

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)



AUS DEM INHALT

**Die Zukunft des UNESCO-Welterbesystems.
Reformansätze für das 21. Jahrhundert**
Stefan Schäfer

**Die doppelte Verantwortung der UNESCO.
Zur zwiespältigen Ernennung des Tempels von
Preah Vihear zum Weltkulturerbe**
Sven Mißling · Maleen Watermann

**Einen Schritt weiter.
Wie die Allianz der Zivilisationen das ›richtige‹
Zusammenleben der Kulturen fördert**
David Jahr

**Die Rolle der UN im Friedensprozess in Nepal.
Über die Grenzen einer politischen Mission**
Sebastian von Einsiedel

Aus dem Bereich der Vereinten Nationen

Sicherheitsrat | Tätigkeit 2008
Katharina Höne

Jahresinhaltsverzeichnis



Nomos

6 09

57. Jahrgang | Seite 241–288
ISSN 0042-384X | M 1308 F

Welterbe – Kulturen – Nepal

Die Waldschlösschenbrücke, der Kölner Dom oder die Buddhas von Bamiyan: Kaum etwas, was die Vereinten Nationen tun, berührt das Leben der Menschen und erregt ihre Gemüter so wie die Kulturdenkmäler, welche die UNESCO zum Welterbe der Menschheit erklärt hat. Seit dem Inkrafttreten der Welterbekonvention im Jahr 1975 sind 890 Stätten und Landschaften als Kultur- oder Naturerbe in die Liste des Erbes der Welt aufgenommen worden. Dies ist eine positive Entwicklung, schließlich bedeutet die Aufnahme in die Liste, dass diese Stätten geschützt und erhalten werden müssen. Die stetige Zunahme an Welterbestätten hat jedoch zur Folge, dass die Mittel zur Überwachung immer knapper werden. Sie reichen heute schon nicht mehr aus. Gleichzeitig mehren sich Stimmen, die sich über die ungleiche weltweite Verteilung der Stätten beschweren und eine größere Ausgewogenheit der Welterbeliste fordern. Diese und andere Probleme, denen sich die UNESCO gegenüber sieht, untersucht **Stefan Schäfer** in seinem Beitrag zur Zukunft des Welterbesystems.

Dass die Ernennung einer Welterbestätte schwere politische Konflikte heraufbeschwören kann, scheint eher unwahrscheinlich, verfolgt doch die Welterbekonvention ein an sich unpolitisches Ziel. Doch genau dies ist im Fall eines Tempels geschehen. Er liegt im kambodschanisch-thailändischen Grenzgebiet. Seine Ernennung zum Welterbe im Juli 2008 hat einen jahrzehntealten Grenzkonflikt wieder blutig aufleben lassen. **Sven Mißling** und **Maleen Watermann** untersuchen anhand dieses Beispiels die doppelte Verantwortung der UNESCO: einerseits, das Welterbe zu schützen und andererseits, den Frieden zu wahren.

Wie schwierig das friedliche Zusammenleben zwischen den Kulturen ist, wurde der europäischen Öffentlichkeit spätestens mit dem Streit um die Mohammed-Karikaturen und die Rede Papst Benedikts XVI. in Regensburg im Jahr 2006 bewusst. Auch in den Vereinten Nationen hat man dieses Problem erkannt und im Jahr 2005 eine spanisch-türkische Initiative für eine ›Allianz der Zivilisationen‹ dankbar aufgenommen. Diese Allianz hat sich zum Ziel gesetzt, durch die Förderung konkreter Bildungsprojekte eine neue Norm des ›richtigen‹ Zusammenlebens zwischen den Kulturen in die Welt zu tragen. **David Jahr** stellt diese UN-Initiative vor und bescheinigt ihr gute Fortschritte bei der Etablierung dieser Norm.

Der jahrelange Kampf um die Macht in Nepal zwischen der Regierung und den oppositionellen Maoisten ist seit dem Waffenstillstand vom November 2006 beendet. Die Vereinten Nationen sind beauftragt, mittels einer politischen Mission, den Friedensprozess in dem Himalaja-Staat zu begleiten, vor allem den Waffenstillstand zu beobachten, die Entwaffnung der ehemaligen Kämpfer sicherzustellen und Wahlen zu unterstützen. **Sebastian von Einsiedel**, über ein Jahr Mitarbeiter bei der UN-Mission in Nepal, beschreibt die schwierigen Umstände für die Mission durch ihr enges Mandat und benennt die Voraussetzungen für ihren weiteren Erfolg.

In diesem Heft erscheint zum ersten Mal ein Bericht über die Tätigkeit des Sicherheitsrats. Die damit beginnende jährliche Berichterstattung soll die Zusammenfassungen der Resolutionen und Erklärungen des Präsidenten des Sicherheitsrats in jedem Heft ergänzen.

Ich wünsche eine anregende Lektüre.



Anja Papenfuß, Chefredakteurin
papenfuss@dgvn.de



Inhalt

Stefan Schäfer

Die Zukunft des UNESCO-Welterbesystems

Reformansätze für das 21. Jahrhundert

243

Sven Mißling · Maleen Watermann

Die doppelte Verantwortung der UNESCO

Zur zwispältigen Ernennung des Tempels von Preah Vihear zum Weltkulturerbe

249

David Jahr

Einen Schritt weiter

Wie die Allianz der Zivilisationen das ›richtige‹ Zusammenleben der Kulturen fördert

256

Sebastian von Einsiedel

Die Rolle der UN im Friedensprozess in Nepal

Über die Grenzen einer politischen Mission

262

AUS DEM BEREICH DER VEREINTEN NATIONEN

Politik und Sicherheit

Katharina Höne

Sicherheitsrat | Tätigkeit 2008

269

Sozialfragen und Menschenrechte

Jelena Bäumlner

Ausschuss gegen Folter | 40. und 41. Tagung 2008

271

Umwelt

Martin Visbeck

WMO | Dritte Weltklimakonferenz 2009

273

BUCHBESPRECHUNGEN

275

»Die faire Beteiligung aller«

Rede des Ständigen Vertreters Deutschlands bei den Vereinten Nationen, Thomas Matussek, vor der 64. Generalversammlung der Vereinten Nationen

279

DOKUMENTE DER VEREINTEN NATIONEN

282

JAHRESINHALTSVERZEICHNIS

284

English Abstracts

287

Impressum

288

Die Zukunft des UNESCO-Welterbesystems

Reformansätze für das 21. Jahrhundert

Stefan Schäfer

Die Popularität der Welterbekonvention der Organisation der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur (UNESCO) ist seit nunmehr fast 40 Jahren ungebrochen. Der Schutz des Kultur- und Naturerbes der Welt, dem sich die internationale Staatengemeinschaft im Rahmen der Welterbekonvention verschrieben hat, gilt als das Flaggschiff der UNESCO. Dieser Erfolg, der sich in der fast universellen Ratifizierung der Konvention und einer großen Anzahl an zu bewahrenden Stätten ausdrückt, bringt das Welterbesystem aber auch an seine Grenzen. Der vorliegende Beitrag nennt Gefahren bei der Umsetzung der Welterbekonvention und zeigt Möglichkeiten auf, ihnen zu begegnen.

Die Welterbeliste, die seit fast 40 Jahren die im Rahmen der Welterbekonvention geschützten Stätten aufführt, wird in absehbarer Zeit die 1000. Welterbestätte aufnehmen. Dieser große Erfolg war zu der Zeit der Entstehung der Welterbekonvention nicht abzusehen. Kann die Welterbekonvention ihr eigenes Wachstum verkraften? Im vorliegenden Beitrag werden fünf große Herausforderungen, denen die Welterbekonvention im 21. Jahrhundert gegenübersteht, vorgestellt und verschiedene Lösungsansätze diskutiert.

Die Verwendung des Begriffs ›Welterbesystem‹ bezieht sich auf den Umstand, dass der Text der Welterbekonvention für sich allein genommen keinen Aufschluss über die Entwicklungen im Bereich der Verwaltung des Welterbes geben kann. Die hier zu beobachtenden Veränderungen spiegeln sich nicht im Konventionstext, sondern im Beziehungsgeflecht der an der Umsetzung der Konvention beteiligten Akteure sowie in einer Weiterentwicklung der bei der Umsetzung angewandten Methoden, Konzepte und Arbeitsweisen wider. Erst durch eine derart weit gefasste Betrachtungsweise des Welterbesystems wird eine inhaltlich gehaltvolle Auseinandersetzung mit dessen Entwicklung möglich.

Die Grundzüge des Welterbesystems

Das Herzstück des Welterbesystems ist das Übereinkommen zum Schutz des Kultur- und Naturerbes (kurz: Welterbekonvention).¹ Es wurde 1972 verabschiedet und trat 1975 in Kraft. Die Konvention definiert zunächst die Begriffe ›Kulturerbe‹ und ›Naturerbe‹. Sie legt darüber hinaus die Verpflichtungen fest, denen die Vertragsstaaten bei der Identifizierung potenzieller Welterbestätten, ihrem Schutz und der

Berichterstattung über den Zustand der Stätten nachkommen müssen. Im Text enthalten ist ferner, wie der Welterbefonds verwaltet und genutzt werden soll. Schließlich werden die Bedingungen festgelegt, unter denen internationale finanzielle Hilfe aus den Mitteln des Welterbefonds gewährt wird. Der Text der Welterbekonvention wurde bisher in seinem Wortlaut nicht verändert.

Die Verwaltung des Welterbes wird weiter spezifiziert durch die Richtlinien für die Durchführung des Übereinkommens zum Schutz des Kultur- und Naturerbes der Welt (Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention). Dabei handelt es sich um einen regelmäßig aktualisierten Leitfaden, der Grundsätze, Normen, Regeln und Entscheidungsfindungsverfahren festlegt. Die gewollte Veränderbarkeit der Richtlinien soll neue Konzepte, neues Wissen und neue Erfahrungen wiedergeben und ihnen den Einzug in das Welterbesystem ermöglichen. Die gegenwärtig gültige Fassung der Richtlinien wurde im Januar 2008 verabschiedet. Ihr sind 18 Versionen vorausgegangen.²

Generalversammlung und Welterbekomitee

Die Welterbekonvention wird von zwei Gremien verwaltet, der Generalversammlung und dem Komitee für das Erbe der Welt (kurz: Welterbekomitee; World Heritage Committee). Die Generalversammlung tagt alle zwei Jahre während der Generalkonferenz der UNESCO und besteht aus Repräsentanten aller Vertragsstaaten der Welterbekonvention. Sie legt die Pflichtbeiträge der Vertragsstaaten zum Welterbefonds fest und wählt neue Mitglieder für das Welterbekomitee.

Das Welterbekomitee ist das für die Umsetzung der Konvention verantwortliche zwischenstaatliche Organ. Es tritt einmal pro Jahr zusammen und besteht aus 21 Mitgliedern. Zu den Aufgaben des Komitees zählen:

1. über Anträge zur Aufnahme einer Stätte in die Welterbeliste zu entscheiden;
2. die eingereichten Berichte über den Zustand ausgewählter Welterbestätten zu begutachten;

¹ Text über: <http://www.unesco.de/welterbekonvention.html?&L=0>

² Richtlinien: <http://whc.unesco.org/en/guidelines>; die aktuelle Version siehe: <http://whc.unesco.org/archive/opguide08-en.pdf>



Stefan Schäfer, M.A., geb. 1982, ist Doktorand im Rahmen des Promotionsprogramms der Berlin Graduate School of Transnational Studies in der Abteilung Transnationale Konflikte und Internationale Institutionen am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung.

3. Stätten auf die ›Liste des gefährdeten Erbes der Welt‹ (›Rote Liste‹) zu setzen;
4. Stätten, deren außergewöhnlicher universeller Wert als verloren gegangen angesehen wird, von der Welterbeliste zu streichen sowie
5. Mittel aus dem Welterbefonds zu vergeben.

Unabhängige Experten: IUCN und ICOMOS

Die Generalversammlung und das Welterbekomitee sind formell die Gremien mit der maßgeblichen Entscheidungskompetenz bei der Verwaltung des Welterbes. Betrachtet man jedoch auch die das System unterstützenden Prozesse, so geraten andere Akteure in den Blick. Es sind in erster Linie zwei große internationale nichtstaatliche Organisationen (NGOs), die an der Verwaltung des Welterbes beteiligt sind: die Weltnaturschutzunion (World Conservation Union – IUCN) und der Internationale Rat für Denkmalpflege (International Council on Monuments and Sites – ICOMOS).

Auch wenn die beiden NGOs *de jure* keine Entscheidungsbefugnisse haben, so beruhen die Entscheidungen des Welterbekomitees in Bereichen wie der Aufnahme neuer Stätten auf die Welterbeliste und der Vergabe finanzieller Hilfen *de facto* auf den Analysen der unabhängigen Experten der NGOs. Dies wird als integraler Bestandteil des Welterbesystems angesehen, und ein Abweichen von den Expertengutachten wird auch innerhalb des Welterbekomitees mehr und mehr als unzulässiger Schritt in Richtung Politisierung kritisiert. Dass die Entscheidungen des Welterbekomitees auf unabhängigen Expertengutachten beruhen, ist für die Glaubwürdigkeit des Welterbeprogramms von zentraler Bedeutung.

Das Konzept des außergewöhnlichen universellen Wertes

Gemäß der Welterbekonvention sollen jene Kultur- und Naturstätten in die Welterbeliste aufgenommen werden, die von außergewöhnlichem universellem Wert sind. Dies wirft eine Reihe von Fragen auf: Was bestimmt den Wert einer Stätte, und durch welche Attribute wird dieser Wert ›außergewöhnlich‹ und ›universell‹? Wie kann etwas, was *per definitionem* räumlich gebunden ist, überhaupt universell sein? Gibt es von Zeit und Raum unabhängige Kriterien, um den Wert einer Stätte zu bestimmen?

Das Konzept des außergewöhnlichen universellen Wertes ist von essenzieller Bedeutung für das Welterbesystem. Es wird anhand mehrerer Kriterien definiert, die in den Richtlinien zur Welterbekonvention niedergelegt sind. Dazu gehören zum Beispiel, dass eine Stätte ein Meisterwerk menschlicher Schöpferkraft ist oder dass sie ein einzigartiges oder zumindest außergewöhnliches Zeugnis einer kulturellen Tradi-

tion oder einer bestehenden oder untergegangenen Kultur darstellt.³ Eine Stätte muss mindestens eines dieser (derzeit zehn) Kriterien erfüllen, um für die Aufnahme in die Welterbeliste in Betracht gezogen zu werden. Da die Richtlinien, wie oben erwähnt, häufigen Revisionen unterzogen werden, sind auch die Kriterien veränderbar, wovon in der Vergangenheit häufig Gebrauch gemacht wurde. Zuletzt wurde in den Richtlinien von 2005 die Trennung zwischen Kriterien für Kultur- und Naturstätten aufgehoben, um so die für das Konzept des Welterbes an Bedeutung gewonnene Interaktion zwischen Mensch und Natur in die Bewertung von Stätten einzubeziehen. Diese Entwicklung wurde bereits im Jahr 1992 eingeleitet, als die Kategorie der ›Kulturlandschaft‹ eingeführt wurde. Das Konzept des außergewöhnlichen universellen Wertes ist somit bewusst nicht zeitlich gebunden, vielmehr soll es die Weiterentwicklung des Welterbekonzepts anhand sich verändernder Normen und Werte widerspiegeln.

Dass das Welterbekonzept weiterentwickelt wird, ist in vielen Bereichen sichtbar. So hat zum Beispiel das Welterbekomitee im Jahr 1994 die Globale Strategie⁴ verabschiedet, die darauf abzielt sicherzustellen, dass die natürliche und kulturelle Vielfalt der Welt angemessen in der Welterbeliste abgebildet wird. Im Rahmen dieses Ansatzes wird der bisherige Schwerpunkt des Welterbeprogramms, der auf dem westlichen Verständnis von monumentalen Stätten als wichtigster Kategorie des Welterbes liegt, um bestimmte Aspekte erweitert. Hierzu zählen etwa spirituelle Aspekte, die mit gewissen Orten verbunden werden, die somit eine herausragende Bedeutung erlangen und für eine bestimmte Kultur stehen. Der Dynamik des Welterbekonzepts wird somit durch die Wandelbarkeit des Konzepts eines außergewöhnlichen universellen Wertes Rechnung getragen.

Vor dem Hintergrund dieser Diskussion sollen nun im Folgenden die Herausforderungen an das Welterbesystem sowie mögliche Lösungsansätze dargestellt werden. Die oben aufgeführten Punkte – die Beteiligung verschiedener Akteursgruppen an der Umsetzung des Welterbeprogramms und die Komplexität des Konzepts eines außergewöhnlichen universellen Wertes – stehen dabei im Mittelpunkt.

Herausforderungen an das Welterbesystem

Der große Erfolg der Welterbekonvention stellt auch neue Anforderungen an das Welterbesystem. Fünf Problembereiche lassen sich identifizieren: **1.** Glaubwürdigkeit des Welterbesystems; **2.** Ausgewogenheit der Welterbeliste; **3.** Neuaufnahme versus Konservierung; **4.** Inklusivität des Welterbesystems und **5.** Finanzierung des Welterbesystems.

Dass die Entscheidungen des Welterbekomitees auf unabhängigen Expertengutachten beruhen, ist für die Glaubwürdigkeit des Welterbeprogramms von zentraler Bedeutung.

Der Schwerpunkt des Welterbeprogramms, der auf dem westlichen Verständnis von monumentalen Stätten als wichtigste Kategorie liegt, wurde 1994 um spirituelle Aspekte erweitert.

1. Glaubwürdigkeit des Welterbesystems

In den Richtlinien werden fünf strategische Ziele festgelegt, gemeinhin auch als die fünf Cs bezeichnet.⁵ Das erste C bezieht sich dabei auf die Glaubwürdigkeit (Credibility) der Welterbeliste und fordert eine Stärkung derselben. Dabei spielen bestimmte Kriterien, wie etwa die Ausgewogenheit der Welterbeliste, eine Rolle, auf die weiter unten eingegangen wird.

Das Kriterium der Glaubwürdigkeit jedoch auf die Welterbeliste zu beschränken, greift zu kurz. Vielmehr ist nicht bloß die Welterbeliste, sondern das gesamte, im Rahmen der Welterbekonvention entstandene Welterbesystem von der Herausforderung, Glaubwürdigkeit herzustellen, betroffen. Glaubwürdigkeit bezieht sich also nicht nur auf eine repräsentative und ausgewogene Welterbeliste, sondern auch auf Faktoren wie die nachhaltige Konservierung von Welterbestätten, die Teilhabe von Kommunen und die Glaubwürdigkeit des Welterbekomitees. Die nachhaltige Konservierung von Welterbestätten und die Teilhabe von Kommunen werden weiter unten besprochen. An dieser Stelle soll auf die Glaubwürdigkeit des Welterbekomitees eingegangen werden.

Dem Komitee wird häufig vorgeworfen, dass es Entscheidungen über die Aufnahme neuer Stätten nicht nach wissenschaftlichen, sondern nach politischen Kriterien trifft. Wie politisch die Diskussionen in diesem Gremium verlaufen können, zeigt sich etwa bei Debatten über den Status der Welterbestätte ›Mittelalterliche Denkmäler in Kosovo‹. Serbien-Montenegro beantragte im Jahr 2006 die Erweiterung der Welterbestätte des Klosters Decani um drei weitere serbisch-orthodoxe Klöster, die sich auf dem Gebiet des nach Unabhängigkeit strebenden Kosovos befanden. Die von Serbien-Montenegro vorgeschlagene Bezeichnung für die erweiterte Welterbestätte war ›Serbische mittelalterliche Denkmäler in Kosovo und in Metochien‹, was den Anspruch Serbiens auf das Gebiet als Teil seiner Geschichte und religiösen Tradition untermauern sollte. Innerhalb des Komitees einigte man sich dann zwar auf die neutralere Bezeichnung ›Mittelalterliche Denkmäler in Kosovo‹, da jedoch eine Welterbestätte stets im Namen eines Staates eingeschrieben werden muss (in diesem Fall Serbien), kam die Kontroverse nach der einseitigen Unabhängigkeitserklärung Kosovos erneut auf. So befürworteten unter anderem die USA die Aufnahme der auf kosovarischem Gebiet gelegenen Stätten unter der Staatsbezeichnung Kosovo, was jedoch allgemein mit Verweis auf den ungeklärten völkerrechtlichen Status Kosovos auf Ablehnung stößt.

Auf eine Ausnahme der Regelung, dass jede Stätte im Namen eines Staates eingeschrieben werden muss, wurde sich bei der Aufnahme der Altstadt Jerusalems geeinigt: Statt im Namen eines Staates wurde sie unter der Bezeichnung ›Jerusalem – Stätte, vorgeschlagen von Jordanien‹ eingetragen. Die po-

tenziellen politischen Konflikte und die damit einhergehende Gefahr einer Politisierung des Welterbekomitees und seiner Entscheidungen liegen auf der Hand.

Um dieser Gefahr einer Politisierung entgegenzutreten, werden verschiedene Ansätze diskutiert, welche sicherstellen sollen, dass sich die Komiteemitglieder auf die wissenschaftlich dokumentierten Aspekte einer Welterbestätte konzentrieren, anstatt auf deren politische Bedeutung. Eine mögliche Maßnahme wäre, Komiteemitglieder von Entscheidungen über Welterbestätten, die sich in ihrem Land befinden, auszuschließen. Ebenso könnten Komiteemitglieder dazu aufgefordert werden, freiwillig auf die Präsentation neuer Nominierungen von Stätten aus ihrem Land während ihres Mandats zu verzichten. Auch könnten Abstimmungen auf Antrag beziehungsweise im Fall einer drohenden Umgehung der von unabhängigen Experten erstellten Gutachten geheim abgehalten werden, um so die Komiteemitglieder von dem auf ihnen lastenden politischen Druck zu befreien. In jedem Fall ist eine streng wissenschaftliche, transparente und öffentliche Auswertung von Nominierungen und anderen Anträgen (etwa Vorschläge zur Entfernung von Stätten von der ›Roten Liste‹) von größter Bedeutung für die Qualität und damit für die Glaubwürdigkeit der Entscheidungen des Welterbekomitees; diese Bedeutung wächst mit der Komplexität der Herausforderungen, welche sich im Zusammenhang mit globalen Veränderungen und der stetigen Weiterentwicklung des Welterbesystems ergeben.

2. Ausgewogenheit der Welterbeliste

Wie oben bereits erwähnt, ist die Ausgewogenheit der Welterbeliste ein wesentlicher Faktor für die Glaubwürdigkeit der Welterbekonvention. Die Ausgewogenheit ist von großer Bedeutung, da der Anspruch, das Erbe der Welt zu schützen, nur dann aufrecht erhalten werden kann, wenn die Welterbeliste die herausragenden Kultur- und Naturstätten der Welt umfassend auflistet. Ausgewogenheit bezieht sich in diesem Zusammenhang auf zwei Dimensionen: erstens die geografische Ausgewogenheit und zweitens die Ausgewogenheit zwischen den verschiedenen Kategorien von Stätten (wie etwa Kultur/Natur; Kulturlandschaften, historische Städte und Stadtzentren, historische Kanäle, historische Handelswege). Dabei muss jedoch stets der außergewöhnliche universelle Wert einer Stätte das entscheidende Kriterium

Der Anspruch, das Erbe der Welt zu schützen, kann nur dann aufrecht erhalten werden, wenn die Welterbeliste die herausragenden Kultur- und Naturstätten der Welt umfassend auflistet.

³ Siehe Abs. 77 der Richtlinien, a.a.O. (Anm. 2).

⁴ Global Strategy for a Balanced, Representative and Credible World Heritage List, <http://whc.unesco.org/en/globalstrategy>

⁵ Die fünf Cs sind: Credibility, Conservation, Capacity-building, Communication und Communities. Siehe Richtlinien in der Fassung vom Januar 2008, a.a.O. (Anm. 2), Abs. 26.



Im Jahr 2008 wurden sechs denkmalgeschützte Siedlungen der Berliner Moderne in die UNESCO-Welterbeliste aufgenommen. Dazu gehören die Hufeisensiedlung in Britz sowie die Großsiedlung Siemensstadt. Foto: Berlin Partner GmbH/FTB-Werbefotografie

für die Aufnahme einer Stätte in die Welterbeliste sein, nicht die geografische Lage oder die Kategorie, die sie repräsentiert.

Trotz anhaltender Bemühungen, die Überrepräsentation europäischer monumentaler Stätten abzubauen, bleiben Ungleichgewichte bestehen. Im Rahmen der bereits erwähnten Globalen Strategie wird seit 1994 versucht, die immer wieder monierte, westliche Definition des Konzepts eines außergewöhnlichen universellen Wertes für andere Kulturkreise zu öffnen und für deren Verständnis von Erbe zugänglich zu machen.

Um eine ausgewogenere Welterbeliste zu erreichen, wird unter anderem diskutiert, für Neueinschreibungen in bereits stark repräsentierten Kategorien eine Obergrenze festzulegen und gezielt die Aufnahme von Stätten aus unterrepräsentierten Kategorien zu fördern. Um dabei nicht das Konzept eines außergewöhnlichen universellen Wertes zugunsten geografischer Ausgewogenheit aus den Augen zu verlieren, wäre es sinnvoll, die Ausrichtung der Globalen Strategie eher an den verschiedenen Kategorien zu orientieren, anstatt wie bisher an Regionen. Das strategische Management neuer Einschreibungen könnte dabei an den Listen potenzieller Stätten (tentative lists)⁶ der Vertragsstaaten ansetzen, um diese in Rücksprache mit Experten auf die Schwerpunktsetzung der Globalen Strategie auszurichten.

3. Neuaufnahme versus Konservierung?

Der Erhalt von Stätten, die das Kultur- und Naturerbe der Welt ausmachen, ist die Hauptaufgabe des Welterbeprogramms. Findet keine angemessene Konservierung statt, ist der außergewöhnliche universel-

le Wert einer Stätte bedroht und die Welterbekonvention verliert ihren Sinn. Das zweite der fünf in den Richtlinien festgelegten strategischen Ziele ist daher die Konservierung (zweites C = Conservation) von Welterbestätten.

Häufig wird darauf verwiesen, dass die hohe Zahl an Neuaufnahmen dazu führt, dass der Erhalt der bereits eingetragenen Stätten vernachlässigt wird. Die große Zahl von auf der Welterbeliste eingetragenen Stätten (derzeit 890)⁷ führt zu einer Überlastung des Überwachungssystems, welches über den Konservierungszustand der bereits eingetragenen Welterbestätten berichten soll. Dieses System wird zunehmend ineffektiv sowie zeit- und ressourcenintensiv. Zudem führt ein falsches Verständnis von Sinn und Zweck der ›Roten Liste‹ dazu, dass die Aufnahme in diese Liste als Bestrafung angesehen wird, statt als Möglichkeit, Aufmerksamkeit und Unterstützung für nötige Konservierungsmaßnahmen zu mobilisieren.

Um die Gefahr der Vernachlässigung bereits eingetragener Stätten zugunsten neuer Aufnahmen abzuwenden, ist eine Überarbeitung des Überwachungssystems dringend erforderlich. Eine Möglichkeit wäre, noch mehr als bisher unabhängige Experten in den Überwachungsprozess einzubinden. Dies würde jedoch zu erheblichen Mehrkosten führen. Da die Überwachung der Konservierung von Welterbestätten einer der Dreh- und Angelpunkte des Welterbesystems ist, wären erhöhte Investitionen in diesem Bereich sinnvoll und wünschenswert ebenso wie eine Aufstockung des Personals im UNESCO-Welterbezentrums. Vor dem Hintergrund der Vielzahl an Stätten, die vom Welterbezentrums betreut werden müssen, führt die gegenwärtige personelle Unterbesetzung des Zentrums zu einer Überlastung der Mitarbeiter, die ihrer Aufgabe nicht mehr gerecht werden können. Da das Welterbeprogramm allgemein als das Flaggschiff der UNESCO angesehen wird, scheint eine Umverteilung der internen Finanzen zugunsten des Welterbezentrums geboten.

Darüber hinaus gibt es weitere Möglichkeiten, um die Überwachung der Welterbestätten zu verbessern. So wird beispielsweise diskutiert, sich ähnelnde Welterbestätten durch ›twinning‹ zu Netzwerken zusammenzuschließen. Damit würden ein gemeinsamer Aufbau von Kapazitäten, Expertentreffen und Erfahrungs- und Personalaustausch gefördert. Eine weitere Möglichkeit wäre, allgemeine Indikatoren einzuführen, anhand derer mit geringerem Verwaltungsaufwand aussagekräftige Berichte über den Zustand von Welterbestätten erstellt werden könnten. Diese Berichte könnten als eine erste, vorläufige Beurteilung dazu dienen, den Bedarf nach verstärkter Überwachung festzustellen. Ein bereits eingeführtes Instrument, das jedoch für eingetragene Stätten bislang wenig genutzt wurde, ist die Abgabe von Stellungnahmen zum außergewöhnlichen universellen Wert einer Stätte. An einer solchen Stellungnahme

könnte künftig abgelesen werden, in welchem Ausmaß der außergewöhnliche universelle Wert einer Stätte erhalten wird. Für Anträge auf Aufnahme neuer Stätten sind diese ›Statements of OUV‹ (outstanding universal value) bereits verpflichtend.

4. Inklusivität des Welterbesystems

Partizipatorische Verwaltungsstrukturen sind für das Welterbesystem von großer Bedeutung. Von der Vielzahl von Akteuren, die in die Verwaltung von Welterbestätten eingebunden sind, sollen hier vor allem zwei Gruppen herausgegriffen werden: a) die unabhängigen Experten und b) die Kommunen. Um der wachsenden Bedeutung der Einbindung von Kommunen in die Verwaltung von Welterbestätten Rechnung zu tragen, wurde im Jahr 2007 ein neues, fünftes, strategisches Ziel formuliert. Seitdem ist die Stärkung der Rolle von Kommunen bei der Umsetzung der Welterbekonvention in den Richtlinien vorgeschrieben (fünftes C = Communities).

a) Unabhängige Experten

Die Rolle der NGOs IUCN und ICOMOS im Rahmen des Welterbesystems wurde oben bereits angesprochen. Zu ihren Aufgaben gehört es unter anderem, Gutachten über Anträge auf Aufnahme oder die Erweiterung einer Stätte zu erstellen, sich gemeinsam mit dem Welterbezentrum an Überwachungsaufgaben zu beteiligen und damit einhergehend die ›Rote Liste‹ zu verwalten, Welterbestätten zu besichtigen sowie die dort angewendeten Konservierungsmaßnahmen zu beurteilen. Das unabhängige wissenschaftliche Fachwissen, welches IUCN und ICOMOS bereitstellen, soll den Entscheidungen des Welterbekomitees als Grundlage dienen. Es besitzt somit auch eine wichtige legitimatorische Funktion. Durch die Bereitstellung dieses Wissens erlangen IUCN und ICOMOS wiederum Zugang zu politischen Entscheidungsfindungsverfahren, die ihnen ansonsten verschlossen blieben. Sie können somit maßgeblich an der politischen Entscheidungsfindung und -durchsetzung mitwirken, wenn auch nicht *de jure*, so doch *de facto*. Die herausragende Rolle, die IUCN und ICOMOS im Rahmen des Welterbeprogramms einnehmen, zeigt sich auch in der offiziellen Bezeichnung der NGOs als Beratende Organe (Advisory Bodies).⁶

b) Kommunen

Während diese Beratenden Organe bereits seit langem an der Verwaltung des Welterbeprogramms beteiligt sind, ist das Konzept der Einbeziehung von Kommunen in die Verwaltung einzelner Welterbestätten relativ jung. Im Nachgang zum ›Erdgipfel‹ von 1992 in Rio de Janeiro, auf dem das Konzept der nachhaltigen Entwicklung verabschiedet worden war, wird der Anerkennung der Rechte indigener Völker auch im Rahmen des Welterbeprogramms mehr Be-



Berliner Großsiedlung Siemensstadt

Foto: Landesdenkmalamt Berlin, Wolfgang Bittner

achtung geschenkt. Da sich viele Welterbestätten auf den Siedlungsgebieten indigener Völker befinden, ist es in der Vergangenheit häufig zu Konflikten zwischen Konservierungsmaßnahmen und den traditionellen Aktivitäten der auf dem Gebiet lebenden Menschen gekommen. Um diesen Interessenkonflikten zu begegnen, ist es wichtig, die betroffenen Gruppen in die Entscheidungsfindung einzubeziehen. Durch partizipatorische Entscheidungsfindungs- und Umsetzungsprozesse können Kompromisse gefunden werden, die für beide Seiten akzeptabel sind. Zudem kann das traditionelle Wissen über die lokalen Gegebenheiten für die Konservierung einer Welterbestätte von hohem Nutzen sein.

Weitere, in die Verwaltungsstruktur des Welterbeprogramms einzubeziehenden Akteure sind Universitäten, Ausbildungszentren, kommunale und na-

Da sich viele Welterbestätten auf den Siedlungsgebieten indigener Völker befinden, ist es in der Vergangenheit häufig zu Konflikten gekommen.

⁶ Alle Vertragsstaaten sind aufgefordert, jene Stätten aufzulisten, die sich für eine Aufnahme in die Welterbeliste eignen, vgl. <http://whc.unesco.org/en/tentativelists>

⁷ Eine Übersicht über die Welterbestätten 2009 findet sich unter: <http://whc.unesco.org/en/listuploads/activities/documents/activity-554-14.pdf>

⁸ Ein weiteres Beratendes Organ der UNESCO, das an der Verwaltung des Welterbeprogramms beteiligt ist, ist die Internationale Studienzentrale für die Erhaltung und Restaurierung von Kulturgut (ICCROM). An dieser Stelle kann jedoch nicht näher auf die ICCROM eingegangen werden, da es sich hierbei um eine zwischenstaatliche Organisation und nicht um eine NGO handelt. Dieses Verhältnis wirft neue Fragen und Problemstellungen auf, die im Rahmen dieses Beitrags nicht behandelt werden können.

tionale Regierungen und andere öffentliche Akteure sowie der Privatsektor. Dabei leisten privatwirtschaftliche Akteure meist finanzielle Unterstützung beziehungsweise verpflichten sich dazu, die Grenzen von Welterbestätten zu respektieren.

5. Finanzierung

Trotz der starken Zunahme an Welterbestätten ist die Finanzausstattung des Welterbezentrums relativ konstant geblieben.

Die Höhe der von den Mitgliedstaaten zu entrichtenden Beiträge zum Welterbefonds wird jährlich von der Generalversammlung festgelegt, darf jedoch ein Prozent des jährlichen Beitrags der Mitgliedstaaten zum ordentlichen Haushalt der UNESCO nicht überschreiten. Der Welterbefonds ist dabei zur Finanzierung internationaler Hilfe für einzelne Welterbestätten vorgesehen. Die Personalkosten des Welterbezentrums und der zugehörigen Außenstellen sowie deren Aktivitäten werden aus dem ordentlichen Haushalt der UNESCO bezahlt. Weitere Möglichkeiten zur Finanzierung bestimmter Aktivitäten sind: a) außerbudgetäre Beiträge der Mitgliedstaaten, die häufig projektgebunden vergeben werden; b) Fundraising-Aktivitäten, welche seit 2002 im Rahmen des ›World Heritage PACT‹ (Partnership for Conservation Initiative) zusammengefasst werden sowie c) das Einrichten regionaler Fonds zur Unterstützung der Arbeit des Welterbezentrums.

