

# VEREINTE *50 Jahre* 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

**Der Konflikt in Syrien**  
Eine völkerrechtliche Betrachtung  
*Sven Simon · Judith Thorn*

**Brasilien als Normunternehmer:**  
die ›Responsibility While Protecting‹  
*Thorsten Benner*

**Kein Nachrichtendienst für das UN-Sekretariat**  
Zur Realität der Planung von UN-Friedenssicherungseinsätzen  
*Anne Lange*

**50 Jahre Zeitschrift VEREINTE NATIONEN**  
Eine Fachzeitschrift nimmt Gestalt an  
*Volker Weyel*

**Jahresinhaltsverzeichnis**



BWV ·  
BERLINER WISSENSCHAFTS-VERLAG

6 12

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

# Syrien-Krise: Verantwortung liegt beim UN-Sicherheitsrat

Seit 21 Monaten kämpfen Syrer gegen Syrer. Mehr als 30 000 Menschen sind ums Leben gekommen, Hunderttausende mussten fliehen. Und ein Ende des Konflikts ist nicht abzusehen. Die maßgeblichen Organe der Vereinten Nationen verfolgen keine gemeinsame Linie: Im Sicherheitsrat verhindern Russland und China seit Monaten ein schärferes Vorgehen. Die Generalversammlung hat die Gewalt auf beiden Seiten verurteilt und zu einem Ende aufgerufen. Eine Untersuchungskommission des Menschenrechtsrats hat Kriegsverbrechen und andere Verletzungen des humanitären Völkerrechts festgestellt. Was können die Vereinten Nationen in dieser Situation tun, um den Konflikt zu entschärfen? **Sven Simon** und **Judith Thorn** vertreten in ihrem völkerrechtlichen Beitrag die Meinung, dass ein militärisches Eingreifen ohne Mandat des Sicherheitsrats – auch aus humanitären Gründen – nicht gerechtfertigt ist. Solange ein solches Mandat nicht vorliegt, müssten andere Maßnahmen ergriffen werden, wie das Einfrieren von Konten oder die logistische Unterstützung der syrischen Opposition.

Dass Syrien ein Fall für die sogenannte Schutzverantwortung wäre, ist weitgehend unstrittig, schließlich haben Sicherheitsrat und Generalversammlung Syrien aufgefordert, die Zivilbevölkerung zu schützen. Doch nicht zuletzt die Anwendung der ›Responsibility to Protect‹ in Libyen im Jahr 2011 mit dem Ergebnis des gewaltsamen Regimewechsels hat Fragen nach Eingrenzung und Präzisierung dieser Norm aufgeworfen. Brasilien schlug im September 2011 neue Regeln für die Ausübung der Schutzverantwortung vor. **Thorsten Benner** hat sich das Papier mit dem Titel ›Responsibility While Protecting‹ genauer angesehen. Auch wenn es noch nicht ausgereift sei, könne es dazu dienen, die weit auseinander liegenden Positionen in der globalen Diskussion einander anzunähern, und der Schutzverantwortung so zu breiterer Anerkennung verhelfen.

Ein selten beleuchtetes Thema ist die Ausstattung des UN-Sekretariats mit nachrichtendienstlichen Fähigkeiten. Obwohl das Sekretariat die Friedenseinsätze vorbereitet und unterstützt, verfügt es nicht über alle dafür notwendigen Informationen. Bei der Einsatzplanung ist es auf allgemein zugängliche Informationen oder die Geheimdienste der Mitgliedstaaten angewiesen. Warum das so ist und wie das Sekretariat damit umgeht, untersucht und bewertet **Anne Lange**.

Das vorliegende Heft ist das letzte dieses Jubiläumsjahrgangs. **Volker Weyel**, der ehemalige Chefredakteur von VEREINTE NATIONEN, wirft einen Blick zurück auf 50 Jahre Zeitschrift. Er beleuchtet Zielsetzung und Struktur und schildert die Rahmenbedingungen für die Arbeit während der Anfangsjahre.

Ich wünsche eine anregende Lektüre.



Anja Papenfuß, Chefredakteurin  
papenfuss@dgvn.de



**Inhalt**

Sven Simon · Judith Thorn

**Der Konflikt in Syrien**

Eine völkerrechtliche Betrachtung

243

Thorsten Benner

**Brasilien als Normunternehmer: die ›Responsibility While Protecting‹**

251

Anne Lange

**Kein Nachrichtendienst für das UN-Sekretariat**

Zur Realität der Planung von UN-Friedenssicherungseinsätzen

257

Volker Weyel

**50 Jahre Zeitschrift VEREINTE NATIONEN**

Eine Fachzeitschrift nimmt Gestalt an

263

**50 Jahre RÜCKSCHAU: Aus Heft 5/1973**

269

**AUS DEM BEREICH DER VEREINTEN NATIONEN****Allgemeines**

Kirsten Haack

**Generalsekretär | Bericht für die 67. Generalversammlung**

270

**Sozialfragen und Menschenrechte**

Norman Weiß

**Beratender Ausschuss des Menschenrechtsrats | 6. und 7. Tagung 2011**

271

Claudia Mahler

**Sozialpakt | 46. und 47. Tagung 2011**

272

Stefanie Lux

**Rechte des Kindes | 56. bis 58. Tagung 2011**

274

Alexandra Steinebach

**Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung | 78. und 79. Tagung 2011**

275

**»Freiheit bedeutet Freiheit zur Verantwortung«**

Rede des deutschen Außenministers Guido Westerwelle vor der 67. Generalversammlung der

Vereinten Nationen am 29. September 2012 in New York

277

**PERSONALIEN**

278

**BUCHBESPRECHUNGEN**

280

**DOKUMENTE DER VEREINTEN NATIONEN**

282

**JAHRESINHALTSVERZEICHNIS**

284

**English Abstracts**

287

**Impressum**

288

# Der Konflikt in Syrien

## Eine völkerrechtliche Betrachtung

Sven Simon · Judith Thorn

**Wenige Monate nach Beginn der arabischen Aufstände im Frühjahr 2011 kam es auch in Syrien zu Protesten, Demonstrationen und Unruhen. Die Organe der Vereinten Nationen versuchen, auf den Konflikt zu reagieren. In ihrem Handeln stehen vor allem der Sicherheitsrat auf der einen Seite sowie die Generalversammlung und der Menschenrechtsrat auf der anderen Seite in gegenseitigem Widerspruch. Der Aufstand in Syrien dauert an, und die Forderungen nach einem baldigen Eingreifen werden lauter – notfalls ohne Mandat des Sicherheitsrats. Nach einer völkerrechtlichen Bewertung der Ereignisse gibt der vorliegende Beitrag Antworten auf die Fragen, ob ein Eingreifen rechtlich zulässig wäre und welche anderen Maßnahmen in Betracht kommen.**

Der ›Arabische Frühling‹ weitete sich im März 2011 auch auf Syrien aus. In der Stadt Dar'a, nahe der Grenze zu Jordanien, hatten Kinder den auch in Tunesien und Ägypten verwendeten Slogan »Das Volk will den Sturz des Regimes« an Wände geschrieben. Berichten zufolge sollen die Kinder verhaftet und gefoltert worden sein.<sup>1</sup> Damit begannen die Unruhen in Syrien und die Medien berichten seither beinahe täglich über gewalttätige Auseinandersetzungen.

Die Organe der Vereinten Nationen versuchen, den Konflikt einzudämmen, verfolgen dabei aber keine gemeinsame Linie. Der Sicherheitsrat konnte sich bislang nicht auf eine Resolution mit Zwangsmaßnahmen auf der Grundlage von Kapitel VII der Charta der Vereinten Nationen verständigen; demgegenüber beziehen Generalversammlung und Menschenrechtsrat deutlicher Position. Mit einer Mehrheit von 133 zu 12 Stimmen bei 31 Enthaltungen verurteilten die Mitglieder der Generalversammlung in Resolution 66/253 B am 3. August 2012 das Vorgehen der syrischen Regierung. Sie brachten darin auch ihr Bedauern zum Ausdruck, dass sich der Sicherheitsrat bislang nicht auf Maßnahmen geeinigt hat, um die Einhaltung seiner Syrien-Beschlüsse sicherzustellen.<sup>2</sup>

Der gewalttätige Konflikt verläuft anders und dauert länger als die Auseinandersetzungen in den meisten anderen arabischen Staaten. In Anbetracht dessen werden Forderungen laut, notfalls auch ohne Mandat des Sicherheitsrats in Syrien zu intervenieren.<sup>3</sup> Die Ereignisse und Maßnahmen werden teilweise nur unzureichend völkerrechtlich bewertet. Die Lücke sucht der vorliegende Beitrag zu füllen.

## Völkerrechtliche Lage in Syrien

Ausgangspunkt ist dabei die völkerrechtliche Lage in Syrien. Unstrittig geht die syrische Staatsmacht gegen die Aufständischen mit Gewalt vor. Die staatliche Anwendung von Gewalt auf dem eigenen Territorium ist vom völkerrechtlichen Gewaltverbot nicht erfasst. Denn das Gewaltverbot des Artikels 2 Ziffer 4 UN-Charta bezieht sich nur auf die Gewaltanwendung der Staaten »in ihren internationalen Beziehungen«. Gleichwohl ist die innerstaatliche Gewaltanwendung nicht schrankenlos; zu beachten sind insbesondere die Achtung der grundlegenden Menschenrechte, wie das Recht auf Leben und das Folterverbot als Bestandteil des Völkergewohnheitsrechts.<sup>4</sup> Ferner sind unter bestimmten Voraussetzungen die Regeln des humanitären Völkerrechts anwendbar. Dies ist dann der Fall, wenn es sich um einen ›nicht-internationalen bewaffneten Konflikt‹ handelt.<sup>5</sup>

## Nicht-internationaler bewaffneter Konflikt

Ein nicht-internationaler bewaffneter Konflikt<sup>6</sup> liegt vor, wenn sich die Streitkräfte der Regierung und die aufständischen Gruppen mit einem gewissen Organisationsgrad sowie einer verantwortlichen Führung gegenüberstehen. Darüber hinaus muss die bewaffnete Auseinandersetzung von einer gewissen Dauer und Intensität sein.

<sup>1</sup> BBC, Guide: Syria Crisis, 9.4.2012, [www.bbc.co.uk/news/world-middle-east-13855203](http://www.bbc.co.uk/news/world-middle-east-13855203)

<sup>2</sup> UN-Dok. A/RES/66/253/B v. 3.8.2012, »(...) deploring the failure of the Security Council to agree on measures to ensure the compliance of Syrian authorities with its decisions (...)«.

<sup>3</sup> Von einem steigenden »Druck innerhalb der westlichen Demokratien, sich auch ohne ausreichende völkerrechtliche Legitimation durch den UN-Sicherheitsrat militärisch in Syrien zu engagieren«, spricht u.a. Markus Kaim, Die Krise in Syrien – Möglichkeiten und Grenzen militärischen Eingreifens, SWP-Aktuell 11, Februar 2012, S. 2.

<sup>4</sup> Karl Doehring, Völkerrecht, Heidelberg 2004, S. 434, Rn. 986; Stephan Hobe, Einführung in das Völkerrecht, Tübingen 2008, S. 180.

<sup>5</sup> Zu den Voraussetzungen der Anwendbarkeit des humanitären Völkerrechts: Hans-Peter Gasser/Daniel Thürer, Humanitarian Law, International, Max Planck Encyclopedia of International Law, Online Edition, Stand: Mai 2011, [www.mpepil.de](http://www.mpepil.de), insbesondere Rn. 4f.

<sup>6</sup> Vgl. dazu Hans-Peter Gasser, Humanitäres Völkerrecht, Zürich u.a. 2012, S. 67ff.



**Dr. Sven Simon**, geb. 1978, ist Akademischer Rat an der Justus-Liebig-Universität Gießen, Professur für Öffentliches Recht, Völkerrecht und Europarecht, Prof. Dr. Thilo Marauhn.



**Judith Thorn**, geb. 1985, ist Wissenschaftliche Mitarbeiterin an der Justus-Liebig-Universität Gießen, Professur für Öffentliches Recht, Völkerrecht und Europarecht, Prof. Dr. Thilo Marauhn.

Dauer und Intensität des Konflikts sprechen dafür, dass es sich um einen nicht-internationalen bewaffneten Konflikt handelt und die Regeln des humanitären Völkerrechts Anwendung finden.

Völkerrechtliche Verpflichtungen im Rahmen des Menschenrechtsschutzes ergeben sich aus dem Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte.

Im November 2011 kam ein Bericht der vom UN-Menschenrechtsrat eingesetzten unabhängigen Untersuchungskommission (Independent International Commission of Inquiry on the Syrian Arab Republic) noch vorsichtig zu dem Ergebnis, dass das Risiko eines nicht-internationalen bewaffneten Konflikts bestehe.<sup>7</sup> Das Internationale Komitee vom Roten Kreuz sprach im Juli 2012 dann ausdrücklich von einem nicht-internationalen bewaffneten Konflikt.<sup>8</sup>

Dauer und Intensität des Konflikts sprechen dafür, dass es sich bei der seit März 2011 stattfindenden bewaffneten Auseinandersetzung in Syrien um einen nicht-internationalen bewaffneten Konflikt handelt. Zweifel kommen auf, weil es sich bei den Aufständischen – anders als in anderen Staaten der arabischen Revolution – um viele zersplitterte oppositionelle Gruppen handelt. Zumindest die ›Freie Syrische Armee‹ scheint jedoch einen ausreichenden Organisationsgrad<sup>9</sup> erreicht zu haben; darüber hinaus ist es am 11. November 2012 in Doha zu einem Zusammenschluss einiger Oppositioneller gekommen,<sup>10</sup> sodass von einem nicht-internationalen bewaffneten Konflikt gesprochen werden kann und die Regeln des humanitären Völkerrechts Anwendung finden.

In diesem Zusammenhang ist besonders der gemeinsame Artikel 3 der vier Genfer Abkommen von 1949 zu nennen. Danach sind Angriffe auf das Leben, die Festnahme von Geiseln, die erniedrigende und entwürdigende Behandlung sowie Verurteilungen und Hinrichtungen ohne rechtsstaatliche Gerichtsverfahren verboten. Ferner finden die für den nicht-internationalen bewaffneten Konflikt gewohnheitsrechtlich anerkannten Grundsätze des humanitären Völkerrechts Anwendung.<sup>11</sup> Das Zusatzprotokoll II zu den Genfer Abkommen über den Schutz der Opfer nicht-internationaler bewaffneter Konflikte von 1977 hat Syrien nicht ratifiziert, sodass seine Bestimmungen nicht anwendbar sind.

Wichtig ist, darauf hinzuweisen, dass diese Grundsätze nicht nur für die Regierungstruppen gelten, sondern ebenso für die Aufständischen als Konfliktpartei. Auch sie geraten immer stärker in den Verdacht, Kriegsverbrechen begangen zu haben.<sup>12</sup>

### Allgemeine völkerrechtliche Standards

Medienberichten<sup>13</sup> zufolge ist es mehrfach zu Bombardierungen oder Raketenbeschuss von Wohnvierteln gekommen. Dabei handelt es sich um Vorkommnisse, die gegebenenfalls eine strafrechtliche Ahndung durch den Internationalen Strafgerichtshof (IStGH) nach sich ziehen müssten. Daran ändert auch die Tatsache nichts, dass Syrien das IStGH-Statut zwar unterzeichnet, aber nicht ratifiziert hat. Der UN-Sicherheitsrat könnte mit einem Beschluss nach Kapitel VII UN-Charta ein Verfahren sowohl gegen den syrischen Staatspräsidenten Baschar al-Assad als auch die Aufständischen beim IStGH in Gang

bringen und den Fall dem Strafgerichtshof zur Untersuchung überweisen (Art. 13 lit. b IStGH-Statut). Über die Frage, ob Russland und China als ständige Mitglieder des UN-Sicherheitsrats ihr Vetorecht (Art. 27 Abs. 3 UN-Charta) auch dann ausüben würden, kann nur spekuliert werden. Jedenfalls ist gegenwärtig nicht abzusehen, ob Assad, weitere Regierungsmitglieder und Angehörige der oppositionellen Gruppen sich jemals strafrechtlich werden verantworten müssen. Dies hängt vor allem auch davon ab, ob Syrien nach einem möglichen Machtwechsel selbst bereit und in der Lage ist, ein Strafverfahren gegen die Verantwortlichen auf beiden Seiten durchzuführen (Art. 17 IStGH-Statut).

Völkerrechtliche Verpflichtungen im Rahmen des Menschenrechtsschutzes ergeben sich zudem aus dem Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte (Zivilpakt). Syrien hat den Pakt im Jahr 1969 ratifiziert. Artikel 4 Absatz 1 des Zivilpakts gibt den Vertragsstaaten zwar das Recht, »im Falle eines öffentlichen Notstands, der das Leben der Nation bedroht und der amtlich verkündet ist«, Maßnahmen zu ergreifen, die ihre Verpflichtungen aus dem Vertrag außer Kraft setzen. Allerdings nimmt Absatz 2 jene Schutzrechte, um die es in diesem Konflikt geht, von

<sup>7</sup> UN Doc. A/HRC/S-17/2/Add.1 v. 23.11.2011, Report of the Independent International Commission of Inquiry on the Syrian Arab Republic: »The commission is concerned that the armed violence in the Syrian Arab Republic risks rising to the level of an ›internal armed conflict‹ under international law«, Abs. 97.

<sup>8</sup> ICRC, Syria: ICRC and Syrian Arab Red Crescent Maintain Aid Effort amid Increased Fighting, 17.7.2012, [www.icrc.org/eng/resources/documents/update/2012/syria-update-2012-07-17.htm](http://www.icrc.org/eng/resources/documents/update/2012/syria-update-2012-07-17.htm)

<sup>9</sup> Siehe: [www.free-syrian-army.com/](http://www.free-syrian-army.com/)

<sup>10</sup> [www.faz.net/aktuell/politik/ausland/syrien-eine-neue-koalition-gegen-assad-11958470.html](http://www.faz.net/aktuell/politik/ausland/syrien-eine-neue-koalition-gegen-assad-11958470.html); bezweifelt wird ein »realer Zusammenschluss« u.a. vom russischen Außenminister Sergei Lawrow, <http://de.rian.ru/world/20121115/264937468.html>

<sup>11</sup> Siehe dazu Thilo Maruhn/Faustin Ntoubandi, Armed Conflict, Non-International, Max Planck Encyclopedia of International Law, Online Edition, Stand: Mai 2011, [www.mpepil.de](http://www.mpepil.de), Rn. 28; Jean-Marie Henckaerts, Study on Customary International Humanitarian Law: A Contribution to the Understanding and Respect for the Rule of Law in Armed Conflict, Internationales Komitee vom Roten Kreuz, Genf 2006.

<sup>12</sup> Der Bericht der Untersuchungskommission vom 16.8.2012 kommt zu folgendem Ergebnis: »The commission found reasonable grounds to believe that war crimes, including murder, extrajudicial execution and torture, had been perpetrated by organized anti-Government armed groups. Although not a party to the Geneva Conventions, these groups must abide by the principles of international humanitarian law«, UN Doc. A/HRC/21/50 v. 16.8.2012, Summary, vgl. auch Abs. 60.

<sup>13</sup> Syriens Armee verstärkt Bombardierung von Homs, ZEIT Online, 14.2.2012, [www.zeit.de/politik/ausland/2012-02/syrien-homs-bombardierung](http://www.zeit.de/politik/ausland/2012-02/syrien-homs-bombardierung); Heftige Luftangriffe in Syrien, Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ), 31.10.2012.



dieser Notstandsregelung aus. Insbesondere das Recht auf Leben, das Verbot der Folter und der grausamen, unmenschlichen oder erniedrigenden Behandlung dürfen nicht außer Kraft gesetzt werden. Bisher hat Syrien den Notstand auch nicht ausgerufen, sodass die vertraglichen Pflichten aus dem Pakt Anwendung finden. Gleiches gilt für die UN-Anti-Folter-Konvention, der Syrien im Jahr 2004 beigetreten ist. Nach deren Artikel 2 Absatz 2 dürfen »[a]ußergewöhnliche Umstände gleich welcher Art, sei es Krieg oder Kriegsgefahr, innenpolitische Instabilität oder ein sonstiger öffentlicher Notstand, (...) nicht als Rechtfertigung für Folter geltend gemacht werden.« Anwendung finden zudem die Konvention über die Verhütung und Bestrafung des Völkermords und die darüber hinaus bestehenden menschenrechtlichen Verpflichtungen Syriens.<sup>14</sup>

## Internationale Einmischung in den Konflikt

Trotz der Einmischung von außen in den Konflikt handelt es sich im Fall Syrien nicht um einen internationalen bewaffneten Konflikt im Sinne des Völkerrechts. Denn die Beteiligung ausländischer Kräfte an einem ›Bürgerkrieg‹ lassen diesen noch nicht zu einem internationalen Konflikt werden. Es stellt sich aber gleichwohl die Frage, wie die zahlreichen internationalen Aktivitäten völkerrechtlich zu bewerten sind.

### Unterstützung der amtierenden Regierung

Eine rechtmäßig amtierende Regierung eines Staates ist grundsätzlich befugt, einen anderen Staat um bewaffnete Hilfe zur Bekämpfung von Aufständischen zu bitten.<sup>15</sup> Deshalb ist gegen eine militärische Unterstützung der Assad-Regierung aus völkerrechtlicher Sicht nichts einzuwenden. Grundsätzlich darf eine Regierung um militärische Hilfe eines anderen Staates bitten und diese auch erhalten.

### Unterstützung der Aufständischen

Anders verhält es sich mit der Unterstützung von Aufständischen, wenn sie sich gegen eine legale Regierung wenden und selbst nicht den völkerrechtlichen Status einer Befreiungsbewegung beanspruchen können. Die Voraussetzungen dafür liegen bei der ›Freien Syrischen Armee‹ nicht vor. Selbst wenn der syrischen Regierung Korruption, Gewalt, Folter und schwere Menschenrechtsverletzungen vorgeworfen werden, verleiht dies den Aufständischen nicht den Status einer Befreiungsbewegung, die, vom Verbot des Artikels 2 Ziffer 4 UN-Charta befreit, mit Gewalt gegen die koloniale Herrschaft vorgehen kann.<sup>16</sup> Eine direkte militärische Unterstützung verstößt daher gegen das Gewaltverbot.<sup>17</sup>

Auch Waffenlieferungen an Trainingseinheiten Aufständischer sind als völkerrechtswidrig anzuse-



Bürger der syrischen Stadt Homs umringen unbewaffnete Mitglieder des Vor-austeams der UN-Aufsichtsmission, die im April 2012 in Syrien im Einsatz waren, um zu beurteilen, ob die Gewalt zwischen der Regierung und den Oppositionskräften beendet wurde.

UN-Foto: Neeraj Singh

hen.<sup>18</sup> Ferner ist die logistische Unterstützung von Aufständischen durch ausländische Staaten vom Internationalen Gerichtshof (IGH) als unzulässige Intervention bewertet worden.<sup>19</sup>

### Abschuss eines türkischen Kampffjets

Als Abwehr einer internationalen Einmischung könnte auch der Abschuss eines türkischen Kampffjets in der Nacht zum 23. Juni 2012 zu werten sein. Die Umstände, die zum Abschuss des Flugzeugs geführt haben, sind nicht hinreichend bekannt, um eine valide völkerrechtliche Bewertung abgeben zu können. Hier kann es deshalb nur darum gehen, die unterschiedlichen Darstellungen völkerrechtlich zu bewerten.

Schenkt man den türkischen Aussagen Glauben, befand sich der türkische Jet noch über der Hohen

Aus völkerrechtlicher Sicht ist gegen eine militärische Unterstützung der Assad-Regierung nichts einzuwenden.

<sup>14</sup> Siehe auch die Übersicht des Amtes des Hohen Kommissars für Menschenrechte der UN zu Syrien: [www.ohchr.org/EN/Countries/MENARegion/Pages/SYIndex.aspx](http://www.ohchr.org/EN/Countries/MENARegion/Pages/SYIndex.aspx)

<sup>15</sup> Hobe, Einführung, a.a.O. (Anm. 4), S. 328, mit weiteren Nachweisen; ausführlich und differenzierend: Georg Nolte, Eingreifen auf Einladung, Berlin u.a. 1999.

<sup>16</sup> Norman Paech, Die Schlacht um Damaskus: Syrien und das Völkerrecht, Blätter für deutsche und internationale Politik, 57. Jg., 9/2012, S. 91–99, insbesondere S. 93 und 96.

<sup>17</sup> IGH, 27.6.1986, Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. USA), ICJ Reports 1986, S. 14ff., Abs. 205.

<sup>18</sup> IGH, a.a.O. (Anm. 17), Nicaragua, Abs. 228.

<sup>19</sup> IGH, a.a.O. (Anm. 17), Nicaragua, Abs. 195 und 242; s.a. Hobe, Einführung, a.a.O. (Anm. 4), S. 368 und 327f.

See. Eine Verletzung der territorialen Integrität Syriens hätte nicht vorgelegen. Der Abschuss des Jets wäre unter diesen Umständen eine Verletzung des Gewaltverbots (Art. 2 Ziff. 4 UN-Charta) und damit völkerrechtswidrig.

Treffen dagegen die syrischen Aussagen zu, erfolgte der Abschuss mittels einer Flugabwehrrakete, die eine Reichweite von nur 1,2 km hat.<sup>20</sup> Unter diesen Umständen könnte eine Verletzung der territorialen Integrität Syriens vorgelegen haben. Während der Abschuss von ausländischen Zivilflugzeugen im eigenen Luftraum grundsätzlich untersagt ist,<sup>21</sup> hängt die völkerrechtliche Zulässigkeit des Abschusses von Kampfflugzeugen von der von dem Eindringen des Flugobjekts ausgehenden Bedrohung ab;<sup>22</sup> in einem solchen Fall stellt sich insbesondere die Frage, ob nicht andere, mildere Mittel in Betracht kommen.<sup>23</sup> Als milderer Mittel könnte etwa in Erwägung gezogen werden, den Kampfjet mittels anderer Flugzeuge aus dem eigenen Luftraum zu drängen oder zur Landung zu zwingen.

Der NATO-Rat befasste sich auf Antrag der Türkei mit der Angelegenheit, die ihre ›territoriale Unversehrtheit‹ gemäß Artikel 4 NATO-Vertrag gefährdet sah.<sup>24</sup> In Abgrenzung zu Artikel 5 sieht Artikel 4 aber kein gemeinsames militärisches Eingreifen vor.

### Transport von Waffen an Bord eines Zivilflugzeugs

Ebenfalls nicht ganz geklärt sind die Umstände im Zusammenhang mit der vermuteten Waffenlieferung Russlands an Syrien am 10. Oktober 2012. Die türkische Regierung hatte ein aus Russland kommendes syrisches Passagierflugzeug mittels Kampfjets zur unplanmäßigen Landung gezwungen, um dessen Ladung zu untersuchen. Nach Artikel 1, Abschnitt 1 der Vereinbarung über den Transit internationaler Luftverkehrslinien<sup>25</sup> hat ein Vertragsstaat dem anderen Vertragsstaat im planmäßigen internationalen Fluglinienverkehr das Recht zu gewähren, sein Hoheitsgebiet ohne Landung zu überfliegen. Allerdings darf nach Artikel 35 des Chicagoer-Abkommens ›Kriegsmaterial‹ nur mit Genehmigung des Staates befördert werden, dessen Hoheitsgebiet die Maschine überfliegt. Ein Recht, das Zivilluftfahrzeug zur Landung zu zwingen, könnte sich aus Artikel 3bis lit. b) und c) des Chicagoer Abkommens ergeben.<sup>26</sup> Sofern jedoch nur ein vager Verdacht bestand, dass die Fracht als Kriegsmaterial im Sinne des Abkommens zu qualifizieren ist, darf die Rechtmäßigkeit des türkischen Vorgehens bezweifelt werden.

### Friedenssicherungsmaßnahmen der Vereinten Nationen

In einer Situation wie dieser wird von den Vereinten Nationen erwartet, dass sie streitbeilegend ein-

wirken. Die Gremien der UN haben sich mit der Situation in Syrien wiederholt beschäftigt.

### Generalversammlung

Nach der UN-Charta ist die Generalversammlung nicht befugt, die Anwendung von Zwangsmaßnahmen zu beschließen. Nach Artikel 24 Ziffer 1 UN-Charta ist dem Sicherheitsrat die ›Hauptverantwortung für die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit‹ übertragen. Insoweit verfügt der Sicherheitsrat über das ›Monopol‹ der Entscheidung. Die Generalversammlung hatte im Zuge der Korea-Krise in den fünfziger Jahren versucht, dieses Monopol durch die ›Uniting for Peace‹-Resolution<sup>27</sup> aufzubrechen. Nach wie vor hat aber nur der Sicherheitsrat die Befugnis, über die zulässige Anwendung von Zwangsmaßnahmen zu entscheiden. Allerdings ist die Generalversammlung nicht schon deshalb daran gehindert, sich mit einer Situation zu befassen, weil diese auf der Tagesordnung des Sicherheitsrats steht.<sup>28</sup>

Während sich die erste Resolution der Generalversammlung zur Lage in Syrien<sup>29</sup> ausschließlich an die syrische Regierung wandte, richtete sich Resolution 66/253 auch an die nicht-staatlichen bewaffneten Gruppen und forderte alle Beteiligten auf, jegliche Gewaltanwendung einzustellen.<sup>30</sup> Die Resolution betont die Notwendigkeit, ›die Straflosigkeit zu beenden und diejenigen zur Rechenschaft zu ziehen, die für Menschenrechtsverletzungen (...) verantwortlich sind (...).‹<sup>31</sup> Inhaltlich knüpft auch die Resolution 66/253 B<sup>32</sup> hieran an und verurteilt ›jeg-

<sup>20</sup> Phantom über dem Mittelmeer, Welt kompakt, 26.6.2012.

<sup>21</sup> Vgl. dazu Art. 3bis a) des Chicagoer-Abkommens sowie zu einer Übersicht der Fälle betreffend den Abschuss eines Zivilflugzeugs: Brian E. Foont, Shooting Down Civilian Aircraft: Is There an International Law?, Journal of Air Law and Commerce, 72. Jg., 2007, S. 695–725.

<sup>22</sup> Hans-Joachim Heintze, Völkerrechtsgemäße Reaktion auf den Jet-Abschuss durch Syrien, Bofaxe Nr. 406D, 29.6.2012.

<sup>23</sup> Doehring a.a.O. (Anm. 4), S. 237 Rn. 549; siehe auch Lars Schönwald, Der Abschuss von Zivilflugzeugen als *ultima ratio* zur Abwehr von sogenannten Renegades aus völkerrechtlicher Sicht, Archiv des Völkerrechts, 50. Jg., 2012, S. 75–98, hier S. 82.

<sup>24</sup> NATO, Press Release (2012) 085, 26.6.2012.

<sup>25</sup> BGBl. 1956 II S. 442.

<sup>26</sup> Zur Pflicht zur Landung bei Verletzung der Lufthoheit vgl. Hobe, in: Stephan Hobe/Nicolai von Ruckteschell, Kölner Kompendium Luftrecht, Band I, Köln 2008, Rn. 58.

<sup>27</sup> UN-Dok. A/RES/377 (V) v. 3.11.1950.

<sup>28</sup> Vgl. IGH, 20.7.1962, Certain Expenses of the United Nations, ICJ Reports 1962, S. 151ff.

<sup>29</sup> UN-Dok. A/RES/66/176 v. 19.12.2011.

<sup>30</sup> UN-Dok. A/RES/66/253 v. 16.2.2012.

<sup>31</sup> Ebd.

<sup>32</sup> UN-Dok. A/RES/66/253 B v. 3.8.2012.

Die Generalversammlung ist nicht schon deshalb daran gehindert, sich mit einer Situation zu befassen, weil diese auf der Tagesordnung des Sicherheitsrats steht.

Resolution 66/253 forderte alle Beteiligten auf, jegliche Gewaltanwendung einzustellen.

liche Gewalt, ungeachtet dessen, von wem sie ausgeht (...)«. Die Generalversammlung trifft umfassende Aussagen über die Rechenschaftspflichten für Menschenrechtsverletzungen, zur Humanitären Lage in Syrien und den Nachbarstaaten sowie der Notwendigkeit eines politischen Übergangs. Sie betont zudem die Besorgnis über die Drohung der syrischen Behörden, chemische oder biologische Waffen einzusetzen, und bringt ihr Bedauern zum Ausdruck, dass sich der Sicherheitsrat bislang nicht auf Maßnahmen geeinigt hat, um die Einhaltung seiner Syrien-Beschlüsse sicherzustellen.

### Menschenrechtsrat

Der Menschenrechtsrat befasste sich von Anfang an intensiv mit der Lage in Syrien. Es fanden vier eintägige Sondertagungen statt, und auf den regulären Tagungen 2011 und 2012 wurden Resolutionen verabschiedet.<sup>33</sup> Der Rat stellte ausdrücklich fest, dass die syrische Regierung ihren Verpflichtungen zum Schutz der syrischen Bevölkerung<sup>34</sup> nicht nachkommt. Er setzte eine unabhängige Untersuchungskommission<sup>35</sup> ein und schloss sich in etwas abgeschwächter Form der Hohen Kommissarin für Menschenrechte an, die den Sicherheitsrat ermutigt hatte, den Fall an den IstGH zu überweisen.<sup>36</sup> Das Handeln des Menschenrechtsrats wurde von einigen Staaten kritisiert. Insbesondere Russland bemängelte, dass sich die Verurteilungen des Menschenrechtsrats lediglich an die syrische Regierung richteten und nicht auch an die oppositionellen Gruppen.<sup>37</sup>

### Sicherheitsrat

Anders als im Fall Libyen<sup>38</sup> hat es lange gedauert, bis sich der Sicherheitsrat dazu durchringen konnte, eine Resolution zu den gewalttätigen Auseinandersetzungen in Syrien zu verabschieden.<sup>39</sup> Russland und China hatten am 4. Februar 2012 im Sicherheitsrat ein Veto gegen Resolutionsentwurf S/2012/77 eingelegt. Über ein Jahr nach Ausbruch der Unruhen war es dem Sicherheitsrat dann erstmals mit der Resolution 2042 vom 14. April 2012 gelungen, sich auf einen verbindlichen Beschluss zu einigen. Eine Woche später verabschiedete der Sicherheitsrat am 21. April 2012 Resolution 2043.

Resolution 2042 fordert die Konfliktparteien auf, die Gewalt einzustellen und den als Anlage der Resolution beigefügten Sechs-Punkte-Plan des Sondergesandten Kofi Annan unverzüglich umzusetzen. Als sofortige Maßnahme veranlasste der Sicherheitsrat, ein bis zu 30-köpfiges Vorausteam unbewaffneter Militärbeobachter nach Syrien zu schicken, das die Waffenruhe und den Truppenabzug kontrollieren sollte.

Resolution 2043 schuf die zunächst auf 90 Tage befristete Aufsichtsmission der Vereinten Nationen in Syrien (United Nations Supervision Mission in Syria – UNSMIS). Das Mandat dieser Mission war

die Überwachung des Einsatzes von Waffengewalt aller beteiligten Parteien und die Unterstützung der vollständigen Umsetzung des Sechs-Punkte-Plans. Die Mission wurde mit Resolution 2059 zunächst um weitere 30 Tage verlängert, endete jedoch am 19. August 2012 ohne konkreten Erfolg.<sup>40</sup>

Anders als in Libyen vermied es der Sicherheitsrat, von einem ›bewaffneten Konflikt‹ oder einer ›Bedrohung des Weltfriedens‹ zu sprechen und verabschiedete die Resolutionen nicht auf Grundlage von Kapitel VII UN-Charta. Aufgrund der weit auseinandergehenden Interessenlagen der ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats sind die Resolutionen sehr allgemein formuliert.<sup>41</sup> Für eine zwangsweise Durchsetzung des Sechs-Punkte-Plans oder eine wie auch immer geartete Zwangsmaßnahme reichen die Resolutionen 2042 und 2043 nicht aus. Zu einer vom Sicherheitsrat legitimierten militärischen Intervention ist es deshalb bislang nicht gekommen.

### Humanitäre Intervention und Schutzverantwortung (R2P)

Diese Situation wirft die Frage nach einer militärischen Intervention ohne Legitimation durch den Sicherheitsrat auf. Im September 2000 wurde auf Initiative des kanadischen Außenministers die ›Internationale Kommission über Intervention und Staa-

Der Menschenrechtsrat stellte ausdrücklich fest, dass die syrische Regierung ihren Verpflichtungen zum Schutz der syrischen Bevölkerung nicht nachkommt.

<sup>33</sup> Siehe dazu die 16., 17., 18. und 19. Sondertagung sowie zuletzt UN Doc. A/HRC/21/26 v. 28.9.2012.

