

# VEREINTE NATIONEN

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

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



## AUS DEM INHALT

**Deutschland im UN-Sicherheitsrat**  
Schwerpunkte der Arbeit für die Jahre 2011/2012  
*Peter Wittig*

**Standpunkt | Südsudan: neuer Staat, große Herausforderungen**  
Die internationale Gemeinschaft muss in Nord- und Südsudan  
engagiert bleiben  
*Martin Pabst*

**Verbot von Streumunition**  
Das Übereinkommen über Streumunition stärkt das  
humanitäre Völkerrecht  
*Jana Hertwig*

**Das Ende der multinationalen UN-Eingreiftruppe (SHIRBRIG)**  
Hintergründe, Lehren und Konsequenzen  
*Joachim A. Koops*

**Großbritannien und die Vereinten Nationen**  
Weltpolitik nach ›New Labour‹ – Rückkehr zum ›ehrlichen Makler‹?  
*Fabian Beigang*

## Aus dem Bereich der Vereinten Nationen

**Millenniums-Entwicklungsziele |**  
Plenartagung auf hoher Ebene der Generalversammlung 2010  
*Markus Loewe · Silke Weinlich*



BWV ·  
BERLINER WISSENSCHAFTS-VERLAG

1 11

59. Jahrgang | Seite 1–48  
ISSN 0042–384X | M 1308 F

# Deutschlands nächste zwei Jahre

Deutschland ist für die Jahre 2011/2012 in den UN-Sicherheitsrat gewählt worden. Welche Chancen und Pflichten dem Land daraus erwachsen, erläutert der deutsche UN-Botschafter in New York **Peter Wittig**. Er skizziert die Grundlinien des deutschen multilateralen Engagements und die Möglichkeiten, die sich aus der Übernahme der Vorsitze im Al-Qaida/Taliban-Sanktionsausschuss und in der Arbeitsgruppe ›Kinder und bewaffnete Konflikte‹ ergeben. Weitere Schwerpunkte sind Afghanistan, Terrorismusbekämpfung und Friedenskonsolidierung.

Eine der drängenden Fragen, der sich der Sicherheitsrat annehmen muss, wird die Zukunft Sudans nach dem erfolgreichen Referendum sein. **Martin Pabst** fordert in seinem Standpunkt, dass die internationale Gemeinschaft sich zwar zunächst auf den neuen Staat Südsudan konzentrieren, aber auch im Norden weiterhin engagiert bleiben sollte. Der Verlust des Südens und großer Teile der Ölvorkommen wird den Kampf um die Macht im Norden anheizen – mit unabsehbaren Folgen.

Weil einige wichtige Staaten die Verhandlungen über ein Verbot von Streumunition im Rahmen des UN-Waffenübereinkommens jahrelang verschleppten, beschlossen einige Staaten im Februar 2007, die Verhandlungen außerhalb der Vereinten Nationen weiterzuführen. Dieser so genannte Oslo-Prozess kam mit dem Inkrafttreten des Übereinkommens über Streumunition am 1. August 2010 zu einem erfolgreichen Abschluss. **Jana Hertwig** skizziert die Entstehungsgeschichte des Übereinkommens, erläutert seinen materiell-rechtlichen Inhalt und bewertet seine Überprüfungsmechanismen.

Obwohl in der UN-Charta implizit eine militärische Komponente für die Friedenssicherung vorgesehen ist, gibt es bis heute keine ›UN-Armee‹. Die 1996 eingerichtete ›Multinationale Brigade der Vereinten Nationen aus Eingreiftruppen hoher Bereitschaft‹ (SHIRBRIG) war der bislang weitreichendste Versuch, einer solchen Armee nahezukommen. Doch wurde die Brigade nach 13 Jahren zum 30. Juni 2009 aufgelöst. **Joachim A. Koops** zeigt in seinem Beitrag Erfolge und Misserfolge der Brigade auf, beleuchtet die Hintergründe ihrer Auflösung und analysiert die Konsequenzen für die Zukunft von UN-geführten Friedenseinsätzen.



Ich wünsche eine anregende Lektüre.

Anja Papenfuß, Chefredakteurin  
papenfuss@dgvn.de

## VEREINTE NATIONEN im neuen Verlag

Im Jahr 2011 hat die Zeitschrift VEREINTE NATIONEN den Verlag gewechselt. Ab diesem Heft erscheint sie im Berliner Wissenschafts-Verlag (siehe Impressum). Mit dem Wechsel einher geht der Umstieg auf umweltfreundliches hundertprozentiges Altpapier. Mitglieder der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen können auf der DGVN-Webseite über den Mitglieder-Login online auf die neuesten Ausgaben zugreifen. Abonnenten bietet der Berliner Wissenschafts-Verlag auf seiner Webseite an, den Bezug der Printausgabe mit der elektronischen Form zu kombinieren. Einzelne Hefte können in gedruckter und elektronischer Form beim Verlag bezogen werden; einzelne Beiträge, ab einem Jahr nach Erscheinen, in elektronischer Form. Die Redaktion freut sich auf eine gute Zusammenarbeit.