Trotz der starken Zunahme an Welterbestätten ist die Finanzausstattung des Welterbezentrums relativ konstant geblieben. Die Unterfinanzierung des Welterbezentrums, das ohnehin bereits an Personalmangel leidet, führt auch zu einem Rückgang der Aktivitäten der Beratenden Organe, was wiederum eine zweifache Überlastung der Mitarbeiter bei gleichzeitigem Rückgang der bereitgestellten wissenschaftlichen Expertise durch IUCN und ICOMOS zur Folge hat. Daher hat in den letzten Jahren die Einwerbung außerbudgetärer Finanzmittel an Bedeutung gewonnen. Eine Besonderheit stellt hierbei die Einrichtung regionaler Welterbefonds dar, die für eine bestimmte Region Finanzmittel bereitstellen und Konservierungsaktivitäten koordinieren. Neben der etablierten und für die nordischen Staaten zuständigen ›Nordic World Heritage Foundation‹ haben auch die Staaten der Afrikanischen Union einen ›African World Heritage Fund‹ geschaffen. Ferner wurden ein ›Pacific World Heritage Fund‹ und ein ›Arab Regional Centre for World Heritage‹ gegründet.

Verschiedene Akteursgruppen in die Finanzierung des Welterbeprogramms einzubeziehen, bedeutet auch in diesem Bereich eine Öffnung der zwischenstaatlichen Verwaltungsstrukturen gegenüber nichtstaatlichen Akteuren. Auch wenn der Privatsektor derzeit noch nicht an der Entscheidungsfindung und -umsetzung im Rahmen des Welterbeprogramms beteiligt ist, so ist dies für die Zukunft nicht auszuschließen. Unter dem Gesichtspunkt der Einhaltung der von der Welterbekonvention aufgestellten Regeln durch privatwirtschaftliche Akteure wäre eine solche

Beteiligung zumindest diskussionswürdig. Zu häufig finden Abholzung oder Bergbau, meist sogar mit Billigung der kommunalen Regierung, auf durch die Welterbekonvention geschützten Gebieten statt. Ebenso kann eine Überanspruchung einer Welterbestätte durch den Massentourismus zu einer Minderung des Wertes der Stätte führen. Daher wäre es – nicht nur im Hinblick auf zusätzliche Finanzmittel – sinnvoll, Tourismusunternehmen stärker in die Verwaltung von Welterbestätten einzubeziehen.

Fazit

Die Welterbekonvention beruht auf einem Selbstverständnis von evolutionären und sich wandelnden sozialen Werten, was in der Dynamik und Vitalität des ihr zugrunde liegenden Konzepts des außergewöhnlichen universellen Wertes von Welterbestätten zum Ausdruck kommt. Dies ist ein wichtiger Garant für das weitere Bestehen der Welterbekonvention. Die im Vorangegangenen diskutierten Veränderungen innerhalb des Welterbesystems weisen in die richtige Richtung. Eine Weiterentwicklung in den angesprochenen Bereichen ist dabei jedoch unerlässlich für den weiteren Erfolg der Welterbekonvention. Dazu gehören:

- Die Ausweitung des Kriteriums der Glaubwürdigkeit auf das Welterbesystem als Ganzes, anstatt nur auf die Welterbeliste;
- Eine ausgewogenere Welterbeliste, orientiert an den verschiedenen Kategorien von Welterbestätten, anstatt wie bisher an Regionen;
- Bessere Überwachungsaktivitäten durch eine verstärkte Finanzierung in diesem Bereich;
- Die verstärkte Nutzung von ›twinning‹;
- Die Etablierung allgemeiner Indikatoren zur vorläufigen Beurteilung und eines ›Statement of OUV‹ für jede Welterbestätte;
- Die Förderung partizipativer Verwaltungsstrukturen auf der internationalen wie kommunalen Ebene;
- Mehr Finanzmittel für das Welterbezentrum, um mehr Personal einstellen und die Beratenden Organe stärker einbinden zu können;
- Mehr Unterstützung für regionale Projekte und für Akteure, die in der Lage sind, außerbudgetäre Mittel beizusteuern.

Insgesamt lässt sich innerhalb des Welterbesystems eine Entwicklung hin zu partizipativen Verwaltungsstrukturen feststellen, ob bei internationalen Verwaltungsaufgaben, dem kommunalen Management oder bei der Finanzierung. Das Ziel eines ausgewogenen, repräsentativen und glaubwürdigen Welterbesystems scheint somit als Weiterentwicklung der derzeit noch auf die Welterbeliste beschränkten Globalen Strategie als ein angemessenes und realistisches Ziel für die kommenden Jahre.

Insgesamt lässt sich innerhalb des Welterbesystems eine Entwicklung hin zu partizipativen Verwaltungsstrukturen feststellen.

Die doppelte Verantwortung der UNESCO

Zur zwiespältigen Ernennung des Tempels von Preah Vihear zum Weltkulturerbe

Sven Mißling · Maleen Watermann

Die Ernennung des Tempels von Preah Vihear an der thailändisch-kambodschanischen Grenze zum Weltkulturerbe hat einen seit dem Ende der Kolonialzeit bestehenden, zwischenstaatlichen Grenzkonflikt erneut eskalieren lassen. Der Beitrag untersucht die doppelte Verantwortung der UNESCO, die diese bei der Ernennung sowohl für den Schutz des Welterbes als auch für die Förderung des internationalen Friedens wahrzunehmen hatte. Zudem wird gezeigt, dass die rechtlichen Möglichkeiten der UNESCO, im Nachhinein befriedend auf den Konflikt einzuwirken, begrenzt sind, so dass die Ernennung des Tempels zum Welterbe insgesamt als zwiespältig zu bewerten ist.

Am 12. Juli 2008 hat das Welterbekomitee¹ der UNESCO² eine weitreichende Entscheidung getroffen: Es nahm den im kambodschanisch-thailändischen Grenzgebiet gelegenen Tempel von Preah Vihear in die Welterbeliste auf.³ Nach einer Entscheidung des Internationalen Gerichtshofs (IGH) aus dem Jahr 1962⁴ befindet sich der Tempel auf kambodschanischem Staatsgebiet. Die Aufnahme des Tempels in die Liste hat dazu geführt, dass ein zwischen Thailand und Kambodscha schwelender Grenzkonflikt, der sich unmittelbar auf den Tempel bezieht, erneut angefacht wurde. Beide Staaten beanspruchen seit dem Ende der französischen Kolonialherrschaft über Kambodscha ein rund 4,6 Quadratkilometer großes Areal für sich. Darauf befindet sich nicht nur der wegen seines außergewöhnlichen universellen Wertes als ›Denkmal‹ im Sinne von Art. 1 Abs. 1 der UNESCO-Welterbekonvention von 1972⁵ zum Weltkulturerbe erklärte Haupttempel von Preah Vihear, sondern darüber hinaus auch weitere Kultstätten, Klöster und Dörfer der historischen Khmer. Beide Staaten betrachten die Tempelanlagen als Ausdruck und Sinnbild ihrer jeweiligen nationalen kulturellen Identität. Im Anschluss an die Entscheidung des Welterbekomitees (World Heritage Committee – WHC) kam es in unmittelbarer Umgebung des Tempels zu Kämpfen zwischen kambodschanischem und thailändischem Militär, bei denen über 30 Personen getötet und Teile des Haupttempels beschädigt wurden.⁶

Durch die Aufnahme des Tempels in die Welterbeliste ist der Konflikt derzeit wohl weiter von einer friedlichen Lösung entfernt denn je. Vielmehr scheint es, als habe die Ernennung zum Weltkulturerbe dazu beigetragen, bestehende kulturelle Gegensätze zwischen Thailand und Kambodscha zu verstärken und einen durch das Urteil des IGH von 1962 zumindest

formalrechtlich gelöst geglaubten, internationalen Konflikt zwischen den Staaten erneut aufbrechen zu lassen. Es stellt eine gewisse Paradoxie dar, dass die in der Weltöffentlichkeit im Allgemeinen mit hohem Ansehen verbundene Anerkennung eines Welterbedenkmal durch die UNESCO im vorliegenden Fall ausgerechnet zu einer offenen und bewaffneten Eskalation eines seit langem bestehenden internationalen Konflikts geführt hat. Immerhin darf nicht vergessen werden, dass die UNESCO gemäß ihrer Verfassung insbesondere auch zur Aufrechterhaltung und Förderung des internationalen Friedens beitragen soll.⁷ Auch die Welterbekonvention und die auf ihrer Grundlage geführte Welterbeliste stellen insoweit nicht nur ein wesentliches rechtliches Instrument zum Schutz des Kulturerbes, sondern auch einen Beitrag zur Sicherung und Förderung des internationalen Friedens dar.⁸

Im vorliegenden Beitrag sollen die Rolle der UNESCO und die Bedeutung der Aufnahme des Tempels von Preah Vihear in die Welterbeliste im Zusammenhang mit dem internationalen Konflikt um den Tempel aus einer völkerrechtlichen Perspektive näher beleuchtet werden. Es wird zum einen der Frage nachgegangen, wie die Entscheidung des WHC un-

1 Offizieller Name: Komitee für das Erbe der Welt.

2 Organisation der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur.

3 Offizieller Name: ›Liste des Erbes der Welt‹; UNESCO Doc. WHC-08/32.COM/24 v. 12.7.2008, S. 226ff.

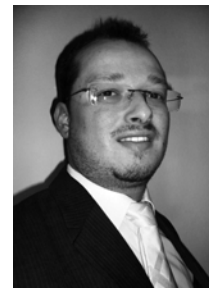
4 IGH, Urteil v. 15.6.1962 in der Angelegenheit des Tempels von Preah Vihear (Kambodscha vs. Thailand), I.C.J. Reports 1962, S. 6. Vgl. H.D.N. Johnson, International Court of Justice. Judgements of May 26, 1961 and June 15, 1962. The Case Concerning the Temple of Preah Vihear, The International and Comparative Law Quarterly, 1962, S. 1183–1204; Markus Wagner, Temple of Preah Vihear Case, in: Max Planck Encyclopedia of Public International Law (EPIL), Oxford University Press 2009, Online Edition, besucht am 19.11.2009.

5 Übereinkommen zum Schutz des Kultur- und Naturerbes der Welt v. 23.11.1972, <http://www.unesco.de/welterbekonvention.html?&L=0>

6 Cambodia Alleges Thai Temple to UN, Bangkok Post, 26.10.2008. Vgl. auch die ARD-Meldung ›Tote bei Kämpfen um historischen Tempel‹, 3.4.2009, <http://www.tagesschau.de/ausland/thailandkambodscha104.html>

7 Vgl. Art. 1 Abs. 1 der UNESCO-Verfassung v. 16.11.1945, Text: <http://www.unesco.de/verfassung.html?&L=0>

8 Barbara Genius-Devime, Bedeutung und Grenzen des Erbes der Menschheit im völkerrechtlichen Kulturgüterschutz, Baden-Baden 1996, passim und S. 20ff.



Ass. iur. Sven Mißling, geb. 1977, ist wissenschaftlicher Assistent am Institut für Völkerrecht und Europarecht an der Universität Göttingen.



Maleen Watermann, geb. 1983, ist geprüfte Rechtskandidatin an der Universität Göttingen.



Tempelanlage Preah Vihear

Foto: UNESCO

ter dem Aspekt der rechtlichen Mitverantwortung der UNESCO und ihrer Organe für den internationalen Frieden zu bewerten ist. Zum anderen soll untersucht werden, welche rechtlichen Möglichkeiten der UNESCO zur Verfügung stehen, um aktiv zur Entschärfung des durch die Entscheidung des Komitees erneut angefachten Konflikts beizutragen.

Konfliktgeschichte und völkerrechtliche Lage des Tempels

Der Ursprung des Konflikts liegt in der unter dem Einfluss der französischen Kolonialmacht vorgenommenen Grenzziehung zwischen der französischen Kolonie Kambodscha und dem selbstständigen Königreich Siam (heute Thailand). Laut französisch-siamesischem Grenzvertrag vom 13. Februar 1904 sollte in dem Gebiet des Tempels, der an exponierter Stelle auf einem Hochplateau über der kambodschanischen Tiefebene liegt, der Grenzverlauf durch die geologische Wasserscheide bestimmt werden. Danach hätte der Tempel auf der thailändischen Seite der Grenze liegen müssen. Eine solche Lösung hätte auch den Erkenntnissen neuerer ethnologischer und kulturwissen-

schaftlicher Forschung am ehesten entsprochen, denn der aus dem 11. Jahrhundert stammende Haupttempel stand in engem architektonischen, wirtschaftlichen und kulturellen Zusammenhang mit weiteren, zum Tempelareal gehörenden Anlagen und Stätten der historischen Khmer auf der thailändischen Seite: Sowohl der geografischen als auch der kulturellen Topografie nach ist der Tempel aus ethnologischer und kulturhistorischer Perspektive heute eher der thailändischen als der kambodschanischen Kultur zuzurechnen.⁹ Das Gebäude des Tempels ist mit dem Haupttor zur thailändischen Seite ausgerichtet. Auch der ursprüngliche Hauptzugangsweg führte von Thailand aus zum Tempel, während das Gebiet von kambodschanischer Seite aus nur über eine später errichtete, schmale Treppe zu erreichen ist. Während der Herrschaft der Roten Khmer war der Tempel von kambodschanischer Seite überhaupt nicht zugänglich, da das Gebiet vermint war. Die französischen Kartografen wichen allerdings bei der Grenzziehung in den Jahren 1906/07 im Gebiet des Tempels vom Verlauf der Wasserscheide ab, so dass die für den Grenzverlauf schließlich verbindlich gewordene Karte den Tempel entgegen der Vereinbarungen auf kambodschanischer Seite darstellte.¹⁰ Diese deutlich von

kolonialpolitischen Interessen beeinflusste Entscheidung hat dazu beigetragen, dass der Tempel von Preah Vihear zu einem Symbol des Grenzkonflikts wurde: Durchaus mit französischer Billigung und Unterstützung bildete sich zu Beginn des 20. Jahrhunderts in Kambodscha eine Form des Nationalismus heraus. Er suchte sich seine kulturellen Wurzeln in dem historischen Khmer-Reich, das sich vom 9. bis 15. Jahrhundert über einen großen Teil Südostasiens erstreckte. Die Khmer-Kultur wurde somit zum Synonym für das moderne Kambodscha. Neben dem weit aus bekannteren Angkor Wat ist so auch der Tempel von Preah Vihear zu einem Symbol dieses Nationalbewusstseins geworden.¹¹ Das Welterbekomitee hob in seiner Entscheidung über die Aufnahme des Tempels in die Welterbeliste im Jahr 2008 hervor, dass der Tempel »ein herausragendes Meisterwerk der Khmer-Architektur« darstelle.¹² In Thailand ist der Tempel hingegen ein Symbol für den Verlust angestammter siamesischer Hoheitsgebiete durch die von der Kolonialmacht dominierten Grenzverträge mit Frankreich.

Nach der Unabhängigkeit Kambodschas kam es Anfang der fünfziger Jahre zu bewaffneten Kämpfen um das Tempelareal, durch die Thailand die faktische Hoheit über den Tempel erlangte. 1959 erhob Kambodscha deswegen Klage vor dem IGH. Nachdem zunächst die Kompetenz des IGH zur Entscheidung in dieser Sache geklärt werden musste, entschied der Gerichtshof 1962, dass die Grenzziehung von 1906/07 gültig sei und sich der Tempel somit auf dem Hoheitsgebiet Kambodschas befinde.¹³ Die Entscheidung beruht auf den noch immer zwischen Thailand und Kambodscha geltenden völkerrechtlichen Verträgen und dem verbindlich gewordenen Kartenmaterial. Sie ist daher aus völkerrechtlicher Sicht als solche weder formell noch materiell-rechtlich zu beanstanden. Für die Entscheidung des IGH war insbesondere der Umstand maßgeblich, dass Thailand es versäumt hatte, der von ihm beanstandeten Grenzziehung rechtzeitig und in völkerrechtlich erheblicher Weise zu widersprechen und daher mit seinen Einwendungen gegen die aus seiner Sicht ungerechte und unrechtmäßige Grenzziehung nicht durchdringen konnte.¹⁴ Mit dieser Entscheidung hätte der Grenzkonflikt aus völkerrechtlicher Sicht endgültig beendet sein können. Dennoch waren die Aussichten, den Konflikt durch das Urteil auf der Grundlage des Völkerrechts endgültig zu lösen, von vornherein denkbar gering: Zum einen hat Thailand das Urteil nie offiziell anerkannt, da es bereits zuvor die Entscheidungskompetenz des IGH in dieser Sache in Frage gestellt hatte.¹⁵ Zum anderen konnte die eigentliche Ursache des Konflikts, nämlich die historische Entscheidung über die Grenzziehung, durch das Urteil von vornherein nicht beseitigt oder in einer für beide Parteien zufriedenstellenden Form gelöst werden, denn diese wurde durch die IGH-Entscheidung

nicht berührt. Infolge der Entscheidung von 1962 flammten die bewaffneten Auseinandersetzungen um den Tempel immer wieder auf.

Die Aufnahme des Tempels in die Welterbeliste

Im Jahr 2007 nominierte Kambodscha den Tempel für die Aufnahme in die Welterbeliste. Die Regierung Thailands hatte diesen Antrag zunächst ausdrücklich unterstützt.¹⁶ Aufgrund eines von der nationalistischen Opposition geschürten, starken innenpolitischen Druckes wurde diese Unterstützung jedoch noch kurz vor der Entscheidung des WHC am 5. Juli 2008 offiziell zurückgezogen.¹⁷ Zugleich erklärte das thailändische Verfassungsgericht am 8. Juli 2008 auf eine ebenfalls von der nationalistischen Opposition angestrenzte Verfassungsklage eine Vereinbarung zwischen den beiden Staaten für verfassungswidrig, indem es feststellte, dass die Unterstützung der Nominierung gegen Art. 190 der thailändischen Verfassung verstoße.¹⁸ Die UNESCO nahm daraufhin lediglich das Gebäude des Haupttempels in die Welterbeliste auf und nicht, wie in der ursprünglichen Nominierung vorgesehen, auch das weitere, architektur- und kulturhistorisch mit dem Tempel verbundene Umland, das heute zu einem bedeutenden Teil unstreitig zu Thailand gehört. Allerdings forderte das Welterbekomitee Kambodscha ausdrücklich auf, mit Thailand hinsichtlich der Erhaltung des Tempels zusammenzuarbeiten. Es brachte überdies zum Ausdruck, dass es für die Zukunft eine gemeinsame Nominierung des Tempels und seines Umlands durch beide Länder als grenzüberschreitende Kulturlandschaft für wünschenswert halte.¹⁹ Im April 2009

Das Welterbekomitee hob in seiner Entscheidung hervor, dass der Tempel »ein herausragendes Meisterwerk der Khmer-Architektur« darstelle.

⁹ Vgl. dazu u.a. Lindsay French, *From Politics to Economics at the Thai-Cambodian Border: Plus Ça Change...*, *International Journal of Politics, Culture and Society*, 15. Jg., 3/2002, S. 427, 434, 446; vgl. dazu auch: Johnson, a.a.O. (Anm. 4), S. 1190; Wagner, a.a.O. (Anm. 4), S. 1.

¹⁰ Johnson, a.a.O. (Anm. 4), S. 1187.

¹¹ Vgl. Penny Edwards, *Cambodge: The Cultivation of a Nation, 1860–1945*, Honolulu 2007.

¹² UNESCO Doc. WHC-08/32.COM/24 v. 12.7.2008, S. 221.

¹³ IGH, Urteil v. 15.6.1962, a.a.O. (Anm. 3), S. 34.

¹⁴ IGH, Urteil v. 15.6.1962, a.a.O. (Anm. 3), S. 26ff. und 33.

¹⁵ Vgl. IGH, Urteil v. 26.5.1961 in der Angelegenheit des Tempels von Preah Vihear (Kambodscha vs. Thailand), I.C.J. Reports 1961, S. 20f.

¹⁶ Vgl. Gemeinsames Kommuniqué der Regierungen Kambodschas und Thailands v. 18.6.2008, UNESCO Doc. WHC-08/32.COM/INF.8B1. Add.2 v. 3.7.2008.

¹⁷ Wolfgang Meyer/Claus Haber, *Der Tempel-Streit zwischen Kambodscha und Thailand*, in: Konrad-Adenauer Stiftung e.V. (Hrsg.), *Länderbericht*, http://www.kas.de/proj/home/pub/17/1/year-2009/dokument_id-14399/index.html

¹⁸ Ebd.

¹⁹ UNESCO Doc. WHC-08/32.COM/24 v. 12.7.2008, S. 221.

kam es erneut zu bewaffneten Auseinandersetzungen, die abermals Todesopfer forderten. Nach wie vor wird der Tempel von beiden Konfliktparteien in hohem Maße politisch instrumentalisiert.²⁰

Die doppelte Verantwortung der UNESCO

Dass aufgrund der Aufnahme des Tempels von Preah Vihear in die Welterbeliste der Grenzkonflikt zwischen Thailand und Kambodscha erneut ausgebrochen ist und sogar mit Waffengewalt ausgetragen wird, ist eine bemerkenswerte Wirkung der Entscheidung des WHC. Insbesondere mutet paradox an, dass das Tempelgebäude selbst in den Fokus der Kampfhandlungen geraten und dabei sogar in seiner Substanz beschädigt worden ist²¹, obwohl der Welterbestatus den Tempel gerade davor völkerrechtlich schützen sollte.

Der Kulturgüterschutz und insbesondere derjenige des Kulturerbes der Welt stellt eine Kernaufgabe der UNESCO dar, den sie durch ihre unterschiedlichen Konventionen und Maßnahmen umfassend zu gewährleisten versucht.²² Der Schutz von Kulturgütern in bewaffneten Konflikten war eines ihrer ersten Anliegen. Dementsprechend hat sie unter anderem die Verabschiedung der Haager Konvention zum Schutz von Kulturgütern in bewaffneten Konflikten von 1954 betrieben.²³ Einen besonderen Schutz in internationalen bewaffneten Konflikten genießen Kulturgüter insbesondere dann, wenn sie »zum kulturellen oder geistigen Erbe der Völker« gehören, ferner auch aufgrund der beiden Protokolle von 1977 zu den Genfer Abkommen von 1949.²⁴ Zwar führt nach den Bestimmungen dieser Abkommen die Anerkennung nach der Welterbekonvention nicht automatisch zu einem ausdrücklich geregelten Sonderschutz in bewaffneten Konflikten. Es besteht jedoch ein Zusammenhang zwischen der Aufnahme als Weltkulturerbe und den Abkommen insofern, als Kulturgüter, die als Weltkulturerbe im Sinne des Art. 11 der Welterbekonvention anerkannt worden sind, regelmäßig in den Schutz- und Anwendungsbereich der genannten Abkommen²⁵ und ihrer besonderen Schutzbestimmungen fallen.²⁶ Aufgrund der zentralen Bedeutung der Welterbekonvention für den völkerrechtlichen Kulturgüterschutz insgesamt scheint es berechtigt, sogar von einer unwiderlegbaren Vermutung für die Anwendbarkeit der in den genannten Abkommen enthaltenen, besonderen Schutzregelungen in bewaffneten Konflikten auf als Weltkulturerbe im Sinne der Welterbekonvention anerkannte Kulturgüter auszugehen – solange der Welterbestatus von der UNESCO aufrecht erhalten wird.

Die besondere Brisanz der Ernennung des Tempels von Preah Vihear zum Weltkulturerbe liegt darin, dass hierdurch eine Konfliktsituation und damit eine mehr oder weniger unmittelbare Gefährdung der

Substanz des Tempels entstanden ist, vor der die Bestimmungen zum Kulturgüter- und Welterbeschutz gerade schützen sollen. Durch das erneute Aufflammen des bewaffneten Konflikts wird die Frage aufgeworfen, ob der mit der Ernennung zum Weltkulturerbe verbundene Mehrwert durch die gleichfalls entstandene Bedrohung des Denkmals nicht weitgehend aufgehoben wird. Es stellt sich insofern auch die Frage, ob das WHC bei seiner Entscheidung über den kambodschanischen Antrag diese Ambivalenz hätte sehen und in seinen Erwägungen stärker als erkennbar berücksichtigen müssen. Es geht dabei nicht allein um die tatsächliche oder potenzielle Bedrohung des Tempels durch den eskalierten Konflikt. Es geht darüber hinaus auch um die grundsätzliche Frage, inwiefern das WHC in seinen Entscheidungen der doppelten Verantwortung der UNESCO für einen besonderen Schutz des Weltkulturerbes wie auch für den internationalen Frieden gerecht wird.

Die Stellung des Welterbekomitees innerhalb der UNESCO und seine Rolle im Rahmen des Schutzes des Kultur- und Naturerbes der Welt wird maßgeblich durch die Art. 8ff. der Welterbekonvention geregelt. Nach Art. 11 der Konvention, der das Verfahren der Aufnahme von Kulturgütern in die Welterbeliste näher regelt, kommt dem WHC die wichtige Aufgabe der Entgegennahme, Prüfung und Entscheidung über die von den Mitgliedstaaten unterbreiteten Anträge zu. Es fehlen jedoch nähere Bestimmungen über das Verhalten und Handeln des Komitees in Fällen internationaler Konflikte und insbesondere auch in Hinblick auf seinen Beitrag zur Wahrung und Förderung des internationalen Friedens. Lediglich Art. 11 Abs. 3 Satz 2 der Welterbekonvention nimmt Bezug auf das Verfahren bei der Nominierung beziehungsweise Aufnahme von Kulturgütern, die sich in Gebieten befinden, über das von mehr als einem Staat Souveränität oder Hoheitsgewalt beansprucht wird. Betrachtet man den Inhalt der Norm und die tatsächliche Konfliktlage um den Tempel jedoch genauer, erkennt man, dass Art. 11 Abs. 3 Satz 2, dessen Zweck es lediglich ist, bei der Anerkennung von konfliktbefangenen Kulturgütern als Welterbe durch die UNESCO jegliches Präjudiz über die Hoheitsrechte des nominierenden Staates zu vermeiden²⁷, im vorliegenden Fall nicht einschlägig ist, da die Frage der Hoheitsgewalt über das Tempelareal aus völkerrechtlicher Sicht durch das IGH-Urteil von 1962 geklärt ist.

Es besteht allerdings auch in anderer Hinsicht eine Verpflichtung der UNESCO, durch die Wahrnehmung ihrer Aufgaben den internationalen Frieden zu fördern: Art. 1 Abs. 1 ihrer Verfassung verpflichtet die UNESCO ausdrücklich auf einen Beitrag zum Frieden und zur Sicherheit. Diese nicht nur symbolische Bestimmung muss dahingehend als eine prinzipielle Querschnittsaufgabe verstanden werden, dass die UNESCO und ihre sämtlichen Organe bei der

Nach wie vor wird der Tempel von beiden Konfliktparteien in hohem Maße politisch instrumentalisiert.

Durch das erneute Aufflammen des bewaffneten Konflikts wird die Frage aufgeworfen, ob der mit der Ernennung zum Weltkulturerbe verbundene Mehrwert durch die gleichfalls entstandene Bedrohung des Denkmals nicht weitgehend aufgehoben wird.

Wahrnehmung ihrer übrigen, in Art. 1 der Verfassung niedergelegten Aufgaben, zur Entschärfung und, wenn möglich, sogar zur friedlichen Lösung bestehender internationaler Konflikte beizutragen haben. Dies umfasst auch die Verpflichtung, in Hinblick auf bekannte und gegebenenfalls nur unterschwellig schwelende Konflikte bei der Ernennung von Kulturgütern zum Welterbe umsichtig zu handeln und dabei alle Schritte oder Handlungen zu vermeiden, die diese Konflikte verschärfen oder eskalieren lassen könnten. Insofern war das WHC bereits bei seiner Entscheidung, den Tempel von Preah Vihear in die Welterbeliste aufzunehmen, gehalten, abzuschätzen und angemessen zu berücksichtigen, welche Auswirkungen diese Entscheidung auf den seit langem schwelenden Grenzkonflikt haben würde. Ob dem Komitee entsprechende Erkenntnisse vorgelegen haben, die eine belastbare Prognose über die mögliche Entwicklung des Konflikts zuließen, kann der Entscheidung selbst, ihrer Begründung und den zugänglichen Arbeitsmaterialien des WHC nicht entnommen werden. Die mögliche Wirkung seiner Entscheidung kann dem Welterbekomitee jedoch vor dem Hintergrund der langen Konfliktgeschichte nicht verborgen geblieben sein. Zwar lässt sich nicht zuletzt an der mit der Entscheidung ausgesprochenen Aufforderung und Erwartung an die beteiligten Konfliktparteien²⁸ erkennen, dass beim WHC ein gewisses Bewusstsein für die besondere Lage des Tempels von Preah Vihear vorhanden war. Dennoch bleibt die Frage im Raum, ob das Komitee bei seiner Entscheidung die möglichen konfliktverschärfenden Auswirkungen der Aufnahme des Tempels in die Welterbeliste in einer der rechtlichen Bedeutung des Art. 1 Abs. 1 der UNESCO-Verfassung hinreichend angemessenen Weise berücksichtigt hat.

Möglichkeiten der UNESCO zur Entschärfung des Konflikts

Ungeachtet dieser letztlich wohl nicht zu beantwortenden Frage, ist in der gegebenen Situation zu klären, wie die UNESCO im Hinblick auf Art. 1 Abs. 1 ihrer Verfassung zu einer Entschärfung des Konflikts beitragen kann. Zwar hat sich die Lage vor Ort seit April 2009 etwas entspannt; die Frage, ob und wie die UNESCO auch nach der Ernennung eines Kulturguts auf entstandene Konflikte einwirken kann, stellt sich hier dennoch. Im Folgenden werden daher die dem Welterbekomitee zur Verfügung stehenden, rechtlichen Instrumente und ihre möglichen Bedeutungen bei der Konfliktlösung beleuchtet.

Das Überwachungsverfahren

In den Absätzen 169ff. der Richtlinien für die Durchführung des Übereinkommens zum Schutz des Kultur- und Naturerbes der Welt (Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage

Convention; im Folgenden: Richtlinien) ist ein Überwachungsverfahren vorgesehen.²⁹ Es ermöglicht dem WHC, den Zustand der Welterbegüter zu überwachen. Auf der Grundlage regelmäßiger Untersuchungen durch die so genannten Beratenden Organe (Advisory Bodies)³⁰ kann das Welterbekomitee über die Aufnahme in die Liste des gefährdeten Erbes der Welt (›Rote Liste‹) oder auch die Streichung aus der Liste entscheiden. Welche Möglichkeiten bestehen nun, im Rahmen der Überwachung auf einen politischen Prozess einzuwirken? Das WHC kann bereits in einem frühen Stadium durch Anfragen und Hinweise im Hinblick auf die Entwicklung von Welterbestätten Einfluss auf die Vertragsstaaten nehmen.³¹ Denkbar wäre hier also etwa eine Anfrage an Kambodscha und Thailand, ob durch den Konflikt eine Gefährdung des Tempels besteht.

Einstufung als gefährdetes Welterbe

Art. 11 Abs. 4 der Welterbekonvention erlaubt es dem Komitee, eine bereits aufgenommene Stätte zusätzlich auf die ›Rote Liste‹ zu setzen, wenn eine besondere Gefährdungslage für die Stätte besteht. Die Kriterien für eine Aufnahme sind in den Absätzen 178ff.

²⁰ Vgl. ARD-Meldung ›Tote bei Kämpfen um historischen Tempel, a.a.O. (Anm. 6).

²¹ Bangkok Post, a.a.O. (Anm. 6).

²² Genius-Devime, a.a.O. (Anm. 8), passim. Vgl. auch Kerstin Odendahl, Kulturgüterschutz, Tübingen 2005, S. 129ff.; Gilbert Gornig, Der internationale Kulturgüterschutz, in: Ders./Hans-Detlef Horn/Dietrich Murswiek (Hrsg.), Kulturgüterschutz – internationale und nationale Aspekte, Berlin 2007, S. 17–62, S. 44 und S. 50ff.

²³ Genius-Devime, a.a.O. (Anm. 8), S. 108ff.

²⁴ Zusatzprotokoll I über den Schutz der Opfer internationaler bewaffneter Konflikte v. 8.6.1977, insbesondere Art. 53, Bundesgesetzblatt (BGBl.) 1990 II, S. 1551 und Zusatzprotokoll II über den Schutz der Opfer nichtinternationaler bewaffneter Konflikte v. 8.6.1977, insbesondere Art. 16, BGBl. 1990 II, S. 1637. Dazu ausführlicher Genius-Devime, a.a.O. (Anm. 8), S. 108ff., S. 118ff. und S. 121.

²⁵ Vgl. Art. 1 der Haager Konvention zum Schutz von Kulturgütern in bewaffneten Konflikten v. 14.5.1954.

²⁶ Vgl. Genius-Devime, a.a.O. (Anm. 8), S. 113 f., S. 120 und S. 121.

²⁷ Vgl. Robert Meyer, Travaux Préparatoires for the UNESCO World Heritage Convention, Earth Law Journal 1976, S. 45–81, hier S. 55; Thomas Fitschen, in: Wilfried Fiedler (Hrsg.), Internationaler Kulturgüterschutz und die deutsche Frage, Völkerrechtliche Probleme der Auslagerung, Zerstreung und Rückführung deutscher Kulturgüter nach dem Zweiten Weltkrieg, Berlin 1991, S. 206.

²⁸ Vgl. UNESCO Doc. WHC-08/32.COM/24 v. 12.7.2008, S. 221, dort insbesondere Abs. 11.

²⁹ Siehe: <http://whc.unesco.org/en/guidelines>; die aktuelle Version siehe: <http://whc.unesco.org/archive/opguide08-en.pdf>

³⁰ Zum Beispiel der Internationale Rat für Denkmalpflege (ICOMOS), die Weltnaturschutzunion (IUCN) und das Rome Centre.

³¹ Genius-Devime, a.a.O. (Anm. 8), S. 309ff.

Die Frage bleibt, ob das Komitee bei seiner Entscheidung die möglichen konfliktverschärfenden Auswirkungen der Aufnahme des Tempels in die Welterbeliste in angemessener Weise berücksichtigt hat.