<sup>34</sup> UN Doc. A/HRC/RES/19/22 v. 23.3.2012, »(...) the Syrian authorities have manifestly failed in their responsibility to protect the Syrian population«.

<sup>35</sup> Vgl. den Bericht der Unabhängigen Untersuchungskommission, UN Doc. A/HRC/21/50 v. 16.8.2012.

<sup>36</sup> UN-Doc. A/HRC/RES/19/22 v. 23.3.2012, »(...) noting her encouragement to the Security Council to refer the situation to the International Criminal Court (...)«.

<sup>37</sup> Siehe ›Human Rights Council requests Commission of Inquiry to conduct a Special Inquiry in the events in El Houleh‹, OHCHR Press Release, 1.6.2012, [www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=12215&LangID=E](http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=12215&LangID=E), vgl. auch: UN-Menschenrechtsrat verurteilt Syrien, Süddeutsche Zeitung, 1.6.2012, [www.sueddeutsche.de/politik/nach-massaker-in-haula-un-menschenrechtsrat-verurteilt-syrien-1.1372616](http://www.sueddeutsche.de/politik/nach-massaker-in-haula-un-menschenrechtsrat-verurteilt-syrien-1.1372616)

<sup>38</sup> Vgl. dazu Robin Geiß/Maral Kashgar, UN-Maßnahmen gegen Libyen, Vereinte Nationen (VN), 3/2011, S. 99–104.

<sup>39</sup> Bis dahin hatte es lediglich Erklärungen des Präsidenten gegeben; vgl. UN-Dok. S/PRST/2012/6 v. 21.3.2012 und S/PRST/2012/10 v. 5.4.2012.

<sup>40</sup> UNSMIS Background, [www.un.org/en/peacekeeping/missions/unsmis/background.shtml](http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/unsmis/background.shtml)

<sup>41</sup> Umfassend zu den unterschiedlichen Interessen: Eric Engle, Humanitarian Intervention and Syria: Russia, the United States and International Law, Humboldt-Universität Berlin, 22.7.2012, [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2115191](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2115191).



## Die UN und Syrien: Wesentliche Dokumente 2011/2012

Sicherheitsrat		
S/PRST/2011/16	3.8.2011	Sicherheitsrat verurteilt Menschenrechtsverletzungen und Einsatz von Gewalt gegen Zivilpersonen in Syrien.
S/2011/612	4.10.2011	Resolutionsentwurf zur Verurteilung der Repressionsmaßnahmen Syriens gegen regierungsfeindliche Demonstranten wird aufgrund der Vetos Chinas und Russlands nicht verabschiedet.
S/2012/77	4.2.2012	Resolutionsentwurf zur Unterstützung des von der Arabischen Liga vorgeschlagenen Friedensplans für Syrien wird aufgrund Vetos Chinas und Russlands nicht verabschiedet.
S/PRST/2012/6	21.3.2012	Unterstützung des Sondergesandten und seines Sechs-Punkte-Plans.
S/PRST/2012/10	5.4.2012	Sicherheitsrat erklärt seine Absicht, einen Aufsichtsmechanismus über die Beendigung der Gewalt in Syrien zu genehmigen oder weitere Schritte zu erwägen.
S/RES/2042(2012)	14.4.2012	Sicherheitsrat genehmigt Vorausteam zur Überwachung der Waffenruhe in Syrien.
S/2012/238	19.4.2012	Vorschlag des Generalsekretärs für die Einsatzdauer der Aufsichtsmission der Vereinten Nationen in Syrien (UNSMIS) von drei Monaten.
S/RES/2043(2012)	21.4.2012	Sicherheitsrat richtet die UNSMIS ein, die die Einstellung der Gewalt und die Umsetzung des Plans des Sondergesandten überwachen soll.
S/2012/538	19.7.2012	Resolutionsentwurf aufgrund Vetos Russlands und Chinas nicht verabschiedet.
S/RES/2059(2012)	20.7.2012	Letztmalige Verlängerung der UNSMIS um 30 Tage.
Generalversammlung		
A/RES/66/176	19.12.2011	Aufforderung an die syrischen Behörden, sofort allen Menschenrechtsverletzungen ein Ende zu setzen, den Aktionsplan der Liga der arabischen Staaten ohne Verzögerung umzusetzen sowie den Resolutionen des Menschenrechtsrats S-16/1 und S-17/1 nachzukommen.
A/RES/66/253	16.2.2012	Verurteilung jeglicher Gewalt, ungeachtet dessen, von welcher Seite sie ausgeht, und Aufforderung an alle Parteien in Syrien, einschließlich der bewaffneten Gruppen, alle Gewalthandlungen oder Vergeltungsmaßnahmen sofort zu beenden.
A/RES/66/253 B	3.8.2012	Verlangt, dass alle Parteien die Resolutionen 2042(2012) und 2043(2012) sofort sichtbar durchführen, um eine Einstellung der bewaffneten Gewalt in allen ihren Formen und durch alle Parteien herbeizuführen. Äußert tiefe Besorgnis darüber, dass die syrischen Behörden den Einsatz chemischer oder biologischer Waffen angedroht haben.
Menschenrechtsrat		
A/HRC/RES/S-16/1	29.4.2011	Aktuelle Menschenrechtssituation in Syrien im Kontext jüngster Ereignisse: Verurteilt Gewalt, fordert Syriens Regierung zur Freilassung unschuldiger Gefangener auf, appelliert an UN-Generalsekretär und Hochkommissar, alle nötigen Schritte zur Durchsetzung des Mandats einzuleiten.
A/HRC/RES/S-17/1	22.8.2011	Einrichtung der Unabhängigen Internationalen Untersuchungskommission zu Syrien.
A/HRC/RES/S-18/1	2.12.2011	Menschenrechtsrat äußert starke Sorge über voranschreitende Menschenrechtsverletzungen, verurteilt scharf die Gewalt der syrischen Regierung gegen Zivilisten, fordert Regierung auf, die Forderungen des Volkes zu respektieren, fordert den Generalsekretär auf, alle Bedingungen zu schaffen, damit das Mandat erfüllt werden kann.
A/HRC/RES/19/22	23.3.2012	Äußert verstärkte Sorge und verurteilt die Gewalt der Regierung gegen die Bevölkerung zutiefst; fordert internationales Eingreifen.
A/HRC/RES/S-19/1	1.6.2012	Zeigt sich besorgt über die sich verschlechternde Menschenrechtssituation, verurteilt scharf Massentötungen in El-Houleh.
A/HRC/RES/20/22	6.7.2012	Fordert die sofortige Umsetzung des Sechs-Punkte-Plans, verurteilt die fortschreitende Gewalt scharf und fordert alle Seiten zur sofortigen Beendigung der Gewalt auf.
A/HRC/RES/21/26	28.9.2012	Begrüßt den Bericht der Untersuchungskommission, fordert eine unabhängige, internationale Untersuchung der Vorgänge und verlängert das Mandat der Untersuchungskommission.
Untersuchungskommission des Menschenrechtsrats		
A/HRC/S-17/2/ Add.1	23.11.2011	Erster Bericht der Unabhängigen Internationalen Untersuchungskommission zu Syrien: Fordert die syrische Regierung auf, die massiven Verbrechen gegen die Menschlichkeit durch das syrische Militär zu beenden. Bedauert, dass es bisher nicht zum Dialog und Zugang der Kommission zum Land gekommen ist und wiederholt diesen Aufruf.
A/HRC/19/69	22.2.2012	Zweiter Bericht der Untersuchungskommission: Die Situation hat sich zunehmend verschärft und die Bevölkerung radikalisiert. Die syrische Regierung hat in ihrer Funktion, ihr Volk zu schützen, versagt. Mehr Menschenrechtsverbrechen wurden begangen. Die Kommission fordert sofortige Beendigung dieser Gewaltverbrechen.
A/HRC/21/50	16.8.2012	(Zusammenfassender) Bericht der Untersuchungskommission: Intensität und Dauer der Kämpfe haben das Ausmaß eines nicht-internationalen bewaffneten Konflikts erreicht. Beide Seiten haben Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit begangen. Der mangelnde Zugang der Kommission zum Land hat die Durchführung des Mandats erheblich behindert.

tensouveränität« (ICISS) gebildet, die im Dezember 2001 ihr Ergebnis vorlegte: den inzwischen weithin bekannten Bericht ›The Responsibility to Protect‹.<sup>42</sup> Seine Kernthese lautet, dass »souveräne Staaten eine Verantwortung haben, ihre eigenen Bürger vor vermeidbaren Katastrophen – vor Massenmord und Vergewaltigung, vor Hunger – zu schützen, dass aber, wenn sie nicht willens oder nicht fähig dazu sind, die Verantwortung von der größeren Gemeinschaft der Staaten getragen werden muss.«<sup>43</sup>

Zum Teil wird daraus geschlossen, dass die Anwendung von Gewalt zur Beendigung massiver Menschenrechtsverletzungen letztlich sogar ohne Legitimation durch den Sicherheitsrat zulässig ist.<sup>44</sup> Im Rahmen dieser Argumentation wird mit unterschiedlicher Konnotation versucht, die in Artikel 1 UN-Charta genannte Förderung und Beachtung der Menschenrechte dem Gewaltverbot gleichzustellen.<sup>45</sup> Mit Hinweis auf die Geschehnisse in Ruanda und Kosovo wird behauptet, die internationale Staatengemeinschaft habe damit begonnen, über die Natur der Souveränität von Staaten »neu nachzudenken«.<sup>46</sup> Die Verletzung von Menschenrechten stelle zugleich einen Angriff auf ein hohes Schutzgut der Charta dar und gestatte deshalb die sogenannte kollektive Verteidigung, das heißt die Verteidigung durch eine Anzahl von Staaten.<sup>47</sup>

Entgegen anders lautender Stimmen<sup>48</sup> handelt es sich bei dieser Sichtweise jedoch lediglich um eine Rechtsauffassung, die nicht als allgemein anerkanntes Völkerrecht bezeichnet werden kann; weder eine entsprechende Staatenpraxis noch die Rechtsüberzeugung (*opinio juris*) sind bislang nachweisbar.<sup>49</sup> Die Frage, ob sich diese Praxis so weit verdichtet hat, dass an diesem Punkt von einer informellen Änderung der UN-Charta gesprochen werden könnte, ist ebenfalls zu verneinen.

Im Ergebnis genügen humanitäre Motive ohne die ausdrückliche Mandatierung durch den Sicherheitsrat zur Legitimierung einer militärischen Intervention nicht. Auf dieser Systematik baut das gesamte Friedenssicherungssystem der Vereinten Nationen auf. Als Lehre aus den beiden Weltkriegen und dem Konstruktionsfehler des Völkerbunds lässt die UN-Charta nur zwei Ausnahmen vom Gewaltverbot zu: zum einen militärische Sanktionen, die der Sicherheitsrat verhängt, wenn eine Bedrohung oder ein Bruch des Weltfriedens oder eine Angriffshandlung vorliegt (Art. 39 und 42 UN-Charta); zum anderen das »naturgegebene« Recht eines Staates auf Selbstverteidigung, solange der Sicherheitsrat noch nicht die erforderlichen Maßnahmen getroffen hat (Art. 51).<sup>50</sup> (Nur) diese Systematik der Friedenssicherung ermöglicht es, dass Staaten unterschiedlicher politischer Systeme und miteinander unvereinbarer Gerechtigkeitsziele friedlich nebeneinander bestehen können.<sup>51</sup> Zwar ist als Ergebnis einer Rechtsfortbildung heute anerkannt, dass auch schwere Verstöße

gegen die Menschenrechte als Bedrohung oder Bruch des Weltfriedens gelten<sup>52</sup> und der Sicherheitsrat mit militärischen Maßnahmen nach Artikel 42 UN-Charta auf schwere Menschenrechtsverletzungen im Innern eines Staates reagieren darf.<sup>53</sup> Nach wie vor gilt aber das vom IGH in seinem Nicaragua-Urteil 1986 klar zum Ausdruck Gebrachte:

»Auf jeden Fall kann, auch wenn die Vereinigten Staaten ihre eigene Ansicht über die Situation in Bezug auf die Achtung der Menschenrechte in Nicaragua gebildet haben mögen, die Anwendung von Gewalt nicht die angemessene Methode sein, um eine solche Achtung zu überwachen oder sicherzustellen. Im Hinblick auf die Schritte, die tatsächlich unternommen wurden, kann der Schutz der Menschenrechte, ein gänzlich humanitäres Ziel, nicht vereinbar sein mit dem Verminen von Häfen, der Zerstörung von Öl-Anlagen oder erneut mit dem Ausbilden, Bewaffnen und Ausrüsten der Contras. Das Gericht schließt daraus, dass das Argument,

Humanitäre Motive ohne die ausdrückliche Mandatierung durch den Sicherheitsrat genügen zur Legitimierung einer militärischen Intervention nicht.

<sup>42</sup> Umfassend dazu: Christopher Verlage, *Responsibility to Protect*, Tübingen 2009.

<sup>43</sup> ICISS, 2001, S. VIII.

<sup>44</sup> Zur Diskussion vgl. Andreas von Arnould, *Völkerrecht*, Heidelberg u.a. 2012, S. 444ff., Rn. 1100ff.; Doehring a.a.O. (Anm. 4), S. 445ff., Rn. 1010ff., Dieter Deiseroth, ›Humanitäre Intervention‹ und Völkerrecht, *Neue Juristische Wochenschrift*, 52. Jg., 42/1999, S. 3084–3088.

<sup>45</sup> Vgl. insbesondere die Darstellung bei von Arnould, a.a.O. (Anm. 44), S. 446, Rn. 1105ff.

<sup>46</sup> Paul R. Williams/J. Trevor Ulbrick/Jonathan P. Worboys, *Preventing Atrocity Crimes in Syria: The Responsibility to Protect*, Atlantic Council, 12.9.2012, [www.acus.org/new\\_atlanticist/preventing-atrocity-crimes-syria-responsibility-protect](http://www.acus.org/new_atlanticist/preventing-atrocity-crimes-syria-responsibility-protect)

<sup>47</sup> Hinweisend und zugleich ablehnend: Knut Ipsen, *Völkerrechtlich gibt es keine Pflicht zum Eingreifen*, 1.6.2012, [www.dradio.de/dlf/sendungen/kulturheute/1772703/](http://www.dradio.de/dlf/sendungen/kulturheute/1772703/)

<sup>48</sup> Für eine militärische Intervention ohne Autorisierung durch den Sicherheitsrat spricht sich sehr klar aus: Public International Law and Policy Group's Legal Memorandum, *Humanitarian Intervention in Syria: The Legal Basis*, 30.7.2012, S. 16, <http://publicinternationallawandpolicygroup.org/wp-content/uploads/2012/08/PILPG-The-Legal-Basis-for-Humanitarian-Intervention-in-Syria.pdf>

<sup>49</sup> Vgl. dazu nur die scharfe Ablehnung der ›Gruppe der 77‹ und Chinas in der Gipfelerklärung des Südgipfels (South Summit), Havanna (Kuba), 10.–14.4.2000, Abs. 54: »We reject the so-called ›right‹ of humanitarian intervention, which has no legal basis in the United Nations Charter or in the general principles of international law«, [www.g77.org/summit/Declaration\\_G77Summit.htm](http://www.g77.org/summit/Declaration_G77Summit.htm); von Arnould a.a.O. (Anm. 44), S. 447, Rn. 1111.

<sup>50</sup> Jochen Abr. Frowein/Nico Krisch, in: Bruno Simma et al., *The Charter of the United Nations*, Oxford 2002, Art. 39, Rn. 20.

<sup>51</sup> Josef Isensee, *Im Zweifel für den Frieden*, FAZ, 21.10.2012.

<sup>52</sup> Ebd.

<sup>53</sup> Siehe nur UN-Dok. S/RES/794 v. 3.12.1992 zu Somalia und Resolution UN-Dok. S/RES/1973 v. 17.3.2011 zu Libyen.

abgeleitet von der Bewahrung der Menschenrechte in Nicaragua, keine gesetzliche Rechtfertigung für das Verhalten der Vereinigten Staaten darstellt. Es kann auf jeden Fall nicht in Einklang gebracht werden mit der Rechtsstrategie des betroffenen Staates, welche auf dem Recht auf kollektive Selbstverteidigung beruht.«<sup>54</sup>

Die Schwäche des gemeinsamen Sondergesandten der Vereinten Nationen und der Arabischen Liga ist seine mangelnde Neutralität.

Solange sich der Sicherheitsrat auf keine Resolution einigen kann, die zu militärischen Maßnahmen ermächtigt, bleibt es bei anderen Maßnahmen, die im Einklang mit dem geltenden Völkerrecht stehen.

### Weitere nicht vom Sicherheitsrat zu autorisierende Maßnahmen

Zu den völkerrechtlich nicht zu beanstandenden Maßnahmen zählt das Einfrieren von Vermögenswerten. Die Europäische Union hat bereits beschlossen, Vermögenswerte solcher Personen einzufrieren, die für die in Syrien begangenen Menschenrechtsverletzungen verantwortlich sind.<sup>55</sup> Weitere Maßnahmen, die in diesem Zusammenhang erwogen werden könnten, sind die Erlaubnis zur Eröffnung von Verbindungsbüros auf dem eigenen Staatsgebiet oder die Lieferung von Satellitentelefonen und ähnlicher Ausrüstung, um der syrischen Opposition dabei zu helfen, mit der Weltöffentlichkeit zu kommunizieren<sup>56</sup> und Transparenz zu schaffen. Darüber hinaus ist humanitäre Hilfe<sup>57</sup> in Form der Lieferung von Hilfsgütern wie Wasser, Medikamenten und Nahrung ohne eine vorherige Mandatierung durch den Sicherheitsrat zulässig.<sup>58</sup>

### Bewertung und Ausblick

Die Charta der Vereinten Nationen trägt im Grunde solchen Lagen, wie sie in der jüngeren Vergangenheit vermehrt vorzufinden sind, nicht in dem Sinne Rechnung, dass die Entscheidung über Krieg und Frieden anders als durch den Sicherheitsrat entschieden werden könnte. Darin kann eine Stärke und eine Schwäche zugleich gesehen werden. Das umfassende Gewaltverbot der Vereinten Nationen des Artikel 2 Ziffer 4 UN-Charta gehört aber zu den größten Errungenschaften der Völkerrechtsgemeinschaft und bildet das normative Kernstück des UN-Friedenssicherungssystems.

Der ursprünglich gewählte Ansatz eines gemeinsamen Sonderbeauftragten mit internationaler Anerkennung war eine gute Idee. Denn ohne präzise Kenntnisse der Geschehnisse vor Ort lässt sich die Lage in Syrien nur sehr schwer beurteilen. Tatsächlich schien es zunächst so, als ob die Vereinten Nationen mit der Ernennung von Kofi Annan zum gemeinsamen Sondergesandten der Vereinten Nationen und der Arabischen Liga im Februar 2012 »ein Ass gespielt«<sup>59</sup> hätten. Es deutet jedoch einiges darauf hin, dass ein Konstruktionsfehler der Mission

ihre mangelnde Neutralität war. Daraus resultierend haben die Vereinten Nationen an Stärke verloren. Sie waren nicht mehr in der Lage, zwischen den Parteien zu vermitteln.<sup>60</sup> Daran konnte auch der Wechsel von Kofi Annan zum früheren algerischen Außenminister Lakhdar Brahimi Mitte August 2012 nichts mehr ändern.

Selbst wenn der Druck auf die internationale Gemeinschaft steigt, militärisch zu intervenieren: Vordringliches Ziel sollte sein, eine unkontrollierte Gewalteskalation zu vermeiden und auf Zugang für humanitäre Organisationen zu dringen. Ein wie auch immer legitimer Regimewechsel ist in der Vergangenheit selten geglückt.

**54** »In any event, while the United States might form its own appraisal of the situation as to respect for human rights in Nicaragua, the use of force could not be the appropriate method to monitor or ensure such respect. With regard to the steps actually taken, the protection of human rights, a strictly humanitarian objective, cannot be compatible with the mining of ports, the destruction of oil installations, or again with the training. Arming and equipping of the contras. The Court concludes that the argument derived from the preservation of human rights in Nicaragua cannot afford a legal justification for the conduct of the United States, and cannot in any event be reconciled with the legal strategy of the respondent State, which is based on the right of collective self-defence.« Eigene Übersetzung der Autoren, IGH, a.a.O. (Anm. 17), Nicaragua, Abs. 268.

**55** Zuletzt EU-Ratsschlussfolgerung v. 15.10.2012, [www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_Data/docs/pressdata/EN/foraff/132825.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/foraff/132825.pdf) sowie für eine Übersicht der Sanktionen, 15.10.2012, [www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/EN/foraff/128379.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/128379.pdf)

**56** So auch Claus Kreß in einem Interview mit »Genocide Alert«, Die Krise in Syrien und die Schutzverantwortung der internationalen Gemeinschaft, 15.2.2012.

**57** Siehe zur bereits erfolgten humanitären Hilfe [http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Syria%20dashboard%20%20November\\_2012.pdf](http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Syria%20dashboard%20%20November_2012.pdf)

**58** Vgl. dazu Engle, a.a.O. (Anm. 41), S. 28.

**59** Ekkehard Griep, Syrien, Annan und ein Optionen-Mix, Standpunkt, VN, 2/2012, S. 59.

**60** Thilo Marauhn, Role of International Law in Syrian Conflict, Interview mit »Law Review with Steve Smith«, 5.10.2012, <http://lawreview.podbean.com/2012/10/05/role-of-international-law-in-syrian-conflict/>

Ein wie auch immer legitimer Regimewechsel ist in der Vergangenheit selten geglückt.

# Brasilien als Normunternehmer: die ›Responsibility While Protecting‹\*

Thorsten Benner

**Im September 2011 brachte Brasilien das Konzept der ›Verantwortung beim Schützen‹ (Responsibility While Protecting) in die Vereinten Nationen ein. Nach einem Jahr der Diskussion zeigt sich zweierlei: Zum einen hat Brasilien mit seinem Vorstoß die westliche Dominanz bei der globalen Normentwicklung auf produktive Weise aufgebrochen. Zum anderen wurde deutlich, dass das neue Konzept dazu dienen könnte, die weit auseinander liegenden Positionen in der globalen Diskussion um die Schutzverantwortung einander anzunähern.**

## Der Vorstoß

Am 21. September 2011 stellte Brasiliens Präsidentin Dilma Rousseff in ihrer Rede vor der UN-Generalversammlung fest: »Viel wird über die Schutzverantwortung gesagt, aber wir hören wenig über die Verantwortung beim Schützen. Dies sind Konzepte, die wir gemeinsam entwickeln müssen.«<sup>1</sup> In den Folgemonaten nahm die brasilianische Regierung die Konzeptentwicklung selbst in die Hand. Eine Gruppe junger Diplomaten im Außenministerium machte sich an die Arbeit und entwarf in Windeseile ein Konzeptpapier. Am 9. November 2011 stellte die brasilianische UN-Botschafterin Maria Luiza Ribeiro Viotti das Papier mit dem Titel ›Responsibility While Protecting: Elements for the Development and Promotion of a Concept‹ im Sicherheitsrat vor.<sup>2</sup> Brasilien betrat damit Neuland. Zum ersten Mal brachte das Land einen weitreichenden Vorschlag zur Ausgestaltung einer globalen Norm ein. Einen solchen Vorstoß bei einer so wichtigen und aufgeladenen Debatte wie der um die Schutzverantwortung (Responsibility to Protect – R2P) zu wagen, unterstreicht die weltpolitischen Ambitionen des brasilianischen Außenministers Antonio de Aguiar Patriota, welcher die ›Responsibility While Protecting‹ (RWP) maßgeblich unterstützt hat. Brasilien betätigte sich als ›Normunternehmer‹<sup>3</sup> – eine Rolle, die bislang den westlichen Mächten vorbehalten war.

Das brasilianische Konzept der RWP baut auf dem Konzept der R2P auf, welches auf dem Weltgipfel 2005 von den UN-Mitgliedstaaten im Konsens verabschiedet worden war.<sup>4</sup> Die R2P greift bei vier Tatbeständen: Völkermord, Kriegsverbrechen, ethnische Säuberungen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit. UN-Generalsekretär Ban Ki-moon und sein erster Sondergesandte für die R2P Edward C. Luck entwickelten im Jahr 2008 den Drei-Säulen-Ansatz, um die Schutzverantwortung besser zu fassen.<sup>5</sup> Der

erste Pfeiler weist Staaten die Hauptverantwortung zum Schutz der Bevölkerung in ihren Grenzen zu. Der zweite Pfeiler betont die Aufgabe der internationalen Gemeinschaft, Staaten beim Aufbau von Kapazitäten zum Schutz ihrer Bevölkerung zu unterstützen. Der dritte Pfeiler bezieht sich auf die Verantwortung der internationalen Gemeinschaft, rasch und entschieden zu handeln, um Völkermord, Kriegsverbrechen, ethnischen Säuberungen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit vorzubeugen oder entgegenzuwirken, sollte ein Staat der Schutzverantwortung gegenüber der eigenen Bevölkerung nicht nachkommen.

Im Konzeptpapier bekennt sich Brasilien ausdrücklich zur Schutzverantwortung: »Gewalt gegen die Zivilbevölkerung muss zurückgewiesen werden, wo immer sie auch stattfindet. Die neunziger Jahre hinterließen uns die bittere Erinnerung an die tragischen menschlichen und politischen Kosten des Versäumnisses der internationalen Gemeinschaft, rechtzeitig zu handeln, um Gewalt des in Ruanda beobach-



**Thorsten Benner**, geb. 1973, ist Direktor des Global Public Policy Institute (GPPi), Berlin.

\* Dieser Beitrag entstand im Rahmen des Projekts ›Global Norm Evolution and the Responsibility to Protect‹, das von der Volkswagen-Stiftung, dem Riksbankens Jubiläumsmfund sowie der Compagnia di San Paolo im Rahmen des Programms ›Europe and Global Challenges‹ gefördert wird. Der Autor dankt Sarah Brockmeier, Mirko Hohmann, Gerrit Kurtz, Philipp Rotmann und Oliver Stünkel für Kommentare zum Entwurf sowie Matias Spektor für hilfreiche Gespräche zum Thema. Übersetzungen der englischen und portugiesischen Dokumente stammen vom Autor.

1 »Much is said about the responsibility to protect; yet we hear little about responsibility in protecting. These are concepts that we must develop together«, Rede von Präsidentin Dilma Rousseff im Rahmen der Generaldebatte zur Eröffnung der 66. Generalversammlung, 21.9.2011. [www.un.int/brazil/speech/11d-Pr-Dilma-Rousseff-opening-of-the-66th-general-assembly.html](http://www.un.int/brazil/speech/11d-Pr-Dilma-Rousseff-opening-of-the-66th-general-assembly.html)

2 Dies fand im Rahmen der offenen Debatte zum Thema ›Schutz von Zivilpersonen in bewaffneten Konflikten‹ statt, UN Doc. A/66/551-S/2011/701 v. 11.11.2011, im Folgenden ›Konzeptpapier‹ genannt.

3 Grundlegend zum Begriff Normunternehmer: Martha Finnemore/Kathryn Sikkink, *International Norm Dynamics and Political Change*, International Organization, 52. Jg., 4/1998, S. 887–917.

4 UN-Dok. A/RES/60/1 v. 16.9.2005, Abs. 138 und 139.

5 Zuerst vorgestellt in der Rede von Ban Ki-moon, *Responsible Sovereignty: International Cooperation for a Changed World*, Berlin, 15.7.2008, [www.un.org/News/Press/docs/2008/sgsm1701.doc.htm](http://www.un.org/News/Press/docs/2008/sgsm1701.doc.htm) und weiter ausgeführt im Bericht des Generalsekretärs ›Implementing the Responsibility to Protect‹, UN Doc. A/63/677 v. 12.1.2009.



Das RWP-Konzept mit dem klaren Bekenntnis zur Notwendigkeit des Eingreifens, auch mit militärischen Mitteln, um Zivilisten zu schützen, bedeutet eine Abkehr von alten Positionen.

teten Ausmaßes zu verhindern. Es mag Situationen geben, in der die internationale Gemeinschaft militärisches Eingreifen in Betracht ziehen könnte, um humanitäre Katastrophen zu verhindern.«<sup>6</sup> Neben dieses politische Bekenntnis stellt Brasilien jedoch die politische Herausforderung, die Schutzverantwortung richtig anzuwenden. »Es gibt eine wachsende Wahrnehmung, dass das Konzept der Schutzverantwortung für andere Zwecke als den Schutz von Zivilisten, wie etwa den Regimewandel, missbraucht werden könnte. Diese Wahrnehmung macht es sogar noch schwieriger, die von der internationalen Gemeinschaft verfolgten Schutzziele zu erreichen.« (Abs. 10). Um dieser Wahrnehmung entgegenzuwirken, schlägt Brasilien einige wesentliche Elemente einer RWP vor. Dazu gehören:

- Alle drei Pfeiler der Schutzverantwortung »müssen einer strikten Linie der politischen Unterordnung und chronologischen Sequenzierung« folgen (Abs. 6);
- Alle friedlichen Mittel müssen ausgeschöpft werden; bevor der Einsatz von Gewalt in Erwägung gezogen wird, muss eine »umfassende und vernünftige Analyse der möglichen Konsequenzen eines militärischen Eingreifens« erfolgen (Abs. 7);
- Der Einsatz von Gewalt kann nur durch den Sicherheitsrat nach Kapitel VII UN-Charta autorisiert werden oder (und dies ist bemerkenswert) »in außergewöhnlichen Umständen durch die Generalversammlung gemäß Resolution 377 (V)« (Abs. 11 c);<sup>7</sup>
- Die Autorisierung des Einsatzes von Gewalt muss »in ihren rechtlichen, operativen und zeitlichen Elementen begrenzt sein« und die Durchführung muss sich an »Buchstaben und Geist« des Mandatstexts halten; (Abs. 11 d)
- Es werden verbesserte Verfahren im Sicherheitsrat gebraucht, um die Interpretation und Umsetzung der Mandate zu überwachen (Abs. 11 h). Der Sicherheitsrat muss die Verantwortlichkeit derer sicherstellen, die in seinem Namen zum militärischen Eingreifen ermächtigt sind (Abs. 11 i).

Einzelne Elemente des RWP-Konzepts sind in ähnlicher Form bereits von anderen Akteuren in der Debatte um die Schutzverantwortung vorgebracht worden. Neu ist ihre Zusammenfassung unter dem Namen ›RWP‹. Bedeutsam wird dies durch den Urheber (Brasilien) und den Zeitpunkt (im Nachgang der Kontroverse um das Libyen-Mandat).

## Die Entwicklung der Position Brasiliens

Die RWP-Initiative bedeutet für Brasilien in mehrfacher Hinsicht einen Aufbruch. Zum einen ist es eines der wenigen Male, dass Brasilien zu einem umstrittenen Kernthema globaler Ordnung (das sich wandelnde Verständnis von Souveränität) eine eigene

Position einbringt. Zwar hatte Brasilien in den letzten Jahren wiederholt und nachdrücklich seinen Anspruch auf eine ständige Mitgliedschaft im UN-Sicherheitsrat angemeldet. Es hat dies jedoch kaum inhaltlich begründet, sondern sich vor allem darauf verlassen, dass aus Lateinamerika kein anderes Land ernsthaft für einen ständigen Sitz in einem erweiterten Sicherheitsrat in Frage kommt. Zum anderen hatte Brasilien bis dahin einen skeptischen bis ablehnenden Kurs gegenüber der Schutzverantwortung verfolgt.<sup>8</sup> Das RWP-Konzept mit dem klaren Bekenntnis zur Notwendigkeit des Eingreifens, auch mit militärischen Mitteln, um Zivilisten zu schützen, bedeutet eine Abkehr von dieser Position.

Lange Zeit war Brasiliens Einstellung von einem anti-interventionistischen Reflex gekennzeichnet, der geschichtspolitisch tief verankert ist. Brasilien wurde im Jahr 1822 unabhängig und lernte die Souveränität als kostbares Gut schätzen und verteidigen – ob gegen europäische Kreditgeber, die Ende des 19. Jahrhunderts und Anfang des 20. Jahrhunderts ihre Ansprüche in Lateinamerika gewaltsam durchsetzen wollten, oder gegen die Vereinigten Staaten. Die USA hatten im Jahr 1823 in der Monroe-Doktrin die Intervention europäischer Mächte auf dem amerikanischen Kontinent als Aggression bewertet, welche automatisch eine militärische Reaktion der USA nach sich ziehen würde. Doch sich selbst nahmen die USA davon aus und intervenierten im 20. Jahrhundert vielfach in Lateinamerika, um Regierungen zu stürzen. Diese Erfahrung hat sich tief in das historische Bewusstsein der außenpolitischen Eliten Brasiliens eingebrannt, verstärkt durch das Bekenntnis zum Anti-Kolonialismus sowie der Solidarität mit Positionen der Staaten der Gruppe der 77 (G-77). Die strikte Ablehnung des Einsatzes von Gewalt schloss bis zum Jahr 2004 auch die Teilnahme Brasiliens an UN-Friedenseinsätzen mit einem Mandat nach Kapitel VII aus. Entsprechend negativ war anfangs die Reaktion Brasiliens auf das Konzept der Schutzverantwortung. Der damalige Außenminister Celso Amorim bezeichnete die Schutzverantwortung als nichts mehr »als das *droit d'ingérence* in neuem Gewand«.<sup>9</sup> Brasilien war zudem die neue Sprache von ›gescheiterten Staaten‹ und ›nicht regierten Räumen‹ suspekt. Die großen Mächte, so die Vermutung, würden diese Argumente verwenden, um nach Gusto selektiv in Ländern einzugreifen und nicht um universelle Menschenrechte, sondern wirtschaftliche oder geopolitische Interessen zu schützen.<sup>10</sup>

Diese Haltung hat Brasilien in den letzten Jahren zugunsten einer Politik der konstruktiven Auseinandersetzung mit der Schutzverantwortung aufgegeben. Vor allem zwei Faktoren haben diese Entwicklung begünstigt: zum einen die sich entwickelnde Identität als ›aufstrebende Macht‹ (emerging power), zum anderen die Identität Brasiliens als Demokratie. Die außenpolitischen Eliten Brasiliens haben er-

Die strikte Ablehnung des Einsatzes von Gewalt schloss bis zum Jahr 2004 die Teilnahme Brasiliens an UN-Friedenseinsätzen mit einem Mandat nach Kapitel VII aus.



kannt, dass Brasilien sich nicht mehr automatisch mit den Positionen der G-77 solidarisieren kann, wenn es als aufstrebende Macht in weltpolitischen Diskussionen Gewicht bekommen will. Gleichzeitig ist es Brasiliens Selbstbild als Demokratie, die Menschenrechte achtet und schützt, welche die absolute Verteidigung von Prinzipien der Nicht-Einmischung in Frage stellte. Eine Rolle dabei spielen auch zivilgesellschaftliche Organisationen, die sich immer stärker mit globalen Menschenrechtsfragen beschäftigen. Schon im Jahr 2004 stellte Präsident Luiz Inácio Lula da Silva anlässlich der Beteiligung Brasiliens an der UN-Mission in Haiti unter Kapitel VII klar, dass Brasilien vom »Prinzip der Nicht-Einmischung (non-intervention), aber auch von einer Einstellung der Nicht-Gleichgültigkeit (non-indifference)« geleitet sei.<sup>11</sup> Als Lulas Nachfolgerin Dilma Rousseff im Jahr 2010 ihr Amt antrat, kündigte sie in einem ihrer ersten außenpolitischen Interviews an, dass sich Brasiliens Abstimmungsverhalten zu Menschenrechtsfragen im UN-Menschenrechtsrat ändern werde. Sie sei nicht einverstanden mit Enthaltungen Brasiliens, wenn es beispielsweise um die Verurteilung der Steinigung von Frauen gehe.<sup>12</sup> Die ›Nicht-Gleichgültigkeit‹ bei schwersten Menschenrechtsverstößen in anderen Staaten brachte Brasilien dazu, sich konstruktiv in die Diskussion um ›Souveränität als Verantwortung‹ einzubringen: »Brasilien möchte internationale Normen genauso gestalten wie befolgen.«<sup>13</sup> Beides kristallisierte sich im Rahmen der Diskussion um das UN-Mandat in Libyen heraus, welches den Hintergrund für die RWP-Initiative Brasiliens darstellt.