## Inhalt

Peter Wittig <b>Deutschland im UN-Sicherheitsrat</b> Schwerpunkte der Arbeit für die Jahre 2011/2012	3
Martin Pabst <b>Standpunkt   Südsudan: neuer Staat, große Herausforderungen</b> Die internationale Gemeinschaft muss in Nord- und Südsudan engagiert bleiben	8
Jana Hertwig <b>Verbot von Streumunition</b> Das Übereinkommen über Streumunition stärkt das humanitäre Völkerrecht	9
Joachim A. Koops <b>Das Ende der multinationalen UN-Eingreiftruppe (SHIRBRIG)</b> Hintergründe, Lehren und Konsequenzen	15
Fabian Beigang <b>Großbritannien und die Vereinten Nationen</b> Weltpolitik nach ›New Labour‹ – Rückkehr zum ›ehrlichen Makler‹?	22
<b>AUS DEM BEREICH DER VEREINTEN NATIONEN</b>	
<b>Wirtschaft und Entwicklung</b>	
Markus Loewe • Silke Weinlich <b>Millenniums-Entwicklungsziele   Plenartagung auf hoher Ebene der Generalversammlung 2010</b>	29
<b>Umwelt</b>	
Jürgen Maier <b>Übereinkommen über die biologische Vielfalt   10. Vertragsstaatenkonferenz 2010</b> <b>Cartagena-Protokoll   5. Vertragsstaatenkonferenz 2010</b>	32
Jürgen Maier <b>Klimarahmenkonvention   16. Vertragsstaatenkonferenz 2010</b> <b>Kyoto-Protokoll   6. Vertragsstaatenkonferenz 2010</b>	34
<b>BUCHBESPRECHUNGEN</b>	36
<b>DOKUMENTE DER VEREINTEN NATIONEN</b>	40
<b>Das UN-System auf einen Blick   Abkürzungen</b>	42
<b>Die Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen   Übersichten</b>	43
<b>English Abstracts</b>	47
<b>Impressum</b>	48

# Deutschland im UN-Sicherheitsrat

## Schwerpunkte der Arbeit für die Jahre 2011/2012

Peter Wittig

**Deutschland ist für die Jahre 2011/2012 in den UN-Sicherheitsrat gewählt worden. Daraus ergeben sich sowohl Pflichten als auch Chancen. Zu den Pflichten gehört, bei der Lösung oder zumindest Beruhigung der aktuellen Konflikte eine konstruktive und gestaltende Rolle zu spielen – seien dies Sudan, Somalia, die Côte d'Ivoire, Iran oder Nordkorea. Chancen ergeben sich aus der Übernahme der Federführung des Afghanistan-Dossiers und der Vorsitze des Al-Qaida/Taliban-Sanktionsausschusses sowie der Arbeitsgruppe ›Kinder und bewaffnete Konflikte‹. Weitere Schwerpunkte werden die Bekämpfung der Proliferation von Massenvernichtungswaffen, die Auswirkungen des Klimawandels auf die Sicherheit und die Friedenskonsolidierung sein.**

Seit Januar 2011 steht das Schild mit der Aufschrift ›Germany‹ auf dem Tisch, an dem die Krisen dieser Welt verhandelt werden. Deutschland steht erneut in besonderer internationaler Verantwortung. Den damit verbundenen Erwartungen der Völkergemeinschaft wird Deutschland durch viel Einsatzbereitschaft und Gestaltungswillen gerecht werden müssen.

### Deutschland ist weltweit engagiert ...

Der Wahrnehmung dieser Verantwortung und Deutschlands Wahl in den Sicherheitsrat ging ein jahrelanges intensives Werben bei den Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen voraus – in New York und in nahezu allen Hauptstädten der Welt. In diesen Dialog gingen wir mit der Überzeugung, dass die Mitgliedschaft Deutschlands im Sicherheitsrat einen Mehrwert für die Staatengemeinschaft insgesamt bieten kann: Deutschland ist zuverlässig und leistungsfähig – und als überzeugte Multilateralisten wollen und können wir die Vereinten Nationen in ihrer zentralen Rolle bei der Bewältigung der Herausforderungen des 21. Jahrhunderts stärken.

Deutschland beteiligt sich daher seit Jahrzehnten in hohem Maße an der Finanzierung der Vereinten Nationen und ist einer der wichtigsten Beitragszahler. Das wiedervereinigte Deutschland nimmt aber auch personell an den vom UN-Sicherheitsrat mandatierten internationalen Friedenseinsätzen teil – derzeit sind knapp 7000 Soldatinnen und Soldaten der Bundeswehr im Auslandseinsatz.

Meines Erachtens zeigt dies, dass die von vielen gescholtene so genannte Scheckbuchdiplomatie vergangener Tage überwunden wurde. Wir engagieren uns heute in unserer Gesamtverantwortung als Land

und auch als Menschen persönlich – sei es als Diplomaten, Soldaten, Polizisten oder Entwicklungshelfer. Für diese Übernahme internationaler Verantwortung muss innenpolitisch immer wieder geworben werden. Es besteht indes kein Zweifel, dass Deutschlands Wohlstand und Freiheit entscheidend vom Frieden in der Welt abhängen – und dass dieser Frieden umgekehrt davon abhängt, dass wir uns aktiv in die Völkergemeinschaft einbringen und die multilateralen Mechanismen zur Konfliktbewältigung stärken.

### ... und betreibt eine aktive Friedenspolitik

Angesichts der bedeutenden Veränderungen des globalen Kräftegleichgewichts – man denke etwa an den Aufstieg Chinas und Indiens – sollten wir hier aber nicht stehen bleiben, sondern unsere Mitgliedschaft im Sicherheitsrat auch als einen geeigneten Anlass für einen Diskurs und eine Vergewisserung über die Ziele und Instrumente unserer außenpolitischen Agenda im Rahmen einer veränderten Welt nutzen.