Ein bewaffneter Konflikt wird als Grund für die Aufnahme in die ›Rote Liste‹ genannt.

der Richtlinien näher geregelt. Im Fall des Tempels von Preah Vihear liegt aufgrund des bewaffneten Konflikts, der bereits zu substanziellen Schädigungen des Tempels geführt hat, eine Gefährdungslage vor, die für die Einstufung als gefährdetes Welterbe ausreicht. Ein bewaffneter Konflikt wird sowohl in Art. 11 Abs. 4 Satz 3 als auch in Absatz 179 lit. b) v.) der Richtlinien³² als Grund für die Aufnahme in die ›Rote Liste‹ genannt. Demnach könnte das WHC den Tempel als gefährdetes Welterbe einstufen oder die Drohung einer solchen Einstufung als Druckmittel nutzen, um den Dialog zwischen den Konfliktparteien zu fördern. Dieses Instrument würde indes ins Leere laufen, wenn für diese Einstufung das Einverständnis des betroffenen Staates notwendig wäre, wie es bei der Aufnahme in die Welterbeliste der Fall ist. Mitunter wird eben dies unter Hinweis auf die Souveränität des Staates, in dem die Welterbestätte liegt, vertreten.³³ In Anbetracht der Tatsache, dass dem Souveränitätsvorbehalt des betroffenen Staates³⁴ durch das Zustimmungserfordernis bei der Ernennung zum Welterbe bereits hinreichend Rechnung getragen wird, ist diese Auffassung nicht überzeugend. Durch das einmal erklärte Einverständnis, das in Frage stehende Kulturgut auf die Welterbeliste zu setzen, unterwirft sich der Staat freiwillig und in Ausübung seiner Souveränität dem Allgemeininteresse an der Erhaltung der entsprechenden Stätte, so dass ein zusätzliches Einverständnis nicht erforderlich ist.³⁵

Streichung von der Welterbeliste

Eine weitere Option ist die Streichung von der Welterbeliste. Sie stellt aufgrund der ideellen und wirtschaftlichen Interessen, die ein Staat an den Welterbestatus knüpft, das wohl stärkste politische Druckmittel dar, das dem Welterbekomitee gegenüber den Staaten zur Verfügung steht. Die Rücknahme ist nicht ausdrücklich in der Konvention geregelt, allerdings wird sie überwiegend als Handlungsinstrument anerkannt und vom WHC auch genutzt, wie zuletzt der Fall der Dresdener Waldschlösschenbrücke gezeigt hat.³⁶ Als Rechtsgrundlagen für die Rücknahme des Welterbestatus werden sowohl die Bestimmungen der Konvention selbst als auch der allgemeine *Actus-contrarius*-Grundsatz, wonach die Rücknahme von Rechtsakten durch die für den Erlass zuständige Körperschaft und hinsichtlich ihrer Form spiegelbildlich zum Erlass erfolgt, angeführt.³⁷ Aus Art. 11 Abs 2 Satz 2 der Konvention wird geschlossen, dass die Aufnahme in die Liste keinen Anspruch auf Unabänderlichkeit des Welterbestatus festlegt, sondern dass dieser überprüfbar ist und die Aktualisierung auch die Streichung eines Kulturguts von der Liste zur Folge haben kann.³⁸ Die Kompetenz des WHC zur Rücknahme des Welterbestatus aufgrund des *Actus-contrarius*-Grundsatzes wird zum einen damit begründet, dass sich aus der in Art. 11 Abs. 6 festgeschriebenen Befugnis, die Aufnahmekriterien

Die Streichung von der Welterbeliste stellt das wohl stärkste politische Druckmittel dar.

zu bestimmen, auch ein entsprechendes Recht bezüglich der Kriterien für eine Rücknahme ergebe.³⁹ Zum anderen besagt der *Actus-contrarius*-Grundsatz, dass jenem Organ, das über die Entscheidungskompetenz für eine Aufnahme verfügt, auch eine entsprechende Rücknahmekompetenz zustehen müsse.⁴⁰ Schließlich würde es dem Sinn der Welterbeliste widersprechen, wenn solche Güter einen besonderen unabänderlichen Schutzstatus genießen, die aufgrund von Beschädigung oder Zerstörung nicht mehr die Kriterien eines Welterbes erfüllen. Die Möglichkeit der Rücknahme ist daher dem Geiste der Konvention inhärent.⁴¹ Auch in diesem Zusammenhang wird aufgrund der alleinigen Befugnis des Komitees, über die Geeignetheit einer Stätte als Welterbe abschließend zu entscheiden, ein Einverständniserfordernis abgelehnt. Dem WHC steht die alleinige Kompetenz zu, über die Rücknahme des Welterbestatus zu entscheiden.⁴²

Das Rücknahmeverfahren ist in den Absätzen 192ff. der Richtlinien geregelt. Der Tempel von Preah Vihear müsste, um eine Rücknahme zu rechtfertigen, demnach entweder so stark beschädigt sein, dass er die Eigenschaften verloren hat, die seine Aufnahme in die Welterbeliste begründeten⁴³, oder Kambodscha müsste jede Kooperation zum Schutz des Welterbes verweigern.⁴⁴ Eine so erhebliche Substanzschädigung, dass der Tempel nicht mehr als herausragendes Meisterwerk der Khmer-Architektur anzusehen ist, kann gegenwärtig wohl nicht festgestellt werden. Obwohl die Konfliktlage vor Ort effektive, denkmalrechtliche Maßnahmen für den Tempel unmöglich macht und auch der vom WHC geforderte Managementplan⁴⁵ derzeit nicht umgesetzt werden kann, reicht dies nicht aus, um Kambodscha in einem rechtserheblichen Maße mangelnde Kooperationsbereitschaft zu unterstellen, zumal die bewaffneten Auseinandersetzungen derzeit zu ruhen scheinen. Eine Rücknahme des Welterbestatus ist daher gegenwärtig völkerrechtlich nicht möglich.

Einflussnahme durch die Vergabe finanzieller Mittel

Das Komitee entscheidet auch über die Vergabe der Mittel aus dem Welterbefonds (Art. 21 der Welterbekonvention). Gespeist wird der Fonds aus den Pflichtbeiträgen der Vertragsstaaten, aus freiwilligen Beiträgen der Staaten, aus Spenden sowie aus Einnahmen durch Welterbekampagnen. Das WHC könnte die Vergabe von Mitteln aus dem Fonds mit Forderungen bezüglich der Beilegung des Konflikts verknüpfen. Allerdings ist das Volumen des Fonds mit vier Millionen US-Dollar jährlich zu gering, um wirklich Druckpotenzial aufzubauen.

Zusammenfassung

Es lässt sich daher feststellen, dass die rechtlichen Möglichkeiten der UNESCO, nach der Ernennung

eines Kulturguts auf internationale Konflikte einzuwirken, beschränkt sind. Ihr stärkstes Instrument ist die Rücknahme des Welterbestatus; allerdings ist fraglich, inwiefern durch dieses Instrument effektiver und vor allem angemessener Druck auf die Konfliktparteien ausgeübt werden kann, da die Maßnahme – wie auch die übrigen, hier aufgezeigten Handlungsoptionen – allein den Staat, in dem die Welterbestätte liegt, trifft. Da nur im begrenztem Maße im Nachhinein auf internationale Konflikte Einfluss ausgeübt werden kann, ist demnach über die rechtliche Verpflichtung der UNESCO auf die Wahrung und Förderung des Friedens hinaus eine sehr genaue Prüfung der UNESCO geboten, bevor eine konfliktträchtige Kulturstätte zum Welterbe ernannt wird.

Fazit

Die Ernennung des Tempels von Preah Vihear zum Welterbe durch das Welterbekomitee der UNESCO hat einen bestehenden und durch das IGH-Urteil aus dem Jahr 1962 nur scheinbar gelösten, internationalen Konflikt zwischen Thailand und Kambodscha erneut aufbrechen lassen. Dabei mutet es paradox an, dass die UNESCO, die durch Art. 1 Abs. 1 ihrer Verfassung ausdrücklich auf die Wahrung und Förderung des internationalen Friedens verpflichtet ist, mit ihrer Entscheidung unmittelbar zu einer erneuten und sogar bewaffneten Eskalation beigetragen hat. Die Bemühungen und Maßnahmen, die das WHC im Fall des Tempels von Preah Vihear in Übereinstimmung mit seinen völkerrechtlichen Aufgaben zum Schutz des Welterbes unternommen hat, haben an der thailändisch-kambodschanischen Grenze zu einer Störung des internationalen Friedens geführt. Es war daher die Frage zu klären, inwiefern das Komitee bei seiner Entscheidung über die Aufnahme des Tempels der in der UNESCO-Verfassung niedergelegten, doppelten Verantwortung für einen effektiven Schutz des Weltkulturerbes einerseits und für den internationalen Frieden andererseits gerecht geworden ist. Es muss letztlich offen bleiben, ob das WHC die potenziellen und voraussehbaren Auswirkungen seiner Entscheidung seiner rechtlichen Verpflichtung entsprechend angemessen berücksichtigt hat oder die infolge der Ernennung eingetretenen Entwicklungen in dem Konflikt besser hätte voraussehen können. Festzuhalten bleibt jedoch, dass bei der Entscheidung über die Erteilung des Welterbetitels bei konfliktbefangenen Kulturgütern das Welterbekomitee rechtlich verpflichtet ist, das Interesse am konventionsgemäßen Schutz des Welterbes gegenüber dem Interesse an der Wahrung des internationalen Friedens abzuwägen, wo diese, wie im Fall des Tempels, kollidieren können.

Darüber hat die Untersuchung gezeigt, dass die rechtlichen Möglichkeiten der UNESCO und des Komitees, nachträglich auf entstandene internationale

Konflikte einzuwirken, begrenzt sind. Dies kann vor allem in einer Situation, in der die Ernennung einer Kulturstätte zur Verschärfung eines Konflikts führt, besonders problematisch sein. Eine wichtige Forderung wäre daher, dass das WHC bei seinen Entscheidungen über die Aufnahme von Kulturgütern in die Welterbeliste der rechtlichen Verantwortung für den internationalen Frieden besonders Rechnung trägt und mögliche Auswirkungen seiner Entscheidungen hierauf besonders sorgfältig erforscht und abwägt.

Die rechtlichen Möglichkeiten der UNESCO, nach der Ernennung eines Kulturguts auf internationale Konflikte einzuwirken, sind beschränkt.

32 In Absatz 179 lit. b) v) heißt es: »[...] The property is faced with threats which could have deleterious effects on its inherent characteristics. Such threats are, for example: outbreak or threat of armed conflict.«

33 Vgl. Fitschen, a.a.O. (Anm. 27), S. 199f.; Rudolf Dolzer, in: Wolfgang Graf Vitzthum, *Völkerrecht*, 4. Aufl., Berlin 2007, Rn. 152; Markus Müller, *Kulturgüterschutz: Mittel nationaler Repräsentation oder Wahrung des Gemeinsamen Erbes der Menschheit?*, in: Frank Fechner et al. (Hrsg.), *Prinzipien des Kulturgüterschutzes. Ansätze im deutschen, europäischen und internationalen Recht*, Berlin 1996, S. 257–276, hier S. 269.

34 Sabine von Schorlemer, *Internationaler Kulturgüterschutz. Ansätze zur Prävention im Frieden sowie im bewaffneten Konflikt*, Berlin 1992, S. 139.

35 Wie hier: Gionata P. Buzzini/Luigi Condorelli, in: Francesco Francioni (Eds.), *The 1972 World Heritage Convention. A Commentary*, New York 2008, Art. 11, S. 183; von Schorlemer, a.a.O. (Anm. 34), S. 139.

36 Vgl. Beschluss des WHC zur Streichung des Dresdener Elbtals von der Welterbeliste, UNESCO Doc. WHC-09/33.COM/20 v. 20.7.2009, S. 43f. Vgl. dazu auch: Sabine von Schorlemer, *Standpunkt: Das Dresdener Elbtal kein Welterbe: Blamage für Deutschland*, *Vereinte Nationen*, 4/2009, S. 163.

37 Buzzini/Condorelli, a.a.O. (Anm. 35), S. 196f.; von Schorlemer, a.a.O. (Anm. 34), S. 138; Genius-Devime, a.a.O. (Anm. 8), S. 308; Meyer, a.a.O. (Anm. 27), S. 56.

38 Buzzini/Condorelli, a.a.O. (Anm. 35), 196f.; Genius-Devime, a.a.O. (Anm. 8), S. 308.

39 Fitschen, a.a.O. (Anm. 27), S. 201; Genius-Devime, a.a.O. (Anm. 8), S. 308; Meyer, a.a.O. (Anm. 27), S. 56.

40 Buzzini/Condorelli, a.a.O. (Anm. 35), S. 196f. von Schorlemer, a.a.O. (Anm. 34), S. 138.

41 Buzzini/Condorelli, a.a.O. (Anm. 35), S. 197; von Schorlemer, a.a.O. (Anm. 34), S. 138.

42 Buzzini/Condorelli, a.a.O. (Anm. 35), S. 198.

43 Der Tempel dürfte demnach nicht mehr unter Kriterium 1 der Richtlinien fallen. Vgl. dazu die Entscheidung des WHC bezüglich der Ernennung des Tempels zum Weltkulturerbe in: UNESCO Doc. WHC-08/32.COM/24 v. 12.7.2008, S. 221, Abs. 13.

44 Vgl. dazu die an Kambodscha gerichteten Maßgaben in: UNESCO Doc. WHC-08/32.COM/24 v. 12.7.2008, S. 221, dort insbesondere Abs. 14ff. Zur grundsätzlichen Frage der Rechtsnatur und der Verbindlichkeit der Richtlinien vgl. Lyndel V. Prott, in: Fechner et al. (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 33), S. 299.

45 UNESCO Doc. WHC-08/32.COM/24 v. 12.7.2008, S. 221, Abs. 16.

Einen Schritt weiter

Wie die Allianz der Zivilisationen das ›richtige‹ Zusammenleben der Kulturen fördert*

David Jahr



David Jahr, geb. 1981, studierte bis Juli 2009 an der Friedrich-Schiller-Universität Jena Politikwissenschaft, Soziologie und Geografie und spezialisierte sich auf die Bereiche Internationale Beziehungen und Vereinte Nationen.

Die Allianz der Zivilisationen ist eine im Jahr 2005 von Generalsekretär Kofi Annan ins Leben gerufene Initiative. Ihr Anliegen ist, sich mit Projekten auf globaler Ebene um ein friedliches Zusammenleben der Kulturen zu bemühen. Hauptunterstützer sind die spanische und türkische Regierung, wodurch die Ausrichtung der Allianz auf die beiden Kulturräume ›des Westens‹ und ›des Islams‹ deutlich wird. In ihrem Bemühen zur Verbreitung einer neuen Norm der ›good governance of cultural diversity‹ wirkt die Allianz als internationale Normunternehmung. Sie ist damit Teil eines bereits länger währenden Prozesses der Internalisierung eines ethischen Konsenses zum ›richtigen‹ interkulturellen Zusammenleben in der internationalen Gemeinschaft.

Die Aufregung um einen globalen Kampf der Kulturen, wie ihn Samuel Huntington 1993 in einem Artikel in ›Foreign Affairs‹¹ als These vertrat, hat sich in den vergangenen Jahren wieder etwas gelegt. Auch von wissenschaftlicher Seite wurde vor Kurzem den Thesen Huntingtons erneut eine Absage erteilt. Das Institut für Politikwissenschaft der Universität Heidelberg stellte in einer empirisch-deskriptiven Studie fest, dass ein globaler Kampf der Kulturen nicht stattfindet und dass Auseinandersetzungen, wie sie Huntington beschrieb, nur eine Ausnahmeerscheinung im globalen Konfliktgeschehen darstellen.² War also das Jahr 2006, vor allem der eskalierende Streit um die Mohammed-Karikaturen und die Rede Papst Benedikts XVI. in Regensburg zur mangelnden Friedfertigkeit des Propheten Mohammed, ein Tiefpunkt im Zusammenleben der Kulturen, der nun überwunden ist? Lohnen die Mühen eines politisch initiierten Dialogs der Kulturen überhaupt?

Vieles spricht dafür, dass eine Entwarnung nicht zu früh gegeben werden sollte. Bei genauerem Hinsehen offenbart sich das Problem als weiterhin präsent, verortet nur auf einer anderen Ebene: Die erwähnte Studie hält ebenfalls fest, dass die Zahl der innerstaatlichen kulturellen Auseinandersetzungen seit Ende des Kalten Krieges ständig zugenommen hat und im Jahr 2007 so hoch war wie nie zuvor. Dieses quantitative Problem wird durch die Tatsache verschärft, dass kulturelle Konflikte im Vergleich zu anderen Konfliktformen besonders häufig gewaltsam ausgetragen werden. Als eine entscheidende Ursache dieses Anstiegs lässt sich die Globalisierung, insbesondere die Weiterentwicklung neuer Kommunikations- und Reisemöglichkeiten und damit die Zunahme vielfältiger Kontaktmöglichkeiten zwischen den

Kulturen, anführen. Hieraus ergibt sich eine Forderung an die internationale Politik, jene facettenreiche Begegnung mit dem Fremden konfliktfrei und konstruktiv mitzugestalten. Die **Allianz der Zivilisationen (Alliance of Civilizations – AoC)** ist eine politische Initiative unter dem Dach der Vereinten Nationen, die sich genau diesem Ziel verschrieben hat: Brücken bauen zwischen den Kulturen, Vorurteile abbauen, den Dialog stärken und den dafür notwendigen politischen Willen wecken und in die richtigen Bahnen lenken – »promoting good governance of cultural diversity«.³ Dabei versteht sich die Allianz als pragmatische Organisation. Der Dialog wird zwar als wichtiges Instrument angesehen, doch letztlich geht es der AoC um konkrete Maßnahmen, die dazu beitragen, dem Ziel näher zu kommen, »Veränderungen vor Ort herbeizuführen«.⁴

Im Mittelpunkt des Projekts AoC stehen zum einen der Hohe Beauftragte des Generalsekretärs für die Allianz der Zivilisationen, gegenwärtig Jorge Sampaio, sowie zum anderen die Ministerpräsidenten Spaniens und der Türkei, José Luis Rodríguez Zapatero und Recep Tayyip Erdogan. Der Hohe Beauftragte wurde von Generalsekretär Ban Ki-moon eingesetzt, womit er zur besonderen Akteursgruppe der Sondergesandten des Generalsekretärs der Vereinten Nationen zu zählen ist. In erster Linie sind diese als Stellvertreter zu verstehen, als personell notwendige Entlastung für die vielfältigen Aufgaben des Generalsekretärs.⁵ Zapatero und Erdogan gelten als Initiatoren und Hauptunterstützer der AoC. Diese nationalstaatliche Flankierung durch Spanien und die Türkei betont die kulturgeografische Ausrichtung der Allianz. Im Mittelpunkt steht eine Verbesserung des Verhältnisses zwischen Morgenland und Abendland oder, in Huntingtons Begrifflichkeit, zwischen westlicher und islamischer Zivilisation.

Entstehung und Akteure der ersten AoC

Die konkrete Idee zur Gründung einer Allianz der Zivilisationen stammt vom spanischen Ministerpräsidenten Zapatero. In seiner Rede vor der 59. Generalversammlung der Vereinten Nationen am 21. September 2004 warnte Zapatero vor den Gefahren einer von kulturellen Konflikten und Terrorismus geprägten Welt. Er sprach von zunehmendem Misstrauen und Unverständnis zwischen den Religionen und forderte den Generalsekretär auf, eine Hochrangige Gruppe (High-level Group – HLG) einzurichten. Diese Gruppe sollte Zapateros Vorschlag,

eine ›Allianz der Zivilisationen zwischen der westlichen Welt und den arabischen und muslimischen Welten‹⁶ einzurichten, ausarbeiten. Nach weiterem Werben Spaniens schloss sich im Juni 2005 der türkische Ministerpräsident Erdogan dem Vorstoß an. Der damalige Generalsekretär Kofi Annan erklärte die Idee schließlich am 14. Juli 2005 offiziell zur UN-Initiative⁷ und richtete am 2. September 2005⁸ in Abstimmung mit den beiden Ministerpräsidenten jene geforderte Hohe Rangige Gruppe ein. Die HLG erhielt den Auftrag, aktuelle Konflikte im Zusammenleben der Kulturen zu identifizieren und konkrete Vorgaben für die Gestalt und Arbeit einer zukünftigen Allianz der Zivilisationen zu erarbeiten.

In dieser ersten Phase, von der Einsetzung der Gruppe bis zur Vorstellung des Berichts der HLG im November 2006, kann die AoC mit der Hohe Rangigen Gruppe gleichgesetzt werden. Ihren Vorsitz teilten sich der ehemalige Generaldirektor der Organisation der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur (UNESCO), der Spanier Federico Mayor, und der türkische Staatsminister und Theologieprofessor Mehmet Aydin.

Die HLG kam zwischen November 2005 und November 2006 insgesamt fünf Mal zusammen. Auf ihrem letzten Treffen in Istanbul legte sie Generalsekretär Annan den geforderten Bericht⁹ vor. Dieser beinhaltet eine erste Konkretisierung des Projekts AoC. Zum einen enthält er politische Analysen des Problems gegenwärtiger kultureller Polarisierung, zum anderen macht er Vorschläge für Aktionsprogramme in den vier Bereichen Bildung, Jugend, Medien und Migration, die damit zu den Schwerpunktbereichen der Allianz werden. Die HLG fordert den Generalsekretär auf, einen Hohen Beauftragten einzusetzen. Dieser soll Sichtbarkeit und Kontinuität der Allianz sowie die Umsetzung der weiteren im Bericht enthaltenen Vorschläge sicherstellen. Diese Aufgabe überlässt der scheidende Generalsekretär seinem Nachfolger. Mit der Vorstellung des Berichts Ende 2006 endete das Mandat der Hohe Rangigen Gruppe. Somit stellte der Wechsel im Amt des UN-Generalsekretärs im Januar 2007 gleichzeitig eine Zäsur in der Geschichte der AoC dar. Die zweite Allianz – ab der Ernennung Sampaios zum Hohen Beauftragten – arbeitete auf Grundlage des Berichts der HLG, unterscheidet sich von dieser aber grundlegend in Struktur und Anspruch.

Die zweite Allianz der Zivilisationen

Die erste Allianz (HLG) war eine eher nach innen gerichtete und auf ein Jahr befristete internationale Expertenkommission. Ihr vorrangiges Ziel war, ein nach außen gerichtetes Projekt der Verbreitung einer neuen Norm in der internationalen Gemeinschaft vorzubereiten. Die zweite AoC besitzt hingegen auf Dauer angelegte Strukturen, eine durch den Hohen Beauftragten

auf ein Individuum reduzierbare Handlungsqualität, eine professionelle Verwaltung durch ein erweitertes Sekretariat und eigene Finanzmittel.

Der Hohe Beauftragte

Am 26. April 2007 ernannte der neue UN-Generalsekretär Ban Ki-moon den ehemaligen portugiesischen Staatspräsidenten Jorge Sampaio zum Hohen Beauftragten für die Allianz der Zivilisationen.¹⁰ Die Wahl eines in der Öffentlichkeit stehenden Politikers zum Leiter der Allianz unterstreicht den neuen Charakter der AoC in dieser zweiten Phase der Umsetzung – es geht nunmehr vorrangig um das politische Werben, die Verbreitung und Verfestigung der Ideen und Strukturen.

Im Ernennungsschreiben des Generalsekretärs wird noch reichlich Spielraum für die Rolle Sampaios gelassen. Im ersten Umsetzungsplan – einem vom Hohen Beauftragten entworfenen Zweijahresplan – wird diese erstmals konkretisiert.¹¹ Demnach lassen sich drei Aufgabenbereiche des Hohen Beauftragten unterscheiden. 1. Als Leiter der Organisation hat er

Die zweite AoC besitzt auf Dauer angelegte Strukturen, eine professionelle Verwaltung und eigene Finanzmittel.

* Der Beitrag stützt sich auf die wissenschaftliche Abschlussarbeit ›Die Allianz der Zivilisationen und Normentwicklung in den Internationalen Beziehungen‹, die der Autor im Dezember 2008 am Institut für Politikwissenschaft der Universität Jena eingereicht hat.

1 Samuel P. Huntington, *The Clash of Civilizations?*, Foreign Affairs, 72. Jg., 3/1993.

2 Vgl. Bertelsmann Stiftung (Hrsg.), *Kulturelle Konflikte im globalen Konfliktgeschehen seit 1945: Einführung und Zusammenfassung*, http://www.bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xbcr/SID-97B3D53F-F347A5F6/bst/xcms_bst_dms_29581_29582_2.pdf

3 Jorge Sampaio, *Alliance of Civilizations*, Closing Session, Second Forum, Istanbul, April 2009, S.9, http://www.unaoc.org/images/090407_dr%20sampaio_talking%20points%20closure%20of%20the%20forum.pdf

4 *Alliance of Civilizations: Second Annual Report of the High Representative for the Alliance of Civilizations*, UN Doc. A/63/914 v. 1.7.2009, S. 5.

5 Vgl. Donald J. Puchala, *The Secretary-General and his Special Representatives*, in: Benjamin Rivlin/Leon Gordenker (Eds.), *The Challenging Role of the UN Secretary-General: Making ›The Most Impossible Job in the World‹ Possible*, Connecticut 1993, S. 81–97.

6 José Luis Rodríguez Zapatero, *Statement by the President of the Government of Spain at the 59th Session of the UN General Assembly*, New York, 21.9.2004, S. 5, <http://www.un.org/webcast/ga/59/statements/spaeng040921.pdf>

7 Vgl. UN Press Release SG/SM/10004 v. 14.7.2005.

8 Vgl. UN Press Release SG/SM/10073/Rev.1 v. 2.9.2005.

9 Vgl. *Report of the High-level Group of the Alliance of Civilizations*, 13.11.2006, http://www.unaoc.org/repository/HLG_Report.pdf

10 Vgl. UN Press Release SG/A/1060 v. 26.4.2007, <http://www.un.org/News/Press/docs/2007/sga1060.doc.htm>

11 Vgl. *Alliance of Civilizations, Implementation Plan 2007–2009*, http://www.unaoc.org/repository/implementation_plan.pdf

Der Hohe Beauftragte hat eine eigenständige politische Rolle an der Schnittstelle zwischen Politik und Religion.

Aufgaben nach innen. Dazu gehören seine Rolle als Ideengeber für neue Projekte, seine Leitungs- und Organisationsfunktion auf Treffen der AoC sowie sein Werben um Mitgliedschaft in und Zusammenarbeit mit der Allianz.

2. Sampaio sind in seiner Rolle als Sonderbeauftragter des Generalsekretärs Aufgaben *qua* Amt zugeordnet. Er ist gehalten, den Generalsekretär über seine Arbeit »im Feld« zu informieren und in einem Jahresbericht die vergangenen Aktivitäten und das Erreichte zu dokumentieren. Ferner soll Sampaio dem Generalsekretär als Berater für Fragen interkultureller Spannungen zur Verfügung stehen.

3. Durch seine Funktion als Vorsitzender der AoC hat der Hohe Beauftragte Aufgaben nach außen. Er bekommt eine eigenständige politische Rolle an der Schnittstelle von Politik und Religion zugewiesen.¹²

Gerade diese letzte Aufgabe als politischer Moderator lässt Sampaio den größten Handlungsspielraum. Er wird hier zum Normunternehmer, und sein Hauptinteresse liegt nach Finnemore und Sikkink darin, »eine kritische Masse an Staaten (Anführern von Normen) zur Annahme neuer Normen zu überzeugen«.¹³ Als Hoher Beauftragter des UN-Generalsekretärs kann er sich dabei – wie auch der Generalsekretär selbst – auf die im Rahmen der Vereinten Nationen ausformulierten und weitgehend akzeptierten Normengebäude stützen (insbesondere die Charta und die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte). Darüber hinaus sind auch Sampaios Handlungsoptionen als Normunternehmer ganz ähnlich zu denen des Generalsekretärs in dieser Rolle zu sehen. Johnstone stellt drei heraus: das Halten von Reden, Diplomatie und Institutionalisierungen.¹⁴ Der erste Punkt verweist auf eine interpretative Aufgabe Sampaios: In Reden muss er aktuelle weltpolitische Entwicklungen in seinem Sinne herausstellen und für die eigene Norm werben. In den von Sampaio gehaltenen Reden lassen sich viele solcher interpretativen Bemühungen finden.¹⁵ Zweitens steht Sampaio als Normunternehmer das Mittel der Diplomatie zur Verfügung; eine Entsprechung findet sich in der oben erwähnten Rolle als Mediator in Konflikten oder in der Konfliktprävention. Drittens hat er die Option, durch Verfestigung bestimmter normfördernder Strukturen, eine Norm zu verbreiten. Die AoC ist selbst als eine solche normfördernde Institutionalisierung des UN-Generalsekretärs zu sehen. Sampaio kommt einer solchen Handlungsmöglichkeit unter anderem dadurch nach, dass er versucht, die Freundesgruppe der Allianz weiter auszubauen und Vereinbarungen über eine Zusammenarbeit mit möglichst vielen Partnern zu schließen.

Die Freundesgruppe

In der Freundesgruppe der Allianz (Group of Friends – GoF) versammeln sich Staaten und internationale Organisationen, die sich zu einer politischen, finan-

ziellen und strategischen Unterstützung der AoC bekennen. Von den Mitgliedern wird erwartet, Projekte vorzuschlagen, die dem Anliegen der Allianz entsprechen, sowie die vier Bereiche Jugend, Migration, Medien und Bildung als Schwerpunkte in die eigene politische Agenda aufzunehmen. Derzeit hat die Gruppe knapp über 100 Mitglieder, wovon ungefähr 90 Prozent Staaten sind. Die beteiligten Staaten und Organisationen sind angehalten, so genannte nationale Koordinatoren einzusetzen, die Kontakt zur Allianz halten und die Ausführung politischer Programme sicherstellen sollen.

Im Gegenzug zur symbolischen »Aufwertung« eines Mitglieds der GoF zum offiziellen Unterstützer einer Frieden bejahenden Norm wird von den Staaten und internationalen Organisationen verlangt, ihre Zusammenarbeit und ihr Engagement im Sinne der AoC zu dokumentieren. In einer nationalen Strategie (Staaten) beziehungsweise in einer Kooperationsvereinbarung (internationale Organisationen) werden unterstützte Projekte, beabsichtigte oder bereits angestoßene politische Programme zur Förderung des interkulturellen Zusammenlebens festgehalten. Solche nationale Strategien oder Kooperationsvereinbarungen sind jedoch noch längst nicht von allen Mitgliedern der GoF verfasst worden: Strategiepapiere liegen erst von 16 Staaten vor; Kooperationsvereinbarungen haben 14 Organisationen unterzeichnet, allerdings stammen Letztere nicht nur von Mitgliedern der GoF, sondern etwa auch von der Europäischen Union, die formal nicht zu den Mitgliedern gehört.

Die AoC als Forum

Zur Struktur der Allianz gehören auch verschiedene Formate der Zusammenkunft. Erstens fallen darunter die jährlichen Ministertreffen der GoF, die in New York stattfinden und auf denen politische Strategien und neue Entwicklungen diskutiert werden. Zweitens zählen dazu auch verschiedene Regionalkonferenzen, die sich mit einem spezifischen Problem in einer Region befassen. Als wichtigstes Treffen sieht die AoC jedoch drittens die Jahresforen an – die »jährliche Flaggschiff-Veranstaltung der Allianz«.¹⁶ Auf den Foren kommen nicht nur Vertreter der GoF oder der mit der AoC verbundenen internationalen Organisationen zusammen, sondern auch Vertreter der Medien, von Finanzagenturen und der Zivilgesellschaft. Zweck der Veranstaltung ist es, ein Forum zu bieten, wo innovative Projektideen aus der Zivilgesellschaft auf die Finanzierungs- und Durchführungskapazität staatlicher und wirtschaftlicher Akteure treffen können. Die AoC wird hier zum Forum, das der Vernetzung ihrer Mitstreiter dient. Bisher sind zwei Jahresforen durchgeführt worden. Entsprechend der wichtigen Rolle Spaniens und der Türkei fand das erste Forum 2008 in Madrid, das zwei-

Zweck der Jahresforen ist es, ein Forum zu bieten, wo innovative Projektideen aus der Zivilgesellschaft auf die Finanzierungs- und Durchführungskapazität staatlicher und wirtschaftlicher Akteure treffen können.

te 2009 in Istanbul statt. Für das folgende Jahr ist geplant, das Treffen in Rio de Janeiro abzuhalten. Für 2011 ist bereits Katar vorgesehen, für 2012 wahrscheinlich Österreich.

Zur AoC gehören weitere Elemente. Ein etwa zehnköpfiges Sekretariat mit Sitz in New York ist bereits in der ersten Phase zur Unterstützung der HLG aufgebaut worden und steht auch in der zweiten Phase dem Hohen Beauftragten in administrativen Fragen zur Seite. Ein Treuhandfonds, der freiwillige Einzahlungen der Mitglieder der Freundesgruppe und Spenden anderer Organisationen sammelt, soll die Finanzierung der Allianz und ihrer Projekte sicherstellen. Seit Oktober 2008 sind die früheren Mitglieder der Hochrangigen Gruppe der AoC für eine weitere Mitarbeit angefragt worden. Als ›Botschafter der Allianz der Zivilisationen‹ sollen sie ihr zu mehr Sichtbarkeit auf der internationalen Bühne verhelfen.

Bisherige Aktivitäten

Die Allianz betrachtet sich als ›Multi-stakeholder-Initiative. Sie sieht ihren Schwerpunkt in der Umsetzung von Projekten unterschiedlichster Art, die dazu beitragen sollen, zwischen den Kulturen zu vermitteln. Aus der Vielzahl der bisher angestoßenen Programme sollen hier nur einige wenige vorgestellt werden. Eine Gesamtübersicht findet sich auf der Webseite der Allianz.¹⁷ Zu unterscheiden ist zwischen Projekten, in denen die AoC, überwiegend durch ihr Sekretariat, selbst die Leitung innehat und solchen, die von ihr offiziell unterstützt werden. Dies kann vom Ideengeber bis zum Bereitsteller von Kontakt- und Finanzierungsmöglichkeiten reichen. Zur ersten Gruppe gehören interaktive Webseiten mit Informationen und bewährten Praktiken (Online Clearinghouse) zur Medienpädagogik und zur Bildung über Religion sowie der ›Rapid Response Media Mechanism‹. Dieses Programm ist ein Versuch, die weltweite mediale Berichterstattung zum Thema Kultur im eigenen Sinne zu beeinflussen. Hintergrund ist die im Bericht der HLG erwähnte Erkenntnis, dass den professionellen Medienberichterstellern in einer beschleunigten globalisierten Welt schnell und unkompliziert Experten zum Thema interkulturelles Zusammenleben zur Verfügung gestellt werden müssen. Ein Teil dieses Projekts ist die Webseite ›Global Expert Finder‹. Geordnet nach Sprache, Region und Gebiet werden dort Fachleute aufgelistet, die für schnelle und fundierte Kommentare erreichbar sind.¹⁸

Neben diesen, den Medien zuzuordnenden Programmen, ist die Allianz vor allem im Bereich Jugend aktiv. Ein ›Youth Solidarity Fund‹ wurde zur finanziellen Unterstützung von Projekten, die von Jugendlichen geleitet werden, bereits nach dem ersten Jahresforum in Madrid eingerichtet. Die AoC unterstützt darüber hinaus die Ausweitung studentischer Austauschprogramme mit dem Ziel, den vorherrschenden Nord-Nord-Austausch durch einen stärkeren

Nord-Süd-Austausch zu ergänzen. Ebenfalls unterstützt wird ›Silatech‹, ein Programm zur Schaffung von Arbeitsplätzen für junge Leute im islamischen Raum. Besonders junge Leute ansprechen dürfte die Idee des ›Dialogue Café‹. Das Programm wird in Kooperation mit dem amerikanischen Kommunikationsunternehmen Cisco durchgeführt und beinhaltet die Schaffung neuer Möglichkeiten des zivilgesellschaftlichen Informationsaustauschs durch Video-Konferenzschaltungen in Kaffeehäusern rund um den Globus.

Die Projektarbeit nimmt eine herausragende Stellung in der AoC ein. Die Allianz versucht hierdurch, ihrem pragmatischen Anspruch – weg von Stellungnahmen hin zu konkretem Handeln – gerecht zu werden. Nicht gering zu schätzen ist auch die Tatsache, dass die AoC während ihrer Jahresforen ein Ort des Austauschs und Dialogs zwischen den Teilnehmern aus verschiedenen Kulturen ist; die Foren sind damit bestes Beispiel für eine pragmatische interkulturelle Zusammenarbeit.

Jeder Zivilisation eine Kultur der Religion?