## Der Kontext: Kontroversen nach dem Libyen-Einsatz

Das Jahr 2011 war *das* Jahr der Schutzverantwortung auf der globalen Bühne.<sup>14</sup> Der UN-Sicherheitsrat mandatierte zunächst ein Eingreifen in Libyen, später dann in Côte d'Ivoire<sup>15</sup> mit ausdrücklichem Rückgriff auf die Schutzverantwortung. Der Sicherheitsrat tat dies in einer historisch bedeutsamen Zusammensetzung: Im Jahr 2011 waren alle BRICS-Staaten mit Brasilien, Indien und Südafrika als nichtständige Mitglieder – neben den ständigen Mitgliedern China und Russland – im Sicherheitsrat vertreten. Und keiner der BRICS-Staaten stellte sich gegen die Resolution 1973, welche einer Koalition von willigen Staaten mit der NATO im Mittelpunkt das Mandat erteilte, »alle notwendigen Mittel« zum Schutz der Zivilisten in der Stadt Bengasi einzusetzen, um sie vor einem drohenden Massaker zu schützen. Brasilien enthielt sich der Stimme, genauso wie China, Russland, Deutschland und Indien. Trotz der von Brasilien bei der Abstimmung klar zum Ausdruck gebrachten Zweifel an der Resolution muss die Enthaltung als verhaltene Unterstützung gewertet werden. Diese Zweifel schlugen im Laufe der nächsten Monate

in Entsetzen um, als klar wurde, wie die NATO-Staaten um Frankreich, Großbritannien und die USA die Resolution zum Schutz von Zivilisten interpretierten. Statt nach dem erfolgreichen Zurückdrängen der Truppen Muammar al-Gaddafis in Bengasi Halt zu machen, flogen die NATO-Staaten Einsatz um Einsatz auf die Truppen des libyschen Regimes – alles im Namen des ›Schutzes von Zivilisten‹, wie NATO-Generalsekretär Anders Fogh Rasmussen unermüdlich betonte. Indem die NATO als ›Luftwaffe der Rebellen‹ auftrat, wurde der Zweck der Resolution 1973 neu interpretiert – aus einer Mission zum Schutz von Zivilisten wurde in den Augen der Kritiker eine Mission zum Regimewechsel. Dies habe »die Schutzverantwortung in Veruruf gebracht«, so Indiens UN-Botschafter Hardeep Singh Puri.<sup>16</sup> Dieser Interpretation schloss sich Brasilien an. Einen besonderen Eindruck machte die arrogant-herablassende Art, in der die Vertreter der intervenierenden Staaten, etwa die Vertreter Frankreichs, jegliche Aufforderung kritischer Staaten zurückwiesen, Rechenschaft gegenüber dem Sicherheitsrat für ihre Interpretation der Resolution 1973 abzulegen.<sup>17</sup> Dabei machte sich Brasilien ausdrücklich nicht die radikale Sprache der Vertreter Russlands zu eigen, welche von einem »neuen Kreuzzug«

Dilma Rousseff kündigte in einem Interview an, dass sich Brasiliens Abstimmungsverhalten zu Menschenrechtsfragen im UN-Menschenrechtsrat ändern werde.

6 Konzeptpapier, a.a.O. (Anm. 2), Abs. 8.

7 Resolution 377, auch ›Uniting for Peace‹-Resolution genannt, war von den USA während des Korea-Kriegs im Jahr 1950 eingebracht worden. Sie erlaubte ein militärisches Vorgehen durch die Generalversammlung ohne Genehmigung des Sicherheitsrats. Die Sowjetunion hatte damals jegliche Beschäftigung mit dem Korea-Krieg im Sicherheitsrat blockiert.

8 Dazu eingehender Matias Spektor, Humanitarian Interventionism Brazilian Style?, *Americas Quarterly*, Summer 2012, S. 54–59 sowie Kai Michael Kenkel, Brazil and R2P: Does Taking Responsibility Mean Using Force?, *Global Responsibility to Protect*, 4. Jg., 1/2012, S. 5–32.

9 Zitiert in Kenkel, a.a.O. (Anm. 8), S. 15.

10 Vgl. Spektor a.a.O. (Anm. 8), S. 56.

11 Zitiert in Spektor, a.a.O. (Anm. 8), S. 57.

12 Lally Weymouth, An Interview with Dilma Rousseff, Brazil's President-Elect, *Washington Post*, 3.10.2010.

13 Policy, Not Altruism. Brazil and Peacekeeping, *The Economist*, 23.9.2010.

14 Vgl. Alex J. Bellamy/Paul D. Williams, The New Politics of Protection – Côte d'Ivoire, Libya and the Responsibility to Protect, *International Affairs*, 87. Jg., 4/2011, S. 825–850 sowie Edward C. Luck, The Responsibility to Protect: The First Decade, *Global Responsibility to Protect*, 3. Jg., 4/2011, S. 387–399.

15 UN-Dok. S/RES/1973 v. 17.3.2011 sowie UN-Dok. S/RES/1975 v. 30.3.2011.

16 Zitiert in Thorsten Benner, NATO's Libya Mission Could Cause Political Backlash, *Deutsche Welle World*, 8.9.2011.

17 Interviews mit Entscheidungsträgern im Sicherheitsrat, August 2012.

und einem »Öl-Krieg« des Westens in Libyen sprachen.<sup>18</sup>

Brasilien war im Nachgang der Libyen-Debatte nicht nur verärgert über das Verhalten der NATO, sondern auch besorgt über den tiefen Graben, der sich in Bezug auf die Interpretation und Umsetzung der Schutzverantwortung auftat. »Jeder verliert am Ende, wenn wir eine polarisierte Debatte haben«, so ein brasilianischer Diplomat.<sup>19</sup> Brasilien sieht sich in einer Position, einen konstruktiven Beitrag zur Überwindung des Grabens zu leisten und sich dabei in der globalen Debatte zu profilieren. Zudem sieht es sich auch als Fürsprecher für Kooperation, Demokratie und gesellschaftlichen Fortschritt. Für den Westen wäre die RWP, von Brasilien klar als ergebnisoffene Diskussionsgrundlage präsentiert, eine gute Gelegenheit gewesen, die Debatte um die Schutzverantwortung jenseits der festgefahrenen Positionen vehementer Befürworter und radikaler Gegner voranzubringen. Doch in den ersten Monaten nach Vorstellung der brasilianischen Initiative überwogen Skepsis und Ablehnung auf Seiten des Westens.

## Die Skepsis des Westens

Drei Gründe gaben den Ausschlag für die Skepsis in Washington, Paris, London und auch Berlin.

### 1. Inhaltliche Einwände

Die Kritik des deutschen UN-Botschafters Peter Wittig in der informellen Debatte um das RWP-Konzept mit dem brasilianischen Außenminister Patriota ist repräsentativ für die Kritikpunkte aus den westlichen Hauptstädten. Wittig bemerkt zunächst, dass es dem brasilianischen Vorstoß »an einem präzise gefassten eigenständigen Konzept mangelt«. Zudem kritisiert er die »streng chronologische Sequenzierung«, »die zwangsweise Ausschöpfung aller friedlichen Mittel« sowie die Einführung des Begriffs der »außergewöhnlichen Umstände« als weitere Qualifizierung bei der Entscheidung, Zwangsmittel anzuwenden. In den Augen des deutschen UN-Botschafters »engt das Konzept der RWP den Spielraum für rechtzeitige, entschiedene und maßgeschneiderte Lösungen für Situationen äußerster Schwere« ein.<sup>20</sup> Diese Kritikpunkte finden sich auch in der Reaktion des damaligen Sonderberaters für die Schutzverantwortung Edward C. Luck.<sup>21</sup> Er wendet sich ebenfalls gegen die strenge Sequenzierung und warnt davor, zu große Hürden für ein rasches Handeln aufzubauen. »Lasst uns nicht die politischen Kosten, das Richtige zum richtigen Zeitpunkt zu tun, in die Höhe schrauben. Das wäre wirklich unverantwortlich«. Nicht ohne paternalistischen Unterton fügte Luck dann hinzu: »Ich weiß, dass dies nicht Ihr Ziel ist, Herr Minister Patriota. Ihr wie auch unser Ziel ist, der Schutzverantwortung zur Ausschöpfung ihres vollen Potenzials zu verhelfen«. Man braucht nicht einmal

zwischen den Zeilen von Lucks Ausführungen zu lesen, um zu erkennen, dass Brasiliens Vorstoß bestenfalls als ein Vorstoß diplomatischer Amateure angesehen wird, welchen das Verständnis für die Risiken und Nebenwirkungen ihrer Vorschläge mangelt. Kein Wort findet sich von westlichen Vertretern dazu, dass das RWP-Konzept dabei helfen könnte, eine Brücke zwischen den verschiedenen Lagern zu bauen.

### 2. Reaktion auf Handeln der NATO

Zweitens wurde anfangs der brasilianische Vorstoß als eine reine Reaktion auf die NATO aus Verärgerung über deren Auslegung des Libyen-Mandats angesehen. Dieser Eindruck wurde dadurch verstärkt, dass sich Brasilien bei den ersten Abstimmungen im Sicherheitsrat zu Syrien an die Seite Chinas und Russlands stellte und sich beispielsweise am 4. Oktober 2011 der Stimme enthielt, als die europäischen Vertreter einen Resolutionsentwurf zum Thema Syrien einbrachten. Wittig brachte seinen Unmut über die brasilianische Enthaltung deutlich zum Ausdruck: »Der Entwurf verurteilte Menschenrechtsverletzungen, verlangte ein Ende der Gewalt und rief zu einem inklusiven, von Syrern getragenen politischen Prozess auf. Im Falle der Verabschiedung hätte die Resolution nicht mehr als die symbolische Androhung von Sanktionen enthalten, ausdrücklich eingeschränkt auf Artikel 41 UN-Charta, also ausdrücklich nicht-militärischer Natur. (...) Überraschenderweise unterstützten die großen Demokratien des Südens, die gegenwärtig Mitglieder des Sicherheitsrats sind – Brasilien, Indien, Südafrika – den europäischen Vorschlag nicht, sondern zogen eine Enthaltung in enger Abstimmung mit Moskau und Beijing vor.«<sup>22</sup>

### 3. Prozess globaler Normentwicklung

Der dritte Grund für die ablehnende Haltung des Westens ist tiefer gehend und hat mit dem Prozess globaler Normentwicklung zu tun. Die westlichen Staaten sind an den Prozess gewohnt, wie er in der Standardliteratur zur Normentwicklung beschrieben wird: Eine Norm wird auf Initiative westlicher Staaten geschaffen und kodifiziert. Danach geht es nur um die globale ›Verbreitung‹, ›Verankerung‹ und ›Umsetzung‹ der Norm. Der Inhalt der Norm bleibt dabei unangetastet. Nicht-westliche Staaten können sich nur entscheiden, ob sie die Norm anerkennen und umsetzen wollen oder nicht. Und der ›Bumerang-Effekt‹ durch transnationale sowie lokale NGO-Netzwerke hilft bei der Verankerung von Normen.<sup>23</sup> In diesen Modellen ist kein Platz für Normunternehmer, die nicht aus dem Westen kommen und den Anspruch darauf erheben, einen Beitrag zur Ausgestaltung einer Norm und ihrer Umsetzung zu leisten. Westliche Mächte sind nicht an die nicht-lineare, ergebnisoffene und konfliktgeladene Politik der Normentwicklung gewohnt, in der es zum Teil hitzige

Brasilien war im Nachgang der Libyen-Debatte nicht nur verärgert über das Verhalten der NATO, sondern auch besorgt über den tiefen Graben, der sich in Bezug auf die Interpretation und Umsetzung der Schutzverantwortung auftat.

Für den Westen wäre die RWP eine gute Gelegenheit gewesen, die Debatte um die Schutzverantwortung jenseits der festgefahrenen Positionen voranzubringen.

Diskussionen um die Ausgestaltung und Anwendung der Norm gibt. Genau dies findet jedoch im Fall der Schutzverantwortung statt. Gerade weil die Schutzverantwortung eine sehr vage gefasste Norm ist, besteht viel Interpretationsspielraum bei der Ausgestaltung und Weiterentwicklung. In Wissenschaft und Politik verdeckt der Begriff der entstehenden Norm (emerging norm) diese Dynamik eher.<sup>24</sup> Die Wissenschaft sollte die Gelegenheit nutzen, eingehender zur nicht-linearen globalen Normentwicklung in einer nicht mehr allein vom Westen dominierten Welt mit wechselnden Machtkonstellationen zu forschen. Bei der Politik westlicher Staaten, und dies zeigt das Beispiel der anfangs ablehnenden Reaktion auf die RWP, wird es noch eine Weile dauern, bis man sich an diese neue Situation gewöhnt hat. Brasilien fand sich anfangs zwischen allen Stühlen sitzend wieder. Das Konzept der RWP wurde vom Westen bestenfalls argwöhnisch beäugt. Die aufstrebenden Demokratien Indien und Südafrika ließen wenig verlautbaren. Auf Seiten Chinas und Russlands war man dem Konzept gegenüber ebenso skeptisch eingestellt wie im Westen – jedoch aus anderen Gründen.<sup>25</sup> Sie kritisierten, dass sich Brasilien im Konzept grundsätzlich positiv zur Notwendigkeit eines Eingreifens äußerte.

## Allmähliche Annäherung und unsichere Aussichten

Über den Sommer 2012 hinweg setzte sich dann im Westen zunehmend die Erkenntnis durch, dass sich die Fronten in der Debatte um die Schutzverantwortung gefährlich verhärtet hatten und dass das RWP-Konzept den Weg zu einem Kompromiss weisen könnte. So wurden auch die deutschen Stimmen gegenüber dem Konzept positiver. Staatssekretärin Haber beispielsweise bemerkte im Juni 2012: »Innerhalb der EU haben wir uns zum Wortführer derjenigen gemacht, die die Initiative gleichermaßen kritisch und konstruktiv begleiten und nicht ablehnen wollen. Mit dieser Haltung haben wir uns durchgesetzt«,<sup>26</sup> unter anderem gegenüber Frankreich, das weiterhin skeptisch blieb.

Bei der Annäherung Deutschlands half, dass sich Brasilien von der strengen chronologischen Sequenzierung der drei Pfeiler verabschiedete. Die brasilianische UN-Botschafterin Maria Luisa Ribeiro Viotti betonte, dass die Sequenzierung der drei Pfeiler »logisch, nicht chronologisch« sein müsse.<sup>27</sup> Damit korrigierte Brasilien einen Denkfehler im ursprünglichen Konzeptentwurf. Der Fall Libyen zeigt (im Sinne der Interpretation der Resolution 1973 durch Brasilien) gerade, dass die Sequenzierung nicht streng chronologisch sein muss oder sein sollte. So hätte man nach dem anfänglichen Erfolg der ›Rettung‹ Bengasis durch Zwangsmaßnahmen des dritten Pfeilers wieder verstärkt auf Verhandlungen und Demokratie

setzen müssen. Auch ansonsten betonte man auf brasilianischer Seite erneut, dass das Konzept ein Diskussionsanstoß sei und keinesfalls in Stein gemeißelt. Ein allmähliches Anfreunden des Westens mit dem RWP-Konzept wurde dadurch erleichtert, dass sich Brasilien in der Syrien-Debatte deutlich von China und Russland abgrenzte. So stimmte Brasilien am 3. August 2012 für die Syrien-Resolution 66/253 B der Generalversammlung, obwohl diese von Saudi-Arabien (und damit einem wenig glaubwürdigen Spieler im Syrien-Konflikt) maßgeblich eingebracht wurde. Brasilien grenzte sich mit dieser Entscheidung von dem von Human-Rights-Watch-Direktor Kenneth Roth als ›Dreckiges Dutzend‹<sup>28</sup> bezeichneten zwölf Staaten ab, die gemeinsam mit China und Russland gegen die Resolution der Generalversammlung stimmten.<sup>29</sup> Somit war auch dem letzten westlichen Beobachter klar, dass man es in der Frage der Schutzverantwortung keinesfalls mit einer einheitlichen Front der BRICS-Staaten zu tun hatte.

Im Westen setzte sich zunehmend die Erkenntnis durch, dass sich die Fronten in der Debatte um die Schutzverantwortung gefährlich verhärtet hatten und dass das RWP-Konzept den Weg zu einem Kompromiss weisen könnte.

18 Louis Charbonneau, *Russia UN Veto Aimed at Crushing West's Crusade*, Reuters, 8.2.2012, [www.reuters.com/article/2012/02/08/us-un-russia-idUSTRE8170BK20120208](http://www.reuters.com/article/2012/02/08/us-un-russia-idUSTRE8170BK20120208)

19 Gespräch vom August 2012.

20 *Informal Discussion on ›Responsibility While Protecting‹*, Hosted by the Permanent Mission of Brazil, New York, 21.2.2012, Remarks of Ambassador Dr. Peter Wittig, Permanent Representative of Germany to the UN, [www.globalr2p.org/resources/RWP.php](http://www.globalr2p.org/resources/RWP.php)

21 Opening Statement of Dr. Edward C. Luck, Special Adviser to the United Nations Secretary-General on the Responsibility to Protect, *Informal Discussion*, a.a.O. (Anm. 20).

22 Peter Wittig, *UN Security Council: Don't Let the Syrian Failure Become an Arab Failure*, Huffington Post, 14.10.2011, [www.huffingtonpost.com/dr-peter-wittig/un-security-council-dont-\\_b\\_1010805.html](http://www.huffingtonpost.com/dr-peter-wittig/un-security-council-dont-_b_1010805.html)

23 Vgl. Margaret E. Keck/Kathryn Sikkink, *Activists Beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*, Ithaca 1998.

24 Vgl. Christopher Daase, *Die Responsibility to Protect zwischen Recht und Moral. Zur Kritik der Schutzverantwortung als ›emerging norm‹*, *Die Friedens-Warte*, 87. Jg., 3–4/2012 (im Erscheinen).

25 Vgl. Oliver Stünkel, *BRICS and the ›Responsibility While Protecting‹ Concept*, *The Hindu*, 12.3.2012.

26 Emily Haber, Beitrag zur Fachkonferenz zur Schutzverantwortung der Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen zum Thema von Panel 3: *Nationale Implementierung der Schutzverantwortung*, 8.6.2012, Berlin.

27 So sinngemäß in der Stellungnahme für die informelle Debatte in der Generalversammlung über den Bericht des Generalsekretärs ›Responsibility to Protect: Timely and Decisive Response‹, 5.9.2012. [www.un.int/brazil/speech/12d-mlrv-Responsibility%20to%20Protecst.html](http://www.un.int/brazil/speech/12d-mlrv-Responsibility%20to%20Protecst.html)

28 Siehe: <https://twitter.com/KenRoth/status/231457011320119296>

29 Die anderen zehn Staaten waren: Belarus, Bolivien, Iran, Demokratische Republik Korea, Kuba, Myanmar, Nicaragua, Simbabwe, Syrien und Venezuela.

Der brasilianischen Regierung scheint die Ausdauer zu fehlen, die es braucht, um ein neues Konzept nachhaltig in die politisch aufgeladene Debatte um die Schutzverantwortung einzubringen.

Deutschland und Europa wären gut beraten, die Kernelemente des RWP-Konzepts aufzugreifen und die globale Diskussion mit neuen Ideen wiederzubeleben.

Indien und Südafrika zeigten zudem stärkeres Interesse am RWP-Konzept und schienen Vorschlägen gegenüber offen, das Konzept gemeinsam mit Brasilien weiterzuentwickeln, um als IBSA<sup>30</sup> dem Konzept mehr Gewicht zu verleihen. Auch gab der UN-Generalsekretär in seinem Bericht zur Schutzverantwortung vom Juli 2012 dem RWP-Konzept breiten Raum.<sup>31</sup> Die Diskussion des Konzepts fällt im Grundton positiver aus als die erste Stellungnahme Edward Lucks vom Februar 2012.

Es war also der Boden dafür bereitet, dass Brasilien im Rahmen der Eröffnung der 67. Generalversammlung im September 2012, genau ein Jahr nach erstmaliger Erwähnung des RWP-Konzepts, einen weiteren diplomatischen Vorstoß unternahm, um das Konzept weiter auszubuchstabieren und für breitere Unterstützung zu werben. Doch dazu kam es nicht. Schon Anfang September in der Debatte über den Bericht des Generalsekretärs zum Thema R2P in der Generalversammlung wurden keine neuen Gedanken zur RWP präsentiert und auch keinerlei weitere diplomatische Vorstöße angedeutet.<sup>32</sup> In ihrer Rede Ende September erwähnte Präsidentin Rousseff dann das Konzept nur in einem nichtssagenden Satz. Der brasilianische Politikwissenschaftler Matias Spektor, in seinem Land die führende Stimme zum Thema R2P, bewertete die Rede als eine verpasste Gelegenheit: »Ideenleer und schlecht formuliert, provoziert die Rede Ungeduld, Ratlosigkeit und Dumpfheit.«<sup>33</sup> Zudem nahm an den informellen Konsultationen zum RWP-Konzept am Rande der Generalversammlung ausgerechnet kein Vertreter Brasiliens teil.

Wie ist dieser Rückzieher Brasiliens zu erklären? Der politischen Führung scheint die Ausdauer zu fehlen, die es braucht, um ein neues Konzept nachhaltig in die politisch aufgeladene Debatte um die Schutzverantwortung einzubringen. Spektor bemerkt zudem: »Brasilien ist es nicht gewohnt, Teil der hitzigen Debatten zu sein, welche die Ausgestaltung der Regeln über Frieden und Krieg charakterisieren. Aber genau dies wird von einem aufstrebenden Land erwartet.«<sup>34</sup> Brasilien war wahrscheinlich nicht auf die Anfeindungen und Kritik vorbereitet, welche dem RWP-Konzept entgegengebracht wurden. Den politischen Führern wurde das Eisen wohl zu heiß: Der politische Nutzen schien in weiter Ferne, die politischen Kosten jedoch real und unmittelbar. Brasilien war sich wohl nicht darüber im Klaren, dass man als Normunternehmer auch Risiken eingehen und man mit Rückschlägen und Kritik umgehen können muss.

Dies ist bedauerlich, stellt das RWP-Konzept doch einen viel versprechenden Weg dar, um die Gräben in der R2P-Debatte zu überwinden und zu einem Kompromiss bei der Ausgestaltung der Norm der Schutzverantwortung zu kommen. Einige Fragen ließ Brasilien dabei unbeantwortet, etwa wie die Me-

chanismen zur Überwachung und Rechenschaftslegung durch den Sicherheitsrat genau ausgestaltet werden sollten. Zudem besteht ein dringender Bedarf, die Diskussion über den Einsatz von Zwangsmaßnahmen unter dem dritten Pfeiler der R2P voranzubringen, um besser zu verstehen »wie Gewalt zum Schutz von Zivilisten eingesetzt werden kann und sollte und welche operativen Probleme, rechtlichen Dilemmata und normativen Herausforderungen aus dem Einsatz entstehen können.«<sup>35</sup> Es würde die Durchschlagkraft der brasilianischen Position erhöhen, wenn das Land konkrete Vorschläge zur Verbesserung der Frühwarnkapazität auf Seiten der internationalen Gemeinschaft machen würde. Gleichzeitig sollte es sich politisch wie finanziell dafür einsetzen, einschließlich der Frage, welche Aufklärungskapazitäten (auch Drohnentechnologie) das UN-Sekretariat haben sollte.

Das weitere Schicksal des RWP-Konzepts ist nach dem Zaudern Brasiliens offen. Sollte Brasilien der Mut zur weiteren Verfolgung verlassen haben, stünde das Konzept verwaist da. Deutschland und Europa wären gut beraten, seine Kernelemente aufzugreifen und die globale Diskussion (insbesondere in Zusammenarbeit mit den IBSA-Staaten) mit neuen Ideen wiederzubeleben.<sup>36</sup> Gerade nach der desaströsen Bilanz der vielbeschworenen internationalen Gemeinschaft im Syrien-Konflikt ist dies dringlicher denn je. Gleichzeitig sollte der Westen aus dem Fall RWP eine grundsätzlichere Lehre für die künftige globale Normentwicklung ziehen. Westliche Hauptstädte täten gut daran, sich daran zu gewöhnen, nicht mehr die einzigen Normunternehmer zu sein. Sie sollten die Vorschläge nichtwestlicher Staaten (insbesondere aus den Demokratien unter den aufstrebenden Staaten) unvoreingenommen prüfen und dabei ausloten, inwieweit sie die immer kontroverser geführten globalen Debatten voranbringen könnten.

<sup>30</sup> Siehe: [www.ibsa-trilateral.org](http://www.ibsa-trilateral.org)

<sup>31</sup> Responsibility to Protect: Timely and Decisive Response, Report of the Secretary-General, UN Doc. S/2012/578 v. 25.7.2012, Abs. 49–58.

<sup>32</sup> Stellungnahme Brasiliens, a.a.O (Anm. 27).

<sup>33</sup> Matias Spektor, Silêncios, Folha de S.Paulo (brasilianische Tageszeitung), 3.10.2012.

<sup>34</sup> Matias Spektor, A melhor barganha, Folha de S.Paulo, 22.8.2012.

<sup>35</sup> Jennifer Welsh, Civilian Protection in Libya: Putting Coercion and Controversy back into RtoP, Ethics & International Affairs, 25. Jg., 3/2011, S. 255–262.

<sup>36</sup> Ein erster Versuch wurde bereits auf wissenschaftlicher Ebene gemacht: Hanns-Seidel-Stiftung et al. (Hrsg.), The Responsibility to Protect: From Evasive to Reluctant Action? The Role of Global Middle Powers, Johannesburg 2012. Der Band beruht auf einer Tagung in Pretoria vom Juni 2012.



# Kein Nachrichtendienst für das UN-Sekretariat

## Zur Realität der Planung von UN-Friedenssicherungseinsätzen

Anne Lange

**Die Planung von Friedenssicherungseinsätzen sollte idealerweise auf genauen und vollständigen Informationen aufbauen. Doch die Mitgliedstaaten haben kein Interesse, das UN-Sekretariat mit den dafür notwendigen nachrichtendienstlichen Fähigkeiten auszustatten, und stellen ihre eigenen Erkenntnisse nur begrenzt zur Verfügung. Warum das so ist und welche Auswirkungen dies auf die Planungsergebnisse hat, wird im vorliegenden Beitrag dargelegt.**

Nachrichtendienste sind ihrem Ursprung nach ein nationalstaatliches Instrument. Im engeren Sinne besteht deren Zweck darin, Entscheidungsträger mit präzisen und rechtzeitigen Aufklärungserkenntnissen in ihrer Entscheidungsfindung zu unterstützen. Dabei charakterisieren nachrichtendienstliche Informationen klassischerweise deren innen-, außen- oder sicherheitspolitische Relevanz, wobei sie weiter gefasst sein und zum Beispiel auch wirtschaftsbezogene und soziostrukturelle Aspekte enthalten können.

Bei den Quellen zur Informationsgewinnung unterscheidet man allgemein zwischen menschlichen und sachlichen sowie zwischen offenen und geheimen Quellen. Zu den menschlichen Quellen werden in erster Linie Agenten und Informanten, jedoch in Konfliktgebieten insbesondere auch Deserteure, Kriegsgefangene und Flüchtlinge gezählt. Sachliche Quellen sind, zum einen, Bild-/Videoaufzeichnung, vor allem durch Satelliten- und Luftüberwachung, sowie, zum anderen, Technologien, mit welchen auf fremde Kommunikationsverbindungen zugegriffen wird (vor allem Funk, Radar und elektronische Kommunikation). Neben diesen geheimen Aufklärungsmitteln haben öffentlich zugängliche Quellen, insbesondere Printmedien, Hörfunk, Fernsehen und digitale Medien, in den letzten Jahrzehnten durch deren zunehmend bessere und schnellere Verfügbarkeit stark an Bedeutung gewonnen.

Die hauptsächliche nachrichtendienstliche Leistung ist, meist lückenhafte und sich widersprechende Informationen aus den einzelnen Quellen gegeneinander abzugleichen und zu Lagebildern und Berichten zu verdichten. Die vorhandenen Rohdaten werden dabei zunächst mittels Fotointerpretation, Übersetzung, Transkription und den Aufbau von Datenbanken in eine verwendbare Form gebracht. Im nächsten Schritt bewerten und interpretieren Informationsanalytiker dieses Material. Dies erfordert neben Sachexpertise ein hohes Maß an kreativem Denken und Intuition. Im letzten Schritt werden die Ergebnisse schließlich an die befugten Stellen verteilt.

### Nachrichtendienstliche Aufklärung im UN-Sekretariat?

Die strikte Begrenzung der nachrichtendienstlichen Aufklärungstätigkeit auf Nationalstaaten ist in den letzten Jahrzehnten zunehmend aufgeweicht worden. Heute verfügen auch nichtstaatliche und transnationale Akteure, wie terroristische Netzwerke, multinationale Unternehmen und Think Tanks, über ernsthafte Aufklärungsfähigkeiten. Daher lohnt es, zu untersuchen, ob auch internationale Organisationen wie die Vereinten Nationen nachrichtendienstliche Aufklärung einsetzen dürfen. Es überrascht nicht, dass die Debatte zu diesem Thema meist verkürzt ist auf die Gleichsetzung nachrichtendienstlicher Aufklärung mit Spionage; die Anwendung verdeckter Methoden und die damit einhergehende Arbeitsweise, die sich einer gesellschaftlichen Kontrolle entzieht, werden in den Vordergrund gestellt. Aufbauend auf diesem Verständnis galt lange Zeit, dass nachrichtendienstliche Aufklärung nicht mit dem Transparenzgebot der Vereinten Nationen und den klassischen Prinzipien der Friedenssicherung – Zustimmung der Konfliktparteien, Unparteilichkeit und Neutralität – vereinbar und deshalb verboten sei. Geprägt wurde diese Haltung unter anderem durch den zweiten UN-Generalsekretär Dag Hammarskjöld. Dieser hatte klargestellt, dass sich die Vereinten Nationen unter keinen Umständen die Hände mit Spionage schmutzig machen dürften,<sup>1</sup> – dass die Vereinten Nationen also auch in den schwierigsten Lagen die höchsten moralischen und ethischen Standards, gegen die nachrichtendienstliche Aufklärung verstoße, aufrechterhalten müsse.

Diese normative Argumentationslinie wird überlagert von nationalstaatlicher Interessenspolitik, die das traditionelle Verständnis des Souveränitätsprinzips in den Mittelpunkt stellt: Der Verdacht, die UN könnte die Mitgliedstaaten ausspionieren, wird dabei als Begründung vorgebracht, um dem UN-Sekretariat ein weitreichendes Aufklärungsmandat zu verwehren. Ferner werden Zweifel geäußert, dass die nationalen Militär- und Polizeikontingente der Friedenssicherungseinsätze nachrichtendienstliche Mittel nur für den Zweck der Mandatserfüllung und nicht auch im eigenen Interesse verwenden würden.

<sup>1</sup> Zitiert in: Conor Cruise O'Brien (Ed.), *To Katanga and Back: A UN Case History*, New York 1962, S. 76.



**Anne Lange**, geb. 1986, M.A. Internationale Verwaltung und Konfliktmanagement, Promotionsstipendiatin des Graduiertenkollegs ›Wicked Problems, Contested Administrations: Knowledge, Coordination, Strategy‹ an der Universität Potsdam.





System zur Erstellung eines Infrarotbildes des Vorausgeländes (FLIR – Forward Looking Infrared-Kamera) an einem chilenischen UN-Hubschrauber der MINUSTAH in Haiti. Foto: H. Lixenfeld, mit freundlicher Genehmigung von Dr. Walter Dorn

Bereits in den UN-Einsätzen während des Kalten Krieges gehörte militärische Aufklärung zumeist zum Standardprogramm.

Vor dem Hintergrund der Renaissance der Lehre vom Gerechten Krieg wird dem entgegengehalten, dass sich das Souveränitätsprinzip in modernen Friedensmissionen nicht auf die Konfliktparteien bezieht, sondern auf die Grundsätze der Charta und die Ziele von Mandaten, die auf diesen Grundsätzen beruhen. Deshalb müssten Konfliktparteien die Legitimität UN-mandatiertes Interventionen anerkennen und, sollten sie diese Legitimität untergraben, seien Friedenssicherungseinsätze mit allen notwendigen Mitteln und Fähigkeiten, die zur Mandatsverteidigung notwendig sind, auszustatten; dies schließt auch Aufklärungsfähigkeiten ein.

#### MIB und ORCI

Dieser völkerrechtliche Diskurs ist zwar wichtig, liegt jedoch fern der Realität: Bereits in den UN-Einsätzen während des Kalten Krieges gehörte militärische Aufklärung zumeist zum Standardprogramm. Dies wurde jedoch tabuisiert und erst in den letzten Jahren wissenschaftlich aufgearbeitet.<sup>2</sup> Die traditionellen Friedensoperationen des Kalten Krieges hatten die Aufgabe, einen Waffenstillstand zu überwachen, was die Anwendung nicht-verdeckter<sup>3</sup> nachrichtendienstlicher Methoden erforderte. Für die komplexeren Friedenssicherungseinsätze seit den neunziger Jahren leistete dabei vor allem die Operation der Vereinten Nationen in Kongo (ONUC) Pionierarbeit. Unter dem Eindruck eines sich verschärfenden Konflikts und einer damit einhergehenden zunehmenden Feindseligkeit gegenüber den UN-Truppen wurde die ONUC im zweiten Jahr ihres Bestehens um eine eigenständige Militärische Aufklärungsabteilung (Military Information Branch – MIB) erweitert. Dieser Prototyp einer MIB im Rahmen eines Friedenssicherungseinsatzes deckte sowohl den In-

formationsbeschaffungs- als auch Analysebedarf der Missionsführung ab, auch wenn die Anzahl der eingesetzten Agenten auf einige wenige begrenzt und die Kapazitäten zur Luftraumüberwachung mangelhaft waren.<sup>4</sup> Aufgrund dieser positiven Erfahrung wurden alle nachfolgenden Friedenssicherungseinsätze routinemäßig mit MIBs ausgestattet.

Noch während des Kalten Krieges wurde zudem auf Initiative der USA, Großbritanniens und Frankreichs auch am UN-Amtssitz in New York mit dem Bereich Forschung und Informationsbeschaffung (Office for Research and the Collection of Information – ORCI) eine UN-eigene Aufklärungs- und Analyseabteilung eingerichtet. Diese wurde mit weitreichenden Kompetenzen ausgestattet, einschließlich einer Frühwarnfunktion zur Erkennung drohender Konflikte. Jedoch wurde das ORCI durch eine Mehrheit der Entwicklungsländer stark in seinen Wirkungsmöglichkeiten eingeschränkt; neben der unzureichenden Personal- und Ressourcenausstattung war Teil des Problems, dass das ORCI keine eigenen Ermittlungsmissionen vor Ort entsenden durfte. Im Zuge der Gründung der Hauptabteilung Friedenssicherungseinsätze (Department of Peacekeeping Operations – DPKO) wurde das ORCI im Jahr 1992 schließlich abgeschafft.

#### SitCen und I&R-Unit

Auf Drängen von UN-Generalsekretär Boutros Boutros-Ghali und des DPKO wurden ein Jahr später zwei halbherzige Versuche unternommen, das ORCI zu ersetzen; Mandat und Ausstattung beider Organisationseinheiten spiegeln die Skepsis der Mitgliedstaaten gegenüber einer Aufklärungsfähigkeit des UN-Sekretariats wider: Das Lagezentrum (Situation Centre – SitCen) ist begrenzt auf offene Quellen und Berichte der UN-Landesbüros; die Verbindungen zu Nachrichtendiensten der Mitgliedstaaten sind bewusst schwach gehalten. Nach einigen Mandatsänderungen hat das SitCen heute die Funktion einer 24-Stunden-Operationszentrale. Sie ist jedoch weniger mit der operativen Aufsicht von Feldeinsätzen im Sinne einer militärischen Kommandozentrale befasst, sondern vorrangig mit der Steuerung der Kommunikation zwischen dem Amtssitz in New York und den Feldeinsätzen, humanitären UN-Organisationen und Vertretungen der Mitgliedstaaten. Daneben ist das SitCen für die tägliche und wöchentliche Berichterstattung über die Tätigkeit aller Friedenssicherungseinsätze sowie einiger politischer und humanitärer Missionen verantwortlich. Schließlich unterstützt es die strategische Planung im Sekretariat mit Kartenmaterial, Statistiken sowie politischen und wirtschaftsbezogenen Analysen.