Es lohnt sich ein Blick auf Artikel 23 der Charta der Vereinten Nationen. Dieser sieht vor, dass die Mitgliedstaaten bei der Wahl in den Sicherheitsrat zuerst den bisherigen Beitrag der jeweiligen Kandidaten zur Wahrung von Frieden und Sicherheit zu berücksichtigen haben. Als Bundesregierung – dies gilt nicht nur für die gegenwärtige, sondern auch für frühere – war und ist es uns ein wichtiges Anliegen, den von der Charta geforderten Beitrag zu Frieden und Sicherheit nicht auf militärische Leistungen zu verengen. Vielmehr steht Deutschland – trotz aller haushälterisch gebotenen Kürzungen – nach wie vor für einen umfassenden Friedensansatz, der auch Entwicklungshilfe und zivile Krisenprävention als Teile eines umfassenden Beitrags zu Frieden und Sicherheit versteht. Es ist inzwischen weithin anerkannt, dass Stabilisierungsbemühungen nirgends gelingen können, wenn sie nicht umfassend die wirtschaftliche, soziale und auch ökologische Dimension eines Konflikts einbeziehen.

Für diese Position haben wir überzeugend werben können: Deutschland ist nicht ohne Grund seit langem einer der größten Geber für Entwicklungshilfe. Und unsere Entwicklungszusammenarbeit findet, ebenfalls seit langem, in langfristig und nachhaltig ausgerichteten Kooperationen statt, die auf Augenhöhe vereinbart werden.

Für Deutschland war die Kandidatur für einen nichtständigen Sitz im Sicherheitsrat daher die logische Konsequenz eines starken weltweiten Engagements. Wir verstehen unsere Wahl auch als Anerken-



**Dr. Peter Wittig**, geb. 1954, ist seit Dezember 2009 Ständiger Vertreter Deutschlands bei den Vereinten Nationen in New York. Zuvor war er von 2006 bis 2009 Leiter der Abteilung für Vereinte Nationen und Globale Fragen im Auswärtigen Amt.

## Kommission für Friedenskonsolidierung

Es war ein wichtiger Schritt, im Dezember 2005 die Kommission für Friedenskonsolidierung (Peacebuilding Commission) einzurichten. Diese Kommission steht an einer entscheidenden Schnittstelle zu den klassischen ›Blauhelmeinsätzen‹ der UN. Im Kern geht es um die Frage: Was passiert mit einem Land, wenn die Blauhelme abziehen? Bislang war die Antwort unbefriedigend: Fast die Hälfte aller Staaten fällt innerhalb von fünf Jahren nach Ende einer friedenserhaltenden Maßnahme zurück in einen bewaffneten Konflikt.

Die Aufgabe der Kommission ist es, alle in der Zeit nach einem Konflikt engagierten Akteure an einen Tisch zu bringen, sie im Wiederaufbauprozess zu unterstützen, abgestimmte Strategien der Friedenskonsolidierung zu entwerfen und die Verfügbarkeit der notwendigen Ressourcen sicherzustellen.

Im vergangenen Jahr hatte Deutschland den Vorsitz dieser Kommission inne. Wir konnten damit einerseits ein Stück Friedenspolitik aktiv ausgestalten und andererseits unseren ganzheitlichen Ansatz in der Konfliktbearbeitung zum Tragen bringen. Diesen Ansatz – und die aus der Arbeit in der Kommission gewonnene Erfahrung – werden wir als einen Schwerpunkt in die Arbeit des Sicherheitsrats einbringen.

nung dafür, dass deutsche Außenpolitik aktive Friedenspolitik ist.

## Krisenbewältigung weltweit

Was heißt es für die Ständige Vertretung in New York aber konkret, den deutschen Sitz im Sicherheitsrat auszufüllen? Zunächst werden in der täglichen Arbeit des Sicherheitsrats, dem wesentlichen Organ der globalen Krisenreaktion und -bewältigung, die ganze Spannbreite der regionalen Konflikte behandelt: von A wie Afghanistan bis Z wie Zypern. Er beschäftigt sich mit den Balkan-Konflikten, dem Nahen Osten, Iran und Nordkorea oder mit den vielen afrikanischen Konflikten in Sudan, Kongo, Somalia, Côte d'Ivoire oder Westsahara – um nur einige zu nennen.

Ein regionaler Schwerpunkt der krisengetriebenen Agenda des Sicherheitsrats liegt in Afrika. Gerade in den letzten Monaten – nicht zuletzt unter der britischen und amerikanischen Präsidentschaft des Sicherheitsrats im vergangenen November beziehungsweise Dezember – hat sich der Rat in einer beispielhaften Weise der Entwicklungen in Sudan angenommen. Die Vorbereitung des Referendums zur Frage der Unabhängigkeit Südsudans hat er in großer Einmütigkeit begleitet und durch seine Reise nach Sudan im Oktober 2010 ein starkes Signal der Geschlossenheit der internationalen Gemeinschaft an die Akteure in Sudan gesendet.

Ich erwähne Sudan an dieser Stelle allerdings nicht nur als Beispiel für eine erfolgreiche Arbeit des Sicherheitsrats, sondern auch, weil die mögliche Geburtsstunde eines selbstständigen Südsudans gemäß des Umfassenden Friedensabkommens von 2005 für Juli 2011 vorgesehen ist – genau in dem Monat, in dem Deutschland die Präsidentschaft des Sicherheitsrats innehaben wird.