Eine wichtige Frage, die sich bei genauerer Betrachtung des Gegenstands AoC stellt, ist jene nach dem spezifischen Verständnis der oft angeführten Begriffe ›Zivilisation‹, ›Kultur‹ und ›Religion‹. In keinem der Dokumente der Allianz finden sich Definitionen im wissenschaftlichen Sinn. Der häufige, wenn auch überwiegend ablehnende Bezug zu Samuel Huntingtons These des Kampfes der Kulturen legt die Einschätzung nahe, dass sich dessen Verständnis angeschlossen wird. Zivilisationen sind demnach kulturelle Großgruppen, zwischen denen sich keine soziokulturellen Gemeinsamkeiten mehr feststellen lassen (bis auf das, was den Menschen vom Tier unterscheidet). Kulturen sind identitätsstiftende soziale Lebenswirklichkeiten, deren entscheidende Determinante für Huntington die Religion darstellt.

¹² Ebd., S. 9.

¹³ Vgl. Martha Finnemore/Kathryn Sikkink, *International Norm Dynamics and Political Change*, International Organization, 52. Jg., 4/1998, S. 887–917, hier S. 895.

¹⁴ Vgl. Ian Johnstone, *The Secretary-General as Norm Entrepreneur*, in: Simon Chesterman (Ed.), *Secretary or General? The UN Secretary in World Politics*, Cambridge 2007, S. 123–138.

¹⁵ Vgl. *Alliance of Civilizations, High Representative Speeches and Reports*, <http://www.unaoc.org/content/view/158/195/lang,english>

¹⁶ *Alliance of Civilizations, Implementation Plan 2007–2009*, a.a.O. (Anm. 11), S. 6.

¹⁷ Vgl. *Alliance of Civilizations, What we do*, <http://www.unaoc.org/content/view/87/134/lang,english>

¹⁸ Vgl. <http://www.globalexperfinder.org>

Die Projektarbeit nimmt eine herausragende Stellung in der Allianz der Zivilisationen ein.

Nachteilig ist die Überbetonung des Faktors Religion für die Erklärung kultureller Konflikte und die Ausgrenzung anderer wichtiger kultureller Faktoren wie Sprache oder Historizität.

Die Allianz fordert das ›richtige‹ Verhalten von Staaten, internationalen Organisationen und Individuen ein.

Hieraus ergibt sich bei Huntington, aber auch bei der AoC, eine häufig zu findende Gleichsetzung von Kultur und Religion. Diese Vereinfachung ist im öffentlichen Diskurs wie in der Politikwissenschaft eine durchaus verbreitete Praxis, erlaubt sie doch eine Operationalisierung des Kulturbegriffs. Durch Religion lassen sich konkrete Akteure, eindeutige Dogmen, genau lokalisierbare Orte und voneinander abgrenzbare Symbole dem breiten Begriff der Kultur zuordnen.¹⁹ Nachteilig ist die Überbetonung des Faktors Religion für die Erklärung kultureller Konflikte und die Ausgrenzung anderer wichtiger kultureller Faktoren wie Sprache oder Historizität. So hat auch die oben genannte Studie aus Heidelberg festgestellt, dass Unterschiede in der Variable Sprache zur Erklärung kultureller Konflikte bedeutsamer sind als die religiöse Fragmentierung.²⁰ Im Kontext der Allianz lässt sich zumindest bei ihrer analytischen Arbeit, hier vor allem im Bericht der HLG, eine Ausrichtung auf das eine Kulturphänomen Religion feststellen. Betrachtet man jedoch, in welchen Bereichen die unterstützten und geleiteten Projekte der AoC angesiedelt sind, wird ein breiteres Kulturverständnis deutlich: Aspekte wie Film, Sport, bildende Kunst oder auch Lohnarbeit werden mit einbezogen.

Darüber hinaus ist an diese Frage über die Bedeutung von Zivilisation, Kultur und Religion ein Übersetzungsproblem angelehnt. Prominentestes Beispiel hierfür ist die übliche Übertragung des Werkes Huntingtons ins Deutsche als ›Kampf der Kulturen‹, und es stellt sich die Frage, ob die AoC im Deutschen demnach nicht ebenso als ›Allianz der Kulturen‹ bezeichnet werden sollte. Hintergrund sind die unterschiedlichen inhaltlichen Konnotationen des Zivilisationsbegriffs im Englischen und im Deutschen. Während in der englischen Theorietradition die beiden Termini zusammengedacht werden und Zivilisationen hoch entwickelte Kulturen darstellen, steht in Letzterer die Verwendung als Gegenbegriff im Vordergrund, vor allem um dem Gedanken Ausdruck zu verleihen, dass ein zivilisatorischer Aufstieg nicht mit dem Erläutern der Kultur zusammenhängen muss.²¹ Im Deutschen hat sich jedoch eine wortwörtliche Übersetzung durchgesetzt.

Auch innerhalb der AoC gibt es für ihren englischen Namen ein Problembewusstsein: Sampaio berichtet von vielen Anregungen, Alternativbezeichnungen wie ›Alliance of Cultures‹ oder auch ›Alliance of Values‹ in Erwägung zu ziehen. Seine Erläuterung dazu unterstreicht noch einmal den pragmatischen Charakter der AoC: »Wenn jemand solche Argumente vorbringt, ist meine Antwort immer die gleiche: Wir können uns nicht von Streitigkeiten über Worte in Geiselnhaft nehmen lassen, denn hinter ihnen gibt es immer noch ein Problem, dessen Existenz letztlich nur wenige bestreiten würden (...).«²²

Alter Wein in neuen Schläuchen?

Eine weitere wichtige Frage, die sich bei einer Beschäftigung mit der AoC stellt, ist jene nach der ihr eigenen historischen Originalität: Wie neu ist eine Idee der Förderung des friedvollen interkulturellen und insbesondere interreligiösen Zusammenlebens unter dem Dach der Vereinten Nationen? In welchen Prozess lässt sich die Allianz einordnen und worin liegt ihre besondere Qualität?

Die Aktivitäten der AoC beziehen sich auf den Bereich der Ethik – das Plädoyer für ›good governance of cultural diversity‹ fordert angesichts eines durch die Globalisierung beschleunigten Zusammentreffens kulturell unterschiedlich geprägter Menschen und Gruppen das ›richtige‹ Verhalten von Staaten, internationalen Organisationen und Individuen ein. Frühe Marksteine eines ethischen Konsenses über ein friedliches Zusammenleben innerhalb der Vereinten Nationen finden sich bereits in der Charta und in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte. Doch trotz dieser frühen Erwähnungen lässt sich für die folgenden Jahrzehnte in einer von Machtpolitik und gegenseitigem Misstrauen geprägten Welt des Kalten Krieges keine weitere konkretisierende Entwicklung eines normativen Grundkonsenses feststellen. Außer Dag Hammarskjöld und Kofi Annan hat keiner der UN-Generalsekretäre dieser Frage viel Aufmerksamkeit geschenkt.²³

Erst in den neunziger Jahren kam die Diskussion um globale ethische Werte wieder auf. Eine wichtige Initiative war der bereits Ende der achtziger Jahre maßgeblich von Hans Küng angestoßene Prozess der Entwicklung eines Weltethos unter den Vertretern der großen Religionen. Als dessen erstes Ergebnis wurde 1993 die ›Erklärung zum Weltethos‹ formuliert. Formal bekannten sich darin alle bedeutsamen Religionen der Welt zu den gemeinsamen Werten einer Kultur der Toleranz, Solidarität, Gewaltlosigkeit und Gleichberechtigung. Im Jahr 1997 folgte eine darauf aufbauende und dieses Mal um bedeutsame Persönlichkeiten der politischen Öffentlichkeit erweiterte Erklärung des ›InterAction Council‹. Die ›Allgemeine Erklärung der Menschenpflichten‹ sah sich als Ergänzung zur Menschenrechtserklärung – aus dem Recht zur Gleichbehandlung wurde die Pflicht eines jeden, Menschen gleich welcher Sprache, Herkunft oder Religion menschlich zu behandeln. Ein weiterer wichtiger Markstein war die Initiative ›Dialog der Kulturen‹ einiger UN-Mitgliedstaaten. Bedeutsame Ereignisse jenes vom damaligen iranischen Präsidenten Mohammed Khatami angestoßenen Prozesses²⁴ sind die Erklärung des Jahres 2001 zum Jahr der Kulturen, die Einsetzung einer ›Gruppe angesehener Persönlichkeiten‹ und deren Erarbeitung eines Berichts – auf Deutsch als ›Manifest für den Dialog der Kulturen‹ veröffentlicht. Ergebnis des Projekts war im Jahr 2001 die Verabschiedung der ›Globalen

Agenda für den Dialog zwischen den Kulturen durch die UN-Generalversammlung.²⁵ Zwar völkerrechtlich nicht bindend, haben sich die UN-Mitgliedstaaten jedoch damit zu einem toleranten und vom Dialog geprägten interkulturellen Miteinander bekannt.

Der Dialog der Kulturen (Dialogue Among Civilizations – DaC) kann als unmittelbarer normativer Vorläufer der AoC angesehen werden. Im Selbstverständnis der Allianz will man auf der vom DaC bereiteten Grundlage eines neuen Paradigmas gegenseitigen Miteinanders nun konkrete Maßnahmen durchführen, die dazu beitragen, diesem Ziel näherzukommen.²⁶ Eine Kontinuität zwischen DaC und AoC wird darüber hinaus in der Person Khatamis sichtbar, der sowohl Initiator der DaC als auch Mitglied der HLG der Allianz war. Damit wird deutlich, in welchem breiten normativen Prozess man die AoC sehen kann: in der Entwicklung eines ethischen Konsenses unter dem Dach der Vereinten Nationen unter Berücksichtigung der interkulturellen und interreligiösen Wirklichkeit. Sie stellt damit sowohl eine Kontinuität als auch ein Novum dar. Letzteres vor allem aufgrund ihres Anspruchs einer pragmatischen Einflussnahme durch konkrete Projekte.

Ausblick

Wie wird sich das Projekt AoC weiterentwickeln? Wie stehen seine Erfolgschancen? Im Sinne von Finne-more und Sikkink bedeutet Erfolg für eine Normunternehmung wie der AoC, wenn die von ihr vertretene Norm einen Status in der Staatenwelt erlangt, in dem sie allgemein angenommen wird und nicht hinterfragt als Handlungsanweisung fungiert. Wie sind die Chancen für die AoC, diesen Zustand zu erreichen?

Ein erster relativierender Faktor ist die fehlende Mitarbeit zweier für die Anliegen der AoC entscheidender Staaten: Weder die USA noch Israel gehören der Freundesgruppe an. Die USA scheinen sich für die Arbeit der Allianz nicht sonderlich zu interessieren. Israels Abwesenheit ist insofern problematisch, da der Nahost-Konflikt vor allem in den Analysen des Berichts der HLG eine herausgehobene symbolische Bedeutung für das Zusammenleben der Kulturen hat. Aber auch die Mitarbeit anderer, der Freundesgruppe beigetretener Staaten zeugt nicht gerade von starkem Engagement: Von den etwa 90 Staaten haben bisher nur 14 eine nationale Strategie erarbeitet und die schwierige Frage geklärt, wie sie im eigenen Land die Ziele einer guten Regierungsführung kultureller Vielfalt zu verwirklichen gedenken. Sampaios künftige Anstrengungen sollten sich vor allem auf diesen Aspekt konzentrieren.

Der Allianz mangelnden politischen Erfolg zu attestieren, wäre hingegen verfrüht. Andere wichtige Staaten konnten durchaus für die Mitarbeit gewonnen werden. So sind alle Länder der EU Mitglieder

der Freundesgruppe; die EU selbst ist durch eine Kooperationsvereinbarung auf überstaatlicher Ebene mit der AoC verbunden. Auch zahlreiche muslimische Länder bekennen sich – zumindest formell – zu den Zielen der Allianz: Dazu gehören neben der stark engagierten Türkei Pakistan, Saudi-Arabien, Indonesien und Iran. Man sollte ebenfalls nicht den Umstand verkennen, dass die Allianz der Zivilisationen noch jung ist. Vor diesem Hintergrund sind die bisher initiierten Projekte sowohl hinsichtlich ihrer Anzahl als auch ihrer Themenfelder durchaus beachtlich, wenn auch noch ausbaufähig.

Als sinnvoll für die Verbreitung einer neuen Norm des interkulturellen Zusammenlebens ist sicherlich die von der AoC vertretene Ausrichtung auf konkrete Projekte vor Ort anzusehen. Neue Umgangsweisen zwischen Menschen internalisieren sich nicht durch weitere Stellungnahmen ihrer Regierungsvertreter auf einer weiteren internationalen Konferenz, sondern müssen im täglichen Miteinander kontinuierlich eingeübt und reproduziert werden. Vor dem Hintergrund einer sich immer stärker vernetzenden Welt, in der immer mehr Menschen verschiedener kultureller Prägungen aufeinander treffen werden, bleibt zu hoffen, dass Initiativen wie die Allianz der Zivilisationen ihr Betätigungsfeld stetig ausweiten können. Kulturelle und religiöse Konflikte können jederzeit erneut auftreten, wie die Reaktionen der muslimischen Welt auf den Mord an der Ägypterin Marwa El-Sherbini im Juli 2009 in Dresden zeigen. Die Vereinten Nationen haben gemäß ihrem Hauptziel, den Weltfrieden zu wahren, und durch ihre globale Präsenz in diesem Sinne eine besondere Verantwortung.

Der Allianz mangelnden politischen Erfolg zu attestieren, wäre hingegen verfrüht.

Neue Umgangsweisen zwischen Menschen müssen im täglichen Miteinander kontinuierlich eingeübt und reproduziert werden.

¹⁹ Vgl. Oliver Roy, *Der Islam in Europa: Eine Ausnahme?*, *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 28–29/2006, S. 5–11, hier S. 5.

²⁰ Vgl. Bertelsmann Stiftung (Hrsg.), *Kulturelle Konflikte*, a.a.O. (Anm. 2), S. 5.

²¹ Vgl. Georg W. Oesterdiekhoff, *Kultur und Zivilisation*, in: Bernhard Schäfers/Johannes Kopp (Hrsg.), *Grundbegriffe der Soziologie*, Wiesbaden 2006, S. 149–157.

²² Jorge Sampaio, *Address to the Spanish Ambassadors' Conference*, Madrid, 11.9.2008, S. 3, <http://www.unaoc.org/repository/091108address.pdf>

²³ Vgl. Helmut Volger, *Die Diskussion über die ethischen Grundlagen der Vereinten Nationen*, in: Ders. (Hrsg.), *Grundlagen und Strukturen der Vereinten Nationen*, Oldenburg 2007, S. 3–19, hier S. 5.

²⁴ Vgl. UN Doc. A/53/PV.8 v. 21.9.1998.

²⁵ Vgl. UN-Dok. A/RES/56/6 v. 9.11.2001.

²⁶ Vgl. *Report of the High-level Group of the Alliance of Civilizations*, a.a.O. (Anm. 9), S. 11.

Die Rolle der UN im Friedensprozess in Nepal

Über die Grenzen einer politischen Mission

Sebastian von Einsiedel



Sebastian von Einsiedel, geb. 1972, war von Mai 2007 bis Juli 2008 in der politischen Abteilung der UN-Mission in Nepal (UNMIN) in Kathmandu tätig. Seit 2009 ist er Mitarbeiter im politischen Planungsstab der Abteilung für politische Angelegenheiten (DPA) im UN-Sekretariat in New York.

Der vorliegende Beitrag gibt ausschließlich die persönliche Meinung des Autors wieder.

Im Januar 2010 muss der UN-Sicherheitsrat entscheiden, ob er das Mandat der UN-Mission in Nepal (UNMIN) verlängert. Die in vielerlei Hinsicht innovative politische Mission hat durch ihre vertrauensbildende Präsenz einen bedeutenden Beitrag zu erfolgreichen Wahlen im April 2008 geleistet. Seitdem ist der Friedensprozess jedoch ins Stocken geraten, und ein enges Mandat binden der Mission die Hände, um auf den Fortgang des Friedensprozesses Einfluss zu nehmen. Nun stehen die Vereinten Nationen – wie so oft – vor einem Dilemma: wird die UNMIN beibehalten, müssen sie Mitverantwortung für einen etwaigen Niedergang des Friedensprozesses übernehmen; wird die Mission aufgelöst, müssen sie sich vorwerfen lassen, keine Aufgabe ordentlich zu Ende zu bringen.

Das ›Umfassende Friedensabkommen‹ zwischen den Maoisten und der so genannten Sieben-Parteien-Allianz im November 2006 beendete offiziell den zehnjährigen ›Volkskrieg‹ in Nepal. Strukturelle Ursachen dieses Konflikts, den die Maoisten unter ihrem Anführer Prachanda 1996 vom Zaun brachen, finden sich in den dramatischen sozialen Ungerechtigkeiten, der extremen Armut auf dem Land, den zum Teil feudalen Herrschaftsstrukturen und der gesellschaftlichen Ausgrenzung von Gruppen aufgrund ihrer Zugehörigkeit zu einer Kaste, Ethnie oder Religion. Unmittelbare Konfliktursachen waren zum einen das Unvermögen der erst seit 1991 bestehenden Demokratie, die Erwartungen der Bevölkerung an eine Verbesserung ihrer Lebensumstände zu erfüllen und zum anderen eine Radikalisierung der außerparlamentarischen Linken und die Formierung der Maoisten. Die brutale und unverhältnismäßige Reaktion der nepalesischen Sicherheitskräfte auf den anfangs lokal begrenzten bewaffneten Aufstand trug erheblich zu dessen Ausbreitung bei.

Es dauerte neun Jahre, in denen knapp 15 000 Menschen ums Leben kamen, bis die Bedingungen für Erfolg versprechende Friedensverhandlungen gegeben waren. Diese Bedingungen waren: erstens, ein strategisches Patt, in dem keine der beiden Seiten auf einen militärischen Sieg hoffen konnte. Dies ist umso bemerkenswerter in Anbetracht des zahlenmäßigen militärischen Ungleichgewichts: Die gegen Ende des Krieges über 90 000 Mann starke und von Indien ausgestattete und ausgebildete nepalesische Armee war nicht in der Lage, die rund 10 000 Mann starke, nur leicht bewaffnete und mit Guerilla-Taktik operierende maoistische ›Volksbefreiungsarmee‹ zu

besiegen. Gegen Ende des Krieges kontrollierten die Maoisten fast 80 Prozent von Nepals Territorium, konnten aber keine der 75 Distrikt-Hauptstädte einnehmen. Die zweite Bedingung für erfolgreiche Friedensverhandlungen war die wachsende Unpopularität von König Gyanendra, der mit Verweis auf den Bürgerkrieg im Februar 2005 die absolute Monarchie wieder einfuhrte, seine umfassende Macht aber nicht in militärische Erfolge umsetzen konnte.

Gyanendras Coup trieb die Maoisten und die in der Sieben-Parteien-Allianz (Seven-Party Alliance – SPA) verbündeten traditionellen politischen Parteien, angeführt vom Nepalesischen Kongress (Nepali Congress – NC), in Friedensverhandlungen und in ein Bündnis gegen den König. Ein erster Erfolg wurde im November 2005 erzielt, als beide Seiten ein von Indien in die Wege geleitetes 12-Punkte-Abkommen¹ unterzeichneten. Das Bündnis zwischen den Maoisten und der SPA schuf die Voraussetzungen für die ›Volksbewegung‹ (Jana Andolan) im April 2006, in der Massenproteste in der Hauptstadt Kathmandu den König zwangen, das Parlament wieder einzusetzen und die Regierungsmacht an die politischen Parteien abzugeben.

Die ›Volksbewegung‹ setzte offizielle Friedensverhandlungen in Gang. Als Ergebnis dessen unterzeichneten die Maoisten und die SPA im Mai 2006 ein Waffenstillstandsabkommen,² am 21. November 2006 das ›Umfassende Friedensabkommen‹ (Comprehensive Peace Agreement) und am 28. November das ›Abkommen über die Überwachung des Umgangs mit den Waffen und dem bewaffneten Personal‹ (Agreement on Monitoring of the Management of Arms and Armies – AMMAA). Die letzten beiden Abkommen legten einen ehrgeizigen Fahrplan für den Friedensprozess fest. Die Armee würde sich in die Kasernen und die Volksbefreiungsarmee der Maoisten unter UN-Überwachung in 28 dafür einzurichtende Sammellager (cantonment sites) zurückziehen. Die Maoisten, eine Entwaffnung mit dem Verweis ablehnend, dass sie auf dem Schlachtfeld unbesiegt geblieben waren, stimmten zu, ihre Waffen in von den Vereinten Nationen bewachte Container einzulagern. Sie bestanden allerdings darauf, Zugang zu den Containern zu haben. Den Mitgliedern der Volksbefreiungsarmee wurde überdies eine spätere Teilintegration in eine ›demokratisch umstrukturierte Armee‹ zugesagt. Die Maoisten versprachen, parallele Regierungsstrukturen in ihren Hochburgen aufzulösen.

Weitere Kernelemente der beiden Abkommen, die in raschen, aufeinander folgenden Schritten umgesetzt

werden sollten, waren: die Verabschiedung einer Übergangsverfassung, die Einsetzung eines Übergangsparlaments, die Einrichtung einer Übergangsregierung mit Beteiligung der Maoisten und die für Juni 2007 geplanten Wahlen zu einer Verfassungsgebenden Versammlung. Die Verfassungsgebende Versammlung würde in ihrer ersten Sitzung über die Zukunft der Monarchie abstimmen und das »neue Nepal« gründen, in der der zentralistische Einheitsstaat durch ein »inklusive, demokratisches und progressives System«³ ersetzt würde, das sich für die Belange aller marginalisierten Gruppen einsetzt. Ferner sollten eine Kommission für Wahrheit und Aussöhnung und eine Friedens- und Hilfskommission eingerichtet werden.

Das Zustandekommen von UNMIN

Den Boden für eine Rolle der Vereinten Nationen im Friedensprozess bereitete ein langfristig angesetzter Dialog mit den Konfliktparteien, der im Rahmen der Gute-Dienste-Funktion (good offices) des UN-Generalsekretärs eingeleitet wurde. Von August 2003 an pflegte ein UN-Beamter mittleren Ranges über drei Jahre hinweg Kontakte mit den verschiedenen Konfliktparteien, ohne gesicherte Aussicht, dass der Friedensprozess jemals in Gang kommen und den UN dabei eine Rolle zugesprochen werden würde.⁴ Diese geduldige Diplomatie – eine Ausnahme bei der vorzugsweise reaktiv operierenden Organisation – sicherte den UN einen Vertrauensvorsprung bei den nepalesischen Akteuren, gewährte ihr Einsichten in deren Überlegungen und Absichten und erlaubte ein Mindestmaß an Einfluss auf die Formulierung des Mandats.

Einer möglichen Rolle der Vereinten Nationen kam außerdem zugute, dass das Amt des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Menschenrechte (OHCHR) seit Mai 2005 eine Beobachtermission mit ungewöhnlich robustem Mandat in Nepal unterhielt. Die Arbeit der OHCHR-Mission und ihr öffentlichkeitswirksames Eintreten für Menschenrechte und Demokratie hat den Vereinten Nationen in der Bevölkerung großes Wohlwollen beschert.

Die konkrete Anfrage nach einer UN-Mission kam dann im August 2006 in Form zweier identischer Briefe von den Maoisten und der SPA an den Generalsekretär. Die Anfrage erbat von den Vereinten Nationen Unterstützung bei der Schaffung von guten Bedingungen für freie und faire Wahlen zu einer Verfassungsgebenden Versammlung. Eine explizite politische Rolle war darin nicht vorgesehen.

Am 23. Januar 2007 verabschiedete der Sicherheitsrat Resolution 1740 und schuf damit die Mission der Vereinten Nationen in Nepal (United Nations Mission in Nepal – UNMIN) als »eine zielorientierte Mission von begrenzter Dauer« für einen Zeitraum von zwölf Monaten. Die politische Mission wurde mit dem Mandat versehen, den »Kantonierungspro-

zess« der Maoisten und die Einlagerung ihrer Waffen zu überwachen, technische Unterstützung bei der Wahlvorbereitung zu leisten und Nepal bei der Überwachung des Waffenstillstandsabkommens zu unterstützen. Ian Martin, der bereits seit 2005 als Leiter der OHCHR-Mission in Nepal war, und ab September 2006 als Persönlicher Beauftragter des Generalsekretärs (Personal Representative of the Secretary-General – PRSG) die Friedensverhandlungen unterstützte, wurde zum Sonderbeauftragten des Generalsekretärs (Special Representative of the Secretary-General – SRSG) und Leiter der UNMIN ernannt.

Dieses Mandat war deutlich enger als von den UN erhofft. Die »Besondere politische Mission«, ein relativ diffuser Sammelbegriff für Friedensmissionen im Feld ohne militärische Komponente,⁵ hatte kein ausdrückliches politisches Mandat, und auch die Worte »Gute Dienste« sucht man in der Sicherheitsratsresolution vergeblich. Die Gründe für das begrenzte UN-Mandat sind zu suchen in dem Wunsch der Nepalesen, die Kontrolle über den Friedensprozess zu behalten, im nachklingenden Misstrauen der Maoisten gegenüber den Vereinten Nationen als »Instrument der Imperialmächte« (maoistischer Code für Indien und die USA) und vor allem in dem eindeutigen Signal aus Neu Delhi, dass Indien nur eine sehr beschränkte Rolle der UN in ihrem »Hinterhof« akzeptieren würde.

Die UNMIN wurde als eine »nicht-integrierte« Mission geschaffen. Dies bedeutet, dass der Residierende Koordinator und die vor Ort arbeitenden UN-Organisationen nicht in die UNMIN-Struktur eingegliedert wurden. Dies geschah entgegen großer Bedenken am UN-Amtssitz, wo das Dogma vorherrschte, alle UN-Feldmissionen müssten integrierte Missio-

Den Boden für eine Rolle der Vereinten Nationen im Friedensprozess bereitete ein langfristig angesetzter Dialog mit den Konfliktparteien.

Das Mandat der UNMIN war deutlich enger als von den UN erhofft.

1 Text: <http://www.unmin.org.np/downloads/keydocs/12-point%20understanding-22%20Nov%202005.pdf>

2 The Code of Conduct for Ceasefire agreed between the Government of Nepal and the CPN (Maoist), on 25 May 2006 at Gokarna, <http://www.unmin.org.np/downloads/keydocs/25-point%20agreement%20on%20COC%2025%20May,%202006.pdf>

3 Umfassendes Friedensabkommen, Abs. 3.5, http://www.unmin.org.np/downloads/keydocs/2006-11-29-peace_accord-MOFA.pdf

4 Teresa Whitfield, Masala Peacemaking, Nepal's Peace Process and the Contribution of Outsiders, Center on International Cooperation, New York, Oktober 2008.

5 Genau genommen steht der Begriff »Besondere politische Mission« (Special Political Mission – SPM) für ein flexibles Finanzierungsarrangement für von UN-Legislativorganen mandatierte politische Aktivitäten, die nicht vom ordentlichen UN-Haushalt abgedeckt sind. SPMs können über nichtmilitärische Friedensmissionen hinaus so unterschiedliche Formen annehmen wie Regionalbüros der Hauptabteilung Politische Angelegenheiten (DPA), Sondergesandte des Generalsekretärs, Sanktionsausschüssen zugeordnete Expertenkommissionen sowie Untersuchungskommissionen.



UN Cartographic Section: UNMIN, No. 4319 Rev. 3; September 2009

Die größte Herausforderung für die Mission in ihrer Anfangsphase lag darin, in kürzester Zeit ausreichend Personal zu finden, um den ehrgeizigen Fahrplan des Friedensprozesses einzuhalten.

nen sein. Überhaupt war am Amtssitz ein gewisses Schubladen-Denken anzutreffen, das dem Bemühen entgegenstand, die Struktur der UNMIN an das Mandat und die Gegebenheiten vor Ort anzupassen. Das Team des PRSG im Feld hielt dem entgegen, dass eine Integration für solch eine thematisch und zeitlich begrenzte Mission nicht sinnvoll sei – und setzte sich schließlich durch. Allerdings wurde der Residierende Koordinator und der Leiter der OHCHR-Mission in die Strategieplanung von UNMIN voll eingebunden, und ein Koordinierungsbüro in der UNMIN diente zur Abstimmung mit dem UN-Landsteam.⁶

Die Generalversammlung bewilligte der UNMIN 1073 Posten,⁷ wovon ein Großteil für die drei größten Komponenten vorgesehen war: eine Abteilung für die Überwachung des Umgangs mit den Waffen (arms monitoring), deren 186 Mitarbeiter die Umsetzung des AMMAA überwachen sollten; eine Abteilung für zivile Angelegenheiten, die die nepalesischen Behörden bei der Überwachung des Waffenstillstandsabkommens unterstützen sollte; und eine Abteilung für Wahlen, zuständig für die technische Unterstützung der nepalesischen Wahlkommission. Darüber hinaus hatte die UNMIN noch eine kleine politische Abteilung, die den SRSG mit politischer Analyse versorgte und eine Abteilung für Öffentlichkeitsarbeit, um der Bevölkerung das Mandat und die Arbeit von UNMIN näher zu bringen.

Die größte Herausforderung für die Mission in ihrer Anfangsphase lag darin, in kürzester Zeit ausreichend Personal zu finden, um den ehrgeizigen Fahrplan des Friedensprozesses einzuhalten. So waren zur Halbzeit des Mandats im Juli 2007 weniger als die Hälfte der 1073 Planstellen besetzt. In einem Bericht des Generalsekretärs an den Sicherheitsrat hieß es in eleganter Untertreibung: »Die bestehenden

Regeln und Vorschriften in Bezug auf das Personal, das Beschaffungswesen sowie die Übertragung von Befugnissen sind nicht unbedingt geeignet, um die schnelle Einrichtung einer Mission, von kurzer Dauer, wie etwa die UNMIN, sicherzustellen.«⁸

Überwachung des Umgangs mit den Waffen

In den ersten Wochen und Monaten nach Unterzeichnung der beiden Friedensabkommen unternahm die Sieben-Parteien-Allianz und die Maoisten wichtige Schritte zu deren Umsetzung. Man einigte sich auf eine Übergangsverfassung, die am 15. Januar 2007 in Kraft trat; ein Übergangsparlament mit maoistischer Beteiligung wurde einberufen; und am 1. April 2007 bildeten die SPA und die Maoisten eine Koalitionsregierung unter dem langjährigen Vorsitzenden des Nepalesischen Kongresses Girija Prasad Koirala, in der die Maoisten fünf von 22 Kabinetts-posten erhielten. Trotz dieses guten Starts machte sich die UNMIN keine Illusionen über die bevorstehenden Herausforderungen, denn noch hatte keine der Parteien substantielle Zugeständnisse machen müssen.

Auch das Mandat zur Überwachung des Umgangs mit den Waffen von UNMIN lief gut an. Immerhin ist die UNMIN die erste Mission, in der die Vereinten Nationen eine führende Rolle bei der Überwachung des Umgangs mit den Waffen übernommen haben. Die Struktur des Überwachungsregimes war eines der innovativsten Aspekte von UNMIN, vor allem, weil die Aufgabe von Zivilkräften durchgeführt wurde. Als stolzer und langjähriger Truppensteller für Friedensmissionen der Vereinten Nationen in aller Welt war Nepal nicht willens gewesen, selbst Gastland einer solchen Mission zu werden. Für die Hauptabteilung Friedenssicherungseinsätze (DPKO) in New York war das eine unangenehme Situation, weil es schwierig war, genügend zivile Mitarbeiter mit der notwendigen militärischen Erfahrung zu finden. Man einigte sich schließlich auf eine Mischung aus aktiven und ehemaligen Offizieren, die ihre Aufgabe allerdings in »zivil« ausführen würden.

Die zweite Innovation dieses Mandats lag in der Einrichtung eines Gemeinsamen Ausschusses zur Koordinierung und Überwachung (Joint Monitoring and Coordination Committee – JMCC).⁹ Das JMCC, welchem der hauptverantwortliche Waffeninspekteur (Chief Arms Monitor) von UNMIN vorsah und dem jeweils drei hochrangige Vertreter der maoistischen und nepalesischen Armee angehörten, untersuchte vermeintliche Verstöße gegen das AMMAA. Die Mitglieder des JMCC, ehemalige Gegner auf dem Schlachtfeld, entwickelten untereinander ein enges Vertrauensverhältnis, welches dem Friedensprozess in kritischen Momenten zugutekam.

Die Umsetzung des AMMAA sollte in drei Phasen ablaufen. In der ersten Phase sollten sich alle

maoistischen Kämpfer in 28 Sammellagern einfinden, wo ihre Personaldaten von Mitarbeitern der UNMIN aufgenommen würden (Registrierung). In der zweiten Phase würde die UNMIN die maoistischen Soldaten aufgrund der von den Konfliktparteien beschlossenen Kriterien überprüfen (Verifizierung). In der dritten Phase würden die überprüften maoistischen Soldaten »integriert und rehabilitiert.« Maoistische Kämpfer, die die Kriterien nicht erfüllen, würden ausgemustert.

Ein erstes großes Problem stellte sich der Mission darin, dass der Registrierungsprozess bereits Mitte Januar beginnen sollte, ungefähr zur gleichen Zeit als die UNMIN vom Sicherheitsrat offiziell ihr Mandat erhielt. Es wäre für die UNMIN unmöglich gewesen, rechtzeitig das benötigte Personal und die Logistik bereitzustellen. Die logistische Herausforderung war umso größer angesichts der Tatsache, dass die Sammellager über das ganze Land verstreut waren. Die UNMIN konnte ihr Mandat unter diesen Umständen nur dank einer Reihe kreativer Übergangslösungen erfüllen, die auch zukünftigen UN-Missionen als Modell dienen könnten. So erhielt die UNMIN Materiallieferungen von Mitgliedstaaten. Indien, zum Beispiel, lieferte Jeeps und Container für die Waffenlagerung. Abhilfe brachte außerdem eine vom Sicherheitsrat im Dezember 2006 autorisierte Vorausgruppe von 35 Waffeninspektoren⁶ sowie die Schaffung einer Arbeitsgruppe (Interim Task Force), bestehend aus ehemals in der indischen Armee dienenden Gurkha-Soldaten, als Überbrückungslösung bis die UNMIN einsatzfähig sein würde.

Im Laufe des Registrierungsprozesses fanden sich 31 152 maoistische Soldaten in den Sammellagern ein. Sie gaben 3475 Waffen ab, die in Container eingelagert und rund um die Uhr von UNMIN-Personal überwacht wurden, zu den die Maoisten allerdings Zugang haben würden. Anzahl und Typ der eingelagerten Waffen deckten sich im Großen und Ganzen mit den Experten-Schätzungen über den Waffenbestand der Maoisten. Die Anzahl der maoistischen Soldaten war allerdings deutlich überhöht und schien, zumindest zum Teil, Ergebnis einer den Friedensabkommen zuwider laufenden Rekrutierungskampagne aus dem Herbst 2006 zu sein. Dies wurde auch bei der Verifizierung deutlich, die von Juni bis Dezember 2007 dauerte. Die Aufgabe von UNMIN war hier die »echten« maoistischen Soldaten anhand zweier Kriterien zu identifizieren: 1. ob sie vor dem 25. Mai 1988 geboren und 2. ob sie vor dem 25. Mai 2006 rekrutiert wurden. Nur 19 602 maoistische Kombattanten bestanden diesen Test. Allerdings weigern sich die Maoisten bis heute, wie vereinbart, knapp 4000 der disqualifizierten Kombattanten auszumustern. Diese ehemals minderjährigen und spät rekrutierten Kämpfer werden von den Maoisten als Verhandlungsmasse in den Bemühungen um eine Sicherheitssektorreform eingesetzt.