In Ergänzung zum SitCen wurde die Gruppe Information und Forschung (Information and Research Unit – I&R-Unit) geschaffen. Sie wurde bewusst mit Experten von Nachrichtendiensten der ständigen

Mitglieder im Sicherheitsrat (außer China) besetzt, die den Informationsfluss zwischen ihren nationalen Sicherheitsbehörden und dem DPKO institutionalisieren sollen. Andere Mitgliedstaaten argwöhnten jedoch von Beginn an, dass vor allem die USA die ›I&R-Unit‹ nutzen würden, um durch selektive und falsche Informationen die Entscheidungsprozesse im Sekretariat strategisch zu beeinflussen. Mit dem Beschluss der Generalversammlung, die Praxis einiger weniger Mitgliedstaaten, dem Sekretariat sogenanntes Gratispersonal zu überlassen, zu beenden, wurde auch die ›I&R-Unit‹ 1999 abgeschafft.<sup>5</sup>

## EISAS

Das Fehlen strategischer Planung im Bereich Frieden und Sicherheit bemängelte jedoch der sogenannte Brahimi-Bericht im Folgejahr, nicht zuletzt unter dem Eindruck der traumatischen Ereignisse in Ruanda<sup>6</sup> und Srebrenica sowie der stetigen Erweiterung des Aufgabenspektrums von Friedensmissionen. So empfiehlt der Brahimi-Bericht die Schaffung eines »professionelle(n) System(s) im Sekretariat für die Sammlung von Informationen über Konfliktsituationen, die effiziente Weitergabe dieser Informationen an einen breiten Nutzerkreis, die Erstellung grundsatzpolitischer Analysen und die Entwicklung langfristiger Strategien«.<sup>7</sup> Zu diesem Zweck sollte beim Exekutivausschuss für Frieden und Sicherheit (EAFS, Eng. Executive Committee for Peace and Security – ECPS)<sup>8</sup> eine zentrale Aufklärungskapazität eingerichtet werden. Das SitCen und die bereits in den Hauptabteilungen bestehenden Einheiten mit Aufklärungs-kompetenz<sup>9</sup> sollten in diese neue Kapazität, das EAFS-Sekretariat für Information und strategische Analyse (ECPS Information and Strategic Analysis Secretariat – EISAS) integriert werden. Dem EISAS sollte darüber hinaus Militäranalysiker, Experten im Bereich Internationale Organisierte Kriminalität und Spezialisten für Informationssysteme zur Seite gestellt werden. Die EISAS-Initiative wurde jedoch rasch in den zuständigen Ausschüssen der UN-Generalversammlung mehrheitlich abgelehnt<sup>10</sup> – wohl nicht zuletzt deshalb, weil der amerikanische Ständige Vertreter John Bolton das EISAS als potenzielle ›CIA für die UN‹ geißelte.<sup>11</sup>

## Kleine verstreute Teams

Nach diesem Fehlschlag wurden keine weiteren Schritte zur Schaffung einer ähnlich wirksamen Informationssammlungs- und Analyseeinheit im UN-Sekretariat unternommen. Das UN-Sekretariat muss daher improvisieren: Kleine Teams mit einem geringen Professionalisierungsgrad, verteilt auf eine Vielzahl von Hauptabteilungen, teilen sich die Zuständigkeiten. Exemplarisch dafür steht die Strategische Planungszelle, die im Jahr 2006 im DPKO gegründet wurde, um alleinig die Interimstruppe der Vereinten Nationen im Libanon (UNIFIL) mit der not-

wendigen Analyse zu versorgen. Sie soll insbesondere die Entwicklung von Bedrohungsszenarien und Plänen für Eventualfälle unterstützen. Weitere relevante Kapazitäten innerhalb des DPKO sind überwiegend dem Büro für militärische Angelegenheiten (Office of Military Affairs – OMA) angegliedert. Dazu zählen der Militärische Planungsdienst sowie das erst im Jahr 2009 geschaffene ›Assessment Team‹. Darüber hinaus soll die Gruppe Forschung und Liaison, die dem SitCen angegliedert ist, Aufklärungserkenntnisse von strategischer Relevanz beitragen; zu diesem Zweck sollen Verbindungspositionen in anderen internationalen Organisationen und nationalen Nachrichtendiensten geschaffen werden, die mit DPKO-Mitarbeitern zu besetzen sind.

Kleine Teams mit einem geringen Professionalisierungsgrad, verteilt auf eine Vielzahl von Hauptabteilungen, teilen sich die Zuständigkeiten.

2 Vgl. Walter A. Dorn und David J.H. Bell, *Intelligence and Peacekeeping: The UN Operation in the Congo, 1960–64*, *International Peacekeeping*, 2. Jg., 1/1995, S. 11–33; Walter A. Dorn, *The Cloak and The Blue Beret: Limitations on Intelligence in UN Peacekeeping*, *International Journal of Intelligence*, 12. Jg., 4/1999, S. 414–447; ferner Walter Dorn, *Keeping Watch: Monitoring, Technology and Innovation in UN Peace Operations*, Tokyo 2011.

3 ›Nicht-verdeckt‹ bedeutet in diesem Zusammenhang, dass die nachrichtendienstliche Aufklärungstätigkeit das Einverständnis der Konfliktparteien hat.

4 Vgl. Dorn/Bell, a.a.O. (Anm. 2).

5 UN-Dok. A/RES/51/243 v. 10.10.1997.

6 Generalleutnant Roméo Dallaire, damaliger Befehlshaber der UN-Mission in Ruanda, bedauerte, »blind und taub« gewesen zu sein, sagte jedoch auch, dass nachrichtendienstliche Aufklärung »weder Teil der Philosophie noch des Mandats« der Vereinten Nationen gewesen sei, *CBC News – Our Magazine Interview*, 29.11.1994, *CBC-Transkript*, S. 12.

7 UN-Dok. A/55/305-S/2000/809 (Brahimi-Bericht) v. 21.8.2000, Abs. 68, (S. 26 in der deutschen Übersetzung).

8 Der Exekutivausschuss für Frieden und Sicherheit wurde im Jahr 1997 als einer von vier sektoralen Ausschüssen von UN-Generalsekretär Kofi Annan gegründet. Ziel war, die Koordinierung zwischen den für Friedens- und Sicherheitsfragen zuständigen Hauptabteilungen und den UN-Programmen und -Fonds mit Funktionen in diesem Bereich zu verbessern. Ausschussvorsitzender ist der Untergeneralsekretär für politische Angelegenheiten. Vgl. UN Doc. A/51/829 v. 17.3.1997.

9 Der Brahimi-Bericht nennt: die Gruppe Politikanalyse der Hauptabteilung Friedenssicherungseinsätze (DPKO), die Gruppe Grundsatzpolitische Planung der Hauptabteilung Politische Angelegenheiten (DPA), die Gruppe Politikausarbeitung des Amtes für die Koordinierung humanitärer Angelegenheiten (OCHA) und die Sektion Medienbeobachtung und -Analyse der Hauptabteilung Presse und Informationen (DPI). Vgl. Brahimi-Bericht, a.a.O. (Anm. 7), Abs. 68, (S. 26 in der deutschen Übersetzung).

10 Vgl. UN Doc. S/2000/1081 v. 20.10.2000; UN Doc. A/C.4/55/6 v. 4.12.2000.

11 Zitiert in: Simon Chesterman, *Does the UN have Intelligence?*, *Survival*, 48. Jg., 3/2006, S. 154.

Name der Organisationseinheit	Zeitraum	Übergeordnete Organisationseinheit
Bereich Forschung und Informationsbeschaffung (Office for Research and Collection of Information – ORCI)	1987 – 1992	Sekretariat
Lagezentrum (Situation Centre – SitCen)	seit 1993	Hauptabteilung Friedenssicherungseinsätze (Department of Peacekeeping Operations – DPKO)
Gruppe Information und Forschung (Information and Research Unit – I&R Unit)	1993 – 1999	DPKO
Strategische Planungsgruppe (Strategic Planning Unit – SPU)	seit 1998	Exekutivbüro des Generalsekretärs
EAFS-Sekretariat für Information und strategische Analyse (ECPS Information and Strategic Analysis Secretariat – EISAS)	2000/2001 abgelehnt	Sekretariat
Strategische Planungszelle (Strategic Military Cell – SMC)	seit 2006	DPKO   Büro für militärische Angelegenheiten (Office of Military Affairs – OMA)
Gruppe Forschung und Analyse (Research and Analysis Unit – R&L Unit)	seit 2007	DPKO   SitCen
Militärischer Informations-analysedienst (Military Information Analysis Service – MIAS)	2008 abgelehnt	DPKO   OMA
Militärischer Planungsdienst (Military Planning Service – MPS)	seit ca. 2000	DPKO   OMA
Gruppe Bewertung (Assessment Unit – A-Team)	seit 2009	DPKO   OMA
Gruppe Politische Planung (Policy Planning Unit – PPU)	seit ca. 2000	Hauptabteilung Politische Angelegenheiten (Department of Political Affairs – DPA)
Sektion Medienbeobachtung und -analyse (Media Monitoring and Analysis Section – MMAS)	k.A.	Hauptabteilung Presse und Information (Department of Public Information – DPI)

Quelle: Darstellung der Autorin.

Schließlich sind auch Organisationseinheiten außerhalb des DPKO mit Informationsgewinnung und Analyse beauftragt. Hervorzuheben ist vor allem die Gruppe Grundsatzpolitische Planung innerhalb der Hauptabteilung Politische Angelegenheiten (Department of Political Affairs – DPA), welche über erheblichen Sachverstand in den Bereichen Frühwarnung und Konfliktprävention verfügt. Daneben unterstützt die Sektion Medienbeobachtung und -Analyse, die der Hauptabteilung Presse und Information angegliedert ist, das DPKO mit politischer Analyse auf der Grundlage systematischer Medienauswertung; zu diesem Zweck unterhält es etwa 70 Landesbüros weltweit. Schließlich wurde im Nachgang der Anschläge auf die UN-Büros in Bagdad im Jahr 2003 und Algier im Jahr 2007 die Hauptabteilung Sicher-

heit (Department of Safety and Security – DSS) deutlich aufgewertet. Durch eine Verstärkung mit Experten für Sicherheitsfragen mit Erfahrungen aus früheren Tätigkeiten in nationalen Nachrichtendiensten ist das DSS mittlerweile die Hauptabteilung mit den engsten Beziehungen zu Sicherheitsbehörden der Mitgliedstaaten.

Im Gegensatz zur eher defizitären Situation im UN-Sekretariat im Bereich Frieden und Sicherheit werden Friedenssicherungseinsätze seit 2006 routinemäßig durch »Joint Mission Analysis Centers« (JMACs) unterstützt. Diese fungieren als Zentrale, in der alle Informationsflüsse innerhalb einer Mission und in dessen Umfeld zusammenlaufen sollen, und versorgen die Führungsteams der Missionen mit der notwendigen Analyse. Darüber hinaus werden Forderungen nach modernen technischen Mitteln, etwa Drohnen zur Unterstützung der Luftüberwachung, mittlerweile von UN-Vertretern selbstbewusst vorgebracht.

## Die Planung von Einsätzen

Den Planungsprozess von UN-Friedenssicherungseinsätzen nachzuzeichnen, ist mühsam. Zum einen kann durch die hohe Personalfluktuation und geografisch-kulturelle, Bildungs- und professionelle Vielfalt der UN-Beamten nicht auf ein einheitliches Verständnis guter operativer Planung aufgebaut werden. Zum anderen gibt es für den Planungsprozess kaum handlungsleitende Rahmendokumente. Eine Systematisierung sollte durch die Richtlinien zum Planungsprozess für integrierte Missionen, die im Jahr 2006 für die Sekretariats- und 2009 für die Feldebene eingeführt worden sind, gewährleistet werden. Deren Umsetzung ist jedoch noch nicht vollständig abgeschlossen. Trotzdem lässt sich ein wiederkehrendes »Muster« der Missionsplanung erkennen und zu einem idealtypischen und vereinfachten Szenario verdichten.<sup>12</sup>

Die Einsatzplanung lässt sich in drei Phasen unterteilen: **1.** Mandatsplanung, **2.** operative Planung und **3.** Missionsdislokation. In einem ersten Schritt ist die Aufgabe der für Friedens- und Sicherheitsfragen zuständigen Hauptabteilungen, die Lage im voraussichtlichen Einsatzgebiet zu erkunden und darauf aufbauend Empfehlungen zu Art (Kapitel VI oder VII), Aufgaben und Umfang (im Hinblick auf Truppenstärke und Budget) eines möglichen Friedenssicherungseinsatzes zu entwickeln. Diese werden dann im Bericht des UN-Generalsekretärs zusammengeführt, der in die Verhandlungen über das Mandat im UN-Sicherheitsrat eingebracht wird. Gleichzeitig werden Truppen- und Polizeisteller sondiert sowie mit der Rekrutierung der Missionsführung begonnen.

Nachdem die Mission vom Sicherheitsrat mandatiert wurde, wird die operative Planung ins Feld



verlagert. Gleichzeitig mit dem Mandat wird der oder die Sonderbeauftragte des Generalsekretärs (Special Representative of the Secretary-General – SRSG) ernannt, der oder die innerhalb weniger Tage sein oder ihr Führungsteam zusammenstellt und ins Einsatzland reist. Das Sekretariat wird ab diesem Zeitpunkt nur noch beratend tätig. Es entsendet fortlaufend Personal, welches für die Planungsaktivitäten im Sekretariat verantwortlich ist, ins Einsatzland und stellt es dem oder der SRSG für den Aufbau der Mission zur Verfügung. Daneben ist es Aufgabe des Sekretariats, den Truppen- und Polizeistellungsprozess abzuschließen; dies bedeutet, dass unter anderem die Einsatzrichtlinien und die Kostenrückerstattungsverträge für den Einsatz kontingenteigener Ausrüstung verhandelt werden müssen. Schließlich werden in einem letzten Schritt vor der Entsendung der Friedenssicherungskräfte die Abkommen zwischen den Vereinten Nationen und der Gastregierung über den Status der Truppen und die Rechtsstellung der Mission verhandelt.

Innerhalb dieses Prozesses kommt die Frage nach Informationen und Analyse vor allem in der ersten Phase, der Mandatsplanung, zum Tragen. In diesem Stadium werden die Weichen hinsichtlich der strategischen Ausrichtung eines Einsatzes gestellt. Formal beginnt die Missionsplanung damit, dass der Generalsekretär das DPA oder DPKO beauftragt, einen strategischen Lagebericht vorzulegen (Strategic Assessment Report – SAR).<sup>13</sup> In diesem soll zweierlei geleistet werden: Zunächst soll die Entwicklung der Konfliktlage vor Ort systematisch untersucht werden, um dann auf dieser Grundlage Handlungsoptionen zu entwickeln. Dabei wird meist folgendes Szenario-Raster zugrunde gelegt: ›Worst Case‹ (›Heavy footprint‹-Intervention), ›Medium Case‹ (›Light footprint‹-Intervention) und ›Best Case‹ (ohne internationale Intervention).

Darauf aufbauend werden im strategischen Lagebericht mögliche Zielsetzungen und Risiken behandelt und der entsprechende Ressourcenbedarf ermittelt; üblicherweise werden diese Ausführungen jedoch bewusst skizzenhaft gehalten.<sup>14</sup> Gewöhnlich wird zu diesem Zweck ein kleines Team aus DPA- und DPKO-Mitarbeitern – im selteneren Fall wird auch Personal aus anderen relevanten Hauptabteilungen sowie verschiedener UN-Programme und -Fonds hinzugezogen – in das voraussichtliche Einsatzgebiet entsandt. Ziel ist, das Gelände zu erkunden und sich mit möglichst vielen Akteuren vor Ort zu beraten. Dazu zählen vor allem die Experten der vorhandenen UN-Landesbüros (vor allem von UNDP, UNICEF, UNHCR, OCHA und WFP), aber auch Vertreter internationaler nichtstaatlicher Organisationen, die Botschaften wichtiger Mitgliedstaaten sowie lokale und regionale Interessensvertreter.

Entscheidet sich der Generalsekretär dafür – in enger Absprache mit dem Präsidenten des UN-Si-

cherheitsrats –, dass mit der Planung eines Friedenssicherungseinsatzes fortgefahren werden soll, wird dem DPKO die weitere Planung übertragen; innerhalb des DPKO nimmt dabei das Büro für Einsätze (Office of Operations – OO) die koordinierende Rolle ein.

Im DPKO sowie in der Hauptabteilung Unterstützung der Feldeinsätze (Department of Field Support – DFS) werden nun in einem zweiten Schritt verschiedene parallele Planungsprozesse angeschoben, deren Ergebnisse schließlich im Einsatzkonzept (Concept of Operations – CONOPS) zusammengeführt werden. Die Grundlage bildet dabei der Bericht der Mission zur Technischen Bewertung, welcher von einem Team aus militärischen, sicherheitspolitischen und logistischen Experten des DPKO und DFS angefertigt wird. Auf diesen Erkenntnissen aufbauend entwirft das OO den Einsatzplan, der strategische und sektorale Zielsetzungen, Aktivitäten, Komponenten und Benchmarks beinhaltet. Parallel dazu bewertet das OMA die möglichen Risiken und den Ressourcenaufwand (operational estimate)<sup>15</sup> für das wahrscheinlichste und, mit sehr viel geringerem Aufwand, für das zweitwahrscheinlichste Einsatzszenario. Schließlich erstellt das DFS einen Kostenplan (budget estimate), welcher die Grundlage für den Entwurf des Missionshaushalts bildet, über den parallel zur Mandatierung im Sicherheitsrat der Fünfte Ausschuss der Generalversammlung abstimmt.

In einem letzten Schritt erstellt das OO, aufbauend auf CONOPS, den Bericht des Generalsekretärs, der schließlich dem Sicherheitsrat vorgelegt wird.

**12** Die hier aufgeführten einzelnen Schritte können fallabhängig in unterschiedlicher Reihenfolge und/oder gleichzeitig erfolgen oder ausgelassen werden. Den roten Faden einer jeden Einsatzplanung bilden einige wenige Dokumente, die trotz dieser problematischen Planungswirklichkeit für den Entscheidungsprozess im Hinblick auf Aufgaben, Struktur und Ressourcenausstattung unerlässlich sind. Dies sind: der strategische Lagebericht (Strategic Assessment Report – SAR), das Einsatzkonzept (Concept of Operations – CONOPS) und der Bericht des Generalsekretärs.

**13** Welche Hauptabteilung für den SAR-Prozess verantwortlich ist, hängt davon ab, ob der Konflikt zu diesem Zeitpunkt bereits befriedet ist oder nicht.

**14** Die inhaltliche Tiefe des SAR hängt unter anderem davon ab, wie schnell der Bericht vorliegen muss. Im selteneren Fall (zum Beispiel bei der Unterstützungsmission der Vereinten Nationen in Libyen – UNSMIL) werden durch eine dem eigentlichen SAR-Prozess vorgeschaltete Erkundungsmission (pre-planning assessment) so viele Informationen wie möglich gesammelt, ohne jedoch politische Bewertungen vorwegzunehmen.

**15** Im ›operational estimate‹ wird das Risiko eines Einsatzes abgeschätzt, indem die Fähigkeiten und Absichten der Konfliktparteien sowie in Absprache mit den möglichen Truppen- und Polizeistellern die der UN zur Verfügung stehenden Ressourcen beurteilt und gegeneinander abgewogen werden.

Nachrichtendienstliche Informationen sind vor allem für die Phase der Mandatsplanung entscheidend.

Auf dessen Grundlage werden üblicherweise verschiedene Resolutionsentwürfe verhandelt, bevor über die endgültige Mandatierung eines Friedenssicherungseinsatzes entschieden wird.

## Die Rolle des Sekretariats

Nach wie vor wird nachrichtendienstliche Aufklärung als ein ausschließlich nationalstaatliches Instrument verstanden.

Wer sich mit der Rolle nachrichtendienstlicher Erkenntnisse für den Planungsprozess von UN-Friedenseinsätzen beschäftigt, muss zwingend das Spannungsverhältnis zwischen Sicherheitsrat und Sekretariat berücksichtigen. Dieses Spannungsverhältnis entsteht vor allem dadurch, dass der Sicherheitsrat über die Friedenseinsätze entscheidet, doch das Sekretariat für deren Planung zuständig ist; beide Akteure verknüpfen jedoch meist unterschiedliche, wenn nicht sogar unvereinbare Interessen mit einem Einsatz. Hinzu kommt, dass nach wie vor nachrichtendienstliche Aufklärung als ein ausschließlich nationalstaatliches Instrument verstanden wird. Dies gilt für die meisten Mitgliedstaaten und überwiegend auch für das Sekretariat, weniger jedoch für dessen militärisch-geprägte Organisationseinheiten wie das OMA. Deshalb sind es zwei Seiten einer Medaille, dass zum einen den bestehenden Strukturen im Sekretariat die für eine realistische Planung notwendigen nachrichtendienstlichen Informationen nicht entnommen werden können, und zum anderen die wenigen im Sekretariat und durch das dichte UN-Netzwerk im Feld gewonnenen Erkenntnisse während des Planungsprozesses kaum eine Rolle spielen. Ziel der Mandatsplanung ist stattdessen in erster Linie, einen Konsens hinsichtlich der Konfliktanalyse und dem Zweck einer möglichen UN-Intervention herbeizuführen: zwischen den Vetomächten im Sicherheitsrat, der Gastregierung, deren Nachbarländern, wichtigen regionalen und subregionalen Organisationen sowie bedeutenden truppen- und polizeistellenden Staaten.

Die Rolle des Sekretariats scheint dabei eher die eines Mediators der unterschiedlichen politischen Interessen als die eines Sachverständigen zu sein. Dabei kommt vor allem dem SAR-Prozess eine wichtige Scharnierfunktion zu: Ziel ist es weniger, so viele Informationen wie möglich über die Lage vor Ort einzuholen, als vielmehr politische Interessen durch Beratungen mit den wichtigsten Akteuren auszuloten. Der Zweck der Aktivitäten, die schließlich den Resolutionsverhandlungen unmittelbar vorausgehen, ist, wiederum beruhend auf dem SAR, einen Kompromiss zu finden, der im Sicherheitsrat eine Mehrheit, aber vor allem die Zustimmung der Vetomächte findet. Nur so sind auch die häufigen Verweise zu Berichten des Generalsekretärs in Mandatsbeschlüssen zu verstehen: In vorauseilendem Gehorsam legt der Generalsekretär dem Sicherheitsrat nur Empfehlungen vor, die bereits mehrheitlich als politisch annehmbar erachtet werden.

## Fazit und Ausblick

Die Auswirkungen dieser Praxis der Einsatzplanung benennt bereits der Brahimi-Bericht deutlich; er kritisiert, dass sich das Sekretariat »nicht nur sich selbst und die Mission dem Risiko des Scheiterns« aussetzt, sondern auch Gefahr läuft, »letztlich als Sündenbock dazustehen«.<sup>16</sup> Deshalb solle es »dem Sicherheitsrat sagen, was er wissen muss, und nicht, was er hören will«.<sup>17</sup> Jedoch missachtet der Brahimi-Bericht mit dieser Forderung das Dilemma, in welchem sich das Sekretariat befindet: Einerseits muss gute Planung zwingend auf vollständigen und glaubwürdigen Informationen über das voraussichtliche Einsatzgebiet aufbauen, andererseits liegt es jedoch in der Verantwortung der Mitgliedstaaten, einen Einsatz zu autorisieren und die erforderlichen Ressourcen bereitzustellen; deren strategische Interessen, die sie an einen Friedenssicherungseinsatz knüpfen, dominieren deshalb Planungsentscheidungen. Das Resultat ist infolgedessen oft, dass Friedenssicherungskräfte nicht mit dem bestmöglichen Einsatzkonzept in politisch wie militärisch schwierige Situationen geschickt werden und als Folge oftmals an den Herausforderungen vor Ort scheitern.

Die Hürden für eine Reform sind jedoch, wie in anderen Bereichen der UN, durch das enge institutionelle Korsett der UN hoch: Eine Erweiterung des Aufklärungsmandats des Sekretariats bei gleichzeitiger Behebung des Mangels an Aufklärungsfähigkeiten ist äußerst unwahrscheinlich. Die mächtigsten Staaten werden das Sekretariat in dieser Hinsicht weiterhin bewusst schwach halten, um ihren Vorteil im globalen Wettbewerb um sensible Informationen zu wahren. Indessen werden eine Mehrheit der Mitgliedstaaten weiterhin unwillig bleiben, die UN zu befähigen, deren innere Angelegenheiten mittels nachrichtendienstlicher Aufklärung zu durchleuchten, um mögliche, den völkerrechtlichen Verträgen widersprechende, Aktivitäten nicht rechtfertigen zu müssen. Wahrscheinlicher ist deshalb eher, dass vor allem die in den letzten Jahren neu gegründeten Einheiten durch zusätzliches Personal an Sachverstand gewinnen, vor allem in Hinblick auf Sicherheitsfragen, und dadurch professioneller werden. Sie werden jedoch auf öffentlich zugängliche Informationen und Berichte der UN-Feldpräsenzen beschränkt bleiben.

Eine Erweiterung des Aufklärungsmandats des Sekretariats bei gleichzeitiger Behebung des Mangels an Aufklärungsfähigkeiten ist äußerst unwahrscheinlich.

<sup>16</sup> UN-Dok. A/55/305-S/2000/809, v. 21.8.2000, Abs. 59 (S. 25 in der deutschen Übersetzung).

<sup>17</sup> Ebd., S. 26 in der deutschen Übersetzung.



# 50 Jahre Zeitschrift VEREINTE NATIONEN

## Eine Fachzeitschrift nimmt Gestalt an

Volker Weyel

**Aus Anlass des 50-jährigen Bestehens haben sich in Essays der letzten Hefte bereits einige Autoren mit Profil und Wirkung der Zeitschrift VEREINTE NATIONEN auseinandergesetzt.<sup>1</sup> Hier wirft Volker Weyel, der dem ersten Chefredakteur Kurt Seinsch<sup>2</sup> folgte und für mehr als die Hälfte aller Jahrgänge verantwortlich war,<sup>3</sup> einen Blick auf die Entstehung und Entwicklung der Publikation.**

Mit dem überaus renommierten Journalisten Max Beer begann die Berichterstattung vom UN-Sitz in New York für die Mitglieder der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen (DGVN). Kurz vor dem Ersten Weltkrieg wurde der 1886 in Wien geborene Beer in Paris als Korrespondent für deutsche Zeitungen tätig; nach Kriegsende begleitete er, mit dem Auswärtigen Amt der jungen Republik eng verbunden, die Arbeit des Völkerbunds in Genf als Berichterstatter. Zeitweise war er für Deutschland als Mitarbeiter in der Informationsabteilung der Organisation tätig; im Jahr 1933 wurde der Jude und Demokrat von den neuen Machthabern in Berlin herausgedrängt. Als Emigrant lebte er in der Schweiz, Frankreich und den Vereinigten Staaten. Dort verfolgte er das Geschehen in den Vereinten Nationen von Anfang an und wurde Korrespondent der ›Neuen Zürcher Zeitung‹. Bei der Feier seines 50-jährigen Jubiläums als Journalist im Jahr 1959 sprachen Generalsekretär Dag Hammarskjöld, mit dem er in engem Kontakt stand, die amtierenden Präsidenten von Generalversammlung und Sicherheitsrat sowie der Präsident des Jüdischen Weltkongresses Nahum Goldmann. Max Beer starb 1965 in New York.<sup>4</sup>

Im Jahr 1956 unternahm Beer eine dreiwöchige Vortragsreise, die ihn nach (West-)Berlin, Bonn und in andere (west)deutsche Städte führte; den Abschluss bildete eine Veranstaltung in Heidelberg, dem Gründungsort und ersten Sitz der DGVN. Ihren Niederschlag fand die Vortragsreise in der Schrift ›Die Vereinten Nationen im Wandel der Zeit‹ über das erste Jahrzehnt der Weltorganisation. Ein Jahr später erschien sein erster Bericht über das politische Geschehen am East River in einem ›Mitteilungsblatt‹ der DGVN.

### Vorgeschichte der Zeitschrift

Beers Darlegung ›Die Generalversammlung der Vereinten Nationen‹ wurde im Mitteilungsblatt ›Num-

mer 17/18‹ vom Dezember 1957 veröffentlicht. Es war also schon ein – wenn auch unregelmäßig publizierter – Rundbrief in gedruckter Form vorhanden. Als ›Mitteilungsblatt Nummer 1‹ vom Juni 1953 war der erste ›Jahresbericht‹ der DGVN erschienen, der über die im Mai 1952 in Heidelberg erfolgte Gründung und das erste Jahr der Gesellschaft informierte. In den folgenden Mitteilungsblättern wurde jedoch schon über die Tätigkeit der Vereinten Nationen, ihrer Sonderorganisationen, Fonds und Programme berichtet, zudem über den Weltverband der Gesellschaften für die Vereinten Nationen (WFUNA).

In Ausgabe 7/8 vom August 1954 konnte verzeichnet werden, dass Mitte des Jahres, »dank der Unterstützung der Bundesregierung die Informations- und Verbindungsstelle« Bonn der DGVN mit Sitz in Bad Godesberg errichtet wurde. In Ausgabe 11/12 vom Juni 1955 wurde festgehalten, dass der DGVN-Vorstand im Sommer 1954 »durch die Gründung einer UN-Organisation in der Sowjetzone, der ›Deutschen Liga für die Vereinten Nationen‹, vor ein neues und außerordentlich schwerwiegendes Problem gestellt (wurde)«. Damit war ein Kernthema angesprochen, das die Politik der Bundesregierung und auch die der DGVN über Jahre hinweg prägen sollte: die Vertretung des Anspruchs der Bundesrepublik, als alleinige Rechtsnachfolgerin des Deutschen Reiches zu gelten, und die Abwehr jeglicher Versuche, der ›Zone‹ oder ihren Einrichtungen und Organisationen direkte oder indirekte internationale Anerkennung zu verschaffen. Aufgrund der unüberbrückbaren Gegensätze in den Grundauffassungen wurde die



**Dr. Volker Weyel**, geb. 1944, Ethnologe, war von 1977 bis 2004 Chefredakteur der Zeitschrift VEREINTE NATIONEN. Er lebt in Bonn.

<sup>1</sup> Alexander Graf York von Wartenburg †, Einige Gedanken zu 50 Jahre Zeitschrift VEREINTE NATIONEN, VEREINTE NATIONEN (VN), 1/2012, S. 22; Hannah Birkenkötter, 50 Jahre VEREINTE NATIONEN – eine Fachzeitschrift im digitalen Zeitalter, VN, 2/2012, S. 70; Wolfgang Ehrhart, 50 Jahre Zeitschrift VEREINTE NATIONEN im Deutschen Bundestag, VN, 3/2012, S. 126; Thomas Fitschen, 50 Jahre Zeitschrift VEREINTE NATIONEN: Forum – Mittler – Wissensspeicher, VN, 4/2012 S. 164; Friederike Bauer, 50 Jahre Zeitschrift VEREINTE NATIONEN: aus der Sicht einer Journalistin, VN, 5/2012, S. 219.

<sup>2</sup> Seinsch nahm 1956 seine Tätigkeit als Pressereferent der damaligen Bonner Verbindungsstelle der in Heidelberg ansässigen DGVN auf. Nachruf auf Kurt Seinsch (1910–1999): VN, 2/1999, S. 49.

<sup>3</sup> Siehe auch sein ›Abschiedsheft‹: VN, 4/2004.

<sup>4</sup> Nachruf in VN, 6/1965, S. 212. Siehe auch VN, 4/1966, S. 132.

### Die Zeitschrift VEREINTE NATIONEN und ihre Vorläuferpublikation ›Mitteilungsblatt der DGVN‹

Von Juni 1953 bis November 1961 erschienen Nr. 1 bis 36 des ›Mitteilungsblatts‹ der DGVN. Im Jahr 1962 wurde die Zeitschrift VEREINTE NATIONEN gegründet. Die Jahrgänge 1962 bis 1978 sind durch zwei Registerhefte erschlossen (VEREINTE NATIONEN. Register 1962–1973, Bonn (DGVN) 1976; VEREINTE NATIONEN. Register 1974–1978, Bonn (DGVN) 1979). Seit 1979 enthalten die Jahrgänge im letzten Heft ein Jahresinhaltsverzeichnis. Die 36 Mitteilungsblätter, die beiden Registerhefte sowie alle Ausgaben der Zeitschrift werden in Kürze im Volltext als PDF im Internet verfügbar sein. Bis dato können die Jahrgänge 1999 bis 2009 im Volltext im Internet abgerufen werden unter: [www.dgvn.de/zeitschrift.html](http://www.dgvn.de/zeitschrift.html). Der Zugang zu den letzten beiden Jahrgängen (2011–2012) steht den Mitgliedern der DGVN (über das Mitglieder-Login) und Abonnenten (über den Verlag) offen. Die von 1962 bis 2012 erschienenen 51 Jahrgänge bestehen aus 303 Heften und umfassen 11 428 redaktionelle Seiten.

vom »Exekutivkomitee der WFUNA empfohlen(e)« Zusammenarbeit vom Vorstand abgelehnt.<sup>5</sup>

Die Verbindungsstelle Bonn wurde im März 1959 aufgelöst und das Generalsekretariat der Gesellschaft in Bonn eingerichtet. Im gleichen Jahr erschien ein Beitrag von Kurt Seinsch über die Technische Hilfe der Vereinten Nationen;<sup>6</sup> Seinsch wurde jetzt als für die Redaktion des Blattes Verantwortlicher im Impressum aufgeführt.<sup>7</sup> Sachbeiträge erschienen über die ›Friedenssicherung durch die Vereinten Nationen – Plan und Wirklichkeit‹, das Hilfswerk der Vereinten Nationen für Palästinaflüchtlinge im Nahen Osten (UNRWA) oder die Weltorganisation für Meteorologie (WMO). Unter den Autorinnen und Autoren befanden sich schon Koryphäen wie der Bonner Völkerrechtler Ulrich Scheuner. Die junge Wissenschaftlerin Helga Timm stellte das ›UNESCO-Institut der Jugend‹ in Gauting bei München vor.<sup>8</sup>

Das Generalsekretariat war bestrebt, »das Mitteilungsblatt regelmäßig herauszugeben und inhaltlich wesentlich zu verbessern«. Dabei stützte man sich weiterhin vor allem auf die Berichte Max Beers und hielt sich zugute, dass »die Mitteilungsblätter zwischen dem September 1959 und dem Januar 1960 ausführliche Berichte über die Vierzehnte ordentliche Tagung der Generalversammlung (...) (enthielten), wie sie wohl in keiner anderen deutschsprachigen Veröffentlichung zu finden sein dürften.«<sup>9</sup> Weiter hieß es, dass der »Plan, das Mitteilungsblatt monatlich erscheinen zu lassen, (...) sich aus finanziellen Gründen bisher noch nicht verwirklichen (ließ) und (...) wohl auch im kommenden Jahr noch eine unerfüllte Hoffnung bleiben müssen (wird).« Immerhin sei es gelungen, zwischen April 1959 und März 1960 sechs Nummern zu publizieren.

Bald darauf wurde eine regelmäßige zweimonatliche Erscheinungsweise angekündigt. Da bei der ent-

sprechenden Umstellung eine »lückenlose Berichterstattung für das erste Halbjahr 1960 nicht möglich (war)«, gab es dieses Angebot: »Für Mitglieder und Interessenten, die sich deshalb eigens an das Generalsekretariat wenden wollen, liegen lückenschließende Zusatzberichte von Herrn Dr. Max Beer in vervielfältigter Form vor.«<sup>10</sup>

In der Ausgabe vom Dezember 1960 fanden erstmals auch Literaturbesprechungen ihren Platz. In Nummer 35 vom September 1961<sup>11</sup> erfolgte dann diese Ankündigung: »VEREINTE NATIONEN ist der Titel der Zeitschrift, die das Mitteilungsblatt mit Beginn des kommenden Jahres, dem 10. Jahrgang seines Erscheinens, ablösen und fortführen wird.« Programmatisch wurde die Zeitschrift in den Dienst des »Hauptziel(s) der Charta« gestellt: der »Wahrung des Friedens. Diesem Ziel will die Zeitschrift VEREINTE NATIONEN durch Darlegung der Voraussetzungen und notwendige Aufklärung über beschrittene und zu beschreitende Wege in verstärktem Maße dienen.«

### Ausgestaltung des Konzepts

Dank des Kunstgriffs, den ab 1953 in mehr oder minder loser Folge erschienenen ›Mitteilungsblättern‹ nachträglich Jahrgänge zuzuweisen, kann 1962 die erste Ausgabe der neuen Zeitschrift VEREINTE NATIONEN (VN)<sup>12</sup> die Angabe »10. Jahrgang«<sup>13</sup> auf dem Titelblatt tragen. Eröffnet wird sie mit einem Beitrag des »Sonderberichterstatter(s)« der DGVN in New York, Max Beer, über »Die politisch wichtigsten Ergebnisse der 16. ordentlichen Tagung der Generalversammlung«. Weitere Themen sind die ›Uniting-for-Peace‹-Resolution der Generalversammlung von 1950, die Bezugnahmen auf die ›Deutschland- und Berlin-Frage‹ in der Generaldebatte der Generalversammlung und eine anonym erschienene Behandlung der ›Kongovorgänge‹ mit der Feststellung, dass »die wirtschaftlichen Interessen Belgiens, Frankreichs und Großbritanniens (...) unmittelbar mit dem Abspaltungsversuch« Katangas zusammenhängen. In deutscher Übersetzung und mit den Abstimmungsergebnissen werden Resolutionen des Sicherheitsrats und der Generalversammlung wiedergegeben und wird mit dem Abdruck der Geschäftsordnung der Generalversammlung begonnen. In Tabellenform wird über die (zu diesem Zeitpunkt 104) UN-Mitgliedstaaten informiert – mit Angabe der Beitrittsdaten, geografischen Zuordnung, Gebietsgröße und Bevölkerungszahl. Wesentliche Elemente des späteren Aufbaus der Zeitschrift sind hier schon vorhanden. Knapp umrissen wird am Schluss des Hefes noch einmal das Konzept: mittels sachgerechter Information über die UN deren Hauptziel, dem Frieden, zu dienen.