Für uns bedeutet dies, dass wir uns nun erst recht nicht auf Konflikte vor unserer Haustür beschränken dürfen, sondern stattdessen zu jedem Konflikt auf der Welt unsere Erfahrungen, unsere Ressourcen, aber auch unsere Ideen zur Konfliktlösung einbringen können und müssen. Unser weltumspannendes Netz an Auslandsvertretungen hilft uns dabei, zu einer eigenen, unabhängigen Lageeinschätzung zu kommen. Es ist eine Kernaufgabe der deutschen Außenpolitik, diese Stärken im Sinne einer aktiven Friedenspolitik so einzubringen, dass sie einen Mehrwert für alle Mitgliedstaaten haben.

Für den Erfolg der Arbeit des Sicherheitsrats ist es aus unserer Sicht wichtig, dass er sich nicht nur auf die Reaktion auf konkrete Krisen beschränkt. Er muss, so meinen wir, vorausschauend auch die regionalen und globalen Bedingungen in den Blick nehmen, die zum Ausbruch von Konflikten oder auch zum Rückfall in Konflikte führen.

Deutschland gilt vielen Ländern als ausgleichende Mittelmacht: Stabile und vertrauensvolle Verbindungen zu den verschiedensten Akteuren können uns mitunter helfen, Brücken zu bauen. Wir wollen an die bisherige Tradition der Bundesrepublik anknüpfen und unsere Möglichkeiten als vermittelnde europäische Friedensmacht anbieten.

## Afghanistan-Dossier

Deutschland wird sich daher mit seinem spezifischen Profil in die tägliche Krisenarbeit des Sicherheitsrats einbringen. Darüber hinaus sollen sich auch die Schwerpunkte unserer Außenpolitik in der Arbeit im Sicherheitsrat widerspiegeln, wobei uns drei Aufgaben ganz besonders beschäftigen werden: die uns übertragene Koordinierung des Afghanistan-Dossiers, die Übernahme des Vorsitzes des Al-Qaida/Taliban-Sanktionsausschusses und des Vorsitzes der Arbeitsgruppe zu ›Kinder und bewaffnete Konflikte‹.

Die Übertragung der Federführung für das Afghanistan-Dossier an Deutschland ist nicht nur Ausdruck der Anerkennung des umfassenden deutschen Engagements in Afghanistan. Es ist zugleich eine bedeutende Möglichkeit, unseren dortigen Beitrag im Sicherheitsrat diplomatisch zu flankieren.

Wir wollen auch in New York den Boden bereiten für die von Präsident Hamid Karsai erbetene Afghanistan-Konferenz Ende 2011 in Bonn. Für deren Erfolg wird es auch darauf ankommen, eine Zwischenbilanz des bisherigen Engagements der Vereinten Nationen und der internationalen Anstrengungen in Afghanistan zu ziehen. Letztlich müssen wir die Hilfsmision der Vereinten Nationen in Afghanistan (UNAMA) zur Übernahme weiterer Aufgaben im zivilen Bereich befähigen. Dies wird ein wesentlicher Eckpfeiler sein für die Flankierung der in den kommenden Jahren zu vollziehenden Übergabe der Verantwortung.

Wir wollen in New York den Boden bereiten für die von Präsident Hamid Karsai erbetene Afghanistan-Konferenz Ende 2011 in Bonn.

## Vorsitz im Al-Qaida/Taliban-Sanktionsausschuss

Durch die Übernahme des Vorsitzes des Al-Qaida/Taliban-Sanktionsausschusses können wir darüber hinaus konkrete Beiträge zum politischen Prozess innerhalb Afghanistans leisten. Deshalb – und auch wegen anstehender Entscheidungen europäischer Gerichte zur Umsetzung von Sanktionen des Sicherheitsrats – lohnen sich einige grundsätzliche Überlegungen zum Sanktionsregime.

Die Bekämpfung des Terrorismus ist eine gemeinsame Aufgabe der Staatengemeinschaft, bei der die Vereinten Nationen und der Sicherheitsrat eine bedeutende Rolle spielen: Nur sie können dem notwendigen politischen und rechtlichen Rahmen die erforderliche Legitimität verleihen.

Der Sicherheitsrat unterhält gegenwärtig insgesamt elf Sanktionsregime, für die jeweils Sanktionsausschüsse als Unterorgane des Sicherheitsrats bestehen. Diese Ausschüsse werden in der Regel durch ›Panel of Experts‹ oder ›Monitoring Groups‹ verstärkt. Sitz und Stimme in den Sanktionsausschüssen haben die 15 Mitglieder des Sicherheitsrats.

Die Sanktionsregime, die sich gegen bestimmte Personen, Gruppierungen und Firmen richten, reichen von der Auflistung von Terroristen, die in keinem Verhältnis zu staatlichen Akteuren stehen, über Personen, die in Bürgerkriegen besonders grausam vorgehen, bis hin zu Personen und Firmen, die der (staatlichen) Weiterverbreitung von Massenvernichtungswaffen verdächtigt werden.

Allen Sanktionsregimen gemeinsam ist, dass sie vom Sicherheitsrat im Rahmen seiner (Haupt-)Verantwortung für die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit nach Kapitel VII UN-Charta beschlossen wurden. Nach Artikel 24 Absatz 1 UN-Charta handelt der Sicherheitsrat als Organ im Namen aller 192 UN-Mitgliedstaaten; seine Beschlüsse sind, wenn sie nach Kapitel VII UN-Charta getroffen werden, für alle UN-Mitgliedstaaten bindend, und gehen allen anderen Verpflichtungen dieser Staaten vor (Artikel 103 UN-Charta).