Nach wie vor befinden sich über 20 000 maoistische Soldaten in den Sammellagern und warten darauf, dass sich politische Entscheidungsträger in Kathmandu über ihre Zukunft einig werden. Solange dieser Zustand fortbesteht, wird es für die UNMIN schwierig, sich vollständig aus Nepal zurückzuziehen. Trotz dieses un abgeschlossenen Prozesses wird das Mandat von UNMIN zur Überwachung des Umgangs mit den Waffen überwiegend als großer Erfolg gewertet. Obwohl die Mission mit ihren 186 unbewaffneten Beobachtern weder die Aufgabe noch die nötige robuste Präsenz besaß, die Maoisten oder die Armee daran zu hindern, wieder zu den Waffen zu greifen, diente die UNMIN doch in gewisser Weise als Sicherheitsgarantie: »ihre schiere Präsenz fungierte als Stolperdraht« wie es eine Beobachterin formulierte⁷ – ein Stolperdraht, der mit dem UN-Sicherheitsrat verlötet war. In der Tat hat die UNMIN gezeigt, dass, unter bestimmten Umständen, solche Mandate zur Überwachung des Umgangs mit den Waffen in vielerlei Hinsicht kosteneffizienter sein können als traditionelle Friedenssicherungseinsätze.

Wahlunterstützung

Die zweite Hauptaufgabe von UNMIN war die technische Unterstützung von Wahlen zur Verfassungsgebenden Versammlung. Auch in diesem Bereich litt die UNMIN unter den schwerfälligen Anwerbungsverfahren der UN und hatte berechtigte Sorge, dass sie ihr Mandat aus Mangel an Personal nicht vollständig erfüllen könnte. Die Tatsache, dass das Übergangsparlament nicht rechtzeitig die notwendigen Wahlgesetze verabschieden konnte, was eine Verschiebung der Wahlen unausweichlich machte, ersparte der UNMIN diese Verlegenheit. Die Parteien einigten sich auf den 22. November 2007 als neuen Wahltermin.

Im Laufe des Sommers kamen den Maoisten allerdings Zweifel, ob sie bei den Wahlen gut genug abschneiden würden. Hardliner innerhalb der maoisti-

Die UNMIN hat gezeigt, dass Mandate zur Überwachung des Umgangs mit den Waffen kosteneffizienter sein können als traditionelle Friedenssicherungseinsätze.

⁶ Ein UN-Landesteam (country team) besteht aus den Vertretern aller im Land arbeitenden UN-Organisationen.

⁷ UNMIN, *The United Nations and Nepal's Peace Process*, S. 31, <http://www.unmin.org.np/downloads/publications/PeaceProcessBook.pdf>

⁸ UN Doc. S/2007/442 v. 18.7.2007, Abs. 15, Übersetzung durch Verfasser.

⁹ Ein Vorläufer dieses Konzepts findet sich in der Gemeinsamen Militärkommission in den Nuba-Bergen (Joint Military Commission in the Nuba Mountains – JMC) und Gemeinsamen Überwachungsmission (Joint Monitoring Mission – JMM) in Sudan.

¹⁰ UN-Dok. S/PRST/2006/49 v. 1.12.2006.

¹¹ Astri Suhrke, *UN Support for Peacebuilding: Nepal as the Exceptional Case*, Chr. Michelsen Institute, Working Paper No 2009:7, Bergen 2009, S. 45.

Der Friedensprozess und das gegenseitige Vertrauen der Parteien war auf einem Tiefpunkt angelangt, und ein Gefühl des Pessimismus und der Lethargie legte sich über das Land.

schen Partei warfen ihrer Führung vor, sich von den anderen Parteien über den Tisch ziehen zu lassen und ihre Basis zu vernachlässigen. Als Konsequenz verhärteten sich die Positionen der Maoisten. Sie legten eine Liste mit 22 Forderungen vor, deren Erfüllung sie als eine notwendige Bedingung für Wahlen erachteten. Die strittigsten dieser Forderungen waren: sofortige Ausrufung der Republik durch das Übergangsparlament und Verhältniswahlrecht statt Mischsystem. Am 18. September 2007 verließen die Maoisten die Regierung, organisierten Straßenproteste und begannen mit einer Einschüchterungskampagne in den Distrikten. Es lag die Vermutung nahe, dass die Maoisten die Wahlen im November um jeden Preis verhindern wollten. Diese Haltung offenbarte eine tieferliegende Krise des Friedensprozesses, in der keine der Parteien willens war, die im Friedensabkommen vorgesehenen weit reichenden Zugeständnisse zu machen. Angesichts dieser Umsetzungskrise war es nicht verwunderlich, dass die Wahlen abermals ausgesetzt wurden.¹²

Der Friedensprozess und das gegenseitige Vertrauen der Parteien war auf einem Tiefpunkt angelangt, und ein Gefühl des Pessimismus und der Lethargie legte sich über das Land. Gegen Ende Dezember kam jedoch wieder neuer Schwung in die Verhandlungen, was Ausdruck sowohl für die Lebendigkeit des Friedensprozesses als auch für eine neu gewonnene Zuversicht der Maoisten in ihre Wahlchancen war. Am 23. Dezember 2007 unterzeichneten die Parteien ein Kompromissabkommen (23-Punkte-Abkommen), welches eine rechtlich unklare Verfassungsänderung vorsah, nach der »Nepal eine föderale demokratische Republik sein soll.«¹³ Die Republik müsse allerdings von der Verfassungsgebenden Versammlung »umgesetzt« (implemented) werden. Das 23-Punkte-Abkommen sah überdies vor, die Zahl der innerhalb des Mischsystems durch das Verhältniswahlrecht zu vergebenden Sitze zu erhöhen. Als neuer Wahltermin wurde der 10. April 2008 vereinbart. Außerdem sagten beide Seiten zu, Fortschritte bei den bisher nicht umgesetzten Aspekten der Friedensabkommen zu machen.

Den neuen Wahltermin fest im Auge setzte die UNMIN zum dritten Mal ihre Maschinerie für die Wahlunterstützung in Gang. Unter anderem bedeutete dies, abermals 124 für die Distrikte vorgesehene Freiwillige der Vereinten Nationen (UN Volunteers) und weitere Wahlexperten anzuwerben, nachdem diese aufgrund der abgebrochenen Wahlen im Oktober 2007 nach Hause geschickt worden waren. Gegenpart auf nepalesischer Seite war die Wahlkommission, weithin gepriesen als vergleichsweise kompetente und unabhängige Institution. Vielleicht gerade deshalb war diese aber nur bedingt an technischer Wahlunterstützung durch die UNMIN interessiert (oder nur eingeschränkt willens, einen Unterstützungsbedarf zuzugeben). Eine Ausnahme war die Einrich-

tung des komplizierten Quotensystems, um die Repräsentanz ethnischer Minderheiten zu garantieren.

Hauptsorge der UNMIN mit Blick auf die Wahlen war die sich verschlechternde Sicherheitslage. Die nepalesische Armee – traditionell für die Sicherheit bei Wahlen zuständig – war durch die Friedensabkommen in die Kasernen verbannt, und die Polizei wurde gemeinhin als inkompetent und korrupt angesehen. Vor allem die Terai-Region, das Tiefland entlang der Grenze Indiens, sank immer tiefer in einen Zustand der Gesetzlosigkeit. Bewaffnete Gruppen mit einer vordergründig politischen Agenda, aber kriminellen Absichten, schossen wie Pilze aus dem Boden. Ethnische Gewalt schien zuzunehmen; bei Ausschreitungen im Distrikt Kapilvastu kam zum Beispiel im September 2007 ein Dutzend Menschen ums Leben. Das OHCHR zählte für das Jahr 2007 insgesamt 384 zivile Todesopfer, was der jährlichen Zahl der Toten der ersten fünf Jahre des Bürgerkriegs gleich. Und obwohl nur rund ein Dutzend dieser Todesopfer den Maoisten zugerechnet wurde, so stiegen doch die maoistischen Gewaltakte und Einschüchterungen von politischen Gegnern mit dem nahenden Wahltermin merkbar an. Einige Beobachter waren besorgt, dass Hindu-Fundamentalisten oder radikale Königsanhänger versuchen würden, den Wahlprozess zu sabotieren. Die UNMIN, deren Angebot, die Polizeikräfte zu unterstützen, abgelehnt wurde, versuchte durch verstärkte Präsenz in besonders gefährdeten Distrikten ihr Möglichstes zu tun, um Gewaltausbrüche zu vermeiden und das Vertrauen der Bevölkerung in den Wahlprozess zu stärken.

Vor diesem Hintergrund verlief der Wahltag erstaunlich friedlich. Das Ergebnis allerdings kam einem politischen Erdbeben gleich. Die Maoisten erhielten knapp 30 Prozent der Stimmen und gewannen die Hälfte der Direktmandate. Mit 220 von insgesamt 610 Sitzen in der Verfassungsgebenden Versammlung hatten die Maoisten damit genau doppelt so viele Mandate wie die nächstgrößte Partei, der Nepalesische Kongress. Dies schien ein gutes Ergebnis für den Friedensprozess zu sein, da es die Maoisten tiefer in die Mehrparteien-Demokratie verankerte: Mit über einem Drittel der Stimmen hatten die Maoisten eine Sperrminorität, konnten eine Regierung aber nur in einer Koalition mit anderen Parteien bilden.

Das Ergebnis war ein Schock für die konservativen Parteien und für Indien, deren Unterstützung der UNMIN vor allem auf der Erwartung beruhte, sie würde einen Wahlprozess legitimieren, aus dem die Maoisten als Verlierer hervorgehen würden. Die UNMIN wurde nach den Wahlen von konservativer Seite zunehmend als maoistenfreundlich bezeichnet. Im UN-Sicherheitsrat wiederum herrschte die Meinung vor, sie hätte mit den Wahlen ihr Mandat weitgehend erfüllt. Das Ergebnis dieser gegensätzlichen Bewertungen der Leistungen der Mission lief jedoch auf das Gleiche hinaus: Die UNMIN wurde fast hal-

Den neuen Wahltermin fest im Auge setzte die UNMIN zum dritten Mal ihre Maschinerie für die Wahlunterstützung in Gang.

biert, und die Abteilungen für Wahlen sowie für zivile Angelegenheiten wurden aufgelöst. Der Mission ging somit die Fähigkeit verloren, die Entwicklungen außerhalb Kathmandus im Auge zu behalten. Im Oktober 2008 waren nur noch knapp 600 UNMIN-Mitarbeiter im Land. Ian Martin trat Anfang 2009 als SRSG zurück und wurde durch Karin Landgren ersetzt.

Kurz nach der Wahl, am 28. Mai 2008, trat die Verfassungsgebende Versammlung zusammen und rief, wie in der Übergangsverfassung vorgesehen, die Republik aus. Noch am gleichen Tag dankte der König ab und verließ mit seiner Familie den Königspalast im Zentrum Kathmandus. Die Nepalesen begingen das Ende der 240 Jahre alten Shah-Dynastie überraschend passiv, ein Zeichen dafür, dass die Euphorie, die die Volksbewegung zwei Jahre zuvor beflügelt hatte, verfliegen war.

Die erfolgreiche Durchführung der Wahlen und die Ausrufung der Republik war ein Höhepunkt sowohl des Friedensprozesses als auch des Mandats von UNMIN. Es war allerdings auch der bis heute letzte Erfolg des Friedensprozesses, der sich seitdem in einem bedenklichen Zustand der Stagnation befindet. Schon die Regierungsbildung gestaltete sich äußerst kompliziert, und vor allem der Nepalesische Kongress zog alle Register, um den Maoisten den Posten des Regierungschefs zu verweigern. Kernanliegen des Nepalesischen Kongresses war es, den Maoisten nicht den Oberbefehl über die Armee zu überlassen. Erst nach mehreren Monaten konnte schließlich eine Regierung unter Ministerpräsident Prachanda, dem ehemaligen Guerilla-Führer, gebildet werden, dem der Nepalesische Kongress allerdings fernblieb. Das Modell einer Allparteien-Regierung, bis dato Motor des Friedensprozesses, war damit vorerst obsolet geworden. Die Frage, wer fortan die Armee kontrollieren sollte, blieb unbeantwortet und barg den Keim für zukünftige Krisen. Als Prachanda im April 2009 den Stabschef der nepalesischen Armee entließ, weil er sich weigerte, die maoistischen Kombattanten in die Armee einzugliedern, mobilisierte dieser die politischen Gegner der Maoisten. Er konnte den einer Minderheitenpartei angehörigen Staatspräsidenten dazu gewinnen, die Entlassung rückgängig zu machen. Daraufhin trat Prachanda unter Protest zurück, und eine neue Regierungskoalition unter Ausschluss der Maoisten wurde gebildet. Es ist nur schwer vorstellbar, wie der Friedens- und Verfassungsgebungsprozess unter diesen Umständen zu Ende gebracht werden kann.

Die Grenzen des Mandats

Im Laufe des Friedensprozesses stieß die UNMIN immer wieder an die engen Grenzen ihres Mandats. Dieses enthielt, wie oben erwähnt, nicht einmal eine explizite Gute-Dienste-Funktion, obwohl der Sonderbeauftragte argumentierte, dass eine solche Funktion

implizit in UN-Friedensmissionen enthalten sei. Ob im Mandat enthalten oder nicht, Martin personifizierte ein politisches und Gute-Dienste-Mandat aufgrund des großen Ansehens, das er in Nepal genoss. Die Tatsache, dass er bereits seit 2005 als Leiter der OHCHR-Mission im Land war, enge Kontakte zu allen politischen Lagern pflegte und ein gutes Gespür für die politische Dynamik in Nepal entwickelt hatte, erhöhte den Einfluss der Mission ebenfalls.

Der Mission begrenztes Mandat und Neu Delhis argwöhnisches Auge banden der UNMIN die Hände für die großen Herausforderungen des Friedensprozesses. So brachen zeitgleich mit der Mandatierung von UNMIN Unruhen in der Terai-Region aus, deren Ursachen in erster Linie in der jahrzehntelangen Diskriminierung der indischstämmigen Madhesis, die knapp ein Drittel der nepalesischen Bevölkerung ausmachen, zu suchen waren. Inspiriert von der egalitären Rhetorik des Friedensabkommens, lancierten verschiedene Madhesi-Gruppierungen eine militante Kampagne für Gleichberechtigung, eine stärkere Repräsentation in öffentlichen Institutionen und regionale Autonomie.

Die UNMIN erkannte, dass die zunehmende Mobilisierung der Madhesis und anderer marginalisierter Gruppen erhebliches Konfliktpotenzial besaß. Die dominante, den hohen Kasten angehörende politische Elite in Kathmandu schien allerdings wenig geneigt, die marginalisierten Gruppen zu Teilhabern des Friedensprozesses zu machen. Sich auf eine Formulierung im Gründungsmandat berufend, dass die UNMIN den »marginalisierten Gruppen im Friedensprozess besondere Aufmerksamkeit« widmen sollte, traf sich der Sonderbeauftragte immer wieder mit Vertretern dieser Gruppen und ermahnte die politischen Parteien, deren Anliegen ernst zu nehmen. Solche Initiativen wurden allerdings von Indien und Teilen der konservativen nepalesischen Elite als inakzeptabler Eingriff in die Souveränität Nepals angesehen, was den Spielraum Martins erheblich einschränkte.

Ein weiterer bedeutsamer Bereich des Friedensprozesses, bei dem die UNMIN in eine Statistenrolle gedrängt wurde, ist die Eingliederung der Soldaten der Volksbefreiungsarmee in die nepalesische Armee und die Reform des Sicherheitssektors. Mangelnder Fortschritt in dieser Frage hat sich zur größten Bedrohung für den Friedensprozess entwickelt. Die Maoisten pochen auf gleichberechtigten Status der Volksbefreiungsarmee mit der nepalesischen Armee, und bestehen darauf, dass ein bedeutender Teil ihrer in den Sammellagern untergebrachten Kombattanten in

Ian Martin personifizierte ein politisches und Gute-Dienste-Mandat aufgrund des großen Ansehens, das er in Nepal genoss.

Auch bei der Frage der Eingliederung der Soldaten der Volksbefreiungsarmee in die nepalesische Armee wurde die UNMIN in eine Statistenrolle gedrängt.

¹² Vgl. Bericht des Generalsekretärs, UN Doc. S/2008/5 v. 3.1.2008, S. 2.

¹³ 23-point agreement by the Seven-Party Alliance, S. 1, <http://www.unmin.org.np/downloads/keydocs/2007-12-24-23.Point.Agreement.SPA.ENG.pdf>

Jeder Versuch der UNMIN, vom Sicherheitsrat eine Rolle im Bereich der Sicherheitssektorreform zugesprochen zu bekommen, ist von Indien bislang erfolgreich abgewehrt worden.

Einigen Mitgliedern des Sicherheitsrats ist bewusst, dass ein Abzug der UNMIN das Ende des Friedensprozesses bedeuten könnte.

die Armee aufgenommen werden, einschließlich der Offiziersränge. Die Maoisten fordern überdies eine Verkleinerung der Armee, deren Stärke sich im Laufe des Bürgerkriegs verdoppelt hatte. Obwohl die maoistischen Positionen den Klauseln der Friedensverträge entsprechen, ist es dem Generalstab der nepalesischen Armee gelungen, jedwede konstruktive Diskussion zu dem Thema im Keim zu ersticken. Die Armee kann sich in ihrer Haltung dem Wohlwollen Indiens sicher sein, das die Armee als letztes Bollwerk gegen eine maoistische Machtübernahme sieht. Jeder Versuch der UNMIN, vom Sicherheitsrat eine Rolle im Bereich der Sicherheitssektorreform zugesprochen zu bekommen, ist von Indien bislang erfolgreich abgewehrt worden. Ein unabhängiger Beobachter und Militärexperte stellte besorgt fest: »Wenn keine Fortschritte bei der Eingliederung maoistischer Kämpfer gemacht werden, sitzen die UN auf einem Pulverfass. Wenn das in die Luft geht, wird der Ruf der UN erheblichen Schaden nehmen.«

Mindestens ebenso einschränkend wie das Mandat war für die UNMIN die Tatsache, dass die nepalesischen Parteien, abgesehen von der Einheitsregierung, nie die im Friedensabkommen vorgesehenen hochrangigen politischen Mechanismen und Institutionen schufen, die dessen Umsetzung vorantreiben sollten. Was dem nepalesischen Friedensprozess fehlte, war ein Äquivalent zum JMCC-Mechanismus auf politischer Ebene. Mangels eines solchen Mechanismus fehlte es der Mission an Druckmitteln, um den politischen Prozess zu beeinflussen.

Vor allem die Tatsache, dass Nepal nie die vorgesehene nationale Friedensüberwachungs-Kommission ins Leben rief, schränkte den potenziellen Nutzen der UNMIN ungemein ein. Ihre Abteilung für zivile Angelegenheiten war darauf ausgerichtet, diese Kommission dabei zu unterstützen, die Einhaltung der Friedensabkommen zu überwachen. Ohne diese Kommission als Ansprechpartner musste sich die Abteilung darauf beschränken, Informationen und Analysen aus den Distrikten an das Missions-Hauptquartier zu liefern. Nepalesen in den Distrikten reagierten zunehmend frustriert auf UNMIN-Mitarbeiter, »die sich wie Journalisten verhalten, herkommen und viele Fragen stellen aber keine Veränderung bringen.«¹⁴

In der Tat stellte sich auch mancher UNMIN-Mitarbeiter die Frage, warum über tausend UNMIN-Mitarbeiter vor Ort sein mussten, um ein solch begrenztes Mandat zu erfüllen, auch wenn über ein Drittel davon Nepalesen waren. Die auffällige Präsenz der UNMIN in Nepal, nicht zuletzt symbolisiert durch die weißen Jeeps mit UN-Schriftzug, weckte Erwartungen, die die Mission nur schwer erfüllen konnte. Mit dem zunehmend ins Stocken geratenen Friedensprozess wuchsen die Ressentiments gegenüber der UNMIN, obwohl die Mission nach wie vor viel Rückhalt in Teilen der Bevölkerung genießt, vor allem bei den marginalisierten Gruppen.

Bewertung und Ausblick

Gemessen an ihrem Mandat kann man der UNMIN sicherlich großen Erfolg bescheinigen. Vor allem mit der erfolgreichen Durchführung ihres Mandats zur Überwachung des Umgangs mit den Waffen hat die UNMIN maßgeblich dazu beigetragen, die Voraussetzungen für freie und faire Wahlen zu schaffen. Durch das hohe Ansehen Ian Martins in Nepal konnte die UNMIN überdies in kritischen Momenten positiven Einfluss auf die politischen Akteure ausüben.

Manchmal vermögen aber auch gelungene Operationen den Patienten nicht zu heilen. Noch ist es zu früh, um zu beurteilen, ob aus dem Friedensprozess letztlich ein stabiles und nachhaltig friedliches Nepal hervorgehen wird. Die Herausforderungen sind enorm. Vor allem müssen die strukturellen Ursachen des Volkskriegs angegangen werden, wie Armut, soziale Ausgrenzung marginalisierter Gruppen und die nicht existente Dienstleistungsfunktion des Staates. Gegenwärtig besteht die größte Bedrohung für den Friedensprozess allerdings darin, dass sich nach wie vor zwei Armeen gegenüberstehen, der Zustand also mehr einem anhaltenden Waffenstillstand als einem umfassenden Friedensprozess gleicht. Wenn die Frage der Eingliederung der in den Sammlagern untergebrachten maoistischen Kämpfer nicht bald gelöst wird, scheint eine Krise unausweichlich.

Innerhalb ihres begrenzten Mandats hat die UNMIN nur wenig Spielraum, einer solchen Krise entgegenzusteuern. Die Situation erfordert hochrangiges Engagement seitens des UN-Sekretariats und einflussreicher Mitgliedstaaten. Dem wirkt allerdings entgegen, dass Nepal sehr weit unten auf der Prioritätenliste all jener Akteure liegt, auf die es ankommt.

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, ob eine Erneuerung des UNMIN-Mandats gerechtfertigt ist, wenn es am 23. Januar 2010 ausläuft. Manche Mitglieder des Sicherheitsrats blicken mit wachsender Ungeduld gen Nepal und fragen sich immer öfter, ob eine Fortführung der UNMIN angesichts mangelnden Fortschritts im Friedensprozess eine gewinnbringende Investition ist. Andererseits ist ihnen auch bewusst, dass die UNMIN trotz allem eine vertrauensbildende Funktion hat und ihr Abzug das Ende des Friedensprozesses bedeuten könnte. Die Vereinten Nationen stecken also in einer Zwickmühle: Bleibt die UNMIN in Nepal, werden die UN als ineffektiv kritisiert und riskieren für zukünftige Krisen mitverantwortlich gemacht zu werden. Wird die UNMIN aufgelöst, heißt es, die UN zeigten mal wieder, dass sie an einem »Aufmerksamkeitsdefizitsyndrom« litten und keine Aufgabe ordentlich zu Ende führen könnten.

¹⁴ Prashant Jha, A Nepali Perspective on International Involvement in Nepal's Peace Process in: Sebastian von Einsiedel/David M. Malone/Suman Pradhan (Eds.), *Peacebuilding in Nepal* (im Erscheinen).

Aus dem Bereich der Vereinten Nationen

Politik und Sicherheit

Sicherheitsrat: Tätigkeit 2008

- Sudan höchste Priorität
- Piraterie am Horn von Afrika
- Uneinigkeit bei den Krisen in Georgien und Simbabwe

Katharina Höne

(Mit diesem Beitrag beginnt eine jährliche Berichterstattung über die Arbeit des Sicherheitsrats. Sie ergänzt die Übersichten zu den Dokumenten des Sicherheitsrats in jedem Heft.)

Trotz neuer Spannungen in Kenia und am Horn von Afrika sowie teilweise dramatischer Verhandlungen über die Krisen in Georgien und Simbabwe war die Arbeit des Sicherheitsrats im Jahr 2008 im Wesentlichen durch Kontinuität geprägt. Dies zeigte sich bei der Arbeit im Hinblick auf einzelne Konflikte wie auch auf seine themenbezogenen Beratungen. Im Jahr 2008 fanden 217 öffentliche Sitzungen und 153 informelle (nichtöffentliche) Konsultationen statt. Der Rat verabschiedete 64 Resolutionen und 48 Erklärungen des Präsidenten.

Resolutionen und Erklärungen des Präsidenten

Vom Sicherheitsrat behandelte Konflikte und Krisen

Zu den innerstaatlichen Krisen, die im Jahr 2008 auf der Agenda des Rates blieben oder neu hinzukamen, zählen die Krisen in Kenia, Myanmar und Simbabwe. Entscheidungen aus dem Jahr 2007, deren Überwachung und Durchführung nun im Vordergrund standen, beinhalteten den hybriden Einsatz der Afrikanischen Union und der Vereinten Nationen in Darfur (UNAMID, S/RES/1769), die Mission der Vereinten Nationen in der Zentralafrikanischen Republik und in Tschad (MINURCAT, S/RES/1778) und die durch den Sicherheitsrat autorisierte Mission der Afrikanischen Union in Somalia (AMI-

SOM, S/RES/1744). Der Rat befasste sich insbesondere mit der Förderung von vier politischen Abkommen: der Erklärung von Annapolis, dem Abkommen von Ouagadougou für Côte d'Ivoire, dem Umfassenden Friedensabkommen für Sudan und den Anfang 2008 in der Demokratischen Republik Kongo geschlossenen Vereinbarungen. Vom Sicherheitsrat verabschiedete Resolutionen betrafen folgende Konflikte, Post-Konflikt- oder für Frieden und Sicherheit relevante Situationen: Afghanistan, Äthiopien und Eritrea, Bosnien-Herzegowina, Burundi, Côte d'Ivoire, Georgien, die Region der Großen Seen, Haiti, Irak, Iran, Demokratische Republik Kongo, Liberia, Ruanda, Sierra Leone, Somalia, Sudan, Timor-Leste, Tschad und Zypern. Im Folgenden lohnt es, einige dieser Situationen näher zu betrachten (siehe auch weiter unten ›Länderbesuche‹).

Sudan blieb – wie auch schon im Jahr 2007 – für den Sicherheitsrat von höchster Priorität. Die Zahl der Resolutionen zu Sudan stieg von 14 im Vorjahr auf 28 an. Rückschläge bei der Umsetzung des Umfassenden Friedensabkommens zwischen Nord- und Südsudan und der Ausbruch neuer Kämpfe in der Region Abyei im Süden des Landes waren Gründe für die vermehrte Befassung des Rates mit dem Land. Eine Erklärung des Präsidenten (S/PRST/2008/21) rief erneut zur uneingeschränkten Zusammenarbeit mit dem Internationalen Strafgerichtshof (IStGH) auf. Auch die Frage eines Haftbefehls des IStGH gegen Präsident Omar al-Bashir wurde behandelt. Hier war die Frage, ob man dies mit einer Verlängerung des Mandats für UNAMID verbinden sollte. Resolution 1828 verlängert zwar das Mandat um ein Jahr, stellt aber nicht diese Verbindung her, weshalb sich die USA der Stimme enthielten (Pressemitteilung SC/9412). Das Mandat zur Überwachung der Einhaltung des Umfassenden Friedensabkommens für die UN-Mission in Sudan (UNMIS) wurde ebenfalls um ein Jahr verlängert (S/RES/1812).

Nach neuerlichen militärischen Offensiven im Osten der Demokratischen Republik **Kongo** im Herbst 2008 verabschiedete der Rat zwei Erklärungen des Präsidenten (S/PRST/2008/38 und /40), die die

Gewaltexzesse verurteilten und Besorgnis über die damit verbundene Verschlechterung der humanitären Lage äußern. Der Sicherheitsrat reagierte auf die erneut aufflammende Gewalt mit der Verlängerung des Mandats der Mission der Vereinten Nationen in Kongo (MONUC) sowie deren Neuausrichtung. Die wichtigsten Punkte des modifizierten Mandats sind: **1.** die Friedenstruppe soll sich auf die Region der Kivus im Osten konzentrieren; **2.** die Sicherheit von Zivilisten, humanitären Helfern und UN-Personal wird zum Hauptziel der Mission erklärt; **3.** um dies umsetzen zu können, werden bis zu 19 815 Soldaten und 760 Militärbeobachter bewilligt (S/RES/1843 und S/RES/1856).

Die Zahl der **Somalia** betreffenden Resolutionen hat sich im Vergleich zum Vorjahr auf zehn verdreifacht. Hauptgrund für den Anstieg war das Problem der Piraterie vor der somalischen Küste. Der Sicherheitsrat betrat mit seiner Resolution 1816 völkerrechtliches Neuland. Die Resolution autorisiert für eine Zeit von sechs Monaten Staaten, mit ihren Schiffen in die Hoheitsgewässer Somalias einzulaufen und Seeräuber mit allen völkerrechtlich zulässigen Maßnahmen zu bekämpfen. Im Dezember verlängerte der Rat diese Autorisierung (S/RES/1846) und erlaubte den Staaten zusätzlich, Einsätze vom Festland aus zu führen (S/RES/1851).

Für den **Nahost-Konflikt** war Resolution 1850 von großer Bedeutung. Ein Jahr nach der Konferenz von Annapolis verabschiedet, drückt sie Unterstützung für die Arbeit des Nahost-Quartetts und den Annapolis-Prozess aus, der als unumkehrbar bezeichnet wird. Als Reaktion auf die militärischen Auseinandersetzungen im Gaza-Streifen veröffentlichte der Sicherheitsrat zunächst eine Presseerklärung (SC/9559), in der die sofortige Beendigung aller Gewalt gefordert wird. Am Abend des 31. Dezembers berief er eine offene Sitzung ein (S/PV.6060), in der auch israelische und palästinensische Vertreter gehört wurden. Der Generalsekretär verurteilte die Raketenangriffe der palästinensischen Hamas wie auch die unverhältnismäßige Reaktion von israelischer Seite. Die Diskussion endete ohne Ergebnis.

Uneinigkeit bei der Konfliktbearbeitung

Gängige Praxis im Sicherheitsrat ist, möglichst alle Beschlüsse im Konsens zu treffen, um so die Chancen ihrer Umsetzung zu erhöhen; förmliche Abstimmungen waren im Jahr 2008 nur in vier Fällen nötig. Unter diesen vier Fällen war ein Resolutionsentwurf, der aufgrund eines Vetos nicht verabschiedet wurde. Trotz dieses Bekenntnisses zum Konsens gab es weitere Fälle, in denen die Uneinigkeit unter den 15 Mitgliedstaaten offen zutage trat. Besonders deutliche Beispiele waren die Beratungen zu dem Krieg in Georgien, der Unabhängigkeit Kosovos und der Situation in Simbabwe.

Der Krieg in **Georgien** im August 2008 führte zu einer ganzen Reihe von Beratungen, im Ergebnis konnte man sich jedoch nicht auf eine Resolution einigen. Ein französischer Textentwurf war von Russland abgelehnt worden, mit der Begründung, der Text gefährde den russischen ›Sechspunkte-Plan‹ (SC/9429).

Nach der Unabhängigkeitserklärung **Kosovos** im Februar 2008 stellte Generalsekretär Ban Ki-moon einen Bericht mit Vorschlägen zur Umstrukturierung der Übergangsverwaltungsmission der Vereinten Nationen in Kosovo (UNMIK) vor (S/2008/354 und SC/9366). Die Vorschläge wurden von amerikanischer Seite begrüßt, von Russland jedoch abgelehnt. Eine Resolution des Rates war zwar in diesem Fall nicht notwendig, doch der Rat war damit nicht in der Lage, sich mit einer Stimme zur notwendigen Umstrukturierung der UNMIK zu äußern.

Die innerstaatlichen Auseinandersetzungen nach der ersten Runde der Präsidentschaftswahlen in **Simbabwe** im März 2008 sind ein weiteres Beispiel für eine dichte Reihe von Beratungen im Rat, die jedoch ergebnislos blieben. Im Fall Simbawes kam es lediglich zu einer Erklärung des Präsidenten (S/PRST/2008/23). Bei der Abstimmung zu einem Resolutionsentwurf (S/2008/447, S/PV.5933 und SC/9396), der auch Zwangsmaßnahmen nach Kapitel VII beinhaltet hätte (Reisebeschränkungen und das Einfrieren ausländischer Konten), machten die ständigen Mitglieder China und Russland von ihrem Veto Gebrauch. Ferner gaben auch die nichtständigen Mitglieder Libyen, Vietnam und Südafrika ein negatives Votum ab. Von russischer und chinesischer

Seite wurde auf das Verbot der Einmischung in die inneren Angelegenheiten eines souveränen Staates verwiesen und betont, dass die dem Rat vorliegende Situation keine Gefahr für den internationalen oder regionalen Frieden und die Sicherheit darstelle (SC/8939).

Thematische und administrative Arbeit

Die Zahl der thematischen Resolutionen hat sich im Vergleich zum Vorjahr von fünf auf zwölf mehr als verdoppelt. Hierbei handelte es sich zum einen um fünf Resolutionen zur Verlängerung der Amtszeiten von ständigen und *Ad-litem*-Richtern an den Internationalen Strafgerichtshöfen für das ehemalige Jugoslawien und für Ruanda beziehungsweise zur Bereitstellung von weiteren *Ad-litem*-Richtern für beide Tribunale durch Ernennung des Generalsekretärs.

Die anderen thematischen Resolutionen des Rates beschäftigten sich mit Frauen und Frieden und Sicherheit, der Bedrohung von Frieden und Sicherheit durch terroristische Akte, der Kooperation mit Regionalorganisationen und der Nichtverbreitung von Massenvernichtungswaffen. Diese und weitere Themen wurden im Rahmen von Erklärungen des Präsidenten durch den Rat bearbeitet: Frieden und Sicherheit in Afrika, Kinder in bewaffneten Konflikten, die Rolle des Sicherheitsrats bei der Unterstützung der Reform des Sicherheitssektors, Friedenskonsolidierung, der Schutz von Zivilisten in bewaffneten Konflikten, Terrorismus als Bedrohung von Frieden und Sicherheit, Frauen und Frieden und Sicherheit und die Stärkung kollektiver Sicherheit im Rahmen allgemeiner Fragen der Abrüstung.

Drei dieser Themen sollen im Folgenden herausgegriffen werden: Terrorismus, Nichtverbreitung und Abrüstung. Der Sicherheitsrat verurteilte die terroristischen Anschläge in Somalia, Pakistan und Algerien. Eine Erklärung des Präsidenten am Ende des Jahres (S/PRST/2008/45) verurteilte terroristische Akte in ihrer Gesamtheit und rief zur Stärkung der bestehenden internationalen Mechanismen sowie zu engerer Kooperation auf.

Im Bereich Terrorismus und Nichtverbreitung ist vor allem Resolution 1810 hervorzuheben. Diese stärkt den so genannten 1540-Ausschuss des Sicherheitsrats, der die Einhaltung von Resolution 1540(2004) überprüft, welche Staaten nach Kapitel

VII dazu verpflichtet, die Entwicklung oder Verbreitung von nuklearen, chemischen und biologischen Waffen durch nichtstaatliche Akteure zu unterbinden oder zu verhindern. Resolution 1810 verlängert das Mandat des Ausschusses bis zum 25. April 2011, ruft die Staaten zu uneingeschränkter Zusammenarbeit auf und gibt einen umfassenden Bericht zum Stand der Umsetzung der Resolution 1540 in Auftrag.