Die folgenden Hefte des Jahrgangs 1962 eröffnen allesamt mit einem Beitrag Beers aus New York.

Programmatisch wurde die Zeitschrift in den Dienst des »Hauptziel(s) der Charta« gestellt: der »Wahrung des Friedens.«

Andere Aufsätze befassen sich beispielsweise mit dem Tod und dem politischen Erbe Dag Hammarskjölds oder mit der ersten UN-Konferenz in Deutschland, der Kartografie-Konferenz vom August 1962 in Bonn. Die Rubrik ›Die Bundesrepublik und die Vereinten Nationen. Dokumente und Nachrichten‹ wird zur ständigen Einrichtung – bis Heft 1/1970; ausführlich Raum gegeben wird dem Protest der Bundesregierung beim Generalsekretär »wegen Verteilung eines nicht erbetenen Schriftstücks der SBZ durch das Sekretariat«. <sup>14</sup> Die damalige Bonner Deutschlandpolitik bestimmt auch die Haltung der DGVN und schlägt sich in Darstellungen und Berichten nieder. Zugleich lässt sich ein anderes wichtiges Merkmal der Zeitschrift jener Jahre feststellen, nämlich dass immer wieder auch Positionen Raum gegeben wird, die quer zu den dominanten zeitgenössischen Einstellungen stehen. So findet sich in Heft 6/1962 ein Nachdruck aus dem der ›Bewusstseins-Industrie‹ gewidmeten Werk ›Einzelheiten‹ von Hans Magnus Enzensberger, in dem dieser der ›Frankfurter Allgemeinen Zeitung‹ eine systematische »Manipulation der Nachrichten aus dem Kongo« vorwirft; zu dem Auszug gibt »der Autor eine eigens für uns geschriebene Einleitung«. <sup>15</sup>

Heft 1/1963 enthält erstmals die in Tabellenform zusammengestellte Übersicht ›Mitgliedschaften in UN-Organen‹, die Auskunft über die Zusammensetzung des Sicherheitsrats, des Wirtschafts- und Sozialrats sowie anderer wichtiger Gremien gibt. Dokumentiert werden neben aktuellen Entschlüssen des Sicherheitsrats auch die Proklamation der (ersten) Entwicklungsdekade durch die Generalversammlung und die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte.

Die beiden ersten Hefte des Jahrgangs 1963 enthalten wiederum ausführliche Berichte von Max Beer. Sie beginnen diesmal aber nicht auf der ersten, sondern auf der zweiten Seite des jeweiligen Heftes; vorangestellt sind Beiträge des Landwirtschaftsministers Werner Schwarz und der Gesundheitsministerin Elisabeth Schwarzhaupt – *notabene* der ersten Bundesministerin – zum Start des Welternährungsprogramms respektive zum Weltgesundheitstag. Beer, als Autor so kompetent wie selbstbewusst, stellt daraufhin <sup>16</sup> seine Mitarbeit an der Zeitschrift ein.

Weiterhin ausführlich berichtet wird über das Geschehen in New York, ohne Nennung eines Autors. Mit Heft 1/1964 übernimmt der dortige Korrespondent der Deutschen Presse-Agentur und der Wiener sozialdemokratischen ›Arbeiter-Zeitung‹ Otto Leichter <sup>17</sup> die ständige ausführliche Berichterstattung.

## Ausweitung des Themenspektrums

Auf die Berührungspunkte der Deutschlandpolitik mit den Vereinten Nationen – vor allem die mühs-

lige Abwehr der Ansprüche der ›SBZ‹/der ›Zone‹/›Pankows‹/›Ulbrichts‹ auf Mitwirkung – und die (auch finanzielle) Beteiligung der Bundesrepublik an UN-Aktivitäten wird in den Folgejahren weiterhin regelmäßig eingegangen. <sup>18</sup> Dargelegt wird die Position der Bundesregierung etwa zur Sicherung

Die damalige Bonner Deutschlandpolitik bestimmt auch die Haltung der DGVN und schlägt sich in Darstellungen und Berichten nieder.

5 Gleichwohl gab es Kontakte. Das ›Mitteilungsblatt Nummer 13/14‹ vom Dezember 1955 war als Sondernummer einem im Auftrag der WFUNA und in Zusammenarbeit mit der UNESCO veranstalteten Seminar für Pädagogen aus deutschsprachigen Ländern im Oktober des Jahres in Heidelberg gewidmet; es verzeichnete auch mehrere Teilnehmer »aus Mitteldeutschland«. Unter diesen war »Bernhard Neugebauer, Assistent an der Humboldt-Universität, Berlin-Niederschönhausen«, der spätere Stellvertreter des Ministers für Auswärtige Angelegenheiten der DDR (1978–1990), der von 1973 bis 1978 an der DDR-Vertretung am Sitz der Vereinten Nationen tätig war. Unter den westdeutschen Teilnehmern befand sich Ernst Schütte, der von 1959 bis 1969 als hessischer Kultusminister amtierte.

6 ›Mitteilungsblatt Nummer 23‹ vom September 1959.

7 ›Mitteilungsblatt Nummer 25‹ vom November 1959.

8 Später Parlamentarische Geschäftsführerin der SPD-Fraktion im Deutschen Bundestag und Vorsitzende der DGVN von 1979 bis 1993.

9 ›Mitteilungsblatt Nummer 28‹ vom April 1960.

10 ›Mitteilungsblatt Nummer 29‹ vom Juni 1960.

11 Das darauffolgende ›Mitteilungsblatt Nummer 36‹ vom November 1961 war das letzte; es schloss ein Inhaltsverzeichnis der Ausgaben 23 bis 36 ein.

12 Das erste Heft der Zeitschrift nennt als Erscheinungsmonat den Januar 1962. Somit fiel das 50-jährige Bestehen von VN auf den Jahresbeginn 2012; zu diesem Zeitpunkt lagen 50 abgeschlossene Jahrgänge von VEREINTE NATIONEN VOR. Aus Anlass des 25-jährigen Bestehens hatte Bundestagsvizepräsidentin Annemarie Renger, Vorsitzende der DGVN von 1967 bis 1971, die Verdienste von Begründer Seinsch gewürdigt (VN, 6/1987, S. 204). Den Rahmen bot die Eröffnung des Dag-Hammarskjöld-Hauses in Bonn, des damaligen neuen Sitzes der DGVN.

13 Lässt man die Zählung mit 1962 als dem tatsächlich ersten Jahrgang beginnen, so ergibt sich, dass der gegenwärtige Jahrgang 2012 der 51. von VN ist. Dieser, der mit der vorliegenden Ausgabe 6/2012 abschließt, bringt die Gesamtzahl der erschienenen Hefte auf 303 (drei der Hefte waren als Doppelnummern erschienen); hinzu kommen die beiden Registerhefte.

14 SBZ steht für Sowjetische Besatzungszone.

15 Hans Magnus Enzensberger, Zur Berichterstattung über die Vereinten Nationen. Der sogenannte Katangakrieg als Beispiel, VN, 6/1962, S. 186–189.

16 Er tut dies auch unter Verweis darauf, dass ohne seine Zustimmung in Heft 1/1963 ein Beitrag eines anderen New Yorker Korrespondenten (George Wronkow) erschienen sei.

17 Der gebürtige Wiener Leichter (1897–1973) war doppelt Verfolgter – als Gegner des austrofaschistischen Regimes und danach der Nazidiktatur.

18 Siehe auch Heinz Dröge, Die Anfänge der deutschen Zusammenarbeit mit den Vereinten Nationen. Von den ersten Kontakten bis zur Mitgliedschaft in den Sonderorganisationen, VN, 3/1964, S. 107–112.

Allmählich setzt sich die Erkenntnis durch, dass eine umfassende Mitwirkung der Bundesrepublik Deutschland ohne die gleichzeitige Aufnahme des nun als DDR bezeichneten Staates nicht möglich ist.

Neben der Behandlung wichtiger UN-Themen und des deutschen Verhältnisses zur Weltorganisation gibt es immer wieder auch überraschende Einblicke in weniger bekannte Ecken.

des Friedens und zur friedlichen Streitbeilegung.<sup>19</sup> Erörtert wird auch die Bedeutung der sogenannten Feindstaatenklauseln. Darüber kommt die Behandlung von Themen wie die Entstehung der UNCTAD oder die Ausbildung und Bereitstellung von UN-Friedenstruppen nicht zu kurz. Sehr unterschiedliche Positionen werden vertreten, von der Kolonialismuskritik von Hammarskjölds ehemaligem Katanga-Sonderbeauftragten Conor Cruise O'Brien<sup>20</sup> bis hin zur Kolonial-Apologik eines Otto von Habsburg.<sup>21</sup> Der führende Völkerrechtler der UdSSR legt die sowjetische Auffassung zur Finanzkrise der UN dar.<sup>22</sup> Ein anonym bleibender internationaler Bediensteter kritisiert den Umgang der USA mit den Genfer Indochina-Abkommen von 1954.<sup>23</sup>

Anlässlich der Bildung der sozialliberalen Regierung 1969 wird in einem Kommentar vorsichtig die Frage gestellt, ob diese »als erste westdeutsche Regierung nach einer Mitgliedschaft der Bundesrepublik in den Vereinten Nationen streben (wird)«. <sup>24</sup> Allmählich setzt sich die Erkenntnis durch, dass eine umfassende Mitwirkung der Bundesrepublik Deutschland ohne die gleichzeitige Aufnahme des nun als DDR bezeichneten Staates nicht möglich ist: »Die Welt braucht Spielregeln auf neuen Gebieten. Die UNO wird sie ausarbeiten, und wir sollten dabei sein. Dabei braucht uns die gleichzeitige Aufnahme der DDR in die UNO weiß Gott nicht zu hindern.«<sup>25</sup> Ein UN-Beitritt nur eines der beiden deutschen Staaten würde unter den Bedingungen des Ost-West-Gegensatzes unweigerlich am Veto der jeweiligen Gegenseite scheitern. Bis zur Stellung des Antrags auf Mitgliedschaft und zur Aufnahme beider Aspiranten dauert es aber noch bis 1973, und im Vorfeld ist – aus deutschlandpolitischen Gründen – diese Frage zwischen der sozialliberalen Regierung und der konservativen Opposition heftig umstritten. Dies schlägt sich auch in der öffentlichen Auseinandersetzung nieder; ein Kommentar in VEREINTE NATIONEN nimmt die vom »größte(n) Zeitungsverleger der Bundesrepublik« auch gegen den UN-Beitritt betriebene Kampagne aufs Korn: »Springer weiß nicht, wovon er redet. Es dürfte ihm gleich sein. Es geht ihm darum, gegen diese Regierung und deren versöhnliche Ostpolitik zu stänkern, und sei es mit gezinkten Fakten.«<sup>26</sup> Der Beitritt beider deutscher Staaten erfolgt am 18. September 1973; in der Zeitschrift dokumentiert werden nicht nur die vor der Generalversammlung gehaltenen Reden von Bundeskanzler Willy Brandt und Bundesaußenminister Walter Scheel, sondern auch die des DDR-Außenministers Otto Winzer.<sup>27</sup>

Neben der Behandlung wichtiger UN-Themen und des deutschen Verhältnisses zur Weltorganisation gibt es immer wieder auch überraschende Einblicke in weniger bekannte Ecken. So befasst sich der theologisch bewanderte Manfred Riedmair mit der »Friedensreligiosität in den Vereinten Nationen«<sup>28</sup> und

geht dabei der Geschichte des Meditationsraums am Amtssitz nach. Klaus Hübner verweist auf eine Studie aus den USA zur Finanzierung des UN-Systems.<sup>29</sup> Jens Naumann beschreibt die in der WFUNA zusammengeschlossenen UN-Gesellschaften als »de facto verlängerte Arme ihrer jeweiligen Außenministerien«.<sup>30</sup>

## Analyse, Chronik und Dokumentation des UN-Geschehens

Die inhaltlichen Schwerpunkte von VN kristallisieren sich immer deutlicher heraus: internationale Sicherheit und Abrüstung, Entwicklungsfragen und Nord-Süd-Beziehungen, Menschenrechte und die Fort-

**19** Hans-Georg Wieck, Die deutsche Friedenspolitik und die Vereinten Nationen, VN, 4/1966, S. 112–116. Wieck war später u.a. Botschafter in Moskau (1977–1980) und Präsident des Bundesnachrichtendienstes (1985–1990).

**20** Conor Cruise O'Brien, Die Vereinten Nationen und Afrika, VN, 1/1963, S. 17–21.

**21** Er tat dies ausgerechnet unter dem Titel »Die Wahrheit über Angola«, VN, 1/1964, S. 19–22. O'Brien hingegen hatte im Hinblick auf Angola und Mosambik von »der altmodischsten Form der Kolonialherrschaft« gesprochen und treffend vorausgesagt, dass »auf die Dauer der Kolonialismus und die Herrschaft der Weißen in Afrika zu Ende gehen«, O'Brien, a.a.O. (Anm. 20), S. 21.

**22** Grigori I. Tunkin, Die rechtliche Natur der UNO und der Weg zur Festigung der internationalen Organisation, VN, 4/1965, S. 121–126.

**23** \*\*\*, Der Vietnam-Krieg, die Genfer Abkommen und die UNO, VN, 5/1966, S. 157–162.

**24** Bundesrepublik bald Mitglied der UNO? (Die persönliche Meinung), VN, 5/1969, S. 135. Im Inhaltsverzeichnis des Heftes ist der Beitrag nicht aufgeführt.

**25** Friedenspolitik heißt Weltpolitik (Die persönliche Meinung), VN, 2/1970, S. 41.

**26** Springer und die deutsche Mitgliedschaft (Die persönliche Meinung), VN, 4/1972, S. 119.

**27** VN, 5/1973, S. 141ff., 145ff. und 159ff.

**28** VN, 6/1966, S. 177–182. Zum ersten und einzigen Mal war hier einem Beitrag ein eingeklebtes farbiges Bild beigegeben; es zeigt den Meditationsraum (S. 179).

**29** Literaturhinweis in VN, 2/1965, S. 72. Hübner, später Professor für Volkswirtschaftslehre an der Freien Universität Berlin, gehörte gut drei Jahrzehnte dem Bundesvorstand der DGVN an. Von 1975 bis 1987 war er Mitglied des WFUNA-Exekutivkomitees; seit 1993 ist er einer der Ehrenpräsidenten der WFUNA.

**30** Jens Naumann, Die Mini-UNO tagt – Zur 22. Vollversammlung der WFUNA, VN, 6/1969, S. 186–188. Naumann, später Professor für Erziehungswissenschaft an der Universität Münster, gehörte lange Zeit dem Bundesvorstand der DGVN an; zeitweilig war er Vorsitzender des Landesverbands Berlin. Siehe auch: Klaus Hübner und Volker Weyel im Gespräch mit Jens Naumann, Weltgesellschaft, Weltorganisation, Weltfrieden, in: Rainer Jansen et al., Akzeptanz und Ignoranz. Festschrift für Jens Naumann, Frankfurt am Main und London 2003, S. 37–61.



entwicklung des Völkerrechts – es sind die Kernarbeitsbereiche der Vereinten Nationen selbst. Die Urheber der Hauptbeiträge stammen aus der Wissenschaft, der Politik und dem Journalismus oder sind in verschiedenen Zweigen des nationalen und internationalen öffentlichen Dienstes tätig.

Ist der Artikelteil eher der analytischen Betrachtung verpflichtet, so ist der auf ihn folgende Teil vornehmlich der Berichterstattung gewidmet. Die Rubrik ›Aus dem Bereich der Vereinten Nationen‹ löst die bisherige Übersicht ›Die Bundesrepublik und die Vereinten Nationen‹ ab. Die Beiträge sind zunächst nicht namentlich gezeichnet. Im Laufe der Zeit bildet sich ein fester Autorenkreis für diese, so der interne Sprachgebrauch, ›Chronik‹ heraus. Dazu zählen mit zahlreichen Beiträgen ab Heft 4/1975 die Völkerrechtler Norbert J. Prill<sup>31</sup> und Rüdiger Wolfrum.<sup>32</sup>

Die hier behandelten Themenkreise ›Politik und Sicherheit‹, ›Wirtschaft und Entwicklung‹, ›Sozialfragen und Menschenrechte‹, ›Entkolonisierung und Treuhandfragen‹, ›Verwaltung und Haushalt‹ sowie ›Rechtsfragen‹ orientieren sich an den Arbeitsgebieten der Hauptausschüsse der Generalversammlung; daran orientiert gliedert sich auch das Jahresinhaltsverzeichnis. Berichtet wird hier beispielsweise über die wichtigsten Beschlüsse der einzelnen Tagungen der Generalversammlung oder – und dies von Beginn an – über die Tätigkeit der Menschenrechtsgremien.

In der Zeit vor dem Internet war die Beschaffung und Vervollständigung des Materials, welches für die Berichte von nicht in New York ansässigen Mitarbeitern benötigt wurde, vor allem der Pressemitteilungen der Vereinten Nationen, ein mühseliges Geschäft. Die Berichte konnten somit nicht von unmittelbarer Aktualität sein; einen Bedarf an Tagesaktualität kann eine Zweimonatsschrift ohnehin nicht decken. Vielmehr sind über die Jahre Berichte entstanden, die eine Verfolgung unterschiedlicher Themen über längere Zeiträume ermöglichen. Dazu trug bei, dass eine Reihe von Autorinnen und Autoren zu kontinuierlicher Mitarbeit gewonnen werden konnte.

Die oft sehr ausführliche Dokumentation bildete den Abschluss des jeweiligen Heftes. Abgedruckt wurden sämtliche Resolutionen des Sicherheitsrats (und auch die einem Veto zum Opfer gefallenen Entschließungsanträge), wichtige Resolutionen der Generalversammlung – darunter grundlegende Übereinkommen – im vollständigen Wortlaut in deutscher Übersetzung und mit Angabe der Abstimmungsergebnisse. Seit Gründung des Deutschen Übersetzungsdienstes der UN im Jahr 1975 wurden dessen Texte verwendet.

Buchbesprechungen machten auf die (im Lauf der Jahre vermehrt auch in deutscher Sprache erscheinende) Literatur aufmerksam. Den Abschluss vieler Hefte bildete ein Tabellenteil, in dem Auskunft

über die Zusammensetzung wichtiger UN-Organe gegeben wurde und Daten zu den UN-Mitgliedstaaten aufbereitet wurden.

## Reichweite und Wirkungen

Kontinuität wie Themenvielfalt wird verkörpert durch Autoren wie Christian Tomuschat,<sup>33</sup> der mit der Verbindung von sachlicher Souveränität, analytischer Klarheit und guter Lesbarkeit Maßstäbe gesetzt hat. Er schrieb erstmals 1974 in der Zeitschrift (über die Rolle der Befreiungsbewegungen im UN-Kontext) und zuletzt, aber hoffentlich nicht zum letzten Mal, im Jahr 2010 (über das ›Follow-up‹ zum Goldstone-Bericht über das israelische Vorgehen in Gaza).

Frühzeitig aufgegriffen wurde in der Zeitschrift die Debatte um eine mögliche Beteiligung der Bundesrepublik Deutschland an UN-Friedenstruppen;<sup>34</sup> später wurden unterschiedliche Sichtweisen präsentiert. Sich erst langsam entfaltende Entwicklungen wurden aufgespürt und untersucht, etwa die Entstehung des Internationalen Strafgerichtshofs durch Hans-Peter Kaul.<sup>35</sup> Die Deutschlandpolitik wurde weiter verfolgt, dann aber unter dem Aspekt des Auftretens beider deutscher Staaten in der Weltorganisation. Im Jahr 1983 konstatiert der ehemalige Berater der DDR-Führung Wolfgang Seiffert »eine Wiederbelebung der Diskussion um Deutschlandpolitik, Nationalbewusstsein, Einheit und Zukunft der deutschen Nation«. <sup>36</sup> Zehn Jahre später unternehmen der Vorsitzende des Bundestags-Unterausschusses Vereinte Nationen und der Chefredakteur gemeinsam mit dem ersten Ständigen Vertreter der DDR eine *Tour d'horizon* durch die Jahre der deutschen Doppelpräsenz am UN-Sitz.<sup>37</sup>

**31** Prill war später Leiter der Planungsgruppe im Kanzleramt unter Bundeskanzler Helmut Kohl.

**32** Wolfrum war später Professor für Völkerrecht an der Universität Heidelberg; seit 1996 ist er Richter am Internationalen Seegerichtshof in Hamburg (2005–2008 Präsident des Gerichts). Er war zudem von 1994 bis 1997 Vorsitzender der DGVN.

**33** Tomuschat gehörte dem Menschenrechtsausschuss (CCPR) von 1977 bis 1986 an und der Völkerrechtskommission von 1985 bis 1996.

**34** Dieter Fleck, UN-Friedenstruppen im Brennpunkt. Überlegungen zu einer Beteiligung der Bundesrepublik Deutschland, VN, 6/1974, S. 161–166.

**35** Hans-Peter Kaul, Auf dem Weg zum Weltstrafgerichtshof. Verhandlungsstand und Perspektiven, VN, 5/1997, S. 177–181. Kaul ist seit dem Jahr 2003 Richter am Internationalen Strafgerichtshof.

**36** Wolfgang Seiffert, Deutschlandpolitik nach dem UNO-Beitritt. Grundlagen, Ergebnisse, Rückschlüsse, Perspektiven, VN, 5/1983, S. 137–141.

**37** Eberhard Brecht/Peter Florin/Volker Weyel, Kaum miteinander, selten gegeneinander, meist nebeneinander. Ein Gespräch über die Zeit der deutschen Zweistaatlichkeit in den Vereinten Nationen, VN, 4/1993, S. 125–132.

Die im Berichtsteil behandelten Themenkreise orientieren sich an den Hauptausschüssen der Generalversammlung.

Frühzeitig aufgegriffen wurde in der Zeitschrift die Debatte um eine mögliche Beteiligung der Bundesrepublik Deutschland an UN-Friedenstruppen.



Immer wieder werden wichtige Problemfelder wie der Nahost-Konflikt oder das Geschehen im Südlichen Afrika eingehender Betrachtung unterzogen.

Immer wieder werden wichtige Problemfelder der internationalen Politik wie der Nahost-Konflikt oder das Geschehen im Südlichen Afrika oder Afghanistan eingehender Betrachtung unterzogen, teils mit Schwerpunktheften. Das Spektrum der internationalen Autoren reicht von dem früheren britischen Kolonialbeamten Hugh Foot,<sup>38</sup> dem Einbringer der maßgeblichen Nahost-Resolution 242 des Sicherheitsrats, über den kenianischen Politikwissenschaftler Ali Mazrui<sup>39</sup> und Arben Puto,<sup>40</sup> Völkerrechtsprofessor an der Enver-Hoxha-Universität in Tirana, bis zu Carlos Roberto Reina, Präsident der Republik Honduras.<sup>41</sup>

VN ist längst unverzichtbarer Bestandteil des wissenschaftlichen Diskurses über die UN in den deutschsprachigen Ländern und dort, wo deutsche Fachliteratur gelesen wird (was in den ehemaligen ›Ostblock-Ländern der Fall war). Darüber hinaus wirkt die Zeitschrift in die Öffentlichkeit (also in Politik, Medien und nichtstaatliche Organisationen), wird sie doch häufig zur Hintergrundinformation von Experten und Entscheidungsträgern genutzt. So hielt Bundeskanzler Helmut Kohl 1987 aus Anlass des 25-jährigen Bestehens der Zeitschrift fest, dass diese »auf einem anerkannt hohen fachlichen Niveau Analysen, Dokumentationen und Informationen über die Weltorganisation (verbreitet)«. Entwicklungsminister Hans Klein merkte an, dass die Zeitschrift »weltweit das einzige Fachorgan (ist), das sich ausschließlich dem Thema Vereinte Nationen widmet«.<sup>42</sup>

Mit Interesse zur Kenntnis genommen wurde VEREINTE NATIONEN auch im Ministerium für Auswärtige Angelegenheiten der DDR; die Zeitschrift war, so der frühere Stellvertretende Außenminister Bernhard Neugebauer,<sup>43</sup> eine »wichtige Informationsquelle« über Vorgänge und Zusammenhänge in den Vereinten Nationen. Sie habe es zugleich erlaubt, die Sichtweise der Bundesregierung kennenzulernen. Sie wurde aber nicht einfach als deren Sprachrohr angesehen, sondern sie habe erkennbar über eine Bandbreite verfügt.

VN ist längst unverzichtbarer Bestandteil des wissenschaftlichen Diskurses über die UN in den deutschsprachigen Ländern.

## Die Rahmenbedingungen

Ohne die finanzielle Unterstützung durch die Bundesregierung wären die Etablierung der DGVN mit einer Geschäftsstelle sowie ihre Informationsarbeit mittels Veranstaltungen und Veröffentlichungen nicht möglich gewesen. So wurde auch die erwähnte Berichterstattung der Anfangszeit aus New York aus Mitteln des Bundespresseamts für Wiedergutmachungsleistungen an rassistisch Verfolgte bezahlt. Zur Zeit der Gründung der Zeitschrift gab es die Hoffnung, VN werde sich eines Tages ›selbst tragen‹. Diese Erwartung erwies sich als ebenso unrealistisch wie Überlegungen, eine kiosктаugliche Publikumszeitschrift aus ihr machen zu wollen. Eine Fachzeitschrift, die sich an ein nicht beliebig vermehrbares

Fachpublikum richtet und sich an gleichbleibenden Qualitätsstandards orientiert, bleibt ein Zuschussgeschäft, auch wenn durchaus Einnahmen erzielt werden. Auch heute wird die DGVN als ›Zuwendungsempfänger‹ (und damit ebenfalls die Zeitschrift) zum erheblichen Teil aus dem Bundeshaushalt finanziert; mittelverwaltende Stelle ist das Auswärtige Amt. Eine Eigenleistung der DGVN stellen die Mitgliedsbeiträge dar; damit tragen die Mitglieder auch zur Herausgabe der Zeitschrift als Gemeinschaftsleistung bei.

Zu den Rahmenbedingungen der Redaktionsarbeit gehört somit der von der Politik vorgegebene äußere und der von der DGVN als Herausgeberin gesetzte innere Rahmen. Die ›Schere im Kopf‹ zählte indes nicht zum Handwerkszeug der Redaktion. Selbstverständlich gehört es schon zur Dokumentationspflicht, Stellungnahmen aus der Politik, etwa des jeweiligen Bundesaußenministers, zu den Vereinten Nationen Raum zu geben. Ein Verlautbarungsorgan ist die Zeitschrift deswegen nicht geworden und sie bildet das Spektrum zumindest der seriösen, begründeten Meinungen in ihrem Bereich ab. Als seine eigene langjährige Erfahrung kann der Verfasser festhalten, dass es seitens des ›Geldgebers‹ Auswärtiges Amt keinen Versuch der Einflussnahme auf die Redaktionsarbeit gab.

Schwieriger war der Umgang mit dem genannten ›inneren Rahmen‹. Die Redaktion war und ist klein, sie besteht heute aus der Chefredakteurin und ihrer Redaktionsassistentin. Zuständig ist sie auch für die Dokumentation und beispielsweise die Erteilung qualifizierter Sachauskünfte auf teils sehr spezialisierte Anfragen. Verbunden mit der Aufgabe ist zudem die Funktion der Stellvertretung von Generalsekretär oder Generalsekretärin. Kurt Seinsch war über mehrere Jahre hinweg zugleich amtierender Gene-

**38** Lord Caradon, Die Zukunft der Resolution 242, VN, 5/1979, S. 153–155. Prägnant ist hier die ungenutzt gebliebene Lösungsformel des Nahost-Konflikts festgehalten: »Israel muss sicher sein. Die Palästinenser müssen frei sein. Beide Ziele sind erreichbar, aber eines nicht ohne das andere.«

**39** Ali A. Mazrui, Die Privatisierung des nachkolonialen Staates: Schwarzafrika zwischen Shaka und Shylock, VN, 4/1984, S. 122–124.

**40** Arben Puto, Albanien und die Weltorganisation, VN, 3/1988, S. 86–92. Im Dezember 1990 war Puto Mitgründer und Vorsitzender des ›Forums für die Verteidigung der Menschenrechte und Grundfreiheiten‹, das im Januar 1991 vom Justizministerium der Sozialistischen Volksrepublik Albanien zugelassen wurde.

**41** Carlos Roberto Reina, Bewahrung des Friedens und Herrschaft des Rechts. UN-Charta: Überprüfung, nicht ›Änderung‹ erforderlich, VN, 5–6/1995, S. 187–188.

**42** VN, 6/1987, S. 201.

**43** Mündliche Mitteilung gegenüber dem Verfasser am 2. November 2012.

ralsekretär der DGVN. Was die Inhalte der Zeitschrift betrifft, so musste dem Interesse von Landesverbänden oder auch schon einmal Vorstandsmitgliedern, ihre Aktivitäten oder Veranstaltungen oder Vorträge in der Zeitschrift ohne Rücksicht auf deren Programm, Konzeption und Qualitätsstandard gedruckt zu sehen, sozialverträglich, aber wirksam begegnet werden. Mit immer neuen Einsparungsmaßnahmen musste umgegangen werden, vor allem aber galt es immer wieder das Konzept zu verteidigen, das eben nicht auf durchaus wechselnden Prioritäten oder Aktionsformen eines Vereins beruhte, sondern die sachliche und fachliche Auseinandersetzung mit den Problemstellungen einer internationalen Organisation zum Gegenstand hatte. Das ging nicht immer ohne Blessuren ab, aber der Ansatz mit »dem Dreiklang von Analyse, Bericht und Dokumentation in dieser Fachzeitschrift«<sup>44</sup> hatte Bestand.

Wesentlichen Anteil an diesem Erfolg hatten Persönlichkeiten wie Karl Josef Partsch<sup>45</sup> und Ansgar Skriver<sup>46</sup> in ihrer Zeit als Mitglieder des Zeitschriftenbeirats. Sie seien zugleich stellvertretend genannt für die vielen anderen Unterstützer aus der DGVN, der Wissenschaft, der Politik, der Zivilgesellschaft,

den nationalen Behörden und internationalen Einrichtungen. Auf solche ›konstruktiv-kritische‹ Begleiter sollte das, wie die Vorsitzende Helga Timm einmal schrieb,<sup>47</sup> »beste Stück« der DGVN auch künftig zählen können.

**44** Volker Weyel, Maßvoller Fortschritt. Abschied eines Redakteurs, VN, 4/2004 S. 166; ders., Chefredakteur, in: Hans Fischer (Hrsg.), Wege zum Beruf. Möglichkeiten für Kultur- und Sozialwissenschaftler. 21 Beiträge, Berlin 1988, S. 83–93.

**45** Der Völkerrechtler Partsch (1914–1996) gehörte als erster Deutscher (und mehrere Jahre vor dem deutschen Beitritt zur Weltorganisation) einem Expertengremium der UN an, dem Ausschuss für die Beseitigung der Rassendiskriminierung (CERD). Seit 1971 war er häufig Autor von VN und eineinhalb Jahrzehnte lang leitete er den Zeitschriftenbeirat. Von 1977 bis 1979 war er Vorsitzender der DGVN. Nachruf auf Partsch: VN, 1/1997, S. 6.

**46** Der Journalist Skriver (1934–1997) zählte 1975 zu den ersten Preisträgern des deutschen ›Journalistenpreises Entwicklungspolitik‹. Von 1981 bis 1985 war er als Hörfunkkorrespondent von WDR und NDR in New York tätig und berichtete während dieser Zeit auch für VN.

**47** Helga Timm, 25 Jahre VEREINTE NATIONEN, VN, 1/1987, S. 1.

## Rückschau: Aus Heft 5/1973

Das Bild zeigt die beiden deutschen Delegationen am 18. September 1973 kurz vor der Aufnahme der beiden deutschen Staaten in die Vereinten Nationen. Im Vordergrund sitzen einige Delegationen hinter ihren Länderschildern. In der Bildmitte erkennt man hinter dem unbesetzten Platz Bundesaußenminister Walter Scheel und, nach links, Botschafter Walter Gehlhoff, sowie den Vorsitzenden der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen Karl-Hans Kern, den FDP-Abgeordneten Dr. Ernst Achenbach, den CDU-Abgeordneten Dr. Georg Kliesing und den Chef des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung Rüdiger von Wechmar. In der Reihe vor der Delegation der Bundesrepublik Deutschland sitzt die Delegation der DDR u. a. mit Außenminister Winzer und (neben ihm) dem jetzigen Chefdelegierten der UNO-Botschaft Florin.





# Aus dem Bereich der Vereinten Nationen

## Allgemeines

### Generalsekretär:

#### Bericht für die

#### 67. Generalversammlung

- Kernthema nachhaltige Entwicklung
- Mehr eigene Akzente

Kirsten Haack

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Kirsten Haack, Generalsekretär: Bericht für die 66. Generalversammlung, VN, 5/2011, S. 226f., fort.)

Der Bericht des Generalsekretärs über die Tätigkeit der Vereinten Nationen (A/67/1 v. 8.8.2012) zur Eröffnung der 67. Tagung der UN-Generalversammlung gibt wie üblich einen langen Rückblick auf das vergangene sowie einen kurzen Ausblick auf das kommende Jahr. In den letzten Jahren wurde der Jahresbericht mehr und mehr zu einem Spiegel der Führungskraft des Generalsekretärs. Es bestand die Hoffnung, dass der als ›leise‹ und zurückhaltend geltende Ban Ki-moon mehr über sich und seine Ziele für die UN preisgeben werde – zumal er nun in seiner zweiten Amtszeit freier agieren kann. Der mit 20 Seiten bislang kürzeste Tätigkeitsbericht gibt dem Beobachter sodann auch einige Einsichten in beide Dimensionen.

Ban hat die **Struktur des Berichts** umgestellt. Die Kernbereiche werden nicht mehr in fünf gleichrangigen Kapiteln abgehandelt wie in den letzten Jahren, sondern die Themen Entwicklung sowie Frieden und Sicherheit werden stärker hervorgehoben. Entwicklung wird außerdem zu nachhaltiger Entwicklung. Diesen Themen ist die erste Hälfte des Berichts gewidmet. Ständige Tagesordnungspunkte, wie die Entwicklung Afrikas, Menschenrechte, humanitäre Hilfsmaßnahmen, Völkerrecht, Abrüstung, Drogenkontrolle, Verbrechensbekämpfung, Terrorismus und die Stärkung der Organisation, werden im zweiten Teil abgehandelt.

**Nachhaltige Entwicklung** ist laut Generalsekretär die größte Herausforderung

für die internationale Gemeinschaft. Globale Probleme seien miteinander verbunden und nicht mehr allein zu lösen. Daher umfasst der Begriff der nachhaltigen Entwicklung für den Generalsekretär vieles: die Millenniums-Entwicklungsziele (MDGs), die Beschäftigungskrise in Schwellenländern, die Einbeziehung der Umwelt, sprich Klimawandel, und nachhaltige Energie. Auch wenn der Bericht dies nicht ausdrücklich anspricht, macht diese Zusammenführung von Themen deutlich, dass über den Wachstumsbegriff und das Gleichgewicht zwischen Wachstum und Umwelt diskutiert werden muss. Der Generalsekretär bezieht sich hier jedoch konkret auf die Ergebnisse der Rio+20-Konferenz, vor allem den Beschluss, einen inklusiven grünen Fonds auf den Weg zu bringen und das UN-Umweltprogramm zu stärken. Ban hebt die Bereitschaft der UN-Mitgliedstaaten als maßgeblichen Erfolgsfaktor hervor und betont, dass einige der MDGs, wie etwa im Bereich Wasserversorgung, bereits erreicht werden konnten. Bei anderen Zielen mangle es jedoch an Entschlossenheit, so Ban. Verweise auf den Klimawandel sowie nachhaltige Energie, aber auch das Problem steigender Arbeitslosigkeit in Industrie- und Schwellenländern, insbesondere unter Jugendlichen, sowie eine weltweit sinkende Arbeitsqualität (informell, zeitlich beschränkt) zeugen von der globalen Bedeutung der UN. Der Generalsekretär macht deutlich: ›nachhaltige Entwicklung‹ betrifft alle Mitgliedstaaten gleichermaßen.