Aus meiner Sicht wird es bei der Übernahme des Vorsitzes des Al-Qaida/Taliban-Sanktionsausschusses durch Deutschland auf dreierlei ankommen:

1. Es muss sichergestellt werden, dass die Sanktionen effizient und wirksam durchgesetzt werden, damit sie ihr Kernziel, terroristische Anschläge zu verhindern, erreichen;

2. Sanktionen sollten so ausgestaltet sein, dass sie unseren Vorstellungen von Rechtsstaatlichkeit entsprechen. Dies ist nicht nur wegen der möglichen Folgen europäischer Rechtsprechung wichtig, sondern auch, weil unsere Glaubwürdigkeit vor allem im Bereich des Menschenrechtsschutzes für unsere Auseinandersetzung mit dem Terrorismus und mit autoritären Regimen von elementarer Bedeutung ist. Die

## Sanktionen als Prävention

Allen Sanktionsregimen gemeinsam ist, dass die im Rahmen der einzelnen Regime getroffenen Maßnahmen ›präventiven‹ Charakter haben. Ihr Ziel ist die Wahrung oder die Wiederherstellung des Friedens oder der internationalen Sicherheit. Insbesondere sollen die getroffenen Maßnahmen keine ›Bestrafung‹ darstellen. Die strafrechtliche Verfolgung von Einzelpersonen kann zwar durch ein Sanktionsregime indirekt befördert werden, indem etwa Reisebeschränkungen die Festnahme durch zuständigen Stellen erleichtern; sie ist aber nicht Gegenstand oder direktes Ziel der Sanktionen. Es handelt sich bei allen Regimen um zielgerichtete Sanktionen, die nicht einen Staat und dessen Bevölkerung insgesamt treffen, sondern die Auswirkungen auf Unbeteiligte so gering wie möglich halten sollen.

Der Sicherheitsrat hat nach Kapitel VII UN-Charta sehr weitgehende Befugnisse, die bis zur Ergreifung beziehungsweise Autorisierung militärischer Maßnahmen gegen einen Staat gehen können.

Ein Staat, gegen den Maßnahmen des Sicherheitsrats nach Kapitel VII verhängt werden sollen, hat nur eingeschränkte Möglichkeiten, gehört zu werden. Er hat nach der UN-Charta lediglich das Recht, seinen Standpunkt dem Sicherheitsrat vorzutragen. Sich gegen Maßnahmen zu wehren, insbesondere ein Gericht (auch den Internationalen Gerichtshof) anzurufen, ist ihm nicht möglich.

Vorbildfunktion unseres Handelns darf gerade am Amtssitz der Vereinten Nationen in New York nicht unterschätzt werden.

3. Durch die Aufnahme von Taliban-Kämpfern auf die Liste beziehungsweise ihre Streichung von der Liste kann ein entscheidender Beitrag zum angestrebten innerafghanischen Versöhnungsprozess geleistet werden. Allerdings wird dies nicht allein Deutschland entscheiden können, sondern muss im Kreis der Fünfzehn abgestimmt werden. Hier sehe ich durchaus noch einige Widerstände, die es zu überwinden gilt.

## Schutz von Kindern in bewaffneten Konflikten

Zu den bedrückendsten und beschämendsten Tatsachen der etwa 20 bewaffneten Konflikte und Kriege auf der Welt gehört zweifellos, dass mehr als eine Milliarde Kinder von ihnen betroffen sind und schätzungsweise über 250 000 als Kindersoldaten rekrutiert wurden.

Der Schutz von Kindern weltweit ist integraler Bestandteil der Politik der Bundesregierung. Das Auswärtige Amt unterstützt gegenwärtig unter anderem in Burundi, Ruanda und Sudan Programme zur Demobilisierung, Entwaffnung und Wiedereingliederung ehemaliger Kämpfer und legt einen besonderen Schwerpunkt auf ehemalige Kindersoldaten.

Die Bundesregierung hat unmittelbar nach Amtsübernahme mehr internationale Verbindlichkeit beim Kinderschutz gefordert. Sie setzt sich nachdrücklich für das – im Koalitionsvertrag festgeschriebene – Ziel einer Ächtung und eines internationalen Verbots des

Durch die Übernahme des Vorsitzes des Al-Qaida/Taliban-Sanktionsausschusses können wir konkrete Beiträge zum politischen Prozess innerhalb Afghanistans leisten.

## Rechtsschutz im Sanktionsregime

Der Sicherheitsrat hat erkannt, dass seine Sanktionsregime nicht nur vor rechtlichen Herausforderungen stehen (insbesondere durch die Gerichte), sondern auch zu Ungerechtigkeiten führen können. Dies hat sich insbesondere beim Sanktionsregime gegen Al Qaida und die Taliban gezeigt, auf dessen ›Terrorliste‹ viele Personen aus zum Teil nicht (mehr) nachvollziehbaren Gründen aufgeführt sind. Dass die Diskussion seit einigen Jahren insbesondere im Zusammenhang mit diesem Regime geführt wird, ergibt sich auch aus der Tatsache, dass ein Bezug zu einem staatlichen Akteur nicht (bei Taliban: nicht mehr) besteht. Nicht ein Staat soll zur Änderung seines Verhaltens (etwa Nichtverbreitung) angehalten werden, sondern ein Individuum, das in keiner Beziehung zu einem Staat steht, für den ein Staat sich im Zweifel auch nicht einsetzen würde.