Allgemeine Fragen der Abrüstung waren zum ersten Mal im neuen Jahrhundert Gegenstand der Arbeit des Rates. In einer Erklärung des Präsidenten (S/PRST/2008/43) wurde die Bedeutung von Abrüstung für Frieden und Sicherheit hervorgehoben. Dem vorausgegangen war ein Konzeptpapier der costa-ricanischen Präsidentschaft, das die Beschäftigung des Rates mit diesem Thema mit Verweis auf Art. 26 der UN-Charta begründete und die Staaten dazu aufrief, ihre militärischen Ausgaben zu reduzieren und mehr Mittel in die soziale und wirtschaftliche Entwicklung ihrer Länder zu investieren (S/2008/697). In der anschließenden offenen Debatte (S/PV.6017) wurde jedoch deutlich, dass dieses Thema im Spannungsfeld der Zuständigkeiten zwischen Sicherheitsrat und Generalversammlung steht.

Länderbesuche

Ein zusätzliches Arbeitsinstrument des Sicherheitsrats sind Besuche einiger seiner Mitglieder in Länder oder Regionen, die vom Rat behandelt werden. Der Durchschnitt der letzten zehn Jahre liegt bei knapp drei Besuchen pro Jahr. Im Jahr 2008 entsandte der Sicherheitsrat zwei Missionen, die nicht zuletzt auch inhaltliche Schwerpunkte widerspiegeln. Im Mai und Juni besuchte eine Delegation des Rates die fünf afrikanischen Staaten Sudan, Dschibuti, Tschad, Demokratische Republik Kongo und Côte d'Ivoire (SC/9363 und S/2008/460). Mit jeweils unterschiedlichen Schwerpunkten waren die Ziele dieser Besuche, politische Einigungsprozesse zu unterstützen, den Einsatz der UN-Truppen vor Ort zu begutachten und die Kooperation mit den verschiedenen Organisationen des UN-Systems anzumahnen. In **Sudan** trafen sich Vertreter des Sicherheitsrats mit Präsident al-Bashir und Mitgliedern der Regierung. Schwerpunkte waren das Umfassende Friedensabkommen sowie die Kooperation der Behör-

den mit UNAMID und dem IStGH. Die Delegation kam bei ihrem Besuch in Darfur zu dem Ergebnis, dass die humanitäre Situation sich verschlechtert hatte. In **Dschibuti** trafen sich Mitglieder des Rates mit Vertretern der somalischen Übergangsregierung und der Opposition. Ziel war, den politischen Prozess voranzutreiben und die kritische Frage der Präsenz äthiopischer Truppen in Somalia anzusprechen. In **Tschad** trafen sich Ratsmitglieder mit Vertretern der mittlerweile beendeten Militärmission der Europäischen Union in Tschad und der Zentralafrikanischen Republik (EUFOR Chad/CAR) sowie mit Vertretern der MINURCAT. Ferner besuchten sie ein Flüchtlingslager in der Nähe der Grenze zu Sudan. Die vollständige Entsendung der für MINURCAT bewilligten Soldaten und Zivilkräfte wurde angemahnt und die Sicherheitslage der Flüchtlinge als besorgniserregend beschrieben. In **Kongo** trafen sich Sicherheitsratsmitglieder mit Vertretern der MONUC, anderen UN-Mitarbeitern, Vertretern der Regierung, politischer Gruppen und der Zivilgesellschaft. Kritische Punkte waren die Kooperation mit den Vereinten Nationen, Nachforschungen des IStGH in Bezug auf Kriegsverbrechen und die Situation in den Flüchtlingslagern. Hauptziel des Besuchs von **Côte d'Ivoire** war die Förderung des Abkommens von Ouagadougou. Bei der Vorbereitung der Präsidentschaftswahlen wurden Fortschritte festgestellt, im Bereich Entwaffnung, Demobilisierung und Reintegration jedoch nicht.

Im November besuchte eine Delegation des Sicherheitsrats **Afghanistan** (S/2008/782). Dies war der dritte Besuch seit 2002. Aufgrund der gefährdeten Sicherheitslage besuchte die Gruppe nur Kabul und Herat. Sie traf sich mit zahlreichen relevanten innenpolitischen und internationalen Akteuren, etwa mit dem afghanischen Präsidenten Hamid Karsai und dem Sondergesandten des Generalsekretärs Kai Eide. Der Missionsbericht nennt insgesamt fünf positive Entwicklungen in Afghanistan, darunter die deutliche Verbesserung der Beziehungen zu Pakistan, der Rückgang des Opiumanbaus und die Verbesserung subnationaler Regierungsstrukturen. Der Bericht betont die wichtige Rolle der UN und vor allem die Koordinierungsfunktion der Unterstützungsmission der Vereinten Nationen in Afghanistan (UNAMA). Bei den Menschenrechten

seien Fortschritte seit 2001 erkennbar, aber die Gefahr der Umkehrung dieses Trends, insbesondere in Bezug auf die freie Meinungsäußerung, sei gegeben (S/2008/782, Abs. 53). Angesichts der gestiegenen Zahl der gewaltsamen Zwischenfälle ist eine wichtige Schlussfolgerung des Berichts, dass sich Afghanistan zwar einer komplexer werdenden Sicherheitslage gegenüber sieht, man jedoch nicht von einer Sicherheitskrise sprechen kann (S/2008/782, Abs. 46).

Quellen: Report of the Security Council, 1 August 2007 – 31 July 2008, General Assembly, Official Records, Sixty-third Session, Supplement No. 2, United Nations, New York 2008, UN Doc. A/63/2(SUPP), http://www.un.org/Docs/sc/annua108_toc.htm; Security Council Round-up 2008, Department of Public Information, United Nations, New York 2009, <http://www.un.org/geninfo/faq/briefingpapers/securitycouncilroundup2008.pdf>; Allgemeine Informationen: Security Council Report: <http://www.securitycouncilreport.org>

Sozialfragen und Menschenrechte

Ausschuss gegen Folter: 40. und 41. Tagung 2008

- Immer noch systematische Folter
- Bedenkliche rechtliche Grauzonen bei der Terrorismusbekämpfung
- Unterausschuss legt ersten Jahresbericht vor

Jelena Bäumler

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Friederike Bredt, Ausschuss gegen Folter, 38. und 39. Tagung 2007, VN, 2/2009, S. 85f., fort.)

Das **Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe** (kurz: **Anti-Folter-Konvention**) zählte Ende der 41. Tagung (November 2008) unverändert zum Vorjahr 145 Vertragsstaaten. 56 davon haben die Kompetenzen des **Ausschusses gegen Folter (CAT)** sowohl nach Art. 21 als auch Art. 22 der Konvention anerkannt. Weitere vier Staaten ha-

ben die Kompetenz ausschließlich nach Art. 21 und weitere acht Staaten ausschließlich die nach Art. 22. anerkannt. Art. 21 erlaubt es dem CAT, Staatenbeschwerden entgegenzunehmen; Art. 22 befugt ihn, Individualbeschwerden entgegenzunehmen.

Der aufgrund des Fakultativprotokolls eingerichtete **Unterausschuss zur Verhütung von Folter (SPT)**, bestehend aus zehn Experten, ist befugt, in den – bislang 37 – Vertragsstaaten des Protokolls Haftanstalten, geschlossene Abteilungen psychiatrischer Kliniken, Transitzone an Flughäfen und ähnliches zu besuchen und vertrauliche Empfehlungen abzugeben. In seinem ersten Jahresbericht stellte der SPT allgemein seine Arbeit vor und berichte über die ersten beiden Staatenbesuche in Benin und Mexiko. Die Mitglieder des SPT hatten sich vor allem auf Präventionsmaßnahmen und den Schutz von Personen in Haftverhältnissen konzentriert. Sie hatten Recherchen angestellt sowie Gespräche mit Beamten, Häftlingen, Vertretern von Menschenrechtsorganisationen und der Zivilgesellschaft geführt. Im Bericht kritisierte der SPT, dass die meisten Staaten ihrer Verpflichtung, nationale Präventionsmechanismen einzurichten, noch nicht nachgekommen seien, obwohl das Fakultativprotokoll die Umsetzung dieser Vorgaben innerhalb eines Jahres vorschreibt. Außerdem wurde auf die verbesserte Zusammenarbeit zwischen dem SPT und anderen UN-Einrichtungen, internationalen Organisationen und der Zivilgesellschaft hingewiesen.

Bezüglich der Individualbeschwerden ist festzuhalten, dass beim CAT seit 1989 insgesamt 384 Beschwerden eingegangen sind. Diese betrafen insgesamt 29 Staaten, wobei der Ausschuss in 158 Fällen eine Entscheidung getroffen hat und in 48 Fällen eine Verletzung festgestellt hat. Auch bei den im Jahr 2008 behandelten Beschwerden wurden Verstöße gegen das Folterverbot festgestellt. Alle Beschwerden jedoch, die sich auf Art. 3 der Anti-Folter-Konvention (Auslieferungsverbot) stützten, führten nicht zum Erfolg, da die Beschwerdeführer nicht ausreichend nachweisen konnten, dass ihnen in den jeweiligen Ländern tatsächlich Folter drohte.

Der CAT hielt im Jahr 2008 zwei turnusgemäße Tagungen ab (28.4.–16.5. und 3.–21.11.2008). Er behandelte insgesamt 15 Staatenberichte.

40. Tagung

Der CAT begrüßte die Entscheidung **Australiens**, sich gegenüber den Aborigines und den ›Torres Strait Islanders‹ für seine Politik in der Vergangenheit zu entschuldigen. Sie hatte dazu geführt, dass Kinder von ihren Familien getrennt wurden. Als bedenklich sah das Gremium die Ausweitung der Kompetenzen der ›Australian Security Intelligence Organisation‹ durch Gesetze zur Bekämpfung des Terrorismus an, da diese Kompetenzen nicht der vollen richterlichen Kontrolle unterlägen. Besorgniserregend seien auch die überfüllten Gefängnisse, die überproportional vielen indigenen Australier unter den Insassen und Berichte von Todesfällen indigener Häftlinge, die nicht aufgeklärt würden.

Schweden hat das Fakultativprotokoll zum Übereinkommen gegen Folter ratifiziert. Der Ausschuss nahm darüber hinaus positiv zur Kenntnis, dass in **Schweden** am 1. April 2008 gesetzliche Regelungen in Kraft getreten sind, mit denen grundsätzliche Verfahrensrechte besser abgesichert werden. Der CAT kritisierte jedoch, dass auch nach diesen Regeln ein Pflichtverteidiger erst dann bestellt wird, wenn eine festgenommene Person als Verdächtiger behandelt wird.

Der Ausschuss merkte positiv an, dass **Algerien** durch Änderungen des Strafgesetzbuchs Folter kriminalisiert hat. Zu Bedenken gaben die Experten jedoch, dass die weite Definition von Terrorismus in Art. 87 des algerischen Strafgesetzbuchs dazu führen könnte, dass auch Personen, die keine terroristischen Akte begangen haben, bestimmten Behandlungen und Methoden unterzogen werden, die gegen die Konvention verstoßen könnten. Der Ausschuss merkte weiterhin an, dass die Algerische Charta für Nationale Versöhnung und Amnestie für Mitglieder bewaffneter Gruppierungen und Amtsträger die Möglichkeit einer Amnestie vorsehen würde. Der Ausschuss empfahl der Regierung, die entsprechenden Artikel der Charta zu ändern, um sicherzustellen, dass die Amnestie nicht für Fälle von Folter gilt.

Der Ausschuss begrüßte, dass **Costa Rica** das Fakultativprotokoll zum Übereinkommen gegen Folter und das Römische Statut des Internationalen Strafgerichtshofs ratifiziert hat. Als bedenklich empfanden die Sachverständigen die Befugnis der Einwanderungsbehörde, irregu-

läre Migranten, die in einer Zone von bis zu 50 Kilometern hinter der Landesgrenze aufgegriffen würden, ohne ordentliches Verwaltungsverfahren abschieben zu können. Dadurch könne der Grundsatz des ›Non-refoulement‹ verletzt werden, welcher die Ausweisung in einen anderen Staat verbietet, wenn stichhaltige Gründe für die Annahme bestehen, dass dort Folter droht.

Der CAT würdigte, dass **Indonesien** seiner Aufforderung gefolgt ist und einen Besuch des UN-Sonderberichterstatters über Folter im November 2007 zugelassen hat. Große Sorge bereiteten dem Ausschuss zahlreiche Beschwerden über andauernde und systematische Folter von Verdächtigen in Polizeigewahrsam. Der CAT forderte Indonesien auf, eine unabhängige und mit ausreichenden Mitteln und Kompetenzen ausgestattete Institution zur Überwachung aller Haftanstalten zu schaffen und keine Amnestieregeln für Folterer, Kriegsverbrecher oder Verbrecher gegen die Menschlichkeit vorzusehen.

Der Ausschuss würdigte, dass in **Mazedonien** im Jahr 2004 Folter als Verbrechen in das Strafgesetzbuch aufgenommen wurde. Er kritisierte jedoch, dass der Strafrahmen nur bei ein bis fünf Jahren liegt. Der CAT forderte Mazedonien auf, mehr Details über die Auslieferung von Khalid Al-Masri an die CIA im Jahre 2004 zu übermitteln und Informationen darüber zu geben, ob Al-Masri, da er in Mazedonien verhaftet worden war, vor einem mazedonischen Gericht Schadensersatz einklagen könne.

Bei **Sambias** zweitem Bericht begrüßten die Sachverständigen die Ratifizierung des Römischen Statuts im Jahr 2002. Kritisiert wurde, wie auch schon beim vorherigen Bericht, dass die Anti-Folter-Konvention bisher nicht in innerstaatliches Recht umgesetzt ist, das Strafgesetzbuch keinen ausdrücklichen Straftatbestand gegen Folter vorsieht und die strafrechtliche Verantwortlichkeit mit dem Alter von acht Jahren beginnt. Im Hinblick auf die Todesstrafe wurde festgehalten, dass sich derzeit 200 Personen im Todestrakt befinden. Eine davon befand sich seit 27 Jahren dort, was die Experten als unmenschliche Behandlung, nahe am Tatbestand der Folter, ansahen.

Der Ausschuss würdigte bei **Islands** drittem Bericht, dass keine Fälle von Folter bekannt seien. Jedoch wurde, wie schon

beim letzten Bericht, darauf hingewiesen, dass die Definition von Folter in das isländische Strafgesetzbuch aufgenommen werden sollte. Auch sollte eine unabhängige Beschwerdestelle eingerichtet werden, der es erlaubt ist, Gefängnisse und Insassen zu besuchen.

41. Tagung

Der Ausschuss begrüßte bei **Litauens** Bericht, dass die Definition von Folter, ebenso wie die Definitionen von unmenschlicher Behandlung und Völkermord, in das litauische Strafgesetzbuch aufgenommen wurden und Schadensersatzklagen für rechtswidriges Verhalten von Beamten nun vorgesehen sind. Kritisiert wurden jedoch die überfüllten Gefängnisse, die teilweise lange Untersuchungshaft sowie Berichte über Misshandlungen und Diskriminierungen ethnischer Minderheiten, insbesondere der Roma.

Der Ausschuss hob positiv hervor, dass **Serbien** im September 2006 das Fakultativprotokoll zur Anti-Folter-Konvention ratifiziert hat. Aus dem Erstbericht Serbiens geht weiterhin hervor, dass im November 2006 eine Verfassung verabschiedet wurde, die garantiert, dass niemand der Folter oder der grausamen und unmenschlichen Behandlung ausgesetzt werden darf. Bedenken wurden von den Sachverständigen jedoch im Hinblick auf die überfüllten und baufälligen Gefängnisse und die langen Gerichtsverfahren geäußert. Der Ausschuss empfahl Serbien, die Berichte zu untersuchen, die auf Folter in verschiedenen Einrichtungen bei Personen mit Behinderungen vorlagen.

Kasachstan wies daraufhin, neue Vorschriften zur Verbesserung der Umsetzung der Anti-Folter-Konvention eingeführt zu haben, beispielsweise dass die Haft nun von einem Richter angeordnet werden muss. Der Ausschuss begrüßte Schritte in Richtung der Abschaffung der Todesstrafe und die Ratifizierung des Fakultativprotokolls zur Konvention. Kritisiert wurde jedoch die Praxis, wonach Gefangene erst nach der Registrierung das Recht erhalten, einen Anwalt und Familienangehörige zu kontaktieren und dieses Recht in ›besonderen Situationen‹ sogar ausgesetzt werden kann.

Bezüglich des Berichts der **Volksrepublik China** (einschließlich Hongkong und Macao) wurde vom Ausschuss begrüßt, dass das Land nun klare Regeln für die

Haftdauer in Strafverfahren eingeführt hat, die Gefängnisse videoüberwacht sind und Verfahren gegen der Folter verdächtige Beamte eingeleitet werden. Die Experten wiesen jedoch darauf hin, dass ein erhebliches Defizit bestünde bezüglich bestimmter Angaben im Zusammenhang mit den Ausschreitungen in Lhasa (Tibet) des Jahres 2008. China wurde unter anderem nahegelegt, allen Personen, die im Zusammenhang mit den Ausschreitungen festgenommen wurden, Zugang zu einem unabhängigen Anwalt und unabhängigen medizinischen Untersuchungen zu ermöglichen. Darüber hinaus ist Folter in China nach Angaben des Sonderberichterstatters über Folter immer noch weit verbreitet. Auch eine Vielzahl von Beschwerden, die den CAT erreichten, wie beispielsweise Folter, erzwungenes Nacktsein, Vergewaltigungen und Fälle von massiven Misshandlungen, bereiteten dem Ausschuss große Sorgen.

In seinem Erstbericht stellte **Montenegro** die Neuerungen vor, die zum Schutz der Menschenrechte eingeführt wurden. So schreibe die Verfassung nun fest, dass niemand der Folter oder unmenschlicher Behandlung ausgesetzt werden darf. Der Ausschuss kritisierte jedoch, dass in der Definition von Folter nicht auf den Aspekt der psychischen Folter eingegangen wird. Bedenken wurden in Bezug auf die Behandlung von Flüchtlingen, insbesondere von Roma; sie sollten einen eindeutigen Status zugewiesen bekommen und besser geschützt werden.

Der zweite Bericht **Belgiens** wies auf die Verbesserungen zum Schutz grundlegender Rechte und Freiheiten hin. Der CAT lobte, dass nun eine Berufung auf Notstand für die Rechtfertigung von Folter möglich ist. Trotz der positiven Erwähnung über die Verabschiedung von Mindeststandards für Gefängnisse, bemängelte der Ausschuss den schlechten Zustand vieler Haftanstalten und die dort herrschende Gewalt. Als problematisch wurde angesehen, dass Personen aus Gründen der nationalen Sicherheit auf unbestimmte Zeit festgehalten werden können.

Kenias zweiter Bericht wurde vom Ausschuss im Hinblick auf die Schließung der berüchtigten ›Nyayo House‹-Folterkammer gelobt, wo jahrelang viele politische Gefangene gefoltert worden waren. Begrüßt wurde ferner, dass ein rechtlich verwertbares Geständnis nur noch vor

einem Richter, Verwaltungsbeamten oder einem Kriminalkommissar in Anwesenheit einer weiteren Person, die vom Angeklagten ausgewählt wurde, abgegeben werden kann. Beunruhigt zeigte sich der Ausschuss jedoch über zahlreiche Informationen, denen zufolge Folter und Misshandlungen in kenianischen Polizeistellen immer noch systematisch und weit verbreitet seien.

Umwelt

WMO:

Dritte Weltklimakonferenz 2009

- Schaffung eines globalen Rahmens für Klimadienstleistungen beschlossen

Martin Visbeck

So global und vielschichtig wie der Klimawandel, so facettenreich war die Liste der Teilnehmer der **Dritten Weltklimakonferenz (World Climate Conference – WCC-3)** vom 31. August bis zum 4. September 2009 in Genf. Der Einladung der **Weltorganisation für Meteorologie (WMO)** in Vertretung für den gesamten UN-Klimabereich waren über 2500 Wissenschaftler, Entscheidungsträger und Politiker aus aller Welt gefolgt. Sie sollten gemeinsam einen internationalen Rahmen für den Austausch von Klimainformationen diskutieren als Basis für Klimaprognosen, der Bewertung von Klimarisiken und Anpassungsmöglichkeiten an den Klimawandel sowie dessen Umsetzung beschließen.

Die Vorläuferkonferenzen

Die ersten beiden Weltklimakonferenzen in den Jahren 1979 und 1990 schufen mit der Einrichtung von internationalen Programmen und Rahmenvereinbarungen die Grundlage, um wissenschaftliche und politische Aktivitäten für den weltweiten Umgang mit dem Klimawandel auf den Weg zu bringen. So wurden auf der ersten Weltklimakonferenz 1979 das Weltklimaprogramm und das Weltklimaforschungsprogramm eingerichtet. Die erste Weltklimakonferenz bereitete auch den Weg für das 1988 eingerichtete ›Intergovernmental Pa-

nel on Climate Change‹ (IPCC). Die vom IPCC herausgegebenen Klimazustandsberichte bilden heute eine solide Wissensgrundlage für Diskussionen und Maßnahmen zum Umgang mit dem Klimawandel.

Die Zweite Weltklimakonferenz im Jahr 1990 etablierte das Konzept eines weltumspannenden Beobachtungsnetzwerks (Global Climate Observing System – GCOS) als entscheidende wissenschaftliche Datengrundlage für die Dokumentation des Klimawandels und für die genauere Berechnung und Darstellung von Klimaszenarien. Das globale Datennetz ist bis heute erst halb so groß wie vom GCOS gefordert und trotzdem eines der wichtigsten Grundlagen für die Klimarahmenkonvention der Vereinten Nationen (UNFCCC), deren Schaffung auf der WCC-2 beschlossen wurde.

Die Dritte Weltklimakonferenz

Aufbauend auf den beiden Vorläuferkonferenzen organisierte die WMO, gemeinsam mit anderen klimarelevanten UN-Einrichtungen und deren Partnern, die WCC-3. Ziel der Konferenz war, einen Rahmen zu schaffen, der es allen Gesellschafts- und Wirtschaftssektoren erlaubt, Klimarisiken zu minimieren, die Nahrungsmittelversorgung zu verbessern und Anpassungsmaßnahmen an Klimaschwankungen und -veränderungen zu ergreifen. Die WCC-3 trug damit zum Erreichen der Millenniums-Entwicklungsziele der Vereinten Nationen und der Ziele der Klimarahmenkonvention bei.

Die einwöchige Konferenz bestand aus einem dreitägigen Konferenzabschnitt für Wissenschaftler, Anwender und Klimadienstleister (expert segment) und einem zweitägigen Abschnitt für hochrangige Vertreter aus der Politik (high-level segment). Die über 1500 Teilnehmer des Wissenschaftsteils diskutierten über die Anforderungen der Nutzer an Klimainformationen und die wissenschaftlichen Grundlagen für deren Bereitstellung. Die Ergebnisse dieses Expertentreffens, zusammengefasst im ›Conference Statement‹, wurden anschließend den Teilnehmern des politischen Teiles der Konferenz vorgestellt. Staatschefs, Minister und hochrangige Vertreter von 163 Ländern unterstrichen während der folgenden zwei Tage die Bedeutung dieser Empfehlungen für ihr Land oder ihre Organisation und verabschiedeten eine Ministererklärung (High-level De-

claration), die den Weg für weitere Schritte in Richtung Umsetzung des globalen Rahmens für Klimadienstleistungen weisen soll.

Die Diskussion

Entscheidungsträger vieler vom Klima beeinflusster Bereiche sind zunehmend über die Risiken des Klimawandels beunruhigt oder bereits von Klimaschwankungen direkt betroffen. Derzeit sind die Möglichkeiten, verfügbare Klimainformationen richtig zu interpretieren und daraus Handlungsempfehlungen abzuleiten auf globaler Ebene unzureichend entwickelt. Es gibt aber in einigen Regionen und Staaten bereits gut funktionierende Pilotprojekte, in denen entscheidungsrelevante Informationen schnell zur Verfügung gestellt werden. Diese Informationen sollen in Zukunft allen Staaten und Regionen zur Verfügung stehen. Dazu müsste man sich darauf verständigen, die Beobachtungsbasis global zu verbessern, die Klimaforschung auszuweiten, Klimainformationsdienstleistungen zu etablieren und vor allem den Dialog zwischen denen, die Klimainformationen generieren, und denen, die Klimainformationen nutzen wollen, zu vertiefen. Ferner gibt es in vielen Ländern nicht genügend Ressourcen, um diese Entwicklungen voranzubringen.

Auf der WCC-3 wurde beschlossen, einen solchen globalen Rahmen für Klimadienstleistungen (Global Framework for Climate Services – GFCS) einzurichten. Der GFCS soll allen Ländern den Zugang zu Informationen und Vorhersagen für die Klimaentwicklung ermöglichen – von der kommenden Saison über die nächsten Jahrzehnte bis hin zum längerfristigen Klimawandel. Im Gegenzug wird von allen Staaten erwartet, dass sie die dafür nötigen Informationen untereinander austauschen.

Die Ergebnisse

Wichtigstes Dokument der WCC-3 ist die sechs Absätze kurze Ministererklärung. Sie bestimmt, dass der GFCS eingerichtet werden soll. Damit folgten die Vertreter des »high-level segments« den Empfehlungen der Experten. Ziel dieses Klimadienstleistungssystems ist, »Anpassungen an den Klimawandel und ein optimiertes Management von Klimarisiken zu ermöglichen, indem wissenschaftlich fundierte Klimainformationen und -vorhersagen auf allen Ebenen in politische und praktische

Entscheidungsprozesse einbezogen werden« (Concept Note, WCC-3 International Organizing Committee).

Der GFCS beinhaltet vier Hauptkomponenten:

1. Ausweitung der Beobachtungsnetzwerke sowohl von klimarelevanten Parametern als auch von für die Risikobegrenzung notwendigen Gesellschaftsparametern;
2. Ausweitung der Klimaforschung und -modellierung sowie insbesondere eine engere Zusammenarbeit zwischen allen klimarelevanten Disziplinen und Programmen;
3. Auf- und Ausbau nationaler, regionaler und globaler Informationssysteme für Klimadienstleistungen sowie
4. Aufbau eines Programms zur Förderung der gemeinsamen Entwicklung von Klimadienstleistungen und -anwendungen zwischen Nutzern und Anbietern.

Die ersten beiden Bereiche sind international bereits etabliert, müssen aber noch deutlich weiter ausgebaut werden. Die beiden anderen Bereiche sind auf der internationalen Ebene im Wesentlichen neue Elemente. Als letzter wichtiger Punkt müssen Infrastruktur sowie Nord-Süd- und Süd-Süd-Partnerschaften in den Entwicklungsländern konsequent ausgebaut werden.

Die Umsetzung des GFCS erfordert eine enge Zusammenarbeit und tragfähige Partnerschaften. Alle müssen zum Erfolg des GFCS beitragen: nationale und lokale Regierungsbehörden, die Zivilgesellschaft, der Privatsektor, Universitäten und Forschungseinrichtungen. Der GFCS wird hierbei vom gesamten UN-System unterstützt. Die finanzielle Unterstützung des GFCS muss durch eine Vielzahl von Mechanismen gesichert werden. Entwicklungs- und Industrieländer müssen spezifische Verpflichtungen für die Arbeit angemessener nationaler und regionaler Institutionen eingehen. Die Entwicklungsländer, als Anbieter und Nutzer der Klimadienstleistungen, sollten hierbei von den Industrieländern unterstützt werden.

Positive Signale für Kopenhagen

Die WCC-3 hat gezeigt, dass es bei vielen Fragen zum Thema Klima auch international große Einigkeit besteht. Alle 163 anwesenden Staaten haben die Bedeutung eines verbesserten Informationsaus-

tauschs unterstrichen und signalisiert, hier auch nennenswerte Beiträge zu leisten. Sie gibt mit dem klaren Votum für die Einrichtung eines globalen Rahmens für Klimadienstleistungen der 15. Vertragsstaatenkonferenz der Klimarahmenkonvention in Kopenhagen einen entscheidenden Impuls. Zur Einrichtung und Weiterentwicklung des Rahmens soll auf einem Treffen der WMO-Mitgliedstaaten Ende Dezember 2009 eine hochrangige Arbeitsgruppe unabhängiger Berater, unterstützt durch Experten, eingesetzt werden. Innerhalb eines Jahres soll die Arbeitsgruppe einen Aktions- und einen Zeitplan sowie messbare Indikatoren für die Umsetzung des GFCS entwickeln und die Vereinten Nationen, Regierungen und andere relevante Institutionen über die nächsten Schritte informieren. Auf dem kommenden Meteorologischen Weltkongress der WMO im Jahr 2011 soll dann über die Verabschiedung des Rahmens, soweit es die WMO betrifft, entschieden werden.

Die WCC-3 hat zudem auf eindrucksvolle Weise belegt, dass aktuelle Klimainformationen für alle Betroffenen ein wichtiges Anliegen sind. Solide Informationen sind unabdingbare Grundlage für nachhaltige Entscheidungen. Es wurde auch klar, dass jene Regionen, die schon heute ein wissenschaftsbasiertes Klimarisikomanagement für natürliche Klimaschwankungen eingerichtet haben, auch in der frühen Phase der Anpassung an den Klimawandel es leichter haben werden, als solche, die bei jeder Art von Klimaveränderung vor massive soziale und finanzielle Probleme gestellt werden. Ein flexibles und breit angelegtes Klimarisikomanagement hilft den Menschen heute, mit Klimaschwankungen besser umzugehen, und es hilft ihnen auch in 50 Jahren, sich an die unvermeidbaren Folgen des Klimawandels anzupassen. Dies sind gute Nachrichten von den UN zum Thema Klima. Spannend wird es bei der Ausgestaltung der Finanzierung: Die Entwicklungsländer erklärten eindeutig ihr großes Interesse an der Aktivität, machten aber auch klar, dass die Kosten dafür von Ihnen nicht alleine getragen werden können. Hier wird ein signifikanter Nord-Süd Finanzausgleich erwartet.

Weitere Informationen zur Dritten Weltklimakonferenz (WCC-3), wie die Ministererklärung und das »Conference Statement«, sind zu finden unter: <http://www.wmo.int/wcc3/>

Generalsekretäre im Wandel

Jost Delbrück

Das Amt des UN-Generalsekretärs und das Generalsekretariat sind in der Vergangenheit wiederholt Gegenstand wissenschaftlicher Untersuchungen gewesen: sei es in Monografien, sei es in Beiträgen in Charta-Kommentaren und Handbüchern. Mit seinem als Dissertation an der juristischen Fakultät der Technischen Universität Dresden eingereichten Buch über den ›Wandel der Funktionen des UN-Generalsekretärs‹ geht Jan Conrady einen anderen Weg. Obwohl er darauf hinweist, dass das Amt des Generalsekretärs von der Persönlichkeit des jeweiligen Inhabers geprägt wird, steht »im Vordergrund der Untersuchung ... stets das Amt als solches und weniger die jeweiligen Amtsinhaber« (S. 20). Dieser plausible Forschungsansatz erlaubt dem Autor zweierlei: Erstens kann er so den offensichtlichen Wandel der Funktionen des Generalsekretärs in den weiteren Kontext des sich seit Gründung der UN tiefgreifenden Wandels der politischen Umwelt stellen; zweitens wird ihm ermöglicht, die damit eng zusammenhängenden Veränderungen im Verhältnis der Hauptorgane der Organisation zueinander herauszuarbeiten. Dies gilt insbesondere für die verschiedenen Ansätze zur Reform der UN, die zum Teil erheblichen Einfluss auf das Amt des Generalsekretärs hatten.

Die Arbeit ist in sechs Teile gegliedert: der knappen Einleitung (A.) folgt eine Darstellung der wesentlichen, vor allem historischen Grundlagen des Amtes (B.). Danach werden ausführlich seine Aufgaben und ihre rechtlichen Grundlagen behandelt. Dazu zählen: Personalverwaltung, Repräsentation, intra-institutionelle Koordinations- und Berichtstätigkeit, Aufgaben im Bereich der Finanzverwaltung, inter-institutionelle Koordinierung, Depositartätigkeit, operative Aufgaben und das Initiativrecht (C.) Im folgenden Teil untersucht Conrady, wie sich das Amtsverständnis der Generalsekretäre gewandelt hat. Dabei wird überzeugend dargelegt, wie die Generalsekretäre »zunehmend (selbst-) bewusster ihr politisches Mandat angenommen und somit zu einer dynamischen Weiterentwicklung des Amtes beigetragen haben« (D.). Im umfangreichen Teil E. werden dann eingehend die Auswirkungen des Reformprozesses der Vereinten Nationen auf die Funktionen des Generalsekretärs analysiert. Den Abschluss bildet Teil F., in dem der Autor die Implikationen des Funktionswandels des Generalsekretärs aufzeigt. Auf zwei Schwerpunkte der insgesamt äußerst gründlich recherchierten Arbeit soll im Folgenden näher eingegangen werden: zum einen auf den Wandel des Amts-

verständnisses, den der Autor anhand einer sorgfältigen Auswertung der von den Generalsekretären vorgelegten Jahresberichte vornimmt, und zum andern auf die Auswirkungen des Reformprozesses der Vereinten Nationen auf die Funktionen des Generalsekretärs.

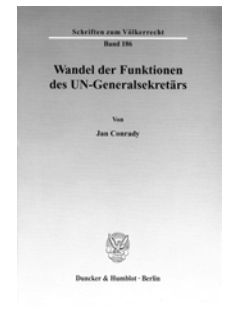
Der Autor kann für seine Untersuchung des Wandels des Amtsverständnisses auf die Jahresberichte der ersten sieben Generalsekretäre (Trygve Lie bis Kofi Annan) zurückgreifen. Er beschränkt sich auf wenige persönliche Daten sowie Angaben zum beruflichen Werdegang der Generalsekretäre, um dann ihre Sicht der Rolle der Vereinten Nationen, ihr Amtsverständnis und das Verhältnis zwischen administrativen und politischen Funktionen zu umreißen. Jede Einzeluntersuchung schließt mit einer kritischen Würdigung. Diese etwas schematische Darstellungsweise hat den Vorzug, dass der Leser nicht nur ohne Mühe die Positionen und persönlichen Prägungen der Generalsekretäre vergleichen, sondern zugleich auch den Wandel der Funktionen des Amtes über den Zeitraum von 1945 bis 2006 erfassen kann.

Als Fazit dieser Untersuchung hebt der Autor vier Punkte hervor:

1. Die Generalsekretäre »stellen die Organisation als ein Instrument der Mitgliedstaaten dar, das einerseits in der Charta eine vom politischen Interesse der Staaten *unabhängige* Rechtsgrundlage besitzt, dessen Wirksamkeit andererseits jedoch vom *politischen Willen* der Mitgliedstaaten abhängt, von diesem Instrument Gebrauch zu machen« (S.149f., Hervorhebung durch Rezensenten).

2. Während in den ersten Jahren nach der Gründung der Organisation die von den damaligen Generalsekretären für die Wirksamkeit der Organisation für dringend erforderlich gehaltene Universalität der Mitgliedschaft im Vordergrund stand, so bezieht sich der Begriff der Universalität nach Erreichen dieses Zieles auf die von den Vereinten Nationen zu behandelnden Themen. Damit erhielt die Arbeit der Organisation eine Dynamik, die zu einer kontinuierlichen Erweiterung ihres Aufgabenspektrums führte und zugleich die Interdependenz der verschiedenen Arbeitsbereiche verdeutlichte.

3. Die Jahresberichte verdeutlichen den Wandel der Funktionen des Amtes äußerlich dadurch, dass sie – ursprünglich als Tätigkeitsberichte konzipiert – in zunehmenden Maße zur Vorstellung des Arbeitsprogramms der jeweiligen Generalsekretäre umgestaltet wurden. Die Jahresberichte der neuen Art wur-



Jan Conrady

Wandel der Funktionen des UN-Generalsekretärs

Schriften zum Völkerrecht, Band 186
Berlin: Duncker & Humblot 2009
315 S., 74,00 Euro

den so zu einem Instrument der Generalsekretäre, zum Beispiel die Generalversammlung mit drängenden Problemen zu befassen. Diese Entwicklung unterstreicht die politische Aufwertung des Amtes, die nicht zuletzt auch institutionell in der Schaffung des Amtes eines Stellvertretenden Generalsekretärs im Jahr 1998 zum Ausdruck kommt.