Beim Thema **Frieden und Sicherheit** zählt Ban eine Reihe von Missionen in den Bereichen Konfliktprävention, Friedenssicherung und -konsolidierung sowie Unterstützung demokratischer Übergänge und Wahlen auf und verweist erneut auf die zunehmende Komplexität der heutigen Krisen und Konflikte. Er stellt dieser Komplexität erhöhte UN-Reaktionskapazitäten gegenüber: Zum Beispiel können Sachverständige, logistische Unterstützung und Ressourcen nunmehr in Rekordzeit (oft innerhalb von 72 Stunden) ins Feld entsandt werden. Nennenswerte Entwicklungen beschränken sich

jedoch auf die Erarbeitung von gemeinsamen Standards für die verschiedenen Bereiche der Friedensmissionen und verstärkte Kooperation mit Regionalorganisationen. Zudem appelliert Ban an die Mitgliedstaaten, mehr für den Schutz von Kindern in Konflikten zu tun. Er widmet diesem Thema sogar einen eigenen Abschnitt.

Bans Stimme ist, wie schon in seinen früheren Berichten, recht verhalten. **Eigene Akzente** setzt er etwa durch seinen Aufruf, das Jahr 2012 zum Jahr der Prävention massiver Menschenrechtsverletzungen zu erklären, seine Initiative ›Nachhaltige Energie für alle‹ oder seine Unterstützung der Durban-Vereinbarungen zum Klimawandel. Bedeutsam ist Bans klare Stellungnahme zu den politischen und sozialen Umwälzungen in der arabischen Welt. Im Kapitel Menschenrechte erklärt Ban, dass diese Umwälzungen und weltweiten Proteste zeigten, dass die Annahme, Stabilität und Fortschritt könne unabhängig von den Menschenrechten erreicht werden, ein Trugschluss sei. Entwicklung könne nur dann stattfinden, wenn die Menschenrechte gewährleistet sind. Damit bezieht er deutlich Position und führt politische Werte mit den Zielen der UN zusammen. Ein weiterer persönlicher Schwerpunkt für die zweite Amtszeit ist die Stärkung der UN, in Form eines »globale[n], dynamische[n] und anpassungsfähige[n] Sekretariat[s]«. So ist ein übergreifendes Thema des Berichts denn auch der Hinweis auf die zunehmende Komplexität globaler Probleme. Dies äußere sich zum einen in Überschneidungen in den diversen Tätigkeitsbereichen und zum anderen in einer Beschleunigung der Ereignisse, die zu kürzeren Reaktionszeiten führten. Wie im Vorjahr wird deutlich, dass Ban bemüht ist, Foren für die UN-Mitgliedstaaten zu schaffen, um den Austausch zu drängenden Problemen zu ermöglichen. So schließt der Generalsekretär mit dem Hinweis, dass er im Jahr 2013 einen Plan zur besseren Nutzung von Partnerschaften vorlegen will. Die sollen es erlauben, der zunehmenden Komplexität globaler Probleme besser gerecht zu werden.

## Sozialfragen und Menschenrechte

### Beratender Ausschuss des Menschenrechtsrats: 6. und 7. Tagung 2011

- Vorarbeiten für eine Erklärung zum Recht auf Frieden und für eine Resolution zum Recht auf Nahrung abgeschlossen
- Thema ›Einbeziehung traditioneller Werte‹ von NGOs kritisiert

Norman Weiß

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Norman Weiß, Beratender Ausschuss des Menschenrechtsrats, 4. und 5. Tagung 2010, VN, 4/2011, S. 169f., fort.)

Der Beratende Ausschuss (Advisory Committee – AC) des Menschenrechtsrats (MRR) besteht aus 18 Sachverständigen, die in ihrer persönlichen Eigenschaft tätig werden. Der AC kommt zu ein oder zwei Tagungen für insgesamt maximal zehn Arbeitstage pro Jahr in Genf zusammen. Er hat die Aufgabe, dem Menschenrechtsrat als Think Tank zur Seite zu stehen; hierfür erstellt er Studien und berät forschungsbasiert.

Im Jahr 2011 kam der Ausschuss zu je zwei Tagungen zusammen: 6.Tagung: 17.–21.1.; 7. Tagung: 8.–12.8.2011. Im Folgenden werden die wichtigsten Ergebnisse beider Tagungen thematisch zusammengefasst. Auf beiden Tagungen wurden je fünf Empfehlungen (recommendations) im Konsens verabschiedet.

Das Schicksal **verschwundener Menschen** (missing persons) stand im Mittelpunkt eines Berichts, den der AC mit Empfehlung 6/1 an den Menschenrechtsrat weiterleitete. Damit wurde ein vom Rat im September 2008 eingeleiteter Beratungsprozess abgeschlossen. Auf seiner 16. Tagung nahm der MRR diesen Bericht zur Kenntnis, verschob die weitere Befassung jedoch auf einen unbestimmten Zeitpunkt.

Empfehlung 6/2 betraf eine vom MRR im Jahr 2009 in Auftrag gegebene Studie über Diskriminierungen im Zusammenhang mit dem **Recht auf Nahrung**, die ebenfalls abgeschlossen und dem MRR

vorgelegt wurde. Der Beratende Ausschuss ist nachdrücklich der Auffassung, dass bestimmte Diskriminierungsmuster, die spezifische Gruppen von Menschen, wie Landarbeiter, arme Stadtbewohner (urban poor), Frauen, Kinder und Flüchtlinge, betreffen, überwunden werden müssen, um Hunger und Unterernährung wirksam zu bekämpfen. Auf seiner 16. Tagung begrüßte der MRR diesen Bericht ausdrücklich und verabschiedete Resolution 16/27 über das Recht auf Nahrung. Darin fanden die wesentlichen Aspekte der AC-Studie Eingang. Empfehlung 7/4 regte an, dass der MRR die Weiterführung beziehungsweise den Abschluss der verschiedenen Studien im Zusammenhang mit dem Recht auf Nahrung beschließen sollte. Der MRR nahm in der umfassenden Resolution 19/7 zum **Recht auf Nahrung** sämtliche Vorarbeiten des AC wohlwollend zur Kenntnis und rief alle Mitgliedstaaten sowie die beteiligten Organe und Mechanismen zur weiteren Zusammenarbeit auf. Der AC wurde beauftragt, die Studie zu armen Stadtbewohnern abzuschließen und eine umfassende Studie zum Thema ›Frauen in ländlichen Gebieten und das Recht auf Nahrung‹ anzufertigen. Das Amt des Hohen Kommissars für Menschenrechte (OHCHR) wurde aufgefordert, die Meinungen der Mitgliedstaaten und der einschlägig befassten UN-Abteilungen und -Organisationen einzuholen, damit der AC diese berücksichtigen kann.

Der überarbeitete erste Fortschrittsbericht über einen Entwurf einer Erklärung zu einem **Recht der Völker auf Frieden** (Berichterstatter Wolfgang S. Heinz) wurde mit Empfehlung 6/3 an den MRR weitergeleitet. Darin schlägt der AC vor, Frieden zum einen als die Abwesenheit organisierter militärischer Gewalt innerhalb und zwischen den Staaten zu verstehen. Andererseits müsse ein erweiterter Friedensbegriff zugrunde gelegt werden, zu dem unter anderem der umfassende und wirksame Schutz der Menschenrechte, Gleichheit der Geschlechter, soziale Gerechtigkeit oder kulturelle Vielfalt gehören. Der MRR beauftragte in seiner Resolution 17/16 den AC damit, an dem Entwurf einer solchen Erklärung durch Beratungen mit den UN-Mitgliedstaaten, der Zivilgesellschaft, der Wissenschaft und anderen Interessengruppen weiterzuarbeiten und über den Fortschritt

zu berichten. Auf der 7. Tagung legte die Arbeitsgruppe (im Sprachgebrauch des AC ›drafting group‹ genannt) zum Recht auf Frieden einen zweiten Fortschrittsbericht vor, der mit Empfehlung 7/3 an den MRR weitergeleitet wurde. Dieser beschloss in Resolution 20/15, eine offene zwischenstaatliche Arbeitsgruppe einzusetzen, die ab dem Jahr 2013 den Erklärungsentwurf weiter ausarbeiten soll.

Der Beratende Ausschuss leitete mit Empfehlung 6/5 eine vorläufige Studie zu den Rechten von **Menschen** vor, die im **ländlichen Raum** arbeiten, an den MRR weiter. Der AC empfahl dem Rat, das OHCHR zu beauftragen, die Mitgliedstaaten sowie alle relevanten Organe, Programme und Organisationen der UN um Stellungnahmen zu bitten. Außerdem schlug der Ausschuss vor, ein Seminar zum Thema ›Die Rechte von Bauern und anderen Menschen, die im ländlichen Raum arbeiten – Zur Notwendigkeit eines zusätzlichen Instruments‹ abzuhalten. Der MRR schloss sich diesen Empfehlungen in Resolution 16/27 an.

Empfehlung 6/4 betraf die **Verbesserung der internationalen Zusammenarbeit** im Bereich der Menschenrechte, deren Untersuchung der MRR in seiner Resolution 13/23 dem AC aufgegeben hatte. Eine Arbeitsgruppe mit Emmanuel Decaux als Berichterstatter hatte im August 2010 die Arbeit aufgenommen und legte dem AC nun ihr Ergebnis vor. Als problematisch empfunden wurde von der Arbeitsgruppe der unspezifische Arbeitsauftrag des MRR. Decaux las aus dem Begriff der Kooperation die Elemente des gleichberechtigten Miteinanders und der zielgerichteten Arbeit an einem bestimmten Thema heraus. Nach der Aussprache mit Vertretern von Regierungen und Zivilgesellschaft schlug er vor, herauszufinden, welche Hindernisse einer allgemeinen und vorbehaltlosen Ratifizierung der internationalen Menschenrechtsverträge entgegenstehen. Auf der 7. Tagung lag der Fortschrittsbericht vor und wurde mit Empfehlung 7/5 an den MRR weitergeleitet. Die Mitgliedstaaten und andere interessierte Beteiligte sollen via Fragebogen befragt werden und die Ergebnisse in die abschließenden Vorschläge zu diesem Thema einfließen.

Mit Empfehlung 7/1 wurde eine Arbeitsgruppe eingesetzt, die eine Studie über die Förderung von Menschenrech-



ten und Grundfreiheiten durch ein besseres Verständnis von **traditionellen Werten der Menschheit** erarbeiten soll. Der MRR hatte dies auf Initiative Russlands im März 2011 angeregt, nachdem im Oktober 2010 ein Workshop zu den traditionellen Werten der Menschheit stattgefunden hatte. Auch bei den Beratungen im AC war eine russische Delegation anwesend und erläuterte ihr Anliegen, den Menschenrechtsdiskurs durch die Verbindung mit traditionellen Werten in den jeweiligen Gesellschaften stärker zu verankern. Nichtstaatliche Organisationen waren jedoch der Ansicht, dass dieser Ansatz von menschenrechtsunfreundlichen Regierungen genutzt werden könnte, um – etwa unter Berufung auf den traditionellen Wert der Familie – Frauenrechte und das Recht auf sexuelle Selbstbestimmung einzuschränken.

In Empfehlung 7/2 legte der AC dem MRR den ersten Entwurf eines Papiers zum Thema **Menschenrechte und internationale Solidarität** vor. Die Empfehlung wurde vom MRR in Resolution 18/5 positiv zur Kenntnis genommen und der AC beauftragt, in Zusammenarbeit mit dem neu eingesetzten unabhängigen Experten zum Entwurf einer Erklärung über die Rechte der Völker und Menschen auf internationale Solidarität beizutragen. Eine abschließende Fassung des Papiers wurde vom Chinesen Chen Shiqiu dann im August 2012 dem AC vorgelegt und an den MRR weitergeleitet.

Insgesamt kann man sich des Eindrucks nicht erwehren, dass der AC vermehrt mit Themen befasst wird, die einen starken Entwicklungsbezug haben, genuin menschenrechtliche Fragen dagegen in den Hintergrund treten. Das ›harte‹ Thema des Verschwindenlassens (Empfehlung 6/1) wurde immerhin abgeschlossen, dann aber vom MRR ›beerdigt‹. Die russische Initiative zur Bedeutung traditioneller Werte bindet Kapazitäten und dürfte im Ergebnis wenig zutage fördern, das dem Schutz der Menschenrechte und hier gerade dem Schutz der Rechte von Minderheiten und verletzlichen Gruppen dienlich ist.

**Berichte:** Report of the Advisory Committee on Its Sixth Session, Genf, 17.–21.1.2011, UN Doc. A/HRC/AC/6/3 v. 18.2.2011; Report of the Advisory Committee on Its Seventh Session, Genf, 8.–12.8.2011, UN Doc. A/HRC/AC/7/4 v. 7.2.2012.

## **Sozialpakt: 46. und 47. Tagung 2011**

- **Kritik an Deutschlands Sozialsystem**
- **Stellungnahmen zu Menschenrechten und Wirtschaft sowie zum Recht auf Entwicklung**

Claudia Mahler

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Claudia Mahler, Sozialpakt: 44. und 45. Tagung 2010, VN, 6/2011, S. 271f., fort.)

Der **Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (CESCR)** trat im Jahr 2011 turnusgemäß zu einer Frühjahrs- und einer Herbsttagung in Genf zusammen (46. Tagung: 2.–20.5. und 47. Tagung: 14.11.–2.12.2011). Das aus 18 unabhängigen Sachverständigen bestehende Gremium überprüft die Einhaltung und Verwirklichung des **Internationalen Paktes für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (Sozialpakt)** durch die Vertragsstaaten. 160 Staaten hatten am Ende der 47. Tagung den Pakt ratifiziert, genauso viele wie im Vorjahr. Mit der Ratifizierung gehen die Vertragsstaaten die Verpflichtung ein, regelmäßig an den Ausschuss über die nationale Umsetzung des Paktes zu berichten. Der CESCR prüft diese Berichte und gibt in seinen sogenannten Abschließenden Bemerkungen Empfehlungen ab.

Der Ausschuss traf sich wie gewohnt mit einigen UN-Organisationen zu Gedankenaustausch und Standpunktbestimmungen. Im Berichtszeitraum fand kein Tag der Allgemeinen Diskussion statt. Es wurden aber zwei Stellungnahmen (Statements) verabschiedet.

### **Stellungnahmen**

Die erste Stellungnahme des Ausschusses befasst sich mit den Staatenpflichten bezogen auf den Wirtschaftssektor. Der Ausschuss hat bereits in früheren Stellungnahmen auf den Einfluss von wirtschaftlichen Tätigkeiten der Staaten und Unternehmen auf den Genuss wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte hingewiesen. In diesem Zusammenhang wurde festgestellt, dass die Staaten ihren Pflichten (Achtung-, Schutz-, und Gewährleistungspflichten) auch im Wirtschaftssektor nachkommen müssen, um ihre Vertragspflichten zu erfüllen. Hinzu kommt, dass die Staaten auch ausreichend

Beschwerdemechanismen zur Verfügung stellen müssen.

Eine weitere Stellungnahme wurde zum Recht auf Entwicklung aus Anlass des 25. Jahrestags der Verabschiedung der Erklärung über das Recht auf Entwicklung abgegeben. Die Experten erläuterten die Verzahnung zwischen Sozialpakt und der Erklärung. Sie verwiesen auf die vielen vom CESCR verabschiedeten Allgemeinen Bemerkungen und Stellungnahmen mit Bezug auf das Recht auf Entwicklung. Sie kamen überein, auch in Zukunft das Recht auf Entwicklung in ihren Berichtsprüfungen angemessen zu berücksichtigen, mit besonderem Augenmerk auf die Armutsbekämpfung und die Verwirklichung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten für marginalisierte Gruppen.

Eine weitere Stellungnahme zu Artikel 2 Absatz 3 (Entwicklungsländer können entscheiden, inwieweit sie Ausländern die wirtschaftlichen Paktrechte gewährleisten wollen) befindet sich noch im Diskussionsprozess und soll auf der nächsten Tagung weiter ausgearbeitet werden.

### **Fakultativprotokoll**

Zum Ende der 47. Tagung, also Anfang Dezember 2011, waren die für das Inkrafttreten des Fakultativprotokolls benötigten zehn Ratifizierungen noch nicht hinterlegt. Ende der 47. Tagung hatten lediglich fünf Staaten das im Jahr 2008 verabschiedete Protokoll, welches die Individualbeschwerde ermöglicht, ratifiziert, 39 Staaten hatten es unterzeichnet.

Die in 2010 begonnene Diskussion zu den Arbeitsrichtlinien für das Fakultativprotokoll wurden wieder aufgenommen. Der CESCR empfahl den Vertragsstaaten, die das Fakultativprotokoll noch nicht gezeichnet und ratifiziert haben, die Ratifizierung zu prüfen und zügig vorzunehmen.

### **Staatenberichte**

Der Ausschuss befasste sich auf seinen beiden Tagungen 2011 mit insgesamt zehn Staatenberichten. Auf der Frühjahrstagung (46. Tagung) behandelte er die Berichte Deutschlands, Jemens, Moldaus, Russlands und der Türkei. Auf seiner Wintertagung (47. Tagung) erörterte er die Staatenberichte aus Argentinien, Estland, Israel, Kamerun und Turkmenistan. Der Ausschuss empfahl jedem Staat, der noch keine nationale Menschenrechtsins-

titution hat, eine solche einzurichten, um die effektive Umsetzung der Menschenrechte zu überprüfen und den Menschenrechtsschutz zu fördern.

Der Ausschuss befasste sich auf der 46. Tagung mit dem Bericht **Deutschlands**. In den deutschen Medien war nach der Veröffentlichung der Abschließenden Bemerkungen von harscher Kritik der UN an der deutschen Sozialpolitik die Rede gewesen. Dies zeigt, dass das Verfahren in der deutschen Öffentlichkeit noch nicht hinreichend bekannt ist. Der Ausschuss verwies in seinen Abschließenden Bemerkungen sowohl auf positive Entwicklungen als auch auf die vordringlichen Problembereiche, denen sich Deutschland unverzüglich zuwenden müsse. Beispielsweise zeigte sich der CESCR besorgt darüber, dass in Deutschland Kinder vermehrt in Armut lebten, dass das Recht auf Gesundheit für marginalisierte Gruppen wie etwa Asylbewerber nicht vollständig gewährt werde, dass Menschen mit Migrationshintergrund nicht die gleichen Bildungschancen hätten und dass Asylbewerber noch nicht ausreichend sozial abgesichert seien. Der Ausschuss legte Deutschland nahe, die Sätze für Sozialhilfe und Renten daraufhin zu überprüfen, ob sie zur Deckung der Grundbedürfnisse ausreichen, und empfahl, Menschenrechtsbildung speziell in Bezug auf wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte verpflichtend für viele Berufsgruppen einzuführen.

#### Recht auf soziale Sicherheit und Armutsbekämpfung

Wie bereits in den vergangenen Jahren hat sich der CESCR auch im Berichtszeitraum verstärkt mit dem Recht auf soziale Sicherheit und mit der Armutsbekämpfung befasst. Die soziale Absicherung von Kindern sei nach Meinung der Ausschussmitglieder in vielen Staaten nicht ausreichend. Die Sätze für Sozialhilfe und Renten sollten in den einzelnen Vertragsstaaten daraufhin geprüft werden, ob sie zur Deckung der Grundbedürfnisse ausreichen (Estland, Türkei und Turkmenistan). Die Strategien zur Bekämpfung von Armut müssten alle benachteiligten und marginalisierten Gruppen, beispielsweise auch ältere Personen (Israel, Türkei) einbeziehen und sich auch in den Sozialversicherungssystemen niederschlagen (Kamerun).

Der CESCR verwies in vielen seiner Abschließenden Bemerkungen auf die Allgemeine Bemerkung Nr. 19 aus dem Jahr 2008 zu sozialer Sicherheit als Leitfaden für weitere Verbesserungen. Der Zugang zu den Sicherungssystemen müsse diskriminierungsfrei gewährt werden, insbesondere für Personen aus dem Niedriglohnsektor. Ferner verwies der Ausschuss auf die besondere Situation von Beschäftigten im informellen Sektor: Diese hätten selten Zugang zu sozialen Sicherungssystemen (Moldau, Türkei). Als besonders benachteiligte Gruppen werden in diesem Zusammenhang genannt: ältere Menschen, Menschen mit Behinderungen, Minderheiten und Menschen mit Migrationshintergrund. Der CESCR empfahl den Vertragsstaaten, einkommensunabhängige soziale Sicherungssysteme einzuführen.

#### Recht auf Bildung

Argentinien müsse dafür Sorge tragen, dass marginalisierte Gruppen, beispielsweise Menschen mit Migrationshintergrund oder indigene Völker, dieselben Bildungschancen haben wie alle anderen Menschen. Speziell Kindern aus sozial schwachen Familien, Kindern mit Behinderungen (Jemen) und Roma-Kindern (Moldau, Russland) müsse das Recht auf Bildung im Sinne einer inklusiven Bildung gewährt werden. Es müsse sichergestellt werden, dass Bildung für alle zugänglich sei. Kamerun sollte für besonders schlechtgestellte Gruppen Stipendiensysteme entwickeln. Die Experten empfahlen den Vertragsstaaten, Menschenrechtsbildung speziell für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte für viele Berufsgruppen verpflichtend einzuführen (Türkei).

#### Recht auf Gesundheit

Das Recht auf Gesundheit werde für marginalisierte Gruppen, wie beispielsweise die Roma in Moldau oder ältere Menschen in Israel, nicht vollständig gewährt. Dies betreffe oft einzelne Bereiche, die nicht von einer Krankenversicherung abgedeckt werden. Daher gab der CESCR für diesen Bereich konkrete Empfehlungen zur Verbesserung beispielsweise der unfallmedizinischen Versorgung für Roma und ältere Menschen im Fall von Moldau ab.

Im Mittelpunkt dieses Berichtszyklus stand das Thema medizinische Versor-

gung im Bereich reproduktive und sexuelle Gesundheit (Argentinien, Estland, Jemen, Russland, Türkei und Turkmenistan). An die Adresse Israels wurde die Forderung gerichtet, palästinensischen Frauen Zugang zu gynäkologischer Versorgung zu gewähren, und erneut verlangt, dass den Frauen ein Grenzübertritt nach Israel ohne Verzögerung ermöglicht werden müsse, um Fehlgeburten und unbegleitete Geburten in Zukunft zu verhindern. Außerdem solle Israel psychologische Trauma-Behandlungen für Menschen im Gaza-Streifen zugänglich machen. Im Bereich HIV/Aids empfahl der Ausschuss Turkmenistan, mehr Präventionsmaßnahmen zu ergreifen und verwies im Fall Russlands darauf, dass dies auch für Drogenkranke gelte. In Empfehlungen an Jemen stellte das Gremium klar, dass das Land dringend einer Gesundheitsstrategie bedürfe, die den Zugang zum Recht auf Gesundheit bezahlbar und diskriminierungsfrei ermögliche. Turkmenistan solle ausreichende Ressourcen für die Gesundheitsversorgung zur Verfügung stellen.

#### Rechte indigener Völker und von Minderheiten

Der Ausschuss empfahl Argentinien und Jemen, die ILO-Konvention Nr. 169 zum besseren Schutz der Rechte der indigenen Bevölkerung zu ratifizieren. Er wies darauf hin, dass der indigenen Bevölkerung alle wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte zu teil werden müssten – insbesondere, wenn es um Landrechte gehe.

Bezogen auf den Minderheitenschutz wurde im Berichtszeitraum die notwendige Verbesserung in allen Bereichen für Roma (Moldau und Russland) hervorgehoben. Den Angehörigen nationaler und ethnischer Minderheiten in Turkmenistan müsse der Zugang zu den wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten gewährt werden. Bezogen auf den Arbeitsmarkt solle das Land Daten zur Arbeitslosigkeit, aufgeschlüsselt nach der Zugehörigkeit zu den Minderheiten, erheben, um geeignete Schritte gegen die hohe Arbeitslosigkeit unternehmen zu können. Der russischsprachigen Bevölkerung in Estland müsse der Genuss der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte diskriminierungsfrei ermöglicht werden.

## Rechte des Kindes:

### 56. bis 58. Tagung 2011

- Neues Fakultativprotokoll erlaubt Kindern Individualbeschwerden
- Allgemeine Bemerkung zu Schutz vor Gewalt

Stefanie Lux

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Stefanie Lux über die 53. bis 55. Tagung 2010, VN, 5/2011, S. 231f., fort.)

Wie die meisten anderen Menschenrechtsabkommen wird auch das **Übereinkommen über die Rechte des Kindes** (kurz: **Kinderrechtskonvention**) bald über die Möglichkeit der Individualbeschwerde verfügen. Am 19. Dezember 2011 wurde ein entsprechendes (drittes) Fakultativprotokoll zur Konvention von der UN-Generalversammlung verabschiedet. Damit wird künftig bei Verletzungen der Rechte unter dem Übereinkommen oder seinen ersten beiden Fakultativprotokollen das Einreichen einer Individualbeschwerde ermöglicht. Kinder können dann ihre Beschwerden selbst beim Ausschuss einreichen oder sich von einer Person ihrer Wahl vertreten lassen. Beschwerden können auch von Personen, die begründen, warum sie die ausdrückliche Zustimmung des minderjährigen Opfers nicht einholen konnten, beim Ausschuss vorgebracht werden. Die Bestimmungen des Protokolls unterscheiden sich leicht von Beschwerdeverfahren unter anderen Menschenrechtsverträgen. So darf der CRC die Untersuchung einer Beschwerde ablehnen, wenn sie seiner Einschätzung nach dem Kindeswohl abträglich ist. Ferner muss er seine Entscheidung über die Beschwerde am Kindeswohl ausrichten und die Meinung des Kindes in seiner Entscheidung angemessen berücksichtigen. Nach der zehnten Ratifizierung wird das Fakultativprotokoll in Kraft treten. Im Oktober 2012 hatten 35 Staaten das Protokoll unterzeichnet und zwei ratifiziert.

Die beiden anderen Fakultativprotokolle sind schon lange in Kraft getreten. Bis Ende 2011 hatten 143 Staaten das Fakultativprotokoll betreffend die Beteiligung von Kindern in bewaffneten Konflikten (OPAC) ratifiziert. Dem Fakultativprotokoll betreffend Kinderhandel, Kinderprostitution und Kinderpornogra-

fie (OPSC) waren zum selben Zeitpunkt 151 Staaten beigetreten.

Auf seiner 57. Tagung verabschiedete der **Ausschuss für die Rechte des Kindes (CRC)** die **Allgemeine Bemerkung Nr. 13**, welche das Recht des Kindes auf Schutz vor jeder Form von Gewalt (Artikel 19) behandelt. Der Ausschuss stellt einleitend fest, dass die Mehrzahl der Vertragsstaaten es bisher noch nicht erreicht hat, wirklich jede Form von Gewalt gegen Kinder gesetzlich zu verbieten. Ferner sei in Ländern, wo entsprechende Gesetze existieren, die Umsetzung oft lückenhaft. Der Schutz vor Gewalt, und damit die Wahrung der Würde sowie der seelischen und körperlichen Unversehrtheit des Kindes sei für die Verwirklichung aller anderen Kinderrechte unerlässliche Voraussetzung, betonte der CRC.

Die Auswirkungen von Gewalt gegen Kinder können gravierend sein, so der Ausschuss. Sie reichen von Verletzungen über Gesundheitsprobleme und psychologische Folgen bis hin zu Entwicklungs- und Verhaltensstörungen. Der Ausschuss weist zudem nachdrücklich darauf hin, dass jede Form von Gewalt inakzeptabel sei, auch wenn mancher sie als geringfügig einschätzen mag. Artikel 19 fordert die Staaten auf, geeignete Gesetzgebungs-, Verwaltungs-, Sozial- und Bildungsmaßnahmen zu treffen, um Kinder vor Gewalt zu schützen. Der Ausschuss führt in seiner Bemerkung eine ausführliche Liste an Maßnahmen zu jeder Kategorie auf.

Seinen **Tag der Allgemeinen Diskussion** widmete der Ausschuss im Jahr 2011 dem Thema Kinder von inhaftierten Eltern. In ihren Empfehlungen forderten seine Mitglieder die Vertragsstaaten auf, bei der Urteilsfindung für Eltern oder anderen Betreuungspersonen, wann immer möglich, eine Alternative zu einer Freiheitsstrafe zu wählen. Die Rechte des betroffenen Kindes sollten von allen Beteiligten, vor allem Polizei- und Justizbeamten sowie Gefängnismitarbeitern, beachtet werden. Kinder inhaftierter Eltern hätten dieselben Rechte wie andere Kinder, betonte der Ausschuss. Vertragsstaaten sollten gegen Stigmatisierungen der betroffenen Kinder vorgehen.

Des Weiteren prüfte der Ausschuss auf seinen drei Tagungen (56. Tagung: 17.1.–4.2.; 57. Tagung: 30.5.–17.6. und 58. Tagung: 19.9.–7.10.2011) 28 Berichte unter dem Übereinkommen sowie unter den

Protokollen. Im Folgenden seien einige der Abschließenden Bemerkungen zu den Berichten beispielhaft herausgegriffen.

### 56. Tagung

Mehr als drei Jahrzehnte anhaltenden bewaffneten Konflikts behindern eine Umsetzung der Kinderrechte in **Afghanistan** erheblich, stellten die Sachverständigen bei Prüfung des längst überfälligen Erstberichts fest. Rund einem Drittel der Kinder in ländlichen Gebieten fehle es an Zugang zu jeglichen privaten oder öffentlichen Gesundheitseinrichtungen. Weiterer Kritikpunkt des Ausschusses: Die Korruption habe ein alarmierendes Ausmaß erreicht, was die verfügbaren Mittel für Bildung, Gesundheitsversorgung und Zugang zu Trinkwasser stark einschränke und damit zur Beeinträchtigung der Kinderrechte im Land beitrage.

Positiv bewerteten die Ausschussmitglieder, dass die Anzahl von Kindern in **Belarus**, die unterhalb des finanziellen Existenzminimums leben, abgenommen habe. Zudem begrüßten sie die Absicht der Regierung, den Anteil des Bruttoinlandsprodukts, welcher Kindern zur Verfügung stehen soll, in den Planungen für die Jahre 2011 bis 2015 zu erhöhen. Der Ausschuss kritisierte das hohe Vorkommen von Vernachlässigung, Missbrauch, Auseinanderbrechen von Familien und das häufige Fehlen elterlicher Fürsorge. Hauptgründe dafür sieht er in wirtschaftlichen Zwangslagen und Alkoholmissbrauch. Die Maßnahmen der Regierung, den Gesundheitsstandard zu verbessern, wurden von den Sachverständigen begrüßt, insbesondere die gesunkenen Mütter- und Säuglingssterblichkeitsraten. Dennoch bleibe die Sterblichkeitsrate für Kinder zu hoch, monierten sie. Bei ihrer Prüfung des Berichts von Belarus unter dem OPAC lobten die Ausschussmitglieder, dass das Mindestalter für die freiwillige Rekrutierung bei 18 Jahren liegt. Sie äußerten jedoch Besorgnis angesichts der hohen Zahl von Militärschulen, bei denen das Eintrittsalter zum Teil bei zwölf Jahren liegt. Auch die von allgemeinen Bildungseinrichtungen organisierten Sommerferienlager für Schüler wurden aufgrund ihres militärisch-patriotischen Charakters kritisiert: Sie finden auf Militärgelände statt und beinhalten unter anderem Kurse zum Umgang mit Waffen.



## 57. Tagung

Bei der Prüfung des Berichts aus **Kuba** monierte der CRC mehrere Bestimmungen des Strafrechts. So werden Jugendliche zwischen 16 und 18 Jahren in der Strafgesetzgebung als Erwachsene behandelt, wenn auch mit moderatem Strafmaß. Kinder unter 15 Jahren können sogar für geringfügige Vergehen in Einrichtungen untergebracht werden, ohne die Garantien eines Strafverfahrens. Generell stimme das System der Jugendgerichtsbarkeit nicht mit den Anforderungen des Übereinkommens überein, beispielsweise fehle es an dafür ausgebildeten Richtern. Positiv bewerteten die Ausschussmitglieder, die für jedermann zugängliche grundlegende Gesundheitsversorgung. Kuba hat die meisten Ärzte pro Einwohner weltweit. Jedoch leide eine hohe Zahl an werdenden Müttern und Kleinkindern an Anämie infolge von Eisenmangel, und eine wachsende Zahl von Kindern sei stark übergewichtig, bemerkten die Sachverständigen.

## 58. Tagung

Der Ausschuss nahm **Italiens** schwierige Situation, was den Umgang mit der unerwartet hohen Zahl an Flüchtlingen angeht, zur Kenntnis und begrüßte das dennoch eingeführte Verbot, Personen unter 18 Jahren und schwangere Frauen auszuweisen. Kritisch bewertete der CRC jedoch, dass Kinder ausländischer Herkunft aus Gründen der Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und bei Sicherheitsbedenken ausgewiesen werden können. Zudem wurden im Rahmen der ›Politik der Zurückdrängung‹ seit dem Jahr 2009 Kinder vor dem Erreichen der Grenze abgefangen und zurückgeschickt; zum Teil sei dabei das Prinzip des ›Non-Refoulement‹ verletzt worden. Als äußerst besorgniserregend bewertete der CRC die hohe Zahl an Kindern, die in Armut leben, besonders deren überproportionale Konzentration in Süditalien. Diese Armut hänge auch mit der geringen Beschäftigungsrate (weniger als 50 Prozent) von Frauen zusammen – dies ist der EU-weit zweitniedrigste Wert.

**Südkorea** sei nicht allen Aufforderungen des Ausschusses aus der vorhergehenden Berichtsprüfung nachgekommen, bemängelten die Sachverständigen. Sie forderten die Regierung erneut dazu auf,

körperliche Bestrafung vollständig zu verbieten und das Bildungssystem anzupassen, um das hohe Ausmaß an Stress, denen Kinder ausgesetzt werden, zu reduzieren. Der Ausschuss begrüßte einen Mechanismus, der es ermöglicht, die Ausstrahlung von Werbung für sehr kalorienhaltige, aber nährstoffarme Nahrungsmittel während Kinderfernsehsendungen zu untersagen. Seine Mitglieder zeigten sich besorgt angesichts des steigenden Alkohol- und Tabakkonsums unter Kindern und Jugendlichen sowie der hohen Zahl an Kindern, die an extremem Übergewicht oder an durch schlechte Ernährung verursachten Gesundheitsproblemen leiden. Positiv bewerteten die Sachverständigen die Anstrengungen des Staates, Selbstmorden von Kindern und Jugendlichen vorzubeugen; die sehr hohen Selbstmordraten in Korea seien jedoch weiterhin äußerst besorgniserregend.

## Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung:

### 78. und 79. Tagung 2011

- **Mögliche Massentötungen in Syrien**
- **Allgemeine Bemerkung zu Menschen afrikanischer Abstammung**
- **Ruanda erkennt die Batwa nicht als indigenes Volk an**

Alexandra Steinebach

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Alexandra Steinebach über die 76. und 77. Tagung 2010, VN, 4/2011, S. 172ff., fort.)

Der **Ausschuss für die Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (CERD)** traf sich im Jahr 2011 wieder zu zwei turnusgemäßen Tagungen in Genf (14.2.–11.3. und 8.–20.9.2011). Der CERD, bestehend aus 18 Sachverständigen, hat die Aufgabe, die Umsetzung des **Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung** zu überwachen. Am Ende der 79. Tagung lag die Zahl der Vertragsstaaten bei 174. 54 Staaten haben das Individualbeschwerdeverfahren nach Artikel 14 des Übereinkommens ratifiziert.

Zum Ende der 79. Tagung waren 25 Staaten mit ihren Staatenberichten zehn

Jahre oder mehr säumig, jedoch hatten nur noch 16 Staaten seit mindestens fünf Jahren keinen Bericht abgeliefert. Gemäß eines Beschlusses der 77. Tagung, regelmäßig informelle Treffen mit nicht-staatlichen Organisationen (NGOs) abzuhalten, traf sich der Ausschuss zu Beginn der 79. Tagung mit Vertretern des ›Center for Reproductive Rights‹.

## Allgemeine Empfehlung Nr. 34

Im Rahmen des Internationalen Jahres der Menschen afrikanischer Abstammung fand am 7. März 2011 eine Diskussion über die Diskriminierung von Menschen afrikanischer Abstammung statt. Die Ergebnisse dieser Diskussion flossen in die Allgemeine Empfehlung Nr. 34 ein, die der Ausschuss auf seiner 79. Tagung verabschiedete. Insbesondere widmete sich der CERD den bürgerlichen und politischen Rechten von Menschen afrikanischer Abstammung. Dabei setzte er den Schwerpunkt auf den Zugang zu Bildung, die Bewahrung der kulturellen Identität und den Zugang zur Staatsbürgerschaft. Ferner beinhaltet die Empfehlung eine Erklärung zur Diskriminierung von Frauen und Kindern afrikanischer Abstammung; darin fordert der Ausschuss die Staaten auf, die besondere Schutzbedürftigkeit beider Gruppen anzuerkennen und geeignete Schutzmaßnahmen zu treffen.