Der Sicherheitsrat hat sich daher in einer Reihe von Resolutionen mit der Schaffung beziehungsweise Verbesserung ›klarer und fairer Verfahren‹ befasst und diese auf den Weg gebracht. Am stärksten ausgeprägt ist dieses Bemühen bei dem Sanktionsregime gegen Al Qaida und die Taliban: Dort ist seit Dezember 2009 eine Ombudsperson tätig, an die sich auf der Liste befindliche Personen wenden können, wenn sie meinen, zu Unrecht auf der Liste zu stehen. Für die übrigen Sanktionsregime gibt es seit Dezember 2006 den ›Focal Point De-listing‹ im UN-Sekretariat, dessen Befugnisse jedoch begrenzter sind als die der Ombudsperson.

Einsatzes von Kindersoldaten ein. Wir wollen daher unsere Zeit im Sicherheitsrat nutzen, um zu Fortschritten beim Schutz von Kindern in bewaffneten Konflikten zu kommen. Es ist ein großer Vertrauensbeweis, dass die Mitglieder des Sicherheitsrats Deutschland den Vorsitz der Arbeitsgruppe Kinder und bewaffnete Konflikte übertragen haben.

Diese Arbeitsgruppe wurde durch Resolution 1612 (2005) zur Umsetzung des ›Monitoring and Reporting‹-Mechanismus eingerichtet und befasst sich mit spezifischen Länderberichten, die in der Regel von der Sonderbeauftragten des Generalsekretärs für Kinder und bewaffnete Konflikte, Radhika Coomaraswamy (Sri Lanka) erstellt werden. Der Generalsekretär benennt darüber hinaus in seinem jährlichen Bericht zum Thema Kinder und bewaffnete Konflikte staatliche und nichtstaatliche Konfliktparteien, die Kindersoldaten rekrutieren oder einsetzen, Kinder töten, verstümmeln oder sexuelle Gewalt an Kindern verüben.

Dieses ›naming and shaming‹ ist ein maßgebliches, und besonders wirksames, Instrument der Arbeit der Sonderbeauftragten und der Arbeitsgruppe: Mit den gelisteten Konfliktparteien sollen Aktionsprogramme erarbeitet werden. Momentan sind es 58 Konfliktparteien in 13 Ländern. Werden diese Programme erfolgreich durchgeführt, wird die jeweilige Konfliktpartei von der Liste gestrichen (›de-listing‹). Dies hat bisher in vielen Fällen funktioniert und zur Demobilisierung von Tausenden von Kindersoldaten geführt.

Der Sicherheitsrat hat darüber hinaus wiederholt seine Bereitschaft bekundet, gegen dauerhaft unkooperative Konfliktparteien beziehungsweise deren An-

führer gezielte Sanktionen zu verhängen. Dies ist bisher nur in Einzelfällen geschehen. Aus unserer Sicht sollte dieser Ansatz konsequenter verfolgt werden und beispielsweise durch eine engere Anbindung an die bereits bestehenden Sanktionsausschüsse untermauert werden.

## Zentrale Herausforderung: nukleare Nichtverbreitung

Selbstverständlich werden auch Fragen der Nichtverbreitung und Abrüstung als Kernanliegen der deutschen Außenpolitik eine wesentliche Rolle während unserer Mitgliedschaft im Sicherheitsrat spielen: Eine funktionierende Nichtverbreitung ist im Interesse jedes einzelnen Mitgliedstaats. Aber viele Staaten sind nur dann zu weiteren Anstrengungen bei der Nichtverbreitung bereit, wenn es auch bei der Abrüstung vorangeht. Wir wünschen uns die Vision einer nuklearwaffenfreien Welt als globales Leitmotiv.

Durch das Verhalten von Staaten wie Nordkorea oder Iran droht allerdings eine schleichende Aushöhlung des Nichtverbreitungsregimes, die mittelfristig in den betroffenen Regionen zu neuen atomaren Rüstungswettläufen führen kann. Das wäre ein Verlust von Sicherheit für uns alle. Die Probleme bei der Nichtverbreitung der letzten Jahre – auch und gerade die Gefahr der Weitergabe an nichtstaatliche Akteure – zeigen, dass die internationalen Instrumente noch nicht stark genug sind.

Wir müssen die Einhaltung der internationalen Vereinbarungen und Standards verbessern. Und wir müssen auf Vertragsverletzungen entschiedener als bisher reagieren können. Für Fälle von Vertragsrückzug oder Vertragsverstößen müssen wir einheitliche und allgemein gültige Regeln schaffen und auch durchsetzen können. Der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen sollte hier aus unserer Sicht mehr Verantwortung übernehmen.

Wir unterstützen daher die Bemühungen, die Sechsparteien-Gespräche zur Lösung der nordkoreanischen Nuklearkrise wieder in Gang zu bringen, allerdings ohne dass wir damit eine Aufwertung des aggressiven Verhaltens der nordkoreanischen Führung verbunden sehen wollen. Und wir engagieren uns im Rahmen der ›E3+3‹ (Deutschland, Frankreich und Großbritannien sowie China, Russland und die USA) für eine Lösung des iranischen Nuklearproblems. In den jeweiligen Sanktionsausschüssen zu Iran und Nordkorea wird Deutschland ebenfalls aktiv mitarbeiten und Verantwortung übernehmen.