4. Nach dem Ende des Kalten Krieges gewann der Sicherheitsrat an Handlungsfähigkeit, wodurch dann auch die politischen Funktionen der Generalsekretäre erweitert wurden.

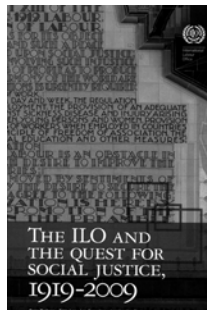
Die Geschichte der Vereinten Nationen ist zugleich auch die Geschichte ihrer Reform beziehungsweise Reformversuche. Wie sich diese Reformen auf die Funktionen des Generalsekretärs ausgewirkt haben, stellt der Autor in der zweiten Hälfte seines Buches dar. Zunächst erläutert Conrady, was er unter ›Reform‹ versteht, um dann eine Typologisierung der Reformvorschläge vorzunehmen. Er unterscheidet drei Ebenen: **1.** Maßnahmen zur Effizienzsteigerung, **2.** Strukturreformen und **3.** Maßnahmen zur Totalrevision. Auf dieser Grundlage untersucht der Autor die vier bisherigen Reformphasen. Auch hier hat das schematische Vorgehen den Vorteil, dass nicht nur die Fortschritte, sondern auch die gescheiterten Ansätze in den Reformphasen transparent werden. Zudem haben an bestimmten Ansätzen interessierte Leser raschen Zugang zu den für sie relevanten Fakten. Die ausführlichen Untersuchungen der Reformbereiche können hier nicht im Detail nachgezeichnet werden. Im Ergebnis kommt Conrady zu überzeugenden Schlussfolgerungen. So sei der Wandel der Funktionen des Amtes nicht nur durch die von den Inhabern verfolgte Ausweitung ihrer politischen Rolle ausgelöst, sondern auch vom Reformprozess beeinflusst worden. Ebenso überzeugend zeigt der Autor, dass dieser Wandel keineswegs nur zu einer Stärkung des Amtes der Generalsekretäre geführt hat. Vielmehr haben Veränderungen im Verhältnis der UN-Hauptorgane zueinander zu Kompetenzbeschränkungen des Generalsekretärs beigetragen – etwa durch die gestiegene Einflussnahme der Generalversammlung auf die Personalpolitik.

Abschließend erörtert Conrady mit der Ausübung des so genannten Initiativrechts des Generalsekretärs verbundene Probleme, etwa die Beschaffung der notwendigen Informationen für eine verantwortliche Ausübung des Initiativrechts. Bemerkenswert ist auch sein Plädoyer, dem Generalsekretär das Recht einzuräumen, Rechtsgutachten beim Internationalen Gerichtshof einzuholen. Ein solcher Schritt würde »dem Wandel seiner Funktionen hin zu einem verstärkt politischen Amt Rechnung tragen«. (S. 282)

Insgesamt kann festgehalten werden, dass dem Autor eine Untersuchung gelungen ist, die sowohl für Völkerrechtler als auch für Politikwissenschaftler von besonderem Interesse sein dürfte.

Vom Streben der ILO

Andrea Liese



Gerry Rodgers/
Lee Swepston/
Eddy Lee/
Jasmien van Daele

**The ILO and the
Quest for Social
Justice 1919–2009**

Genf: International
Labour Office
272 S., 35,00 Euro

Seit dem Jahr 1919 tritt die Internationale Arbeitsorganisation (International Labour Organization – ILO) für soziale Gerechtigkeit ein. Die Organisation, der 1969 der Friedensnobelpreis verliehen wurde, erlebte und überlebte einiges: das Scheitern des Völkerbunds, mit dem sie assoziiert war, den Kalten Krieg, Weltwirtschaftskrisen, Schwankungen in der Mitgliedschaft durch den Beitritt ehemaliger Kolonien und den Austritt etlicher Mitgliedstaaten (unter anderem Deutschland 1933–1951, Südafrika 1966–1994, USA 1977–1980), Veränderungen im Arbeitsmarkt (von der Industrialisierung bis zum Wachstum des informellen Sektors) und damit einhergehend Veränderungen in ihren Mitgliedsgruppen (vor allem bei den Gewerkschaften). Der jeweilige ökonomische und politische Kontext prägte die Aktivitäten der Organisation. Seit der Verabschiedung des ersten ILO-Übereinkommens, das 1919 die wöchentliche Arbeitszeit für Industriearbeiter auf 48 Stunden befristete, hat die ILO ihre Standardsetzung angepasst und ihr Instrumentarium der Zusammenarbeit mit den Mitgliedern erweitert und verfeinert.

Aus Anlass des 90. Jahrestags der Internationalen Arbeitsorganisation ist nun der Band ›The ILO and the Quest for Social Justice 1919–2009‹ erschienen. Von vier Autoren verfasst, bietet er in sechs Kapiteln einen Überblick über die zentralen Themen, Ziele und Errungenschaften der UN-Organisation. Lesenswert ist dieses Buch vor allem, weil es beschreibt, wie sich die ILO in den vergangenen 90 Jahren entwickelte und warum und wie sie sich bestimmten Themen annahm. Wie die Autoren im Vorwort schreiben, handelt es sich dabei weniger um eine umfassende Geschichte der ILO als vielmehr um eine Geschichte über die ILO, die von den persönlichen Erfahrungen und Ansichten, aber auch von den unterschiedlichen disziplinären Blickwinkeln der Verfasser geprägt ist: »We tell a story« (S. xiii). Die Ökonomen Garry Rodgers und Eddy Lee und der Rechtswissenschaftler Lee Swepston haben jahrzehntlang in führenden Positionen in der ILO gearbeitet. Die Historikerin Jasmien van Daele promovierte über die frühe Geschichte der Organisation, bevor sie das Team komplettierte. Eine umfassende Darstellung aller Tätigkeiten und Themen der ILO darf man nicht erwarten, wohl aber Fakten und Zuschreibungen, die – wie es der ILO-Generaldirektor in seinem Geleitwort ausdrückt – es ermöglichen, dem Wesen der Organisation nahe-zukommen (S. xi).

Neben dem persönlichen Erfahrungsschatz und Organisationswissen der Autoren fußt die Darstellung auf der Auswertung früherer Geschichtsschreibungen, Memoiren, der einschlägigen Sekundärliteratur und vieler Dokumente. Auf dieser Grundlage zeichnen die Autoren ein ausgewogenes Bild der Organisation, das Erfolge und Misserfolge, Stärken und Schwächen gleichermaßen benennt und vor allem lehrreiche Einblicke in das Zustandekommen und den Wandel von Leitbildern, Übereinkommen und Programmen ermöglicht.

Das Buch ist nach Kernthemen der ILO geordnet. Dabei folgt jedes Kapitel einem eigenen Aufbau; eine strukturierende, konkrete Fragestellung findet sich nur in manchen Kapiteln, und diese wird nicht konsequent verfolgt. Stattdessen handelt es sich um eine persönliche (nicht immer nachvollziehbare) Auswahl wichtiger Ereignisse und Phasen der Organisation, die jedoch meist im internationalen Kontext verortet und an die Bemühungen einzelner Entscheidungsträger rückgekoppelt werden. Die thematische Ordnung erschwert den Zugang für ILO-Unkundige. Sie wird aber jenen entgegenkommen, die eher an einer ideengeschichtlichen Abhandlung interessiert sind als an einer organisationsstrukturellen Darlegung. Im Anhang finden sich Auszüge aus der Verfassung, eine chronologische Übersicht wichtiger Ereignisse und ausgewählte Literaturhinweise.

Das einleitende Kapitel betont die Einzigartigkeit der Organisationsstruktur, also die Dreigliedrigkeit (tripartism), die besonders weit reichenden Kompetenzen bei der Überwachung von Normen und die Herausforderungen durch den politischen, sozialen, demografischen und ökonomischen Wandel. Wer sich mit der ILO auskennt, erfährt nichts Neues, der Unkundige erfährt hingegen zu wenig über den Inhalt der 188 Übereinkommen und 199 Empfehlungen, die anderen Instrumente der ILO (technische Zusammenarbeit, Beratungshilfe und Forschungstätigkeit), die Bedeutung des Vertragsverletzungsverfahrens zur Vereinigungsfreiheit für die Demokratisierung von Staaten oder die Kompetenzen der drei ILO-Organe (Internationale Arbeitskonferenz, Verwaltungsrat und Internationales Arbeitsamt).

Das zweite Kapitel, hauptsächlich von Swepston verfasst, nimmt die Verabschiedung der Erklärung über grundlegende Ziele und Rechte bei der Arbeit im Jahr 1998 zum Anlass, um dem Verhältnis von Arbeitsstandards und Menschenrechten auf den Grund zu gehen. Es stellt die zentralen menschenrechtlichen Themen in der Arbeit der ILO vor (Vereinigungsfreiheit und Tarifvertragsfreiheit, Verbot der Zwangsarbeit, Verbot der Kinderarbeit, Rechte indigener und in Stämmen lebender Völker) und behandelt dabei *en passant* die langjährige Auseinandersetzung mit Mitgliedstaaten (etwa Myanmar) ebenso wie die Entwicklung der Übereinkommen zum Mindestalter hin zum Übereinkommen gegen die schlimms-

ten Formen der Kinderarbeit und das Flaggschiff der technischen Zusammenarbeit, das Programm zur Bekämpfung der Kinderarbeit.

Das dritte Kapitel zum Thema Arbeitsbedingungen (Hauptautor Rodgers) beleuchtet die grundlegenden Veränderungen, die es im letzten Jahrhundert in den Einstellungen und der Politik der Mitglieder und der ILO gab. Zudem verschafft es einen Überblick über die Wirkung von ILO-Übereinkommen zur Arbeitszeit, zu Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz sowie zum Mindestlohn auf die Gesetzlage und Praxis in Mitgliedstaaten.

Das vierte Kapitel (Federführung von Daele) untersucht die Haltung der ILO zu sozialen Sicherungssystemen sowie ihre Rolle und ihren Einfluss bei der weltweiten Entwicklung entsprechender Systeme. Dabei erläutert die Autorin, warum die ILO in der Zwischenkriegszeit das deutsche Modell einer Sozialversicherung propagierte, warum sie im Übereinkommen 102 von 1952 gegen den Widerstand der Arbeitgebervertreter einen flexiblen Mindeststandard fest schrieb und warum sie eher über die Beratungstätigkeit und die technische Zusammenarbeit als über die Standardsetzung Einfluss nahm.

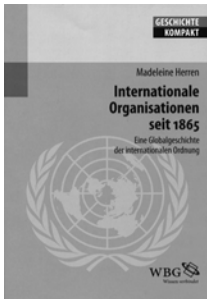
Lee blickt als Hauptautor des fünften Kapitels auf die 90-jährige Tätigkeit der ILO im Bereich Beschäftigung und Armutsbekämpfung zurück, darunter das ambitionierte Weltbeschäftigungsprogramm (seit 1969), welches in den siebziger Jahren zur maßgeblichen Quelle für Expertise über Beschäftigungsfragen in Entwicklungsländern wurde. Dabei fragt Lee, inwiefern die Tätigkeiten der ILO angemessene Antworten auf die jeweiligen Probleme der Zeit boten. Kritisch beleuchtet er die fehlende Positionierung des Programms zu den Strukturanpassungsprogrammen der achtziger Jahre und verdeutlicht, wie Budgetaufteilungen, die interne Struktur der ILO und die Befugnisse ihrer Mitarbeiter die Kompetenz des Programms beschnitten.

Das sechste und letzte Kapitel widmet sich der jüngeren ILO-Agenda der menschenwürdigen Arbeit als Beitrag zu einer fairen Globalisierung, die seit der Wahl Juan Somavias im Jahr 1998 zum Generaldirektor den zentralen Bezugsrahmen der ILO-Aktivitäten bildet.

Zweifelsohne ist dieses Buch ein Gewinn für die ›ILO community‹, also die Delegierten der Konferenz und die nationalen und lokalen Organisationen, welche sie repräsentieren, die Mitarbeiter im Internationalen Arbeitsamt und schließlich all jene, die mit Fragen der Arbeit und sozialen Gerechtigkeit befasst sind. Studierende, die einen wohlgeordneten Überblick über die Struktur und Geschichte der Organisation wünschen, werden hier eher nicht fündig. Doch auch all jenen jenseits der ›ILO community‹, die sich dafür interessieren, wie internationale Organisationen funktionieren und wie sie auf Veränderungen (nicht) reagieren, sei die Lektüre empfohlen.

Geschichte der internationalen Organisationen für Einsteiger

Daniel Maul



Madeleine Herren

Internationale Organisationen seit 1865. Eine Globalgeschichte der internationalen Ordnung

Darmstadt:
Wissenschaftliche
Buchgesellschaft
2009
136 S., 14,90 Euro

Wie gering das Interesse der Historiker hierzulande an der Geschichte internationaler Organisationen ist, zeigt sich unter anderem daran, dass das vorliegende Buch von Madeleine Herren die erste in deutscher Sprache erschienene Gesamtdarstellung zu diesem Thema ist. Darin besteht freilich nicht das einzige Verdienst der Autorin, die Neuere Geschichte in Heidelberg lehrt und sich einen Namen vor allem als Kennerin des frühen Internationalismus erworben hat. Mit dem knappen Band (der Textteil umfasst gerade einmal 129 Seiten) im übersichtlichen Handbuchformat möchte die Autorin nach eigener Auskunft vor allem einen Beitrag dazu leisten, die Geschichte der internationalen Ordnung als »Kernthema einer zeitgemäßen Globalgeschichte« zu etablieren (S. 1). Ihren Gegenstand bildet dabei das gesamte Spektrum, die »global community« (Akira Iriye) internationaler Organisationen, was zwischenstaatliche Institutionen ebenso einschließt wie grenzübergreifend operierende nichtstaatliche Organisationen (NGOs).

Mit einer ausführlichen und vorwiegend theoretischen Einleitung richtet sich das Buch in erster Linie an Studierende der Geschichtswissenschaft. Das interessierte Publikum wird die übrigen drei Teile, welche die Geschichte internationaler Organisation(en) von den Anfängen bis in die Gegenwart in chronologischer Reihenfolge abhandeln, ergiebiger finden. Im ersten dieser Abschnitte werden zunächst die Bedingungen des Aufstiegs des Internationalismus während der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts vor dem Hintergrund zunehmender globaler Vernetzung auf politischer und wirtschaftlicher Ebene erörtert. Als Ausgangspunkt wählt die Autorin das Jahr 1865 als »Annus mirabilis« internationaler Organisationen« (S. 18) in dem neben der reinen Zahl an Gründungen auch neue richtungsweisende Formen des Zusammenschlusses über Grenzen hinweg zu verzeichnen waren. Herren zeigt die Vielfalt der Zusammenschlüsse und behandelten Themen, aus denen sich noch vor dem Ersten Weltkrieg immer deutlicher die Konturen einer »internationalen Zivilgesellschaft« abzeichneten. Parallele Tendenzen der staatlichen Aneignung internationalistischer Strategien standen dazu im Übrigen keineswegs im Widerspruch.

Der dritte Abschnitt widmet sich der Ära des Völkerbunds. Entgegen der herkömmlichen Erzählweise, welche die Geburtsfehler und das Scheitern der ersten Weltorganisation in den Mittelpunkt stellt, hebt Herren die Bedeutung der Genfer Institution als »Gravitationsfeld« des Internationalismus hervor. Die Zwi-

schenskriegszeit, so wird hier deutlich, war mit Blick auf die Entwicklung des Internationalismus trotz des vergifteten diplomatischen Klimas auch eine Phase dynamischen Wachstums. Wo der Völkerbund bei der Umsetzung seiner Kernaufgabe, der Sicherung der Versailler Friedensordnung, scheiterte, legte er in Bereichen wie der geistigen Zusammenarbeit, dem Flüchtlingschutz oder bei der Definition internationaler Arbeitsstandards (durch die lose mit ihm verbundene Internationale Arbeitsorganisation) wichtige Grundlagen, an die sich nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs bei der Gründung der Vereinten Nationen anknüpfen ließ. Letztere stehen dann auch im Zentrum des vierten Abschnitts, in dem der Bogen von der Gründungsphase der UN über die Jahrzehnte des Kalten Krieges und der Entkolonisierung bis hin zu Fragen der unmittelbaren Gegenwart gespannt wird.

Abseits des Haupterzählstrangs geraten immer wieder auch weniger bekannte Aspekte der Geschichte internationaler Organisationen in den Blick: So etwa wenn die aus heutiger Sicht paradox anmutenden Versuche des »Dritten Reiches« und des faschistischen Italiens während der dreißiger Jahre behandelt werden, eine Art von totalitärem Gegeninternationalismus zu etablieren. Zu den stärksten Passagen des Buches zählen daneben vor allem jene, die über die Institutionen der internationalen Ordnung hinaus die Aufmerksamkeit auf die dahinterstehenden Personen, Aktivisten in NGOs oder Bedienstete in internationalen Organisationen lenken. Gerade hier werden die Chancen einer historisch fundierten Analyse internationaler Organisationen deutlich: Wie nirgendwo anders wird das Aufkommen und Verschwinden von Ideen, Werten und Normen in ihrer globalen Dimension auch nur annähernd konzentriert abgebildet. Es geht der Autorin dabei auch immer wieder darum, die zunehmende Eigenständigkeit einer »globalen Sphäre« gegen Ansätze zu behaupten, die die internationale Ordnung als bloße Verlängerung nationalstaatlicher Politik interpretieren.

Kritiker werden zu Recht anmerken, dass der Text vor allem im letzten Abschnitt einige Lücken enthält. So werden zentrale Tätigkeitsfelder der UN, wie die Friedenssicherung und die Entwicklungspolitik gerade einmal gestreift. Weitere Beispiele ließen sich anführen. Angesichts der Größe des Themas und des geringen Umfangs des Buches waren solche Ungleichgewichte wohl unvermeidlich. Als Einführung in die Materie und Anregung für weitere Forschungen ist Herrens Buch allemal uneingeschränkt zu empfehlen.

»Die faire Beteiligung aller«

Rede des Ständigen Vertreters Deutschlands bei den Vereinten Nationen vor der 64. Generalversammlung der Vereinten Nationen am 28. September 2009 in New York

Thomas Matussek

In diesen stürmischen, von vielfältigen Krisen gezeichneten Zeiten brauchen wir mehr denn je eine globale Organisation, die alle Mitglieder nutzen und unterstützen. Wir brauchen die Vereinten Nationen.

Das umfassende, universelle System der Vereinten Nationen ist das Herzstück des globalen Systems der Krisenprävention und Folgenbegrenzung. Jetzt mehr denn je sichert Deutschland der Weltorganisation seine aktive und umfangreiche Unterstützung zu. Die Lehren des vergangenen Jahres waren bitter, und heute wird mit aller Deutlichkeit klar, dass wir die Nachhaltigkeit der wirtschaftlichen Erholung sichern müssen. Das gilt nicht nur für den Finanzsektor, sondern insbesondere für die Verwundbarsten der Welt: für die Ärmsten der Armen in den Entwicklungsländern ebenso wie für unsere Umwelt und das Weltklima. Die Beratungen über eine Charta für nachhaltiges Wirtschaften weisen in die richtige Richtung. Die Vereinten Nationen sollten an diesem Prozess aktiv beteiligt sein. Wir müssen die Krise in eine Chance für Entwicklung und für einen wirklich »grünen Aufschwung« verwandeln.

Die Auswirkungen der **Finanzkrise** gefährden den Fortschritt auf dem Weg zur Erreichung der Millenniums-Entwicklungsziele. Daher müssen wir alles daran setzen, um Rückschläge auf diesem Weg zu vermeiden. Die Geberstaaten müssen ihre Anstrengungen fortsetzen, auch und insbesondere in Krisenzeiten. Deutschland hat seine Beiträge zur öffentlichen Entwicklungshilfe in den letzten Jahren stetig erhöht. 2008 war mein Land der zweitgrößte Geber öffentlicher Entwicklungshilfe. Wir werden zudem unsere Beiträge zu den multilateralen Entwicklungsbanken deutlich erhöhen. All dies unterstreicht, dass Deutschland, eine der größten Volkswirtschaften der Welt, zu seiner globalen Verantwortung steht. Aber auch die Entwicklungsländer müssen ihrer Verantwortung gerecht werden.

Verantwortungsvolle Regierungsführung, die Achtung der Menschenrechte, Umweltschutz, die Bekämpfung von Epidemien, die Stärkung der Rechte der Frauen – diesen Herausforderungen muss sich jedes Land eigenverantwortlich stellen.

Der **Klimawandel** ist die größte Herausforderung des 21. Jahrhunderts. Er bedroht unser Wohlergehen, unsere Sicherheit und unsere Wirtschaftsentwicklung. Er wird zu unkontrollierbaren Risiken und schweren Schäden führen, wenn wir nicht entschieden handeln – nicht in ferner Zukunft, sondern heute und jetzt. Ich kann Ihnen versichern: Deutschland wird auch künftig beim Klimaschutz führend sein. Doch werden wir nur dann erfolgreich sein, wenn wir gemeinsam handeln.



Ständiger Vertreter Deutschlands bei den UN Thomas Matussek

UN-Foto: Erin Siegal

Wir brauchen einen alle Seiten einschließenden Prozess, an dem auch die vom Klimawandel direkt betroffenen Länder, wie die kleinen Inselstaaten, mitwirken können. Die Vereinten Nationen bieten dafür den einzig verlässlichen Rahmen. Ich möchte dem Generalsekretär für die Veranstaltung eines Gipfeltreffens der Vereinten Nationen zu dieser außerordentlich wichtigen Frage danken, das dank seiner höchst zeitgerechten Initiative in der vergangenen Woche stattfand.

Abrüstung und Rüstungskontrolle können dazu beitragen, bessere Bedingungen für die globale Zusammenarbeit zu schaffen und Sicherheit und Stabilität zu erhöhen. Wir begrüßen die neue Dynamik auf dem Gebiet der nuklearen Abrüstung von ganzem Herzen. Dem Ruf nach einer kernwaffenfreien Welt, der breite Unterstützung findet, schließen wir uns an. Wir müssen diese Gelegenheit ergreifen und Fortschritte in allen Bereichen der Abrüstung herbeiführen. Deutschland hat nachdrücklich darauf hingewiesen, dass auch sub-strategische Kernwaffen in den weiteren Abrüstungsprozess einbezogen werden müssen. Unser klares Bekenntnis zur Befreiung der Welt von allen Kernwaffen ist der beste Weg zur Stärkung des internationalen Nichtverbreitungsregimes. Wir müssen dafür sorgen, dass auf der Konferenz zur Überprüfung des Vertrags über die Nichtverbreitung von Kernwaffen 2010 ein neuer internationaler Konsens gefunden wird, dass die Verhandlungen zu dem Vertrag über das Verbot der Herstellung von spaltbarem Material für Kernwaffen

oder andere Kernsprengkörper in Genf aufgenommen werden und dass der Vertrag über das umfassende Verbot von Nuklearversuchen in Kraft tritt. Um einen Zielkonflikt zwischen der Nichtverbreitung und der friedlichen Nutzung zu vermeiden, unterstützt Deutschland multilaterale Lösungen für die Versorgung mit Kernbrennstoffen und hat zu dieser Frage einen eigenen Vorschlag unterbreitet. Die internationale Gemeinschaft darf in ihrem Engagement für ein Verbot aller Massenvernichtungswaffen nicht nachlassen. Ein Vorbild in dieser Hinsicht ist das Chemiewaffenübereinkommen, das eine ganze Kategorie von Massenvernichtungswaffen verbietet. Seine Durchführungsorganisation braucht eine starke und dynamische Führung. Deutschland hat sich dem Chemiewaffenübereinkommen immer besonders verpflichtet gefühlt und ist bereit, in dieser Organisation mehr Verantwortung zu übernehmen.

Wir beobachten das weiter voranschreitende Nuklearprogramm in Iran mit großer Sorge. Das späte Eingeständnis Irans, eine zweite Anreicherungsanlage zu bauen, macht deutlich, dass unsere Sorge mehr als begründet ist. Bereits vor diesem jüngsten Ereignis hob der Generaldirektor der Internationalen Atomenergieorganisation (IAEA), El Baradei, in seinem Bericht die Dringlichkeit dieser Angelegenheit hervor. Bedauerlicherweise weigert sich die iranische Regierung nach wie vor, mit der IAEA voll zusammenzuarbeiten und die ernststen Zweifel am friedlichen Charakter seines Nuklearprogramms auszuräumen. Wir legen Iran eindringlich nahe, einer Verifikationsgruppe der IAEA unverzüglich Zugang zu dem neu bekannt gewordenen Standort zu gewähren. Wir hoffen aufrichtig, dass Iran die Gelegenheit der bevorstehenden Gespräche zwischen Iran und den E3+3 ergreifen und seine Bereitschaft zu ehrlichen und zügigen Verhandlungen unter Beweis stellen wird. Wenn die Führung Irans die internationale Gemeinschaft weiter hinhält, wird die internationale Gemeinschaft keine andere Wahl haben, als zusätzliche Maßnahmen zu ergreifen, um die Ernsthaftigkeit unseres gemeinsamen Anliegens zu unterstreichen. Iran blickt auf eine lange und große Geschichte zurück. Das Land ist eine Wiege der Zivilisation. Es kann ein Anker der Stabilität in seiner Region, ein geachtetes Mitglied der internationalen Gemeinschaft werden. Dazu bedarf es aber, neben einer diplomatischen Lösung der mit seinem Nuklearprogramm verbundenen Fragen, einer verantwortungsvollen Außenpolitik gegenüber seinen Nachbarn. Der Schlüssel hierzu ist die Anerkennung des Existenzrechts Israels.

Nach der Eskalation der Gewalt im **Gaza-Streifen** zu Beginn des Jahres hat es ermutigende Anzeichen für eine Rückkehr zum Friedensprozess gegeben. Eine Wiederaufnahme der Verhandlungen mit dem Ziel der Zwei-Staaten-Lösung ist immer noch möglich. Deutschland unterstützt das starke Engagement und den regionalen Ansatz Präsident Obamas nachdrücklich. Gemeinsam mit den Partnern der Europäischen Union sind wir bereit, konkrete Beiträge zu den Friedensbemühungen

zu leisten. Was wir nun jedoch brauchen, sind mutige Gesten des guten Willens auf allen Seiten, um die Voraussetzungen für ernsthafte Gespräche zu schaffen.

Die erfolgreiche Durchführung der Wahlen im Juni war ein wichtiger Meilenstein auf dem Weg zur weiteren Stabilisierung **Libanons**. Wichtig ist nun, dass bald eine neue Regierung gebildet wird. Die erfolgreiche Mission der Interimstruppe der Vereinten Nationen in Libanon (UNIFIL) leistet nach wie vor einen entscheidenden Beitrag zur Sicherung der Waffenruhe zwischen Libanon und Israel und somit zur Stabilisierung der Region. Mit der erneuten Übernahme der Führung des Marineeinsatzverbands der UNIFIL am 1. September haben wir unser Engagement für die UNIFIL weiter verstärkt.

Für **Afghanistan** ist 2009 ein entscheidendes Jahr. In den Präsidentschaftswahlen, den ersten freien und von den Afghanen selbst organisierten Wahlen seit Jahrzehnten, wurde darüber entschieden, wer die Geschicke des Landes in den kommenden fünf Jahren lenken wird. Die Wahlen waren ein beeindruckendes Zeugnis dafür, dass die Menschen in Afghanistan entschlossen sind, am politischen Prozess mitzuwirken. Vor dem Hintergrund der schwierigen Sicherheitslage gewinnt der weitere Aufbau der afghanischen Sicherheitskräfte umso mehr an Bedeutung. Wir werden daher die Zahl der deutschen Polizeiausbilder in Afghanistan weiter erhöhen. Wir werden den weiteren Aufbau der Polizeimission der Europäischen Union unterstützen. Und wir werden im Rahmen der Internationalen Sicherheitsbeistandstruppe (ISAF) die Ausbildung der afghanischen Armee weiter vorantreiben helfen. Trotz aller Kritik gibt es auch ermutigende Erfolge, vor allem auf dem Gebiet des Wirtschaftswachstums und beim Wiederaufbau der Infrastruktur des Landes. Die Grundvoraussetzungen für die nachhaltige Entwicklung Afghanistans sind gute Regierungsführung, die entschlossene Bekämpfung der Korruption und eine Verbesserung der staatlichen Dienstleistungen. Nur wenn sie gegeben sind, kann die Bevölkerung wieder Hoffnung für die Zukunft schöpfen. Als einer der größten Truppensteller und einer der wesentlichen bilateralen Geber wird sich Deutschland auch künftig maßgeblich am Wiederaufbau des Landes beteiligen. Nach den Präsidentschaftswahlen treten wir nun in eine neue Phase der Zusammenarbeit zwischen der internationalen Gemeinschaft und Afghanistan ein. Aus diesem Grund hat Deutschland zusammen mit dem Vereinigten Königreich und Frankreich die Initiative zu einer internationalen Konferenz ergriffen, auf der konkrete, realistische und messbare Ziele für die weitere politische und wirtschaftliche Entwicklung Afghanistans festgelegt werden sollen. Zu diesem Zweck sollte der Afghanistan-Pakt, der 2010 ausläuft, fortentwickelt werden.

2010 werden wir den 50. Jahrestag der Unabhängigkeit von nicht weniger als 17 afrikanischen Staaten begehen. Ein geeigneter Zeitpunkt, um auch in die Zukunft zu blicken.

Trotz der globalen Wirtschaftskrise sind die Aussichten für **Afrika** und seine Menschen insgesamt positiv. Es muss uns gelingen, das enorme Potenzial des Kontinents an Menschen, an Kreativität und an Ressourcen zu nutzen. Die Herausforderung besteht für uns weiter darin, die Entfaltung dieses Potenzials zu fördern und gleichzeitig die afrikanische Eigenverantwortung zu achten. Afrikanische Eigenverantwortung ist keineswegs gleichzusetzen mit einem Rückzug von unserem Nachbarkontinent. Im Gegenteil, es bedeutet, dass wir mit den Staaten Afrikas Beziehungen im Geist der Partnerschaft pflegen, einer Partnerschaft, in die jede Seite ihre Ideen einbringt und in der wir zusammenarbeiten, um die vor uns liegenden Herausforderungen zu meistern, auf lokaler wie auf globaler Ebene. Eine große gemeinsame Herausforderung bleibt die Eindämmung der Gewalt und der Schutz der Menschen in Konfliktgebieten. Deutschland wird sein umfangreiches Engagement in Afrika fortsetzen, sei es auf dem Gebiet der Entwicklungszusammenarbeit, des Friedens und der Sicherheit, der Wirtschaft und der Technologie, im Umwelt- und Energiesektor oder bei der Bildungs- und Wissenschaftskooperation. Das gilt auch für die Zusammenarbeit mit der Afrikanischen Union, die in den letzten Jahren zunehmend ausgeweitet wurde.

Die **Friedenssicherungsmissionen der Vereinten Nationen** sind eine tragende Säule der internationalen Sicherheitsarchitektur. Eine Reform der Friedenssicherung durch die Vereinten Nationen ist dringend geboten. Deutschland ist bereit, zu dieser Reform aktiv beizutragen. Die Zusammenarbeit zwischen den Vereinten Nationen und den Regionalorganisationen muss unbedingt weiter verstärkt werden. Die Europäische Union hat gerade bewiesen, dass sie mit ihren Friedenssicherungsmissionen in Afrika – in der Demokratischen Republik Kongo und in Tschad, um nur zwei Beispiele zu nennen, – eine verlässliche Partnerin der Vereinten Nationen auf dem Gebiet des Krisenmanagements ist.

Wir sehen uns einer Vielzahl globaler Herausforderungen gegenüber. Kein Land ist heute stark genug, um diese Herausforderungen alleine zu bewältigen. Wir brauchen ein universelles Forum für gemeinsames globales Handeln. Deshalb brauchen wir starke Vereinte Nationen, die zu wirksamem Handeln fähig sind.

Eine lange Reihe hochrangiger Tagungen – von der Zusammenkunft auf hoher Ebene im Jahr 2005 bis hin zu dem vom Generalsekretär einberufenen Gipfeltreffen zum Klimawandel in der vergangenen Woche – hat deutlich gemacht, wie dringlich es ist, die Vereinten Nationen an die Herausforderungen der heutigen Welt anzupassen. Denn die Bedrohungen haben globale Ausmaße angenommen. Unsere Reaktionen sind jedoch noch nicht immer global. Und das gilt auch für die Vereinten Nationen. **Reformen** müssen mit einfachen Fragen beginnen: Erfüllt ein bestimmtes Organ seine Aufgaben effektiv? Spiegelt seine Zusammensetzung die heutige Welt wider? Wo dies nicht der Fall ist, muss ›Reform‹ ein klares Ziel haben: die Vereinten Nationen

wirksamer, glaubwürdiger und durchsetzungsfähiger zu machen. Doch unsere Reformen dürfen sich nicht auf die Vereinten Nationen beschränken. Wenn wir die derzeitige Krise effektiv bewältigen und künftige Krisen wirksam verhüten wollen, müssen wir auch die internationalen Finanzinstitutionen reformieren. Isolierte Reformen einzelner Institutionen werden uns nicht weiter bringen. Die Reform der Finanzinstitutionen und die der Vereinten Nationen müssen in einer umfassenderen Reform der ›global governance‹ ineinander greifen. Einer Reform, die mehr als sechs Jahrzehnte nach der Begründung der heutigen Weltordnung längst überfällig ist. Deutschland setzt sich übrigens auf hoher Ebene dafür ein, im Zuge der Reform der internationalen Finanzinstitutionen auch eine bessere Vertretung der Schwellen- und der Entwicklungsländer zu erreichen. Das verstehen wir unter ›global governance‹: die faire Beteiligung aller.

In den Jahren 2000 und 2005 forderten die Staats- und Regierungschefs eine **Reform des Sicherheitsrats**. Sie taten dies aus der Erkenntnis heraus, dass wir den Bedrohungen von heute nur begegnen können, wenn der Sicherheitsrat die Welt von heute spiegelt. Eines ist klar: Wenn der Sicherheitsrat sich nicht reformiert, besteht die Gefahr, dass andere Organe versuchen werden, an seine Stelle zu treten. Eine solche Rivalität würde uns allen schaden. Versuchen wir daher auf dieser 64. Tagung der Generalversammlung, konkrete Ergebnisse herbeizuführen. Deutschland ist und bleibt bereit, Verantwortung zu übernehmen. Es ist auch bereit, einen ständigen Sitz in einem reformierten Sicherheitsrat einzunehmen.

Wir unterstreichen diese Bereitschaft zur Übernahme von Verantwortung auch mit unserer Kandidatur für einen nichtständigen Sitz im Sicherheitsrat für den Zeitraum 2011–2012. Mit unserer Arbeit im Sicherheitsrat wollen wir zum Erfolg der Vereinten Nationen beitragen. So wie wir bereits heute zu Missionen der Vereinten Nationen weltweit, zu Entwicklungsfonds, zu humanitärer Hilfe oder zum Umweltprogramm der Vereinten Nationen beitragen. Jetzt und in Zukunft werden wir daran arbeiten, gemeinsame Interessen zu finden, Gräben zu überwinden und eine globale Verantwortungspartnerschaft zu stärken.

Die Rede wurde auf Englisch gehalten. Quelle der deutschen Übersetzung: Ständige Vertretung Deutschlands bei den Vereinten Nationen. Englischer Text über die Webseite der 64. Generalversammlung: <http://www.un.org/ga/64/generaldebate/DE.shtml>

Dokumente der Vereinten Nationen

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

Depts/german oder über das allgemeine elektronische Dokumentenarchiv der Vereinten Nationen (Official Document System – ODS) unter: <http://documents.un.org>. (Zu den Recherchemöglichkeiten siehe: Monika Torrey, Der Deutsche Übersetzungsdienst der UN. Ein Leitfaden für die Dokumentenrecherche, VN 1–2/2006, S. 72f.)

In der folgenden Übersicht sind die Resolutionen und die Erklärungen des Präsidenten des Sicherheitsrats von **August bis Oktober 2009** aufgeführt. Die Dokumente sind alphabetisch nach Ländern, Regionen oder Themen sortiert. In der jeweiligen Rubrik erfolgt die Auflistung chronologisch (das älteste Dokument zuerst).

Sicherheitsrat				
	UN-Dok.-Nr.	Datum	Gegenstand	Abstimmungsergebnis
Côte d'Ivoire	S/PRST/2009/25	29.9.2009	Der Sicherheitsrat bekundet seine Besorgnis über die Verzögerung bei der Bekanntmachung des vorläufigen Wählerverzeichnisses , die den Zeitplan für Präsidentschaftswahlen am 29. November 2009 gefährden können. Er fordert alle ivoirischen Akteure auf, ihre Verpflichtungen vollständig einzuhalten, damit das Wählerverzeichnis möglichst rasch bekanntgemacht werden kann. Der Rat wird die Situation bis zum 15. Oktober 2009 überprüfen und beabsichtigt, gegenüber denjenigen, die den Fortgang des Wahlprozesses blockieren, im Einklang mit seiner Resolution 1880(2009) zu reagieren.	
Frauen	S/RES/1888(2009)	30.9.2009	Der Sicherheitsrat verlangt, dass alle an einem bewaffneten Konflikt beteiligten Parteien sofort angemessene Maßnahmen ergreifen, um Zivilpersonen, insbesondere Frauen und Kinder, vor allen Formen sexueller Gewalt zu schützen , so unter anderem durch die Verhängung angemessener militärischer Disziplinarmaßnahmen, die Achtung des Grundsatzes der Verantwortlichkeit der Befehlshaber, die Unterweisung der Soldaten sowie die Überprüfung von potenziellen Rekruten für die nationalen Streit- und Sicherheitskräfte. Der Rat ersucht den UN-Generalsekretär, einen Sonderbeauftragten zu ernennen , der unter anderem eine kohärente strategische Führung gewährleisten und bei Regierungen, einschließlich Vertretern des Militärs und der Justiz, sowie bei allen an einem bewaffneten Konflikt beteiligten Parteien und bei der Zivilgesellschaft als Sachwalter auftreten soll, um auf Amtssitz- wie auf Feldebene gegen sexuelle Gewalt in bewaffneten Konflikten vorzugehen . Ferner wird der Generalsekretär aufgefordert, die erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, um in Situationen, die in Bezug auf sexuelle Gewalt in bewaffneten Konflikten Anlass zu besonderer Besorgnis geben, rasch ein Sachverständigenteam zu entsenden . Der Rat beschließt, in die Mandate der UN-Friedenssicherungseinsätze nach Bedarf konkrete Bestimmungen zum Schutz von Frauen und Kindern vor Vergewaltigung und anderen sexuellen Gewalthandlungen aufzunehmen, darunter unter anderem die Benennung von Frauenschutzberatern . Er fordert außerdem nachdrücklich dazu auf, Fragen der sexuellen Gewalt in die Tagesordnung aller unter der Schirmherrschaft der Vereinten Nationen geführten Friedensverhandlungen aufzunehmen.	Einstimmige Annahme
	S/RES/1889(2009)	5.10.2009	Der Sicherheitsrat fordert die Mitgliedstaaten, die internationalen und die regionalen Organisationen nachdrücklich auf, weitere Maßnahmen zu ergreifen, um die Mitwirkung von Frauen an allen Phasen von Friedensprozessen zu verbessern . Frauen sollen verstärkt in die politische und wirtschaftliche Entscheidungsfindung von Wiederherstellungsprozessen einbezogen werden, unter anderem durch die Förderung ihrer Führungsrolle sowie ihrer Fähigkeit, am Management und an der Planung der Hilfe mitzuwirken. Der Rat fordert den Generalsekretär auf , eine Strategie gestützt auf Aus- und Fortbildungsmaßnahmen auszuarbeiten, um die Zahl der Ernennungen von Frauen zu erhöhen, die in seinem Namen Gute Dienste leisten , insbesondere als Sonderbeauftragte und Sondergesandte, und Maßnahmen zugunsten einer verstärkten Teilnahme von Frauen an den politischen, Friedenskonsolidierungs- und Friedenssicherungsmissionen der Vereinten Nationen zu ergreifen. Des Weiteren ersucht er den Generalsekretär, dafür zu sorgen, dass alle Landesberichte an den Sicherheitsrat Informationen über die Auswirkungen von Situationen bewaffneten Konflikts auf Frauen und Mädchen enthalten.	Einstimmige Annahme

	UN-Dok.-Nr.	Datum	Gegenstand	Abstimmungs- ergebnis
Friedenssicherung	S/PRST/2009/24	5.8.2009	Der Sicherheitsrat ist der Auffassung, dass die Friedenssicherung durch die Vereinten Nationen eine einzigartige weltweite Partnerschaft ist, die das Engagement des gesamten UN-Systems bündelt. Er hat sich in den vergangenen sechs Monaten darum bemüht, seinen Dialog mit dem Sekretariat und den truppen- und polizeistellenden Ländern über die gemeinsame Aufsicht der Friedenssicherungseinsätze zu verbessern und mehrere Bereiche ermittelt , über die weiter nachgedacht werden muss, um die Friedenssicherungseinsätze besser vorzubereiten, zu planen, zu überwachen, zu evaluieren und abzuschließen . Dazu zählen die Sicherstellung, dass die Mandate der Einsätze klar, glaubwürdig und erfüllbar sind, ein verbesserter Informationsaustausch, insbesondere über die operativen militärischen Herausforderungen und eine stärkere Abstimmung des Rates mit dem Sekretariat über die militärischen, polizeilichen, justiziellen, rechtsstaatlichen und friedenskonsolidierenden Aspekte eines Einsatzes in der Frühphase der Mandatserarbeitung und während des gesamten Missionsverlaufs.	
Haiti	S/RES/1892(2009)	13.10.2009	Der Sicherheitsrat beschließt, das Mandat der Stabilisierungsmission der Vereinten Nationen in Haiti (MINUSTAH) bis zum 15. Oktober 2010 zu verlängern . Er schließt sich der vom Generalsekretär in seinem Bericht abgegebenen Empfehlung an, die derzeitige Gesamtpersonalstärke der Mission beizubehalten, bis die geplante beträchtliche Verstärkung der Kapazitäten der Haitianischen Nationalpolizei eine Neubewertung der Lage erlaubt, ihre Konfiguration jedoch anzupassen, um den gegenwärtigen Erfordernissen vor Ort besser Rechnung zu tragen. Er beschließt daher, dass die MINUSTAH aus einem militärischen Anteil von bis zu 6940 Soldaten aller Rangstufen und aus einem Polizeianteil von bis zu 2211 Polizisten bestehen wird.	Einstimmige Annahme
Liberia	S/RES/1885(2009)	15.9.2009	Der Sicherheitsrat beschließt, das Mandat der Mission der Vereinten Nationen in Liberia (UNMIL) bis zum 30. September 2010 zu verlängern . Er ermächtigt die UNMIL, der liberianischen Regierung bei der Durchführung der allgemeinen Präsidentschafts- und Parlamentswahlen 2011 behilflich zu sein . Der Rat fordert die liberianischen Behörden auf, dafür zu sorgen, dass die noch offenen Fragen im Hinblick auf die wahlrechtlichen Rahmenbedingungen endgültig geregelt werden, damit die Wahlen angemessen vorbereitet werden können.	Einstimmige Annahme
Massenvernichtungswaffen	S/RES/1887(2009)	24.9.2009	Der Sicherheitsrat fordert alle Staaten , die nicht Vertragsparteien des Vertrages über die Nichtverbreitung von Kernwaffen (NVV) sind, auf, dem Vertrag als Nichtkernwaffenstaaten beizutreten , um in naher Zukunft seine Universalität zu erreichen. Ferner fordert er alle Vertragsstaaten auf, zusammenzuarbeiten, damit die Konferenz zur Überprüfung des NVV im Jahr 2010 realistische und erreichbare Ziele für die Nichtverbreitung, die friedliche Nutzung der Kernenergie und die Abrüstung festlegen kann. Der Rat fordert weiter alle Staaten auf, die Durchführung nuklearer Versuchsexplosionen zu unterlassen und den Vertrag über das umfassende Verbot von Nuklearversuchen (UVNV) zu unterzeichnen und zu ratifizieren. Er fordert die Abrüstungskonferenz auf , so bald wie möglich einen Vertrag über das Verbot der Herstellung von spaltbarem Material für Kernwaffen auszuhandeln . Des Weiteren fordert er die Staaten auf, strengere einzelstaatliche Kontrollen für die Ausfuhr sensibler Güter und Technologien des Kernbrennstoffkreislaufs zu beschließen sowie die Nutzung von hochangereichertem Uran für zivile Zwecke verantwortungsvoll zu handhaben und auf das technisch und wirtschaftlich mögliche Mindestmaß zu beschränken .	Einstimmige Annahme
Sierra Leone	S/RES/1886(2009)	15.9.2009	Der Sicherheitsrat beschließt, das in Resolution 1829(2008) festgelegte Mandat des Integrierten Büros der Vereinten Nationen für die Friedenskonsolidierung in Sierra Leone (UNIPSIL) bis zum 30. September 2010 zu verlängern . Zudem fordert er den Generalsekretär auf, einen Katalog von Fortschrittskriterien für den Übergang vom UNIPSIL zur Präsenz eines Landsteams der Vereinten Nationen zu erarbeiten.	Einstimmige Annahme
Sudan	S/RES/1891(2009)	13.10.2009	Der Sicherheitsrat beschließt, das Mandat der ursprünglich gemäß Resolution 1591(2005) eingesetzten Sachverständigengruppe bis zum 15. Oktober 2010 zu verlängern . Er ersucht die Sachverständigengruppe, dem Ausschuss nach Ziffer 3 a) der Resolution 1591(2005) spätestens am 31. März 2010 eine Halbzeitunterrichtung über ihre Arbeit zu geben und ihm spätestens 90 Tage nach der Verabschiedung dieser Resolution einen Zwischenbericht sowie dem Sicherheitsrat spätestens 30 Tage vor Ablauf ihres Mandats einen Schlussbericht mit ihren Feststellungen und Empfehlungen vorzulegen.	Einstimmige Annahme

Jahresinhaltsverzeichnis 2009

Um einen raschen Zugang zum Inhalt der Zeitschrift VEREINTE NATIONEN zu ermöglichen, enthält seit 1979 jeder Jahrgang ein Jahresinhaltsverzeichnis; eine detailliertere Erschließung früherer Jahrgänge gewährleisten die Sonderhefte ›Register 1962–1973‹ (Bonn 1976) und ›Register 1974–1978‹ (Bonn 1979). Das Jahresinhaltsverzeichnis ordnet die Beiträge, Standpunkte, Interviews und Berichte grob nach Themenkreisen, die den Schwerpunkten der Arbeit der Weltorganisation entsprechen. Danach folgen die Buchbesprechungen, die Personalien, die Übersichten sowie – nach Themen geordnet – die Dokumente der Vereinten Nationen. Das Autorenregister ergänzt die Übersicht über den Jahrgang.

Um das Auffinden der Beiträge in den einzelnen Heften des Jahrgangs zu erleichtern, sind hier die Seitenzahlen angegeben:

VN 1/2009: Seite 1–48

VN 3/2009: Seite 97–144

VN 5/2009: Seite 193–240

VN 2/2009: Seite 49–96

VN 4/2009: Seite 145–192

VN 6/2009: Seite 241–288

Allgemeines und Grundsatzfragen

Weltordnungspolitik und Weltrecht in einer zerklüfteten Welt Dieter Senghaas	11
Liga der Demokratien. Ergänzung oder Umgehung der UN? Rolf Mützenich	17
Die UN in Deutschland. Das Entwicklungspotenzial des UN-Standorts Bonn ist noch nicht ausgeschöpft Harald Ganns	24
Frauenrechte und Geschlechterintegration in den UN. Auf dem Weg zu einer neuen UN-Gleichstellungsarchitektur Charlotte Bunch	195
»Die faire Beteiligung aller«. Rede des Ständigen Vertreters Deutschlands bei den Vereinten Nationen vor der 64. Generalversammlung der Vereinten Nationen Thomas Matussek	279
Generalsekretär Bericht für die 63. Generalversammlung Anja Papenfuß	30
Generalversammlung 62. Tagung 2007/2008 Anja Papenfuß	79
Generalsekretär Bericht für die 64. Generalversammlung Henrike Paepcke	223

Politik und Sicherheit

Standpunkt UN-NATO-Erklärung: Wenig Lärm um (fast) nichts Michael F. Harsch · Janka Oertel · Johannes Varwick	10
Den Terrorismus weltweit bekämpfen – Die Rolle der Vereinten Nationen Eric Rosand	99
Schutz für die Beschützer. Die Vereinten Nationen müssen mehr für die Sicherheit ihres Feldpersonals tun Monika Heupel	104
Private im Fadenkreuz des Sicherheitsrats. Zu der Terrorliste des UN-Sicherheitsrats, weißen Rittern und verpassten Chancen Michael Lysander Fremuth	111
Die Vereinten Nationen und Somalia. Vorhersehbares Scheitern oder vielversprechender Neuanfang? Dustin Dehéz	117
Heillos überfordert. UN-Friedenseinsätze und der Schutz von Zivilisten in Konfliktzonen Thorsten Benner · Philipp Rotmann	147
Standpunkt Nachhaltigkeit statt Symbolik: Zum fragwürdigen Nutzen der EUFOR Chad/CAR Sven Bernhard Gareis	153
Gescheiterte Vermittlungsbemühungen in Georgien. Eine Bilanz der beendeten UN-Beobachtermission UNOMIG Marietta S. König	154
Frauen in UN-Friedensmissionen: ein Anfang ist gemacht Camille Pampell Conaway · Jolynn Shoemaker	204
Standpunkt Afghanistan: Konsequenzen des Scheiterns der NATO Christian Sigrist	211

Frauen im Krieg, Krieg gegen Frauen. Die Vereinten Nationen und der Kampf gegen sexuelle Gewalt in bewaffneten Konflikten Jan Arno Heßbrügge	212
Die Rolle der UN im Friedensprozess in Nepal. Über die Grenzen einer politischen Mission Sebastian von Einsiedel	262
Weltraumausschuss Tagungen 2008 Kai-Uwe Schrogl	31
Sicherheitsrat Tätigkeit 2008 Katharina Höne	269

Wirtschaft und Entwicklung

Die Nahrungsmittelkrise: Chance oder Krise der Welternährungsorganisation? Andrea Liese	51
Nahrungsmittelsicherheit schaffen. Der Aktionsplan der Hochrangigen Arbeitsgruppe der UN Hansjörg Strohmeier	59
Zurück zur Natur. Der ›Weltaqrarrat‹ (IAASTD) verlangt radikalen Kurswechsel in der Agrarpolitik Hans Rudolf Herren	62
Entwicklungsfinanzierung Doha-Konferenz 2008 Jens Martens	32
Internet Governance Forum 3. Treffen 2008 Wolfgang Kleinwächter	33
UN-Konferenz zur globalen Finanzkrise 2009 Jens Martens	179

Sozialfragen, Kultur und Menschenrechte

Das Recht auf Nahrung und die Nahrungsmittelkrise. Ein Menschenrechtsansatz kann den Hungernden helfen Michael Windfuhr	66
Ein Meilenstein für die Unteilbarkeit: Das neue Fakultativprotokoll zum UN-Sozialpakt Valentin Aichele	72
Standpunkt Das Dresdner Elbtal kein Welterbe: Blamage für Deutschland Sabine von Schorlemer	163
»Die UN brauchen ein sichtbares Mandat für Binnenvertriebene«. Interview mit Walter Kälin, dem Beauftragten des UN-Generalsekretärs für die Menschenrechte Binnenvertriebener	164
»Frauenrechte sind Menschenrechte«. 30 Jahre Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form der Diskriminierung der Frau Heike Alefsen · Julia Raue	217
Die Zukunft des UNESCO-Welterbesystems. Reformansätze für das 21. Jahrhundert Stefan Schäfer	243
Die doppelte Verantwortung der UNESCO. Zur zwiespältigen Ernennung des Tempels von Preah Vihear zum Weltkulturerbe Sven Mißling · Maleen Watermann	249
Einen Schritt weiter. Wie die Allianz der Zivilisationen das ›richtige‹ Zusammenleben der Kulturen fördert David Jahr	256
Menschenrechtsrat Tagungen 2008 Theodor Rathgeber	82

Ausschuss gegen Folter 38. und 39. Tagung 2007 Friederike Bredt	85
3. Weltkonferenz gegen Rassismus 1. Überprüfungs-konferenz 2009 Petra Follmar-Otto	123
Menschenrechtsausschuss 92. bis 94. Tagung 2008 Birgit Schlütter	125
Rechte des Kindes 47. bis 49. Tagung 2008 Stefanie Lux	127
Sozialpakt 40. und 41. Tagung 2008 Valentin Aichele	175
Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung 72. und 73. Tagung 2008 Claudia Mahler	177
Frauenrechtsausschuss 40. bis 42. Tagung 2008 Stefanie Lux	224
Ausschuss gegen Folter 40. und 41. Tagung 2008 Jelena Bäumler	271

Verwaltung und Haushalt

Von der Karriereplanung zum »Opportunity Management«. Der Arbeitsmarkt Vereinte Nationen hat sich grundlegend gewandelt Jens Behrendt	170
5. Hauptausschuss der Generalversammlung 63. Tagung 2008/2009 Friedenssicherungshaushalt Julian Pfäfflin · Jörg Stosberg	226

Rechtsfragen

Wahrheitsfindung im internationalen Gerichtssaal. Die <i>Ad-hoc</i> -Strafgerichtshöfe für das ehemalige Jugoslawien und Ruanda Wolfgang Schomburg	3
IGH Tätigkeit 2007/2008 Christian J. Tams	228
Völkerrechtskommission 60. Tagung 2008 Nina Hüfken	232

Umwelt

WMO Dritte Weltklimakonferenz 2009 Martin Visbeck	273
--	-----

Buchbesprechungen

Britischer Blick zurück auf die UN Hannay: <i>New World Disorder. The UN after the Cold War – An Insider's View</i> Joachim Hütter	36
Unter ihren Möglichkeiten Rasch: <i>The European Union at the United Nations: The Functioning and Coherence of EU External Representation in a State-centric Environment</i> Gowan/Brantner: <i>A Global Force for Human Rights? An Audit of European Power at the UN</i> Thorsten Luhde	37
Menschenrechtsschutz weit vorangeschritten Klein/Menke (Hrsg.): <i>Universalität – Schutzmechanismen – Diskriminierungsverbote: 15 Jahre Wiener Weltmenschenrechtskonferenz</i> Heike Krieger	89
Entwicklungslinien im Völker(straf)recht Hankel (Hrsg.): <i>Die Macht und das Recht. Völkerrecht und Völkerstrafrecht am Beginn des 21. Jahrhunderts</i> Kai Ambos	91
Eine neue IAEA für eine neue Nuklearordnung? Reinforcing the Global Nuclear Order for Peace and Prosperity: <i>The Role of the IAEA to 2020 and Beyond: Report Prepared by an Independent Commission at the Request of the Director General of the International Atomic Energy Agency</i> Erwin Häckel	132
Die Schutzverantwortung richtig anwenden Evans: <i>The Responsibility to Protect: Ending Mass Atrocity Crimes Once and For All</i> Strauss: <i>The Emperor's New Clothes? The United Nations and the Implementation of the Responsibility to Protect</i> Joachim Hütter	135
In der Weltgesellschaft Politik machen Zöpel: <i>Politik mit 9 Milliarden Menschen in Einer Weltgesellschaft. Eine Orientierung in Worten und Zahlen</i> Micha Brumlik	137

Ertragreiche Kärnerarbeit Hüfner: <i>Peanuts für die UNO. Das deutsche Finanzengagement seit 1960</i> Wolfgang Münch	184
--	-----

Die UN als Studienfach Fröhlich (Hrsg.): <i>UN Studies. Umriss eines Lehr- und Forschungsfeldes</i> Aletta Mondré	185
---	-----

Kämpferin gegen die Gummiwand Del Ponte (mit Sudetic): <i>Im Namen der Anklage. Meine Jagd auf Kriegsverbrecher und die Suche nach Gerechtigkeit</i> Wolfgang Schomburg	235
---	-----

Generalsekretäre im Wandel Conrady: <i>Wandel der Funktionen des UN-Generalsekretärs</i> Jost Delbrück	275
--	-----

Vom Streben der ILO Rodgers/Swepston/Lee/van Daele: <i>The ILO and the Quest for Social Justice 1919–2009</i> Andrea Liese	276
--	-----

Geschichte der internationalen Organisationen für Einsteiger Herren: <i>Internationale Organisationen seit 1865. Eine Globalgeschichte der internationalen Ordnung</i> Daniel Maul	278
--	-----

Personalien	87, 130, 182, 234
--------------------	-------------------

Übersichten

Das UN-System auf einen Blick Abkürzungen	42
Die Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen Übersichten	43
Wiederkehrende Gedenkanlässe sowie laufende und künftige Jahre und Jahrzehnte der Vereinten Nationen Übersicht	141

Dokumente

Abchasien S/2009/310 (Resolutionsentwurf)	187
Afghanistan S/RES/1868(2009)	138
S/PRST/2009/21	237
Afrika S/PRST/2009/3, S/PRST/2009/11	138
Burundi S/RES/1858(2008)	39
Côte d'Ivoire S/PRST/2008/42	39
S/RES/1865(2009)	93
S/PRST/2009/16	187
S/RES/1880(2009)	237
S/PRST/2009/25	282
Ehemaliges Jugoslawien S/RES/1845(2008), S/PRST/2008/44	39
S/RES/1869(2009)	138
Finanzen A/RES/63/303 + Anlage, A/RES/63/305	237
Frauen S/RES/1888(2009), S/RES/1889(2009)	282
Friedenskonsolidierung S/PRST/2009/23	237
Friedenssicherung S/PRST/2008/43	39
S/PRST/2009/24	283
Georgien S/RES/1866(2009)	93

Guinea-Bissau	
S/PRST/2009/2	93
S/PRST/2009/6	138
S/RES/1876(2009)	238
Haiti	
S/PRST/2009/4	139
S/RES/1892(2009)	283
Honduras	
A/RES/63/301	187
Horn von Afrika	
S/RES/1862(2009)	94
Humanitäres Völkerrecht	
S/PRST/2009/1 + Anlage	139
Internationale Strafgerichte	
S/RES/1849(2008), S/RES/1855(2008) + Anlage	39
S/PRST/2008/47	40
S/RES/1877(2009) + Anlage, S/RES/1878(2009) + Anlage	188
Irak	
S/RES/1859(2008) + Anlage	40
S/PRST/2009/17	188
S/RES/1883(2009)	238
Kinder	
S/PRST/2009/9	139
S/RES/1882(2009)	238
Konfliktprävention	
S/PRST/2009/8	139
Liberia	
S/RES/1854(2008)	40
S/RES/1885(2009)	283
Massenvernichtungswaffen	
S/PRST/2009/7	139
S/RES/1874(2009)	188
S/RES/1887(2009)	283
Menschenrechte	
A/RES/63/117 + Anlage	93
Nahost	
S/RES/1848(2008), S/PRST/2008/46, S/RES/1850(2008), S/RES/1852(2008)	40
S/RES/1860(2008)	94
S/PRST/2009/14	140
A/RES/ES-10/18	187
S/RES/1875(2009), S/PRST/2009/18, S/RES/1884(2009)	238
Nepal	
S/RES/1864(2009)	94
S/PRST/2009/12	140
S/RES/1879(2009)	238
Ostafrikanisches Zwischenseengebiet	
S/RES/1843(2008), S/RES/1856(2008)	40
S/PRST/2008/48, S/RES/1857(2008)	41
Sierra Leone	
S/RES/1886(2009)	283
Somalia	
S/RES/1844(2008), S/RES/1846(2008), S/RES/1851(2008), S/RES/1853(2008)	41
S/RES/1863(2009)	94
S/PRST/2009/15, S/RES/1872(2009)	188
S/PRST/2009/19	238
Sudan	
S/RES/1881(2009)	238

S/RES/1891(2009)	283
Terrorismus	
S/PRST/2008/45	94
S/PRST/2009/22	238
Timor-Leste	
S/RES/1867(2009)	94
Westafrika	
S/PRST/2009/20	238
Westsahara	
S/RES/1871(2009)	140
Zentralafrikanische Republik	
S/PRST/2009/5	140
Zentralafrikanische Republik (Tschad)	
S/RES/1861(2009)	94
S/PRST/2009/13	140
Zypern	
S/RES/1847(2008)	94
S/PRST/2009/10	140
S/RES/1873(2009)	188

Register der Autorinnen und Autoren

Aichele, Valentin	72, 175	Martens, Jens	32, 179
Alefsen, Heike	217	Matussek, Thomas	279
Ambos, Kai	91	Maul, Daniel	278
Bäumler, Jelena	271	Mißling, Sven	249
Behrendt, Jens	170	Mondré, Aletta	185
Benner, Thorsten	147	Münch, Wolfgang	184
Bredt, Friederike	85	Mützenich, Rolf	17
Brumlik, Micha	137	Oertel, Janka	10
Bunch, Charlotte	195	Paepcke, Henrike	223
Dehéz, Dustin	117	Pampell Conaway, Camille	204
Delbrück, Jost	275	Papenfuß, Anja	30, 79
Follmar-Otto, Petra	123	Pfäfflin, Julian	226
Fremuth, Michael Lysander	111	Rathgeber, Theodor	82
Ganns, Harald	24	Raue, Julia	217
Gareis, Sven Bernhard	153	Rosand, Eric	99
Häckel, Erwin	132	Rotmann, Philipp	147
Harsch, Michael F.	10	Schäfer, Stefan	243
Herren, Hans Rudolf	62	Schlütter, Birgit	125
Heißbrügge, Jan Arno	212	Schomburg, Wolfgang	3, 235
Heupel, Monika	104	Schrogl, Kai-Uwe	31
Höne, Katharina	269	Senghaas, Dieter	11
Hüfken, Nina	232	Shoemaker, Jolynn	204
Hütter, Joachim	36, 135	Sigrist, Christian	211
Jahr, David	256	Stosberg, Jörg	226
Kälin, Walter	164	Strohmeier, Hansjörg	59
Kleinwächter, Wolfgang	33	Tams, Christian J.	228
König, Marietta S.	154	Varwick, Johannes	10
Krieger, Heike	89	Visbeck, Martin	273
Liese, Andrea	51, 276	von Einsiedel, Sebastian	262
Luhde, Thorsten	37	von Schorlemer, Sabine	163
Lux, Stefanie	127, 224	Watermann, Maleen	249
Mahler, Claudia	177	Windfuhr, Michael	66

GERMAN REVIEW ON THE UNITED NATIONS | Abstracts

VOLUME 57 | 2009 | No. 6

Stefan Schäfer

pp. 243–248

The Future of UNESCO's World Heritage System. Challenges for the 21st Century

The popularity of UNESCO's World Heritage Convention has been rising for almost 40 Years. The protection of the world's cultural and natural heritage, to which the international community has committed itself through the Convention, is considered the flagship program of the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization. But its great success, expressed in nearly universal ratification and a great and constantly growing number of inscribed sites, also confronts the World Heritage system with new challenges. These challenges are: increasing the credibility of the World Heritage system, balancing the World Heritage List, rethinking the relationship between conservation and the inscription of new sites, increasing the inclusiveness of the World Heritage system, and reaching an adequate level of funding. The article discusses these five challenges and offers ways to address them.

Sven Misling · Maleen Watermann

pp. 249–255

UNESCO's Dual Responsibilities. The Disputed Inscription of the Temple of Preah Vihear in the World Heritage List

When in July 2008 UNESCO inscribed the Temple of Preah Vihear in its World Heritage List, it revived a decade-old boundary dispute between Thailand and Cambodia. The recognition of a site as a world heritage by the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization is generally regarded as an enhancement of the situs state's prestige. But in the case of the Temple of Preah Vihear the listing restarted an armed conflict. As, on the one hand, the protection of cultural property, which is mainly maintained by the World Heritage Convention of 1972, is one of the major tasks of UNESCO, the authors examine the significance of the listing decision for UNESCO and its organs with regard to its responsibility for the maintenance of international peace. The authors conclude that it is at least questionable if UNESCO lived up to this responsibility for maintaining international peace when it accepted the Cambodian application. Secondly, the authors take into consideration the legal remedies at UNESCO's disposal to settle or mitigate the conflict and find that there are only very few limited retroactive options for the safeguarding and promotion of peace between the parties.

David Jahr

pp. 256–261

One Step Ahead. How the Alliance of Civilizations Supports 'Right' Intercultural Interaction

The Alliance of Civilizations is a UN initiative, launched by Secretary-General Kofi Annan in 2005. Its primary concern is to further the relationship between cultures and civilizations on a global scale. Since the governments of Spain and Turkey are the principal supporters of the project, the main focus of the Alliance is the relationship between "the West" and "Islam." In April 2007, former Portuguese President Jorge Sampaio was named the High Representative of the Alliance of Civilizations. The Alliance is endeavoring to establish a new norm of "good governance of cultural diversity" and it hereby acts as an international norm enterprise, with the High Representative in the leading role as a norm entrepreneur. The Alliance's work can be seen as part of a bigger process in the international community: the internalization of an ethical consensus for the "right" intercultural interaction. What makes the Alliance special in this normative development is its focus on practical work rather than on statements with the ultimate goal of producing change on the ground.

Sebastian von Einsiedel

pp. 262–268

The UN's Role in the Nepali Peace Process. About the Constraints of a Political Mission

In January 2010, the UN Security Council will decide whether to renew the mandate of the UN Mission in Nepal (UNMIN), established almost three years ago to assist Nepalis in implementing their 2006 peace agreements. Tasked with an arms monitoring and electoral assistance mandate, this "boutique mission"—with a comparatively small footprint—features a number of notable innovations in structure and design. It is widely credited with having played an important role in creating conditions for free and fair elections to a Constituent Assembly in April 2008. Since then, the peace process seems to have run aground with the unresolved fate of around 20,000 cantoned Maoist combatants constituting a major stumbling block for progress. The mission, hobbled by an unusually constrained mandate, has little room for maneuver to help revive the peace process, and its presence on the ground is showing diminishing returns. Against this background, the UN faces a dilemma: if it renews the mission's mandate, it risks being criticised for ineffectiveness or being held co-responsible for any further deterioration; if the UN withdraws the mission, it risks being accused of premature exit and failing to bring the peace process to its conclusion.

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 030 | 25 93 75-10
Telefax: 030 | 25 93 75-29
E-Mail: zeitschrift@dgvn.de
Internet: <http://www.dgvn.de/zeitschrift.html>

Druck und Verlag:

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

Erscheinungsweise: zweimonatlich

Bezugspreise:

Jahresabonnement (6 Hefte) 60,- Euro*.
Einzelheft: 12,- Euro.* Alle Preise verstehen sich inkl. MwSt, zuzüglich Versandkosten.

Bestellungen nehmen entgegen:

Nomos Verlagsgesellschaft
Aloisia Hohmann
Telefon 0 72 21 | 21 04-39
Telefax 0 72 21 | 21 04-43
E-Mail: hohmann@nomos.de
sowie der Buchhandel;
Kündigung jeweils drei Monate vor Kalenderjahresende. Zahlungen jeweils im Voraus an:
Nomos Verlagsgesellschaft, Postbank Karlsruhe, Konto 73 636-751, und Stadtparkasse Baden-Baden, Konto 5-002266.

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

Anzeigenverwaltung und Anzeigenannahme:

sales friendly, Bettina Roos
Siegburger Str. 123, 53229 Bonn
Telefon 02 28 | 9 78 98-10
Telefax 02 28 | 9 78 98-20
E-Mail: roos@sales-friendly.de

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

DEUTSCHE GESELLSCHAFT FÜR DIE VEREINTEN NATIONEN

Vorstand

Prof. Dr. Thomas Bruha (Vorsitzender)
Detlef Dzembitzki, MdB (Stellvertretender Vorsitzender)
Ekkehard Griep (Stellvertretender Vorsitzender)
Ana Dujic (Schatzmeisterin)
Sabine Birken
Prof. Dr. Manuel Fröhlich
Armin Laschet
Astrid van der Merwe
Dr. Wolfgang Münch
Winfried Nachtwei, MdB
Prof. Dr. Christian Tams

Präsidium

Dr. Hans Arnold
Prof. Dr. Kurt Biedenkopf
Dr. Hans Otto Bräutigam
Dr. Eberhard Brecht
Dr. Fredo Dannenbring
Prof. Dr. Klaus Dicke
Bärbel Dieckmann
Hans Eichel
Manfred Eisele
Prof. Dr. Tono Eitel
Joschka Fischer
Hans-Dietrich Genscher
Dr. Wilhelm Höynck
Prof. Dr. Klaus Hüfner
Prälat Dr. Karl Jüsten
Dr. Dieter Kastrup
Dr. Hans-Peter Kaul
Dr. Inge Kaul
Dr. Klaus Kinkel
Matthias Kleinert
Dr. Manfred Kulesa
Dr. Hans Werner Lautenschlager
Prof. Dr. Klaus Leisinger
Walter Lewalter
Ingrid Matthäus-Maier
Prof. Dr. Jens Naumann
Karl Theodor Paschke
Dr. Gunter Pleuger
Detlev Graf zu Rantzau
Prälat Dr. Stephan Reimers
Prof. Dr. Volker Rittberger
Dr. Irmgard Schwaetzer
Prof. Bruno Simma
Heide Simonis
Dr. Frank-Walter Steinmeier
Prof. Dr. Rita Süßmuth
Dr. Helga Timm
Prof. Dr. Klaus Töpfer
Prof. Dr. Christian Tomuschat
Dr. Günther Unser

Prof. Dr. Hans-Joachim Vergau
Dr. Ernst Ulrich von Weizsäcker
Dr. Richard von Weizsäcker
Heidemarie Wieczorek-Zeul
Prof. Dr. Rüdiger Wolfrum
Alexander Graf York von Wartenburg

Redaktionsbeirat

Friederike Bauer
Prof. Dr. Thomas Bruha
Dr. Michael Lysander Fremuth
Prof. Dr. Manuel Fröhlich
Henni Hensen
Prof. Dr. Klaus Hüfner
Thomas Nehls
Dr. Martin Pabst
Prof. Dr. Dr. Sabine von Schorlemer

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
Vorsitzende: Dr. Christine Kalb
dgvn-bb@dgvn.de

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

Landesverband Nordrhein-Westfalen
Vorsitzende: Sabine Birken
kontakt@dgvn-nrw.de

Landesverband Sachsen, Sachsen-Anhalt, Thüringen
Vorsitzender: Dr. Nils Geißler
lv-sachsen@dgvn.de

Generalsekretariat

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