## Frühwarnverfahren

Berichte über Menschenrechtsverletzungen und schlechte humanitäre Bedingungen in **Côte d'Ivoire** nahm der Ausschuss zum Anlass, sich eingehender mit der Situation in dem Land zu befassen. Ethnische Spannungen und Diskriminierungen, die zu ethnisch motivierter Gewalt führten, sowie Fremdenfeindlichkeit und religiöse Diskriminierungen seien weit verbreitet. Die sich verschlechternde humanitäre Situation vor Ort würden viele Menschen dazu zwingen, in Nachbarländer zu fliehen. Der Ausschuss forderte das Land auf, schnellstmöglich die strafrechtliche Verfolgung ethnisch motivierter Gewalt aufzunehmen sowie die Betroffenen und ihre Familien angemessen zu entschädigen.

Beunruhigt zeigte sich der CERD über gewalttätige Ausschreitungen in **Libyen** und deren Auswirkungen auf Menschen, die nicht die libysche Staatsangehörigkeit besitzen, wie Migranten, Gastarbeiter,



Flüchtlinge und andere Minderheiten. Die Anwendung staatlicher Gewalt gegenüber der Zivilbevölkerung, insbesondere gegenüber Menschen aus Subsahara-Afrika, führe zur Abwanderung großer Teile der Bevölkerung. Der Ausschuss rief den Hohen Flüchtlingskommissar und das Amt des Hohen Kommissars für Menschenrechte dazu auf, geeignete Maßnahmen zu treffen, um den Schutz der Bevölkerung zu gewährleisten und ethnisch motivierte Gewalt zu verhindern.

Alarmiert war der Ausschuss über anhaltende massive Menschenrechtsverletzungen in **Syrien**. Auch dort seien insbesondere ethnisch-religiöse Gruppen, Migranten, Menschen, die nicht die syrische Staatsangehörigkeit besitzen und Flüchtlinge betroffen. Der Ausschuss nahm die Berichte der vom OHCHR eingesetzten Tatsachenermittlungsmission mit Besorgnis zur Kenntnis. Darin war von Massentötungen und anderen schwerwiegende Gewaltanwendungen gegen die Zivilbevölkerung durch staatliche Sicherheitskräfte und die syrische Armee die Rede. Der Ausschuss stellte fest, dass Syrien gegen die Artikel 2, 4 und 5 des Übereinkommens habe und forderte die Regierung auf, die schweren Menschenrechtsverletzungen und die Gewalt sofort zu beenden.

Der Ausschuss bedauerte das Vorgehen **Großbritanniens** gegen Angehörige der Sinti und Roma in Essex. Er verurteilte die Ausweisung ohne vorherige Identifizierung der Betroffenen und ohne die Bereitstellung einer angemessenen Unterkunft bis zur Vollziehung der Ausweisung. Der Ausschuss besprach das Vorgehen ausführlich mit den britischen Staatenvertretern.

### Follow-up-Verfahren

Im Jahr 2011 wurden Follow-up-Verfahren zu den Abschließenden Bemerkungen für Bulgarien, China, Finnland, Griechenland, Guatemala, Japan, Kasachstan, Moldau, Monaco, die Niederlande, Peru und die Slowakei besprochen. Der Ausschuss führt den konstruktiven Dialog mit den Staaten fort, übermittelte zu diesem Zweck Kommentare zu den Berichten und bat die Staaten um weitere Informationen.

### Follow-up zu Individualbeschwerden

Bis zum Ende der 79. Tagung hat sich der Ausschuss mit dem Follow-up von ins-

gesamt 27 Individualbeschwerden beschäftigt. In elf Fällen wurde eine Verletzung des Übereinkommens festgestellt. In neun weiteren Fällen gab der Ausschuss Empfehlungen und Anregungen ab, obwohl eine Verletzung des Übereinkommens nicht vorlag.

### Individualbeschwerdeverfahren

Auf der 79. Tagung befasste sich der Ausschuss mit einer Individualbeschwerde. In der Sache A.S. gegen Russland ging es um allgemeine beleidigende Aussagen über Angehörige der ethnischen Minderheit der Roma auf Flugblättern, welche in der Öffentlichkeit ausgehängt waren. A.S. als Angehörige der Roma erhob Strafanzeige gegen die Verfasser. Die strafrechtliche Verfolgung der Verfasser wurde unter Verweis auf den fehlenden fremdenfeindlichen Inhalt durch die zuständigen russischen Behörden insgesamt sechsmal abgelehnt. Ebenso wurde eine von A.S. gegen die behördlichen Entscheidungen erhobene Klage durch das zuständige Gericht abgewiesen. Der Ausschuss wies die Beschwerde der A.S. als unzulässig zurück, da die Beschwerdeführerin durch den Inhalt der Flugblätter nicht direkt und persönlich betroffen gewesen sei.

### Staatenberichte

Auf den beiden Tagungen befasste sich der Ausschuss mit insgesamt 19 Staatenberichten. Von den Abschließenden Bemerkungen dazu sollen hier vier exemplarisch vorgestellt werden.

Positiv fielen die Bemühungen **Georgiens** auf, den Schutz der Menschenrechte auszubauen und dem Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung mehr Wirkung zu verleihen. Allerdings sehen sich Angehörige ethnischer und religiöser Minderheiten sowie Ausländer immer wieder Vorurteilen ausgesetzt, welche nicht zuletzt durch die oft missverständliche Darstellung in den Medien, in Schulbüchern und durch Politiker in der Bevölkerung hervorgehoben werden. Der CERD forderte Georgien daher auf, dafür Sorge zu tragen, dass die Strafverfolgungsbehörden im Umgang mit diesen Gruppen die Menschenrechte achten. Zudem müsse der Staat Vorurteilen entgegenwirken und Maßnahmen ergreifen, die ein tolerantes Nebeneinander in der georgischen Gesellschaft ermöglichen.

Erfreut zeigte sich der CERD hinsichtlich der Verabschiedung einer Vielzahl von Gesetzen und Maßnahmen in **Moldau**. Dazu zählen das Asylgesetz, das Fremdenrecht und der Aktionsplan zur Umsetzung der Bemerkungen und Empfehlungen des CERD. Kritisiert wurde, dass Menschen, die nicht die moldauische Staatsbürgerschaft besitzen, sich einem HIV/Aids-Test unterziehen müssen. Wenn das Ergebnis positiv ausfällt, droht der Entzug der Aufenthaltserlaubnis. Der Ausschuss empfahl, diese diskriminierenden Regelungen abzuschaffen sowie verpflichtende Schulungen für Polizei, Staatsanwaltschaft und Richter hinsichtlich der korrekten Anwendung des Übereinkommens einzuführen.

In seinen Abschließenden Bemerkungen zu **Ruanda** hob der CERD die Verabschiedung mehrerer Gesetze zur Bekämpfung von rassistischer Diskriminierung hervor, unter anderem das Verbot der Diskriminierung beim Zugang zu Arbeit aus Gründen der Rasse, Hautfarbe, Geschlecht oder der politischen Einstellung sowie das Verbot der Diskriminierung beim Zugang zu Bildung. Nicht akzeptabel sei jedoch die Entscheidung Ruandas, die Gemeinschaft der Batwa nicht als indigenes Volk anzuerkennen. Die Batwa seien negativen Vorurteilen ausgesetzt. Viele lebten in Armut, ohne Zugang zu Bildung, zu angemessenem Wohnraum, Sozialleistungen und Arbeit in Gebieten, in die sie umgesiedelt wurden, ohne dafür entschädigt zu werden. Der Ausschuss forderte Ruanda auf, verstärkte Maßnahmen gegen Ungleichheit, soziale Ausgrenzung und die Armut der Batwa zu ergreifen.

Trotz positiver Entwicklungen in **Uruguay** zeigte sich der Ausschuss besorgt über das Fehlen eines klaren gesetzlichen Verbots von Rassismus und Rassendiskriminierung. Insbesondere Frauen afrikanischer Herkunft seien doppelter Diskriminierung aufgrund ihres Geschlechts und ihrer Herkunft ausgesetzt. Sie leben überwiegend in Armenvierteln und gehen unqualifizierter und schlecht bezahlter Arbeit nach. Der CERD forderte Uruguay auf, die Vertretung afrikanischstämmiger Menschen und indigener Gruppen im Parlament und anderen staatlichen Institutionen zu fördern sowie den Zugang zu Bildung und Jobs in der öffentlichen Verwaltung zu gewährleisten.

# »Freiheit bedeutet Freiheit zur Verantwortung«

Rede des deutschen Außenministers Guido Westerwelle vor der 67. Generalversammlung der Vereinten Nationen am 29. September 2012 in New York

Freiheit und Würde, Selbstbestimmung und die Hoffnung auf ein besseres Leben, das waren die treibenden Kräfte hinter dem **Aufbruch in der Arabischen Welt**. Wir Deutsche wissen aus leidvoller eigener Erfahrung: Freiheit ist kein Geschenk. Freiheit muss errungen und beständig verteidigt werden. Freiheit ist nicht nur die Gedankenfreiheit. Es ist die Freiheit zur eigenen Meinung. Es ist die Freiheit zur öffentlichen Kritik. Schon deshalb ist Freiheit nicht bequem. »Die Würde des Menschen ist unantastbar«, heißt es im ersten Artikel des deutschen Grundgesetzes. Das meint jeden einzelnen Menschen, unabhängig von Herkunft und Kultur, von Glauben oder von Geschlecht. Auch weil wir Deutsche Unfreiheit im Laufe unserer eigenen Geschichte selbst erfahren haben, werden wir weltweit immer an der Seite derer stehen, die für die Freiheit eintreten. Für die Meinungsfreiheit wie für die Religionsfreiheit. Für die Pressefreiheit ebenso wie für die Freiheit der Kunst.

Die Freiheit hat eine Tochter. Sie heißt Toleranz. Und die Freiheit hat einen Sohn. Er heißt Respekt. Respekt vor anderen Menschen. Respekt vor dem, was anderen Menschen wichtig ist. Respekt vor dem, was anderen Menschen heilig ist. Freiheit ist deshalb nicht die Freiheit von Verantwortung. Freiheit bedeutet immer die Freiheit zur Verantwortung.

Wir verstehen die vielen Gläubigen, die sich durch das beschämende Schmähdvideo verletzt fühlen. Aber auch berechtigte Kritik und aufrichtige Empörung sind keine Rechtfertigung für Gewalt und Zerstörung. Manche wollen uns vor dem Hintergrund brennender Botschaftsgebäude einreden, da finde ein Kampf der Kulturen statt. Das dürfen wir uns nicht einreden lassen. Die große Mehrheit in den Völkern lehnt Gewalt ab. Das haben die Menschen auf den Straßen, aber auch ihre politischen Repräsentanten hier in New York in dieser Woche kraftvoll zum Ausdruck gebracht.

Dies ist kein Kampf der Kulturen. Es ist ein Kampf innerhalb der Gesellschaften. Es ist auch ein Ringen um die Seele des Arabischen Aufbruchs. Es ist ein Kampf zwischen Aufgeschlossenen und Engstirnigen, zwischen Gemäßigten und Radikalen, zwischen Verständigung und Hass. Es ist eine Auseinandersetzung zwischen den Friedlichen und den Gewalttätigen. Die Extremisten wollen sich des freiheitlichen Aufbruchs mit Gewalt bemächtigen. Das darf keinen Erfolg haben.

In dieser Auseinandersetzung nimmt Deutschland Partei. Wir werden unser Engagement für die Menschen in der arabischen Welt fortsetzen und ausbauen. Unsere Werte und unsere Interessen machen uns weltweit zum Partner derer, die friedlich für Freiheit, Menschenwürde und Selbstbestimmung streiten. Bildung

und Arbeit, Investitionen und Wachstum, unser Angebot der Transformationspartnerschaft steht.

Ich werde den syrischen Vater nicht vergessen, der mir bei meinem Besuch im Flüchtlingslager Sa'atari in Jordanien sein ausgemergeltes Kind entgegenhielt. Dieses Leid macht sprachlos, aber es drängt uns auch zum Handeln. Der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen ist bis heute seiner Verantwortung für die Menschen in **Syrien** nicht gerecht geworden. Die Blockade im Sicherheitsrat darf nicht das letzte Wort bleiben. Mit jedem Tag eskaliert das Regime von Baschar al-Assad die Gewalt. Die Gefahren eines Flächenbrands in der ganzen Region wachsen. Gemeinsam mit unseren Partnern und den Vereinten Nationen helfen wir den vielen Flüchtlingen in Syrien und in den Nachbarländern. Alle Syrer, die für ihr Land eine demokratische, rechtsstaatliche und pluralistische Zukunft wollen, müssen ihre Kräfte bündeln. Wir unterstützen die Suche des Sondergesandten Lakhdar Brahimi nach einem politischen Ansatz. Trotz der eskalierenden Gewalt und trotz der Blockade im Sicherheitsrat dürfen wir nicht aufhören, an einer politischen Lösung zu arbeiten. Die **Arabisches Liga** hat in den vergangenen zwanzig Monaten deutlich für die in der Charta der Vereinten Nationen verankerten Werte Position bezogen. Das begrüßen wir. Darauf wollen wir aufbauen. Auf deutsche Initiative hin hat der Sicherheitsrat in dieser Woche die Beziehungen der Vereinten Nationen zur Arabischen Liga aufgewertet. Damit wird die konstruktive und positive Rolle der Arabischen Liga gewürdigt.

Wir würdigen aber auch den Aufbruch zur Freiheit in anderen Teilen der Welt. Die bemerkenswerte Öffnung, die sich in **Myanmar** vollzieht, holt das Land aus der Isolation und lässt die Repression Schritt für Schritt hinter sich. Wir kritisieren und verurteilen die andauernden Repressionen in unserer eigenen Nachbarschaft, in Weißrussland. In vielen anderen Ländern Asiens und Afrikas, die sich auf den Weg gemacht haben, unterstützen wir politische Transformation durch Hilfe für die wirtschaftliche und soziale Entwicklung. Das liegt im gemeinsamen Interesse der Weltgemeinschaft.

Ohne Entwicklung gibt es keine Sicherheit. Und ohne Sicherheit gibt es keine Entwicklung. Das gilt für unser Engagement in **Afghanistan**, das wir auch nach dem Abzug der Kampftruppen im Jahr 2014 fortsetzen werden. Das gilt auch für die Stabilisierung Somalias und des Jemen, für die Region der Großen Seen und für die Länder des Sahel.

Unsere große Sorge gilt dem weiter ungelösten Nuklearkonflikt mit dem **Iran**. Der Iran bleibt den Nachweis der ausschließlich friedlichen Absichten seines Nukle-

arprogramms weiter schuldig. Er bleibt auch die Transparenz schuldig, die die Internationale Atomenergiebehörde seit langem einfordert. Die Gespräche der letzten Monate haben uns einer Lösung bisher nicht ausreichend näher gebracht. Die ›E3+3‹ haben Vorschläge für einen substanziellen Verhandlungsprozess gemacht. Eine ernsthafte Antwort des Iran steht aus. Wir wollen eine politische und diplomatische Lösung. Die Zeit drängt.

Dabei geht es um die Sicherheit **Israels**. Und es geht um die Stabilität in der gesamten Region. Es geht aber auch darum, die Gefahr eines nuklearen Rüstungswettlaufs mit unabsehbaren Folgen für die internationale Sicherheit abzuwenden. Ich appelliere an den Iran, nicht länger auf Zeit zu spielen. Die Lage ist ernst.

Über all diesen Herausforderungen dürfen wir die Notwendigkeit eines verhandelten Friedens zwischen Israel und den Palästinensern nicht aus den Augen verlieren. Die Zwei-Staaten-Lösung, die allein die berechtigten Interessen beider Seiten zum Ausgleich bringen kann, droht uns zu entgleiten. Beide Seiten müssen neues Vertrauen aufbauen. Sie müssen zugleich alles unterlassen, was die Realisierung einer Zwei-Staaten-Lösung gefährdet.

Deutsche Außenpolitik ist Friedenspolitik. Deutsche Außenpolitik ist eingebettet in **Europa**. Viele von ihnen fragen sich, ob Europa seine Schuldenkrise überwinden kann und eine gestaltende Rolle in der Welt auch künftig wahrnehmen wird. Die Antwort lautet eindeutig: Ja! Europa hat eine große Verantwortung in der Welt. Und Deutschland kennt seine Verantwortung für Europa. Der Weg aus der Schuldenkrise ist ein schwerer Weg. Er führt über Ausgabendisziplin, Solidarität und Wachstum. Wir werden diesen Weg gehen. Europa wächst weiter zusammen. Europa konsolidiert sich. Europa wird nach der Krise stärker sein als vorher.

Mit Europa ist auch in Zukunft zu rechnen – als weltweit größter Geber von Entwicklungshilfe, als Inspira-

tion für friedliche regionale Zusammenarbeit, als Vorreiter für Klimaschutz und Abrüstung, als Anwalt einer regelgebundenen Globalisierung, als treibende Kraft für eine Reform der Vereinten Nationen.

Die friedliche Vereinigung meines Landes vor mehr als zwanzig Jahren war auch die Wiedervereinigung Europas. Seitdem hat sich die Welt dramatisch verändert. Heute befinden wir uns an der Schwelle zu einer multipolaren Welt. Diese Welt mit ihren gegenseitigen Abhängigkeiten braucht eine kooperative Ordnung. Sie braucht starke und repräsentative Institutionen.

Wir schwächen den **Sicherheitsrat**, wenn es uns nicht gelingt, ihn an die Welt von heute anzupassen. Wir sind zusammen mit unseren G-4-Partnern Indien, Brasilien und Japan bereit, mehr Verantwortung zu übernehmen. Es kann nicht sein, dass Lateinamerika und Afrika überhaupt nicht mit ständigen Sitzen im Sicherheitsrat vertreten sind, und dass das dynamische Asien nur einen einzigen Sitz hat. Das ist nicht die Welt von heute und erst recht nicht die Welt von morgen. Die Herausforderungen sind zu groß, als dass wir uns mit dem Status quo zufrieden geben können.

Die Welt wächst nicht nur zusammen. Die Veränderungsgeschwindigkeit nimmt zu. Wir leben in einer Epoche eines atemberaubenden Wandels. Dieser Wandel birgt Risiken, neue Gefahren und auch neue Unsicherheiten. Dieser Wandel birgt aber vor allem große Chancen, gerade für die Jugend.

In dieser Welt des Wandels brauchen wir einen klaren Kompass. Unser Kompass ist die Freiheit. Die Sehnsucht nach Freiheit ist in den Herzen der Menschen auf der ganzen Welt zu Hause. Sie sind unsere Verbündeten für eine bessere Zukunft.

Die Rede wurde auf Deutsch gehalten.

Quelle: Auswärtiges Amt, [www.auswaertiges-amt.de/DE/Infoservice/Presse/Reden/2012/120929\\_Rede\\_BM\\_Generalversammlung.html](http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Infoservice/Presse/Reden/2012/120929_Rede_BM_Generalversammlung.html)

## Personalien

### Arbeit

Neuer Generaldirektor der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) in Genf ist seit 1. Oktober 2012 **Guy Ryder**. Die ILO hatte den 1956 geborenen Briten am 28. Mai 2012 zum 10. Generaldirektor gewählt. Ryder kommt aus dem Gewerkschaftsbereich und arbeitete abwechselnd bei internationalen Gewerkschafts-

verbänden und in der ILO. Von 1998 bis 2002 war er Direktor des Büros des ILO-Generaldirektors und von 2010 an Exekutivdirektor des Internationalen Arbeitsamts in Genf. In den Jahren dazwischen war der Brite als Generalsekretär erst für den Internationalen Bund Freier Gewerkschaften und später für die Nachfolgeorganisation, dem Internationalen Gewerk-

schaftsbund, in Brüssel tätig. Ryder löst den Chilenen Juan Somavia ab, der die ILO von 1999 bis 2012 geleitet hat.

### Entwicklung

Am 2. November 2012 traf sich die **Hochrangige Gruppe für die globale Entwicklungsagenda** nach 2015 zum zweiten Mal. Die Gruppe soll neue Entwicklungsziele für die Zeit

nach 2015, dem Ablauf der Millenniums-Entwicklungsziele (MDGs), erarbeiten. Die Gruppe erhielt ihr Mandat auf einem hochrangigen Überprüfungstreffen des UN-Millenniums-Gipfels im September 2010. Federführender Exekutivsekretär des 26 Mitglieder umfassenden Gremiums ist Homi Kharas aus Pakistan. Unterstützt wird er von drei Ko-Vorsitzenden: Susilo Bam-

bang Yudhoyono (Präsident Indonesiens), Ellen Johnson Sirleaf (Präsidentin Liberias) und David Cameron (Premierminister Großbritanniens). Der Hochrangigen Gruppe gehört auch der ehemalige deutsche Bundespräsident **Horst Köhler** an. Dieser hat unter anderem als Geschäftsführender Direktor des Internationalen Währungsfonds weitreichende internationale Erfahrungen gesammelt. Die erste Sitzung des Gremiums fand am 25. September statt. Am 31. Mai 2013 soll die Hochrangige Gruppe den Mitgliedstaaten einen Bericht mit Empfehlungen vorlegen.

### Friedensicherung

Der ehemalige Präsident der Europäischen Kommission und ehemalige Ministerpräsident Italiens **Romano Prodi** ist seit Oktober 2012 neuer Sondergesandter des Generalsekretärs für die Sahel-Zone. Für die von Dürren, Kriegen und Katastrophen gezeichnete Region haben die UN eine integrierte Regionalstrategie entwickelt, die es umzusetzen und zum Abschluss zu bringen gilt. Prodi soll gute Dienste leisten und die nationalen, regionalen und internationalen Mediations-



**Tarek Mitri**

UN-Foto: Rick Bajornas

onsbemühungen unterstützen, mit einem ersten Fokus auf Mali.

Der ehemalige algerische Außenminister **Lakhdar Brahimi** hat am 17. August 2012 den Posten des Gemeinsamen Sondergesandten der Vereinten Nationen und der Liga der arabischen Staaten übernommen. Sein Vorgänger, der ehemalige UN-Generalsekretär Kofi Annan, hatte sein Mandat als Friedensvermittler in dem schwierigen Konflikt erst im Februar 2012 übernommen (vgl. Personalien, VN, 2/2012, S. 85) und am 2. August 2012 seinen Rücktritt erklärt. In den Unruhen in Syrien, die im März 2011 begannen und sich zu einem Bürgerkrieg ausweiteten, haben Tausende von Menschen ihr Leben verloren. Der 78-jährige Diplomat war seit 1994 in zahlreichen Krisenherden als Vermittler und Sonderbeauftragter für die UN tätig, unter anderem in Afghanistan, Irak und Südafrika (vgl. Personalien, VN, 2/2008, S. 86).

**Tarek Mitri** übernahm im Oktober 2012 als Sonderbeauftragter des UN-Generalsekretärs die Leitung der Unterstützungsmission der Vereinten Nationen in Libyen (UNSMIL) von Ian Martin (vgl. Personalien, VN, 6/2011, S. 277). Mitri wird mit seiner Mission den Staatsaufbau unterstützen, nachdem im Juli 2012 die ersten demokratischen Wahlen seit 40 Jahren abgehalten worden waren. Der im Jahr 1950 in Libanon geborene Professor und Politiker bekleidete von 2005 bis 2011 verschiedene Ministerposten. Zuletzt war er Minister für Kultur und Information Libanons.

Der bereits seit April 2011 amtierende Sonderberater des Generalsekretärs für Jemen



**Jamal Benomar**

UN-Foto: Rick Bajornas

**Jamal Benomar** wurde am 1. August 2012 von Generalsekretär Ban Ki-moon in seinem Amt offiziell bestätigt. Benomars Aufgabe wird sein, dem Land bei seinem Übergang zu einem demokratischen Land gute Dienste zu leisten. Der 55-jährige Marokkaner ist seit dem Jahr 1994 in verschiedenen Positionen im UN-System tätig, unter anderem beim UN-Entwicklungsprogramm sowie in der Hauptabteilung Politische Angelegenheiten im UN-Sekretariat. Zuvor hat der ehemalige politische Gefangene einige Jahre bei Amnesty International und als Direktor des Carter Centers zusammen mit dem ehemaligen amerikanischen Präsidenten Jimmy Carter zu Menschenrechtsthemen und Mediation gearbeitet.

### Menschenrechte

**Anja Seibert-Fohr** wurde am 6. September 2012 von den Vertragsstaaten des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte (Zivilpakt) ab 2013 für vier Jahre zum neuen Mitglied des Menschenrechtsausschusses gewählt. Die 18 Mitglieder des Ausschusses, der die Umsetzung des Zivilpakts überwacht, sind keine Staatenvertreter,

sondern unabhängige Sachverständige. Seibert-Fohr ist Forschungsgruppenleiterin des Max-Planck-Instituts für ausländisches Öffentliches Recht und Völkerrecht in Heidelberg. Seit April 2012 hat die 43-jährige Juristin außerdem den Lehrstuhl für Allgemeines Völkerrecht an der Universität Göttingen inne und wurde dort im September zur Universitätsprofessorin für Öffentliches Recht, insbesondere Völkerrecht, berufen. Das letzte deutsche Mitglied in dem Gremium war von 1995 bis 2002 Eckart Klein.

### Umwelt

Bei **Kandeh Yumkella** laufen im UN-System die Fäden zum Thema Energiesicherheit zusammen. Der 53-jährige amtierende Generaldirektor der UN-Organisation für industrielle Entwicklung (UNIDO) wird zusätzlich zu seinem Amt zwei neue Posten übernehmen: Ban Ki-moon ernannte den Sierra-Leoner am 24. September 2012 zu seinem Sonderbeauftragten für nachhaltige Energie für alle. Zugleich ist er der Geschäftsführer der gleichnamigen Initiative (SE4ALL), die im September 2011 ins Leben gerufen worden war. Ziel der Initiative ist, in Zusammenarbeit mit Regierungen, dem Privatsektor und der Zivilgesellschaft bis zum Jahr 2030 Energie für alle Menschen zugänglich zu machen, die Energieeffizienz sowie den Anteil an erneuerbaren Energien weltweit zu verdoppeln. Yumkella ist auch der Vorsitzende der Dachorganisation ›UN-Energy‹, die alle zum Thema relevanten UN-Organisationen zusammenführt.

Zusammengestellt von Monique Lehmann und Anja Papenfuß.



# Internationale Regime statt Global Governance

Dieter Göthel



Reinhard Wesel

**Internationale  
Regime und  
Organisationen**

Konstanz: UVK  
Verlagsgesell-  
schaft 2012  
296 S., 24,99 Euro

Die Zahl der politikmächtigen Akteure, multilateralen Prozesse, transnationalen Netzwerke und internationalen Regulative im globalen System ist unüberschaubar, und entsprechend umfangreich ist die Literatur darüber. Die Vielfalt an Publikationen zu internationalen Themen, von der das vierzehnteilige Literaturverzeichnis in Reinhard Wesels Werk eine Ahnung gibt, lässt aber Raum für eine neue Schrift wie die hier vorgestellte. Trotz aller Stringenz und Prägnanz, zu der der Umfang von knapp 300 Seiten zwingt, enthält **Reinhard Wesels** Buch genug kritische Analyse und wissenschaftliche Interpretation aller relevanten Phänomene, Institutionen und Prozesse, um es für Experten und insbesondere Studierende der internationalen Beziehungen interessant zu machen. Das Buch besticht darüber hinaus durch eine klare und allgemeinverständliche Sprache, wie man sie eher von angelsächsischen wissenschaftlichen Abhandlungen gewöhnt ist.

Dabei warnt der Verfasser vor »schlagwortartige[n] Etiketten[, die] rasch und allumfassend das Terrain der Seminare und Publikationen erobern«, und weist darauf hin, dass »mit der Globalisierung und der allseits beschworenen ›global governance‹ der Nationalstaat und sein logisches Gegenstück die internationale Organisation [noch lange nicht] hinfällig werden« (S. 11). Er setzt sich insbesondere eingehend mit der »Forderung nach ›global governance‹« (S. 29ff.) auseinander, diesem »fast zustimmungspflichtigen Begriff«, und kommt zu dem Schluss: »Handlicher als das große unvollständige Puzzle-Spiel der ›global governance‹ ist das ältere, bescheidenere und deswegen leistungsfähigere Konzept des Internationalen Regimes« (S. 11). Dieses Konzept analysiert er konzeptionell und dokumentiert es anhand von Beispielen umfangreich. Es gelingt ihm dabei nicht nur, schlüssig sein Argument zu begründen, sondern auch, das Gleichgewicht zwischen Theorie und Praxis zu wahren, indem er bestehende Regime in den wichtigsten Arbeitsfeldern der internationalen Zusammenarbeit umfassend darstellt.

Ähnlich ausgewogen sind Wesels Aussagen zu nichtstaatlichen Organisationen (NGOs). So schreibt er pointiert: »Die rituelle Beschwörung der ›NGOs‹ als neue Heilsbringer auch ohne oder gar gegen den Staat verdeckt eher deren reale und potentielle Leistungen, als dass sie deren Bedeutung verstehen hilft«. Und: »[G]egen und ohne Staaten oder ihre Regierungen wird auch im 21. Jahrhundert das Weltklima nicht gerettet werden können« (S. 27).

Dem Titel des Buches entsprechend liegt der Schwerpunkt bei den internationalen Regimen und Organisationen. Beide werden umfassend in ihren theoretischen-konzeptionellen Grundlagen und ihren praktischen Bezügen dargestellt. Der Verfasser analysiert kritisch die gängigen Definitionen, beschreibt eingehend Unterscheidungsmerkmale und Eigenschaften und bietet für die Praxis brauchbare Systematisierungen und Begriffsbestimmungen an. Wesel gelingt es, die gesamte Regime-Debatte so zu verdichten, dass deren wesentliche Aspekte klar hervortreten und insbesondere die Abgrenzung zu den internationalen Organisationen deutlich wird. Bei den internationalen Organisationen legt er den Schwerpunkt auf die größte und wichtigste, die Vereinten Nationen, die er ausgiebig bewertet und beschreibt. Da – wie der Verfasser betont – »keine brauchbare Typologie von Internationalen Regimen genutzt werden kann«, orientiert er sich an den klassischen Arbeitsbereichen internationaler Organisationen: Frieden und Sicherheit, Menschenrechte, Weltwirtschaft und Entwicklung, sowie Umwelt- und Klimaschutz (S. 189). Auch hier ist sein Ansatz analysierend, beschreibend und problemorientiert.

Wesel warnt, dass der Regimebegriff »in verschiedenen politischen Bezugssystemen unterschiedliche Bedeutung haben kann«, um gegebenenfalls auch »rhetorische und symbolpolitische Wirkungen [zu] erreichen« (S. 189). In der Darstellung der einzelnen Arbeitsfelder zeigt sich erstens, dass es auf jedem dieser Felder eine Anzahl von »selten klar geschnittenen und in sich geschlossenen Regimen« geben kann, und zweitens, dass es keinen Universaltyp gibt. Die Bandbreite reicht vielmehr von stark kodifizierten und institutionalisierten Regimen, wie dem internationalen Menschenrechtsschutz, bis zu Feldern des globalen Handlungsbedarfs, wie dem »angeblichen Klimaregime«.

Fazit: Das Buch ist eine gelungene Synthese zwischen konzeptionell-theoretischer Analyse und praktischer Beschreibung zweier wesentlicher Aspekte der internationalen Zusammenarbeit. Sie führt zu mehr Klarheit in den Definitionen und damit zu einem besseren Verständnis von internationalen Regimen und Organisationen. Besonders hervorzuheben ist die bildreiche und anschauliche Sprache des Verfassers, die auch dem nicht wissenschaftlich Vorbildeten den Einstieg in die komplexe und kontroverse Materie ermöglicht.

# Besserer Schutz durch den UN-Menschenrechtsrat?

Andreas Peilert

Der Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen als Nachfolgeorgan der Menschenrechtskommission wurde durch Resolution 60/251 der Generalversammlung vom 15. März 2006 ins Leben gerufen und nahm am 19. Juni 2006 seine Arbeit auf. Dieses im Zentrum der Menschenrechtsarbeit der Vereinten Nationen stehende Gremium gewinnt nunmehr auch in der deutschen Rechtswissenschaft die verdiente Aufmerksamkeit. Die beiden hier vorzustellenden Bücher widmen sich eingehend und gründlich diesem neuen Organ.

Die Saarbrücker Dissertation von **Janine Osthoff** ordnet den Menschenrechtsrat in seinen historischen, rechtlichen und politischen Kontext ein, insbesondere unter der Fragestellung, ob der Schutz der Menschenrechte durch das neue Organ vorangebracht wurde. Behandelt werden die Menschenrechtskommission, die Gründe für ihr Scheitern, der Reformprozess und die Ausgestaltung des Menschenrechtsrats. Einen Schwerpunkt der Arbeit bildet die Untersuchung der Kontrollinstrumentarien. Im Blickfeld steht dabei das neue Verfahren der Allgemeinen Periodischen Überprüfung (Universal Periodic Review – UPR). Diese Fokussierung erfolgt zu Recht, da an dem Erfolg dieses neuen Verfahrens vielfach auch der Gesamterfolg der Institution Menschenrechtsrat festgemacht wird. Osthoff arbeitet heraus, dass hierdurch die Möglichkeit besteht, die Defizite der Menschenrechtskommission, nämlich deren Politisierung und Selektivität, zu beheben. Vorteilhaft sei die kooperative Ausgestaltung des Verfahrens, die im Gegensatz zu dem konfrontativen Ansatz der übrigen Kontrollverfahren stehe. Die positive Bewertung des Rates wird anschließend aufgrund erster praktischer Erfahrungen bestätigt. Mit der Einbeziehung erster Anwendungsfälle aus der Tätigkeit des Menschenrechtsrats verlässt die Autorin in gewinnbringender Art und Weise den überwiegend rechtstheoretischen Ansatz der Dissertation. Sie kommt zu dem Ergebnis, dass das Ziel, durch die Schaffung des Menschenrechtsrats das Instrumentarium der Vereinten Nationen zum Menschenrechtsschutz zu stärken, nur teilweise verwirklicht worden sei. Sein effektives Tätigwerden hänge maßgeblich von der Kooperationsbereitschaft der Mitgliedstaaten ab. Die Chance, die neue Organisation bedeutend leistungsstärker aufzustellen, habe man verpasst. Anzunehmen seien weitergehende Regelungen im Zuge zukünftiger Reformbemühungen. Janine Osthoff hat eine klar strukturierte, sehr gut lesbare Un-

tersuchung vorgelegt. Das Spannungsverhältnis zwischen effektivem Menschenrechtsschutz und dem Souveränitätsrecht der Staaten zeigt die Autorin in eindrucksvoller Weise auf. Die Arbeit kann allen an Menschenrechtsfragen Interessierten zur Lektüre empfohlen werden.

**Daniela Karrenstein** bezeichnet in ihrer Münsteraner Dissertation die »Ersetzung der Menschenrechtskommission der Vereinten Nationen durch den Menschenrechtsrat (...) als die bislang größte Reform im Menschenrechtssystem der Vereinten Nationen« (S. 1). Dieses für den Menschenrechtsschutz historische Ereignis nimmt sie zum Anlass zu untersuchen, ob sich die hiermit verbundenen Hoffnungen auf einen menschenrechtlichen Neuanfang erfüllt haben. Auch in dieser Arbeit werden die Menschenrechtskommission und der Weg zum neuen Menschenrechtsrat ausführlich geschildert. Zu Recht im Vordergrund steht auch in dieser Untersuchung das UPR-Verfahren. Karrenstein betont, dass das neue Verfahren weniger den Charakter einer stringenten Überprüfung aufweist, als vielmehr auf Konsens und Kooperation ausgerichtet ist. Untersucht wird ferner, welche Instrumentarien der Menschenrechtskommission erhaltenswert, verbesserungs- oder gar abschaffungswürdig sind. Überzeugend sind die Ausführungen zu der von der Autorin beklagten Politisierung der Arbeit des Rates, die unter anderem daraus resultiere, dass nationale Politik in einem internationalen Forum diskutiert werde. Das Potenzial zur Eindämmung der Politisierung besitze vor allem das UPR-Verfahren. Als wünschenswert sieht die Autorin eine weitere Statusaufwertung des Menschenrechtsrats an: nämlich zu einem UN-Hauptorgan. Zusammenfassend stellt sie fest, dass durch die Einrichtung des Rates das Erreichte zwar bewahrt wurde, es aber nicht gelang, auf dieser Grundlage entscheidende Verbesserungen herbeizuführen. Letztlich könnten die Schwächen eines zwischenstaatlichen Menschenrechtsgremiums, nämlich Politisierung und Selektivität, nicht allein durch eine andere institutionelle Architektur beseitigt werden. Entscheidend sei vielmehr ein kooperativeres Verhalten der betroffenen Staaten. Darin sind sich beide Autorinnen einig. Daniela Karrenstein hat sich der Entwicklung des Menschenrechtsrats der Vereinten Nationen in überzeugender Weise gewidmet. Ihre sprachlich präzise und sorgfältig recherchierte Untersuchung bietet für zukünftige Evaluierungen eine gute Grundlage.