## Klimawandel und internationale Sicherheit

Die vom Klimawandel besonders betroffenen Staaten der ›Allianz der kleinen Inselstaaten‹ – es sind über 40 – haben den Sicherheitsrat in einem gemeinsamen

Die Probleme bei der Nichtverbreitung der letzten Jahre zeigen, dass die internationalen Instrumente noch nicht stark genug sind.

Schreiben im Frühjahr 2010 aufgefordert, das Thema Klima auf die Tagesordnung zu setzen. Das erstaunt auf den ersten Blick, gilt Klimapolitik doch nicht als klassische Domäne des Sicherheitsrats.

Wenn man sich allerdings die Situation dieser Inselstaaten genauer anschaut, wird schnell klar, warum es sich hier um ein Thema von Frieden und Sicherheit handelt und warum der Sicherheitsrat sich diesem annehmen sollte. Schon jetzt führen die Auswirkungen des Klimawandels zu Nahrungsmittelkrisen und Trinkwasserknappheit auf den Inselstaaten des Pazifiks und anderswo. Unter anderem in süd-pazifischen Staaten kam es bereits zu Verteilungskämpfen und Vertreibungen. Diese Länder sind von der existenziellen Sorge getrieben, dass ein weiterer deutlicher Anstieg des Meeresspiegels das Ende mancher Staaten bedeuten werde.

Offenkundig ist, dass Konflikte um knapper werdendes Land und um knapper werdende Ressourcen und in der Folge eine steigende Anzahl von Vertriebenen und Flüchtlingen eine Bedrohung des Weltfriedens darstellen würden.

Durch unsere Vorreiterrolle in vielen Fragen des internationalen Klimaschutzes sehen wir uns als geeigneten Partner, um dieses Thema im Sicherheitsrat anzusprechen. Es zeigt sich einmal mehr, dass wir ein umfassendes Verständnis von Sicherheitspolitik brauchen: Allein mit dem klassischen Instrumentarium würden wir den heutigen globalen Problemen und Herausforderungen nicht gerecht werden können.

## Aktuelle Zusammensetzung des Sicherheitsrats und Reformperspektiven

Bei Amtsantritt neuer Mitglieder des Sicherheitsrats beschäftigen sich viele Beobachter gerne mit der Frage der regionalen Zusammensetzung und den Aussichten auf eine Reform. Aus unserer Sicht spiegelt die Zusammensetzung des Sicherheitsrats grundsätzlich die geopolitischen Realitäten von 1945 wider – und nicht die heutigen. Afrika, Lateinamerika und Asien sind ebensowenig mit ständigen Sitzen vertreten wie zwei der drei größten Beitragszahler, nämlich Japan und Deutschland. Der Sicherheitsrat steht im Zentrum aller Bemühungen zur Wahrung des Weltfriedens. Wir können kein Interesse daran haben, dass er an Bedeutung und Zustimmung verliert und sollten ihn daher an die politische Gewichtung der heutigen Welt anpassen. Wir sollten vermeiden, dass es zu einer Asymmetrie in der Global Governance kommt: hier neue dynamische Gruppenformate wie die G-20 – dort statische Verhältnisse des institutionellen Multilateralismus der UN. Es wäre daher auch falsch, unsere Forderung nach einer Reform des Sicherheitsrats allein auf den Wunsch nach mehr Verantwortung für Deutschland zu reduzieren.

Seit dem 1. Januar 2011 sitzen – abgesehen von den fünf ständigen Mitgliedern (China, Frankreich,

Großbritannien, Russland und die USA) – weitere bedeutende Länder am Tisch: Neben Deutschland sind dies Brasilien, Indien, Südafrika und Nigeria, die allesamt aufgrund ihres regionalen Schwergewichts ebenfalls als Kandidaten für einen Sitz in einem reformierten Sicherheitsrat gelten. Die Weltgemeinschaft beobachtet bereits sehr aufmerksam, wie diese Zusammensetzung sich auf die Arbeit und Ausstrahlung des Rates auswirken wird. Und die Erwartung ist keineswegs, dass die Arbeit einfacher wird. Vielmehr werden die regionalen Schwergewichte ihre jeweiligen Positionen und Interessen durchaus mit Nachdruck einbringen.

Zugleich beobachten wir, dass sich das Verhältnis zwischen Washington und Beijing auch zu einem wichtigen Faktor in der Arbeit des Rates entwickelt. China tritt nicht mehr mit der Zurückhaltung vergangener Tage auf: Es hat keine Scheu, im Zweifel durch ein klares ›Nein‹ seine Interessen durchzusetzen. Und die USA sind immer öfter gefordert, mit China aktiv Einvernehmen zu bestimmten Dossiers herzustellen.

## Europafreundliche Ausübung des Sitzes

Dies und die künftige Zusammensetzung des Sicherheitsrats werden eine Herausforderung im mehrfachen Hinsicht sein: Neben den ständigen Mitgliedern mit dem ihnen eigenen ›Klassenbewusstsein‹ bringen die neuen nichtständigen Mitglieder beträchtliches politisches Gewicht mit ein. Dieses Gewicht könnte sich auch in bestimmten Konstellationen verstärken: etwa bei Brasilien, Russland, Indien, China und neuerdings Südafrika als BRICS-Staaten; Indien, Brasilien und Südafrika als drei starke Staaten des ›globalen Südens‹; Deutschland mit zwei weiteren Mitgliedern (Brasilien und Indien) der so genannten G-4 als Motoren einer Sicherheitsratsreform und Deutschland mit drei weiteren Mitgliedern der Europäischen Union als Stimme Europas.

Unsere europäischen Partner rechnen – wie ich finde zu Recht – mit einer besonders europafreundlichen Politik. Es ist für uns ganz selbstverständlich, dass wir uns mit ihnen auf das Engste abstimmen werden: Wir wollen die EU-Delegation stärken, die Abstimmung innerhalb der europäischen Mitglieder des Sicherheitsrats intensivieren und die Rückkopplung zu den übrigen Mitgliedstaaten der EU inhaltlich ausbauen.

Von Deutschland wird allerdings auch erwartet, eine moderierende Rolle zwischen den fünf ständigen Mitgliedern und dem erstarkten Lager des Südens zu spielen. Hier wird es darauf ankommen, im Arbeitsalltag eine aktive und eigenständige Politik zu betreiben. Erst dadurch werden wir in der konkreten Arbeit zu einem gesuchten Ansprechpartner und können dann Einfluss nehmen.

Die USA sind immer öfter gefordert, mit China aktiv Einvernehmen zu bestimmten Dossiers herzustellen.

Unsere europäischen Partner rechnen mit einer besonders europafreundlichen Politik.

# Südsudan: neuer Staat, große Herausforderungen

Die internationale Gemeinschaft muss in Nord- und Südsudan engagiert bleiben

Martin Pabst



**Dr. phil.**

**Martin Pabst**, geb. 1959, beschäftigt sich als selbstständiger Politikwissenschaftler im Büro Forschung & Politikberatung, München, schwerpunktmäßig mit Problemen Afrikas. Im August/September 2010 studierte er vor Ort die Entwicklungen in Nord- und Südsudan.

Als der ›Anglo-ägyptische Sudan‹ am 1. Januar 1956 in die Unabhängigkeit entlassen wurde, war der Optimismus groß. Die Briten hatten eine effektive Verwaltung und Armee aufgebaut, das Land verfügte im Zentrum über eine Universität, eine Technische Hochschule und ein Netz an Schulen, wenngleich die übergroße Mehrheit der Bevölkerung nicht lesen und schreiben konnte. Erfolgreiche Bewässerungsprojekte, wie der Gesira-Baumwollanbau, waren ausbaufähig, die Handelsbilanz war positiv. Die neuen Führer gelobten, so schnell wie möglich die unterentwickelten Regionen auf das Niveau des Zentrums heranzuführen. Ethnische, kulturelle und religiöse Unterschiede sollten in der neuen Nation keine Rolle spielen. Namhafte Beobachter sahen damals eine afrikanische Führungsmacht heranwachsen, einen Motor des Fortschritts und ein Vorbild an Multikulturalität.

55 Jahre später ist die Bilanz ernüchternd. Das Land hat sein Potenzial nicht genutzt. Revolutionen und Putsche erschütterten den Staat, jahrzehntelange Bürgerkriege im Süden (1955–1972, 1983–2005) brachten nicht nur unermessliches Leid, sondern zerstörten auch die Infrastruktur und belasteten Wirtschaft und Finanzen. Im Norden wie im Süden entfallen heute mehr als ein Viertel der Staatsausgaben auf Militär und Sicherheit.

London und Kairo hatten die Südsudanesen nicht gefragt, ob sie einem Einheitsstaat angehören wollten. Khartum hielt seine Entwicklungsversprechungen nicht ein, weder im Süden noch an der nordsudanesischen Peripherie. Immer wieder versuchten die Machthaber, dem heterogenen Land eine einheitliche Identität aufzuzwingen, zunächst unter arabisch-nationalistischen, später unter arabisch-sozialistischen, schließlich unter arabisch-islamistischen Vorzeichen. Dagegen rebellierten insbesondere die christlichen beziehungsweise animistischen, schwarzafrikanischen Südsudanesen. Lange kämpften sie für eine Autonomie und unter dem im Juli 2005 tödlich verunglückten John Garang für einen grundlegend reformierten ›Neuen Sudan‹.

Das von den Vereinten Nationen und anderen außenstehenden Akteuren unterstützte und als Garanten mitunterzeichnete ›Umfassende Friedensabkommen‹ von 2005 versuchte, den Bürgerkrieg mit über zwei Millionen Toten zu überwinden und eine gerechte Ordnung zu errichten. Beide Parteien verpflichteten sich, die Einheit des Landes als Priorität zu betrachten und Unterschiede in der Entwicklung und Ressourcenverteilung auszugleichen. Doch wurde den Südsudanesen auch ermöglicht, dem Norden die rote Karte zu zeigen: Nach einer sechsjährigen Übergangsfrist durften sie in einem Selbstbestimmungsreferendum zwischen Einheit und Trennung wählen.

Erschreckt nimmt man nun in Nordsudan und im Ausland zur Kenntnis, dass sich fast 99 Prozent der Südsu-

danesen für einen eigenen Staat entschieden haben. Hierfür gab es gute Gründe. So war Khartum 2005 nicht bereit, in Nordsudan auf die Scharia zu verzichten. Auch hat die von der Nationalen Kongresspartei dominierte Übergangsregierung weder die versprochene landesweite Entwicklung noch eine wirkliche Demokratisierung eingeleitet. Die meisten südsudanesischen Politiker betrachteten die im Jahr 2005 gewährte Autonomie als Vorstufe für volle Staatlichkeit. