹ have a difficult standing. The dilemma between neutral protection of civilians and active engagement in conflict seems to be insurmountable, although examples like the ›safe havens‹ for the Kurds in Northern Iraq in the 1990s show that a balance can be struck. In-country protection can be a useful measure to shelter persecuted people but it requires a clear concept, the distribution of responsibilities, and commitment of the international community. This primarily includes, apart from a clear Chapter VII mandate, the readiness to ensure the necessary (military) means to guarantee protection and a minimum humanitarian standard.

Hannah Birkenkötter

pp. 114–120

### **The Fall of Srebrenica in Court: Proceedings Are Far from Being Completed**

Twenty years after the fall of Srebrenica, the various court proceedings dealing with different aspects of legal responsi-

bility are far from being completed. Srebrenica, a symbol of unparalleled horror since World War II, has become the subject of quite a number of different cases in different courts. However, it is still unclear to what extent the Netherlands can be held liable for the loss of life suffered after the fall of Srebrenica, and whether the United Nations bears a responsibility as well. The multiple judicial fora show that legal accountability is not unequivocal—while the cases are interconnected, they are all but pieces in a bigger picture that needs to be complemented by extra-judicial mechanisms as well.

Katarina Lundahl

p. 121

### **Comment: The Cholera Claims against the UN: Domestic Courts Will Not Fix the Remedy Gap**

Despite several investigations suggesting that UN peacekeepers brought cholera to Haiti, there is no forum to adjudicate the victims' compensation claims. Due to domestic courts' continued refusal to limit UN immunity, political action is required to pressure the UN to comply with incurred obligations.

### **“The Problem of Cholera in Haiti Is Not Solved” pp. 122–124**

In this interview, **Pedro Medrano Rojas**, UN Assistant Secretary-General and Senior Coordinator for the Cholera Response in Haiti, discusses among other issues the growing threat of pandemics, the UN's strategy to fight cholera, and new guidelines for UN peacekeeping troops.

Christiane Hullmann · Gudrun Masloch ·

Ingo Niemann · Elisa Özbek

pp. 125–128

### **The Right to Privacy in the Digital Age: Germany and Brazil Campaign for Better Protection in the UN**

After Edward Snowden's revelations concerning excessive digital surveillance on a mass-scale and data collection by secret services, a discussion emerged within the UN human rights fora, initiated primarily by Germany and Brazil, on how to better safeguard the human right to privacy. As a result, the General Assembly reaffirmed in 2013 that human rights apply offline and online. In 2015, the post of a Special Rapporteur was established by the Human Rights Council to further clarify and protect the right to privacy in the digital age. The article provides an overview of the legal background on the right to privacy and lays out the evolution of the German-Brazilian initiative. It illustrates the dynamics of the negotiations and underlines the critical role played by civil society on this important 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/DTP:** Monique Lehmann

### Redaktionsanschrift: VEREINTE NATIONEN

Zimmerstr. 26/27, D-10969 Berlin  
Telefon: +49 (0)30 | 25 93 75-10  
Telefax: +49 (0)30 | 25 93 75-29  
E-Mail: zeitschrift@dgvn.de  
Internet: www.dgvn.de/zeitschrift.html

### Druck und Verlag:

BWV · Berliner Wissenschafts-Verlag GmbH  
Markgrafenstraße 12-14, D-10969 Berlin  
Telefon: +49 (0)30 | 84 17 70-0  
Telefax: +49 (0)30 | 84 17 70-21  
E-Mail: bwv@bwv-verlag.de  
Internet: www.bwv-verlag.de

**Erscheinungsweise:** zweimonatlich  
(Februar, April, Juni, August, Oktober, Dezember)

### Bezugspreise des BWV:

Jahresabonnement Printausgabe 63,- Euro\*  
Jahresabonnement Onlineausgabe 63,- Euro  
Jahresabonnement Print- und Onlineausgabe 79,- Euro\*  
Einzelheft 13,- Euro\*  
\*Alle Preise inkl. MwSt., zzgl. Porto.

### Bestellungen nehmen entgegen:

E-Mail: vertrieb@bwv-verlag.de  
Tel.: +49 (0)30 | 84 17 70-22  
Fax: +49 (0)30 | 84 17 70-21  
sowie der Buchhandel.

Kündigung drei Monate vor Kalenderjahresende. Zahlungen im Voraus an:  
BWV · Berliner Wissenschafts-Verlag GmbH,  
Postbank Berlin, Konto Nr.: 28 875 101,  
BLZ 100 100 10, IBAN DE 39 1001 0010 00288751 01,  
SWIFT (BIC): PBNKDEFF.

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

### Anzeigenverwaltung und Anzeigenannahme:

Berliner Wissenschafts-Verlag GmbH  
Brigitta Weiss  
Tel.: +49 (0)30 | 84 17 70-14  
Fax: +49 (0)30 | 84 17 70-21  
E-Mail: weiss@bwv-verlag.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.

VEREINTE NATIONEN wird auf Recycling-Papier aus 100% Altpapier gedruckt.

## DEUTSCHE GESELLSCHAFT FÜR DIE VEREINTEN NATIONEN

### Vorstand

Detlef Dzembitzki (Vorsitzender)  
Dr. Ekkehard Griep (Stellv. Vorsitzender)  
Jürgen Klimke, MdB (Stellv. Vorsitzender)  
Ana Dujic (Schatzmeisterin)  
Hannah Birkenkötter  
Matthias Böhning  
Matthias Eiles  
Dr. Michael Lysander Fremuth  
Prof. Dr. Manuel Fröhlich  
Gabriele Köhler  
Winfried Nachtwei  
Dr. Sven Simon  
Katharina Tolle

### Präsidium

Gerhart R. Baum  
Prof. Dr. Thomas Bruha  
Dr. Hans Otto Bräutigam  
Dr. Eberhard Brecht  
Prof. Dr. Klaus Dicke  
Bärbel Dieckmann  
Dr. Martin Dutzmann  
Hans Eichel  
Manfred Eisele  
Prof. Dr. Tono Eitel  
Joschka Fischer  
Dr. Alexander Gunther Friedrich  
Hans-Dietrich Genscher  
Dr. Wilhelm Höynck  
Prof. Dr. Klaus Hüfner  
Prälat Dr. Karl Jüsten  
Dr. Dieter Kastrup  
Dr. Inge Kaul  
Dr. Klaus Kinkel  
Dr. Manfred Kulesa  
Armin Laschet  
Dr. Hans-Werner Lautenschlager  
Dr. Kerstin Leitner  
Prof. Dr. Klaus Leisinger  
Walter Lewalter  
Thomas Matussek  
Karl-Theodor Paschke  
Dr. Gunter Pleuger  
Detlev Graf von Rantzau  
Dr. Michael Schaefer  
Prof. Wolfgang Schomburg  
Prof. Dr. Sabine von Schorlemer  
Peter Schumann  
Dr. Irmgard Schwaetzer  
Dr. Reinhard Schweppe  
Prof. Dr. Bruno Simma  
Michael Steiner  
Dr. Frank-Walter Steinmeier  
Prof. Dr. Rita Süßmuth  
Prof. Dr. Klaus Töpfer  
Prof. Dr. Christian Tomuschat  
Dr. Günther Unser

Prof. Dr. Hans-Joachim Vergau  
Prof. Dr. Ernst Ulrich von Weizsäcker  
Dr. Rainer Wend  
Dr. Guido Westerwelle  
Heidemarie Wieczorek-Zeul  
Prof. Dr. Rüdiger Wolfrum  
Prof. Dr. Christoph Zöpel

### Redaktionsbeirat

Friederike Bauer  
Thorsten Benner  
Dagmar Dehmer  
Dr. Michael Lysander Fremuth  
Prof. Dr. Manuel Fröhlich  
Dr. Ekkehard Griep  
Arnd Henze  
Gerrit Kurtz  
Thomas Nehls  
Dr. Martin Pabst  
Dr. Sven Simon

### Landesverbände

Landesverband Baden-Württemberg  
Vorsitzender:  
Prof. Dr. Karl-Heinz Meier-Braun  
karl-heinz.meier-braun@swr.de

Landesverband Bayern  
Vorsitzende: Ulrike Renner-Helfmann  
info@dgvn-bayern.de

Landesverband Berlin-Brandenburg  
Vorsitzender: Dr. Lutz-Peter Gollnisch  
dgvn-bb@dgvn.de

Landesverband Hessen  
Vorsitzender: Dustin Dehez  
info@dgvn-hessen.org

Landesverband Nordrhein-Westfalen  
Vorsitzender:  
Dr. Michael Lysander Fremuth  
kontakt@dgvn-nrw.de

Landesverband Sachsen,  
Sachsen-Anhalt, Thüringen  
Vorsitzender: Kai Ahlborn  
info@dgvn-sachsen.de

### Generalsekretariat

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