Janine Osthoff

**Weiterentwicklung des internationalen Menschenrechtsschutzes unter dem UN-Menschenrechtsrat – Darstellung und Analyse des UN-Menschenrechtsrats und seines Kontrollregimes**

Baden-Baden:  
Nomos-Verlagsgesellschaft 2012,  
215 S., 49, 00 Euro



Daniela Karrenstein

**Der Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen**

Tübingen: Mohr Siebeck 2011,  
XVIII+313 S.,  
64,00 Euro

# Dokumente der Vereinten Nationen

In der folgenden Übersicht sind eine Resolution der Generalversammlung sowie die Resolutionen und die Erklärungen des Präsidenten des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen mit einer kurzen Inhaltsangabe und den (etwaigen) Abstimmungsergebnissen von **Juli bis November 2012** aufgeführt. Die Dokumente

sind alphabetisch nach Ländern, Regionen oder Themen sortiert. In der jeweiligen Rubrik erfolgt die Auflistung chronologisch (das älteste Dokument zuerst). Diese **Dokumente im Volltext** sind zu finden über die Webseite des Deutschen Übersetzungsdienstes: [www.un.org/Depts/german](http://www.un.org/Depts/german)

Generalversammlung				
	UN-Dok.-Nr.	Datum	Gegenstand	Abstimmungsergebnis
<b>Beobachterstatus</b>	A/RES/67/19	29.11.2012	Die Generalversammlung <b>beschließt, Palästina in den Vereinten Nationen den Status eines Beobachterstaats ohne Mitgliedschaft zu gewähren</b> . Sie bringt die Hoffnung zum Ausdruck, dass der Sicherheitsrat den vom Staat Palästina am 23. September 2011 gestellten Antrag auf Vollmitgliedschaft wohlwollend prüfen wird. Die Generalversammlung weist auf die dringende Notwendigkeit hin, die Verhandlungen für eine dauerhafte Zwei-Staaten-Lösung zur Beilegung des israelisch-palästinensischen Konflikts wiederaufzunehmen und beschleunigt voranzutreiben.	+ 138; -9; (Israel, Kanada, Marshallinseln, Mikronesien, Nauru, Panama, Palau, Tschechien, USA) =41 (u.a. 12 EU-Mitgliedstaaten, darunter Deutschland)
Sicherheitsrat				
	UN-Dok.-Nr.	Datum	Gegenstand	Abstimmungsergebnis
<b>Afghanistan</b>	S/RES/2069(2012)	9.10.2012	Der Sicherheitsrat beschließt, die Genehmigung der <b>Internationalen Sicherheitsbeistandstruppe (ISAF) bis zum 13. Oktober 2013 zu verlängern</b> .	Einstimmige Annahme
<b>Afrika</b>	S/RES/2071(2012)	12.10.2012	Der Sicherheitsrat begrüßt die <b>Ernennung einer Regierung der nationalen Einheit in Mali</b> . Er bekundet seine Unterstützung für die Arbeit des Interimspräsidenten Dioncounda Traoré und legt den Übergangsbehörden eindringlich nahe, einen detaillierten Fahrplan für den Übergangsprozess mit konkreten Schritten und Fristen vorzulegen. Er <b>fordert die malischen Rebellengruppen auf, alle Beziehungen zu terroristischen Organisationen, namentlich zu Al-Qaida im islamischen Maghreb und den mit ihr verbundenen Gruppen, abzubrechen</b> .	Einstimmige Annahme
<b>Haiti</b>	S/RES/2070(2012)	12.10.2012	Der Sicherheitsrat <b>beschließt, das Mandat der Stabilisierungsmission der Vereinten Nationen in Haiti (MINUSTAH) bis zum 15. Oktober 2013 zu verlängern</b> . Ferner beschließt er, dass die Gesamtpersonalstärke der MINUSTAH im Einklang mit dem Berichts des Generalsekretärs (S/2012/678) nach einem ausgewogenen Abzug von Infanterie- und Pionierkräften aus bis zu 6270 Soldaten aller Dienstgrade und aus einem Polizeianteil von bis zu 2601 Polizisten bestehen wird.	Einstimmige Annahme
<b>Liberia</b>	S/RES/2066(2012)	17.9.2012	Der Sicherheitsrat <b>beschließt, das Mandat der Mission der Vereinten Nationen in Liberia (UNMIL) bis zum 30. September 2013 zu verlängern</b> . Der Rat <b>billigt die Empfehlung des Generalsekretärs, die Militärstärke der UNMIL in drei Phasen von August 2012 bis Juli 2015 auf insgesamt rund 3750 Personen zu verringern</b> . Er ermächtigt den Generalsekretär, von Oktober 2012 bis September 2013 die erste Phase des Abbaus der Militärkomponente um 1990 Personen durchzuführen. <b>Der Rat beschließt, die Zahl der genehmigten organisierten Polizeieinheiten der UNMIL auf eine neue genehmigte Stärke von bis zu 1795 Personen zu erhöhen</b> .	Einstimmige Annahme
<b>Nahost</b>	S/PRST/2012/20	26.9.2012	Der Sicherheitsrat <b>befürwortet die Anstrengungen der Liga der arabischen Staaten, zu den gemeinschaftlichen Bestrebungen zur friedlichen Beilegung der Konflikte im Nahen Osten beizutragen</b> . Er begrüßt unter Hinweis auf seine Resolutionen 2042(2012) und 2043(2012) die <b>Ernennung des Gemeinsamen Sonderbeauftragten der Vereinten Nationen und der Liga der arabischen Staaten für Syrien</b> und bekundet seine Entschlossenheit, <b>wirksame Schritte zur weiteren Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen den Vereinten Nationen und der Liga der arabischen Staaten im Einklang mit Kapitel VIII der Charta zu unternehmen</b> .	

Sicherheitsrat				
	UN-Dok.-Nr.	Datum	Gegenstand	Abstimmungsergebnis
<b>Ostafrikanisches Zwischenseengebiet</b>	S/PRST/2012/22	19.10.2012	Der Sicherheitsrat <b>verurteilt die Verschlimmerung der Sicherheits- und humanitären Krise im Osten der Demokratischen Republik Kongo, die Bewegung des 23. März (M23) und alle ihre Angriffe auf die Zivilbevölkerung, Friedenssicherungskräfte der Vereinten Nationen und humanitäre Akteure sowie ihre Menschenrechtsverletzungen.</b> Ferner verurteilt der Rat die Versuche der M23, eine Parallelverwaltung zu errichten und die staatliche Autorität zu untergraben. Er verlangt, dass die M23 und die anderen bewaffneten Gruppen, einschließlich der Demokratischen Kräfte zur Befreiung Ruandas, sofort alle Formen der Gewalt und sonstigen destabilisierenden Aktivitäten einstellen und fordert, dass die Täter, die für Gewalt verantwortlich sind, gefasst, vor Gericht gestellt und für Verstöße gegen das anwendbare Völkerrecht zur Rechenschaft gezogen werden.	
<b>Sierra Leone</b>	S/RES/2065(2012)	12.9.2012	Der Sicherheitsrat <b>beschließt, das Mandat des Integrierten Büros der Vereinten Nationen für die Friedenskonsolidierung in Sierra Leone (UNIPSIL) bis zum 31. März 2013 zu verlängern.</b>	Einstimmige Annahme
	S/PRST/2012/21	9.10.2012	Der Sicherheitsrat <b>beglückwünscht den Sondergerichtshof für Sierra Leone zum Abschluss des Hauptverfahrens im Fall Charles Taylor</b> am 30. Mai 2012 und nimmt Kenntnis von der Eröffnung des Berufungsverfahrens sowie dem voraussichtlichen Zeitplan für den Abschluss dieses Verfahrens bis zum 30. September 2013. Der Rat nimmt insbesondere davon Kenntnis, dass der Sondergerichtshof anhaltend und dringend finanzieller Unterstützung bedarf und <b>betont, dass unbedingt weitere freiwillige Beiträge zugesagt werden müssen, damit der Sondergerichtshof sein Mandat rechtzeitig vollenden kann.</b>	
<b>Somalia</b>	S/RES/2067(2012)	18.9.2012	Der Sicherheitsrat begrüßt Fortschritte, die mit der Einberufung der Nationalen Verfassungsgebenden Versammlung und der von dieser vorgenommenen Annahme der <b>vorläufigen somalischen Verfassung</b> erzielt wurden. Er begrüßt ferner, dass das neue Bundesparlament den <b>Parlamentspräsidenten und einen neuen Präsidenten gewählt hat.</b> Der Rat ermutigt den Präsidenten, rasch eine alle einschließende, reichenschaftspflichtige Regierung, insbesondere einen Ministerpräsidenten, zu ernennen, der anschließend ein Kabinett ernennt, das die Aufgabe der Friedenskonsolidierung übernehmen kann.	Einstimmige Annahme
	S/RES/2072(2012)	31.10.2012	Der Sicherheitsrat <b>beschließt, die Mitgliedstaaten der Afrikanischen Union zu ermächtigen, den Einsatz der Afrikanischen Union in Somalia (AMISOM), die befugt ist, alle erforderlichen Maßnahmen zu treffen, um ihr bestehendes Mandat auszuführen, bis zum 7. November 2012 fortzuführen.</b>	Einstimmige Annahme
<b>Sudan</b>	S/RES/2063(2012)	31.7.2012	Der Sicherheitsrat <b>beschließt, das in Resolution 1769(2007) festgelegte Mandat des Hybriden Einsatzes der Afrikanischen Union und der Vereinten Nationen in Darfur (UNAMID) bis zum 31. Juli 2013 zu verlängern.</b>	+14; -0; = 1 (Aserbaidshan)
	S/PRST/2012/19	31.8.2012	Der Sicherheitsrat <b>nimmt mit Interesse davon Kenntnis, dass Sudan und Südsudan die Einsetzung einer Sachverständigengruppe vereinbart haben, die ein autoritatives, unverbindliches Gutachten zum Status der Grenze abgeben soll, und hofft, dass dieser Prozess zu einem raschen Ergebnis im Einklang mit dem Fahrplan der Afrikanischen Union und der Resolution 2046(2012) beitragen wird.</b> Der Rat <b>unterstreicht, dass im Einklang mit dem Abkommen vom 20. Juni 2011 dringend eine Gebietsverwaltung, ein Rat und ein Polizeidienst für Abyei eingesetzt werden müssen, und fordert die Parteien auf, ohne weiteren Verzug eine Einigung über diese Institutionen zu erzielen und diesbezüglich einseitige Maßnahmen zu unterlassen.</b>	
<b>Zypern</b>	S/RES/2058(2012)	19.7.2012	Der Sicherheitsrat <b>beschließt, das Mandat der Friedenstruppe der Vereinten Nationen in Zypern (UNFICYP) um einen weiteren, am 31. Januar 2013 endenden Zeitraum zu verlängern.</b>	+13; -0; = 2 (Aserbaidshan, Pakistan)



# Jahresinhaltsverzeichnis 2012

Um einen raschen Zugang zum Inhalt der Zeitschrift VEREINTEN 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, Reden 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 1/2012: Seite 1–48	VN 3/2012: Seite 97–144	VN 5/2012: Seite 193–240
VN 2/2012: Seite 49–96	VN 4/2012: Seite 145–192	VN 6/2012: Seite 241–288

## Allgemeines und Grundsatzfragen

<b>Die Vereinten Nationen – ein ›demokratisches Experiment?‹</b> Lothar Brock	23
<b>Prioritäten setzen.</b> Die UN-Politik Österreichs, der Schweiz und Liechtensteins   Günther Unser	51
<b>›Beste Freunde der Vereinten Nationen?‹</b> Die UN-Politik der nordischen Staaten   Johannes Varwick · Jana Windwehr	60
<b>Zwischen Visionen, Stabilität und Krisenmanagement.</b> Ban Ki-moons erste Amtszeit als UN-Generalsekretär   Kirsten Haack	165
<b>›Freiheit bedeutet Freiheit zur Verantwortung‹.</b> Rede des deutschen Außenministers vor der 67. Generalversammlung der Vereinten Nationen am 29. September 2012 in New York   Guido Westerwelle	277
<b>Generalversammlung   65. Tagung 2010/2011</b> Anja Papenfuß	220
<b>Generalsekretär   Bericht für die 67. Generalversammlung</b> Kirsten Haack	270

## Politik und Sicherheit

<b>Standpunkt: Syrien, Annan und ein Optionen-Mix</b> Ekkehard Griep	59
<b>Partizipation und Legitimation.</b> Zu den Einflussmöglichkeiten der nichtständigen Mitglieder im UN-Sicherheitsrat   Helmut Volger	65
<b>Der Wandel der UN im Spiegel eines neuen Friedensverständnisses</b> Julia Harfensteller	71
<b>Libyen nach Gaddafi.</b> Die Vereinten Nationen unterstützen den Aufbauprozess   Hansjörg Strohmeier	99
<b>Die UN auf dem Prüfstand.</b> Warum die Zwei-Staaten-Lösung Südsudan bislang keinen Frieden gebracht hat   Peter Schumann	106
<b>Die Friedensmissionen der Vereinten Nationen.</b> Komplexe Organisationen mit schwierigen internen Herausforderungen   Frederik Trettin · Joel Gwyn Winckler	115
<b>UN-Friedenssicherung in der Praxis.</b> Erfahrungen einer Ausbilderin in der Demokratischen Republik Kongo und in der Westsahara   Gerlinde Kurzbach	121
<b>Brasilien als Normunternehmer: die ›Responsibility While Protecting‹</b> Thorsten Benner	251
<b>Kein Nachrichtendienst für das UN-Sekretariat.</b> Zur Realität der Planung von UN-Friedenssicherungseinsätzen   Anne Lange	257
<b>Generalversammlung   Kernwaffenfreie Zone Nahost</b> Ulrich Kühn	28
<b>Abrüstungskonferenz   Tagungen 2011</b> Oliver Meier	77
<b>UN-Waffenübereinkommen   4. Überprüfungskonferenz 2011</b> Jana Hertwig	78
<b>Sicherheitsrat   Tätigkeit 2011</b> Martin Binder · Monika Heupel	127
<b>B-Waffen-Übereinkommen   7. Überprüfungskonferenz 2011</b> Una Becker-Jakob · Kathryn Nixdorff	130

<b>Weltraumausschuss   Tagungen 2011</b> Annette Froehlich	132
<b>Vertrag über den Waffenhandel   Staatenkonferenz 2.–27. Juli 2012</b> Michael Brzoska · Ulrich Kühn	223

## Wirtschaft und Entwicklung

<b>Internet Governance Forum   5. Treffen 2010 und 6. Treffen 2011</b> Wolfgang Kleinwächter	29
<b>UNCTAD   XIII. Tagung 2012</b> Johannes Wendt	226

## Sozialfragen, Kultur und Menschenrechte

<b>Die Weltgesundheitsorganisation im Wandel.</b> ›Gesundheit für alle‹ bleibt oberstes Ziel   Yves Beigbeder	195
<b>Reformfähig oder irrelevant?</b> Die WHO auf der Suche nach einer neuen Rolle in der globalen Gesundheitspolitik   Cornelia Ulbert	202
<b>Standpunkt: Menschenrechtsbildung im Alltag integrieren</b> Anja Mihr	208
<b>Weltgesundheitsorganisation: Besinnung auf die Kernaufgaben</b> Marc Engelhardt	209
<b>Das Recht auf Gesundheit in Theorie und Praxis.</b> Ein Rahmenübereinkommen wäre sinnvoll   Anand Grover · Fiona Lander	214
<b>Menschenrechtsrat   Tagungen 2011</b> Theodor Rathgeber	80
<b>Ausschuss gegen Folter   46. und 47. Tagung 2011</b> Udo Moewes	173
<b>Menschenrechtsausschuss   101. bis 103. Tagung 2011</b> Birgit Peters	227
<b>Frauenrechtsausschuss   48. bis 50. Tagung 2011</b> Stefanie Lux	230
<b>Behindertenrechtskonvention   4. bis 6. Tagung 2010/2011</b> Theresia Degener	232
<b>Beratender Ausschuss des Menschenrechtsrats   6. und 7. Tagung 2011</b> Norman Weiß	271
<b>Sozialpakt   46. und 47. Tagung 2011</b> Claudia Mahler	272
<b>Rechte des Kindes   56. bis 58. Tagung 2011</b> Stefanie Lux	274
<b>Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung   78. und 79. Tagung 2011</b> Alexandra Steinebach	275

## Verwaltung und Haushalt

<b>Generalversammlung   66. Tagung 2011/2012</b> Haushalt   Artur Brunner · Martina Warning	133
--	-----

## Rechtsfragen

<b>Der Status Palästinas in internationalen Organisationen</b> Sven Mißling	147
<b>Die Europäische Union als neuer ›Big Player‹ in den Vereinten Nationen?</b> Jelka Mayr-Singer · Julia Villotti	154

<b>Der Beobachterstatus des Heiligen Stuhls – historisches Relikt oder zukunftsweisendes Modell?</b>   Marco Kalbusch	159
<b>Der Konflikt in Syrien. Eine völkerrechtliche Betrachtung</b>   Sven Simon · Judith Thorn	243
<b>Völkerrechtskommission</b>   63. Tagung 2011   Christian Schliemann	83
<b>IGH   Tätigkeit 2011</b>   Maral Kashgar	176

## Umwelt

<b>Grüne Ökonomie – die neue Zauberformel?</b> Erwartungen an die Rio+20-Konferenz   Barbara Unmüßig	3
<b>Welche Zukunft wollen wir?</b> Die Rio+20-Konferenz soll die UN-Nachhaltigkeits-Architektur reformieren   Steffen Bauer	10
<b>›Robuste Menschen, Robuster Planet: Für eine lebenswerte Zukunft:</b> Bericht der Hochrangigen Gruppe des UN-Generalsekretärs für globale Nachhaltigkeit (Auszüge)	16
<b>Gleiche Ressourcennutzung für alle.</b> Konzepte für die globale Nachhaltigkeitswende   Felix Ekardt	17
<b>Klimarahmenkonvention</b>   17. Vertragsstaatenkonferenz 2011   <b>Kyoto-Protokoll</b>   7. Vertragsstaatenkonferenz 2011   Jürgen Maier	31
<b>Konvention gegen Desertifikation</b>   10. Vertragsstaatenkonferenz 2011   Benno Pilardeaux	33
<b>UN-Konferenz über nachhaltige Entwicklung (Rio+20)</b>   20.–22. Juni 2012   Jürgen Maier	171

## Verschiedenes

<b>50 Jahre Essay   Einige Gedanken zu 50 Jahre Zeitschrift VEREINTE NATIONEN</b>   Alexander Graf York von Wartenburg †	22
<b>50 Jahre Essay   50 Jahre VEREINTE NATIONEN – eine Fachzeitschrift im digitalen Zeitalter</b>   Hannah Birkenkötter	70
<b>50 Jahre Essay   50 Jahre VEREINTE NATIONEN im Deutschen Bundestag</b>   Wolfgang Ehrhart	126
<b>50 Jahre Essay   50 Jahre VEREINTE NATIONEN: Forum – Mittler – Wissensspeicher</b>   Thomas Fitschen	164
<b>50 Jahre Essay   50 Jahre VEREINTE NATIONEN: aus der Sicht einer Journalistin</b>   Friederike Bauer	219
<b>50 Jahre Zeitschrift VEREINTE NATIONEN. Eine Fachzeitschrift nimmt Gestalt an</b>   Volker Weyel	263
<b>50 Jahre Rückschau</b>   Aus Heft 1/1962	35
<b>50 Jahre Rückschau</b>   Aus Heft 2/1972	94
<b>50 Jahre Rückschau</b>   Aus Heft 4/1982	140
<b>50 Jahre Rückschau</b>   Aus Heft 2/1992	181
<b>50 Jahre Rückschau</b>   Aus Heft 4/2002	235
<b>50 Jahre Rückschau</b>   Aus Heft 5/1973	269
<b>2. JUNON-Forschungskolloquium 2012: ›Mensch und Individuum in den Vereinten Nationen‹</b>   Gerrit Kurtz	179
<b>Tagung ›Die UN im Fokus von Politik, Medien und Forschung‹ 28./29. Juni 2012</b>   Norman Weiß	180
<b>60 Jahre DGVN. Rede des Staatsministers im Auswärtigen Amt</b>   Michael Georg Link	138

## Buchbesprechungen

<b>Demokratisches Regieren auf internationaler Ebene</b> Dingwerth/Blauberger/Schneider: Postnationale Demokratie. Eine Einführung am Beispiel von EU, WTO und UNO   Johannes Varwick	36
<b>Der UN-Sicherheitsrat und das Strafrecht</b> Macke: UN-Sicherheitsrat und Strafrecht. Legitimation und Grenzen einer internationalen Strafgesetzgebung   Heike Krieger	37
<b>Alles rund um die Vereinten Nationen</b> Volger (Ed.): A Concise Encyclopedia of the United Nations   Anja Papenfuß	38

<b>Memoiren eines Atom-Wächters</b> ElBaradei: Wächter der Apokalypse. Im Kampf für eine Welt ohne Atomwaffen   Erwin Häckel	87
--	----

<b>Revision des humanitären Völkerrechts</b> Hankel: Das Tötungsverbot im Krieg   Stefanie Haumer	88
---	----

<b>Regionalorganisationen im Dienste des Friedens</b> Griep: Regionale Organisationen und die Weiterentwicklung der VN-Friedenssicherung seit dem Ende des Kalten Krieges   Joachim Hütter	135
--	-----

<b>Aus Friedenseinsätzen systematisch lernen</b> Benner/Mergenthaler/Rotmann: The New World of UN Peace Operations. Learning to Build Peace?   Johannes Varwick	136
---	-----

<b>›Politische Ökonomie‹ der UN-Friedensmissionen</b> Sheehan: The Economics of UN Peacekeeping   Dieter Reinhardt	137
--	-----

<b>UN-Gründungsgeschichte aus amerikanischer Sicht</b> Plesch: America, Hitler and the UN. How the Allies Won World War II and Forged a Peace   Daniel Maul	184
---	-----

<b>Das WFP im Wandel</b> Shaw: The World's Largest Humanitarian Agency   Ross: The World Food Programme in Global Politics   Andrea Liese	185
---	-----

<b>Deutschlands internationale Verantwortung – interessengeleitet und vernetzt</b> Schwegmann (Hrsg.): Bewährungsproben einer Nation: Die Entsendung der Bundeswehr ins Ausland   Ekkehard Griep	187
--	-----

<b>Internationale Organisationen: Vom Wiener Kongress bis heute</b> Reinalda: Routledge History of International Organizations. From 1815 to the Present Day   Manuel Fröhlich	234
--	-----

<b>Internationale Regime statt Global Governance</b> Wesel: Internationale Regime und Organisationen   Dieter Göthel	280
--	-----

<b>Besserer Schutz durch den UN-Menschenrechtsrat?</b> Osthoff: Weiterentwicklung des internationalen Menschenrechtsschutzes unter dem UN-Menschenrechtsrat?   Karrenstein: Der Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen   Andreas Peilert	281
--	-----

<b>Personalien</b>	35, 85, 182, 236, 278
--------------------	-----------------------

## Übersichten

<b>Das UN-System auf einen Blick</b>   Abkürzungen	42
<b>Die Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen</b>   Übersichten	43
<b>Wiederkehrende Gedenkanklässe sowie laufende und künftige Jahre und Jahrzehnte der Vereinten Nationen</b>   Übersicht	93
<b>Übersicht</b>   Die Friedensmissionen der Vereinten Nationen	113

## Dokumente

<b>Afghanistan</b> S/PRST/2011/22	39
S/RES/2041(2012)	141
S/RES/2069(2012)	282
<b>Afrika</b> S/RES/2018(2011)	39
S/PRST/2012/7, S/PRST/2012/9	141
S/RES/2056(2012)	188
S/RES/2071(2012)	282
<b>Beobachterstatus</b> A/RES/67/19	282
<b>Burundi</b> S/RES/2027(2011)	39
<b>Côte d'Ivoire</b> S/RES/2045(2012)	188
S/RES/2062(2012)	237
<b>Ehemaliges Jugoslawien</b> S/RES/2019(2011)	39

<b>Entwicklung</b>	
A/RES/66/288 + Anhang	237
<b>Frauen</b>	
S/PRST/2011/20	39
S/PRST/2012/3	91
<b>Friedenssicherung</b>	
S/RES/2033(2012)	91
S/PRST/2012/1	92
S/PRST/2012/16	188
<b>Guinea</b>	
S/RES/2039(2012)	141
<b>Guinea-Bissau</b>	
S/RES/2030(2011)	40
S/PRST/2012/15	188
S/RES/2048(2012) + Anlage	189
<b>Haiti</b>	
S/RES/2070(2012)	282
<b>Horn von Afrika</b>	
S/RES/2023(2011)	40
<b>Internationaler Gerichtshof</b>	
S/RES/2034(2012)	141
<b>Internationale Strafgerichte</b>	
S/RES/2029(2011)	40
S/RES/2038(2012)	141
S/RES/2054(2012)	238
<b>Irak</b>	
S/RES/2061(2012)	238
<b>Jemen</b>	
S/PRST/2012/8	141
S/RES/2051(2012)	238
<b>Libanon</b>	
S/RES/2064(2012)	238
<b>Liberia</b>	
S/RES/2025(2011)	40
S/RES/2066(2012)	282
<b>Libyen</b>	
S/RES/2022(2011)	40
A/RES/66/11	91
S/RES/2040(2012)	92
<b>Massenvernichtungswaffen</b>	
S/PRST/2012/13, S/PRST/2012/14, S/RES/2049(2012), S/RES/2050(2012), S/RES/2055(2012)	189
<b>Menschenrechte</b>	
A/RES/66/137 + Anlage	237
<b>Nahost</b>	
S/RES/2028(2011)	40
A/RES/66/253	91
S/PRST/2012/6	92
S/PRST/2012/10, S/RES/2042(2012) + Anlage	142
S/RES/2043(2012), S/RES/2052(2012)	189
S/2012/538 + Anlage, S/RES/2059(2012)	190
A/RES/66/253 B	237
S/RES/2059(2012)	238
S/PRST/2012/20	282
<b>Ostafrikanisches Zwischenseengebiet</b>	
S/RES/2021(2011)	40
S/RES/2053(2012)	238
S/PRST/2012/22	283
<b>Sierra Leone</b>	
S/PRST/2012/11	142
S/RES/2065(2012), S/PRST/2012/21	283

<b>Somalia</b>	
S/RES/2020(2011)	41
S/RES/2036(2012), S/PRST/2012/4	92
S/RES/2060(2012)	238
S/RES/2067(2012), S/RES/2072(2012)	283
<b>Sudan</b>	
S/RES/2024(2011), S/RES/2032(2011)	41
S/RES/2035(2012), S/PRST/2012/5	92
S/PRST/2012/12	142
S/RES/2046(2012), S/RES/2047(2012), S/RES/2057(2012)	190
S/RES/2063(2012), S/PRST/2012/19	283
<b>Terrorismus</b>	
S/PRST/2012/17	190
<b>Timor-Leste</b>	
S/RES/2037(2012)	142
<b>Westafrika</b>	
S/PRST/2012/2	142
<b>Westsahara</b>	
S/RES/2044(2012)	190
<b>Zentralafrika</b>	
S/PRST/2011/21	41
S/PRST/2012/18	238
<b>Zentralafrikanische Republik</b>	
S/RES/2031(2011)	41
<b>Zypern</b>	
S/RES/2026(2011)	41
S/RES/2058(2012)	283

## Register der Autorinnen und Autoren

<b>Bauer, Friederike</b>	219	<b>Lux, Stefanie</b>	230, 274
<b>Bauer, Steffen</b>	10	<b>Maier, Jürgen</b>	31, 171
<b>Becker-Jakob, Una</b>	130	<b>Mahler, Claudia</b>	272
<b>Beigbeder, Yves</b>	195	<b>Maul, Daniel</b>	184
<b>Benner, Thorsten</b>	251	<b>Mayr-Singer, Jelka</b>	154
<b>Binder, Martin</b>	127	<b>Meier, Oliver</b>	77
<b>Birkenkötter, Hannah</b>	70	<b>Mihr, Anja</b>	208
<b>Brock, Lothar</b>	23	<b>Mißling, Sven</b>	147
<b>Brunner, Artur</b>	133	<b>Moewes, Udo</b>	173
<b>Brzoska, Michael</b>	223	<b>Nixdorff, Kathryn</b>	130
<b>Degener, Theresia</b>	232	<b>Papenfuß, Anja</b>	38, 220
<b>Ehrhart, Wolfgang</b>	126	<b>Peters, Birgit</b>	227
<b>Ekardt, Felix</b>	17	<b>Peilert, Andreas</b>	281
<b>Engelhardt, Marc</b>	209	<b>Pilardeaux, Benno</b>	33
<b>Fitschen, Thomas</b>	164	<b>Rathgeber, Theodor</b>	80
<b>Froehlich, Annette</b>	132	<b>Reinhardt, Dieter</b>	137
<b>Fröhlich, Manuel</b>	234	<b>Schliemann, Christian</b>	83
<b>Göthel, Dieter</b>	280	<b>Schumann, Peter</b>	106
<b>Griep, Ekkehard</b>	59, 187	<b>Simon, Sven</b>	243
<b>Grover, Anand</b>	214	<b>Steinebach, Alexandra</b>	275
<b>Haack, Kirsten</b>	165, 270	<b>Strohmeyer, Hansjörg</b>	99
<b>Häckel, Erwin</b>	87	<b>Thorn, Judith</b>	243
<b>Harfensteller, Julia</b>	71	<b>Trettin, Frederik</b>	115
<b>Haumer, Stefanie</b>	88	<b>Ulbert, Cornelia</b>	202
<b>Hertwig, Jana</b>	78	<b>Unmüßig, Barbara</b>	3
<b>Heupel, Monika</b>	127	<b>Unser, Günther</b>	51
<b>Hütter, Joachim</b>	135	<b>Varwick, Johannes</b>	36, 60, 136
<b>Kalbusch, Marco</b>	159	<b>Villotti, Julia</b>	154
<b>Kashgar, Maral</b>	176	<b>Volger, Helmut</b>	65
<b>Kleinwächter, Wolfgang</b>	29	<b>Warning, Martina</b>	133
<b>Krieger, Heike</b>	37	<b>Weiß, Norman</b>	180, 271
<b>Kühn, Ulrich</b>	28, 223	<b>Wendt, Johannes</b>	226
<b>Kurtz, Gerrit</b>	179	<b>Westerwelle, Guido</b>	277
<b>Kurzbach, Gerlinde</b>	121	<b>Weyel, Volker</b>	263
<b>Lander, Fiona</b>	214	<b>Winckler, Joel Gwyn</b>	115
<b>Lange, Anne</b>	257	<b>Windwehr, Jana</b>	60
<b>Liese, Andrea</b>	185	<b>York von Wartenburg, Alexander †</b>	22
<b>Link, Michael Georg</b>	138		

# GERMAN REVIEW ON THE UNITED NATIONS | Abstracts

VOLUME 60 | 2012 | No. 6

Sven Simon · Judith Thorn

pp. 243–250

## **The Conflict in Syria.**

### **An International Law Perspective**

While the Security Council is struggling for a political solution, the situation in Syria seems to worsen every day. The international community tries to solve the conflict but in doing so has to respect the boundaries set by Public International Law. This article analyses the situation in Syria through the lens of Public International Law. It gives answers *inter alia* to the following questions: Is International Humanitarian Law applicable? Is it lawful to support the Assad Regime? Could Third States provide assistance to strengthen the Free Syrian Army? Next to these questions, the article illustrates the role of the United Nations in this specific conflict and discusses options for the international community to intervene lawfully.

Thorsten Benner

pp. 251–256

## **Brazil as Norm Entrepreneur:**

### **the ‘Responsibility While Protecting’ (RWP) Initiative**

In September 2011, Brazil introduced in the United Nations the initiative ‘Responsibility While Protecting’ (RWP). The article presents the contours of the RWP proposal and contextualizes the initiative in the light of Brazil’s long-standing aversion to interventionism (that has recently softened) as well as the heated debates on the Libya mandate and its implementation. It critically reviews the reactions by Western powers to the RWP proposal as well as the differing responses by India and South Africa on the one hand and by China and Russia on the other hand. The RWP concept has the potential of building bridges between opposing camps in the debate about the ‘Responsibility to Protect’ (R2P). However, at present it is unclear whether Brazil has the stamina to drive the concept forward and whether other countries will help flesh it out further. Just as a number of influential Western countries as well as India and South Africa have started to warm up to the concept, the Brazilian government seems to have lost interest in promoting it. RWP is a case in point for the future of global norm evolution after the end of unquestioned Western dominance in that field.

Anne Lange

pp. 257–262

## **No Intelligence Mandate for the UN Secretariat.**

### **The Reality of Planning UN Peacekeeping Operations**

The planning of any peacekeeping operation should ideally be based on complete, accurate and timely information on the realities in the prospective mission area. Yet, the information needs of decision-makers in the United Nations headquarters are not sufficiently supplied by the few, small information-gathering and analysis units scattered in the Secretariat because of their limited intelligence mandate and lack of resources. This can be explained as a conscious decision of member states with the most powerful states defending their leading role in the global intelligence game and developing countries fearing to provide the UN with a mandate to investigate into their internal affairs. As a consequence, DPKO-led mission planning is largely shaped around national, strategic interests and less so on solid information.

Volker Weyel

pp. 263–269

## **50 Years VEREINTE NATIONEN –**

### **German Review on the United Nations**

VEREINTE NATIONEN – the name of the German Review on the United Nations is clear and simple, just meaning ‘United Nations’. The journal is published by the United Nations Association of Germany (DGVN) founded in 1952; ten years later, the first issue of the bimonthly journal was produced. It started with comprehensive reporting by a New York correspondent who had already covered the League of Nations as a journalist. Qualified analysis and thorough coverage of United Nations events and institutions became a hallmark of VEREINTE NATIONEN, supplemented by core documents translated into German and additional basic information. Whereas initially the West German insistence to be recognized as the sole legitimate German state was prominent, the scope of subjects ever expanded. Notable foreign authors included Lord Caradon from the United Kingdom, Kenyan intellectual Mazrui, Albanian academic Puto or Honduran President Reina. Here, the 1977 to 2004 editor-in-chief of VEREINTE NATIONEN outlines development and scope of the periodical.



## IMPRESSUM

### VEREINTE NATIONEN

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

#### Herausgeber:

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

**Chefredakteurin:** Anja Papenfuß

**Redaktionsassistent/DTP:** Monique Lehmann

#### Redaktionsanschrift: VEREINTE NATIONEN

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

#### Druck und Verlag:

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

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

#### Bezugspreise des BWV:

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

#### Bestellungen nehmen entgegen:

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

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

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

#### Anzeigenverwaltung und Anzeigenannahme:

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

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

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

## DEUTSCHE GESELLSCHAFT FÜR DIE VEREINTE NATIONEN

### Vorstand

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

### Präsidium

Dr. Hans Arnold  
Gerhart R. Baum  
Dr. Hans Otto Bräutigam  
Dr. Eberhard Brecht  
Dr. Fredo Dannenbring  
Prof. Dr. Klaus Dicke  
Bärbel Dieckmann  
Hans Eichel  
Manfred Eisele  
Prof. Dr. Tono Eitel  
Prälat Dr. Bernhard Felmburg  
Joschka Fischer  
Dr. Alexander Gunther Friedrich  
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  
Dr. Manfred Kulesa  
Armin Laschet  
Dr. Hans Werner Lautenschlager  
Prof. Dr. Klaus Leisinger  
Walter Lewalter  
Thomas Matussek  
Prof. Dr. Jens Naumann  
Karl Theodor Paschke  
Dr. Gunter Pleuger  
Detlev Graf zu Rantzau  
Prof. Wolfgang Schomburg  
Prof. Dr. Dr. Sabine von Schorlemer  
Dr. Irmgard Schwaetzer  
Reinhard Schweppe  
Prof. Dr. Bruno Simma  
Michael Steiner  
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  
Prof. Dr. Ernst Ulrich von Weizsäcker  
Dr. Rainer Wend  
Dr. Guido Westerwelle  
Heidemarie Wieczorek-Zeul  
Prof. Dr. Rüdiger Wolfrum

### Redaktionsbeirat

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

### Landesverbände

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

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

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

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

Landesverband Nordrhein-Westfalen  
Vorsitzender: Thomas Weiler  
kontakt@dgvn-nrw.de

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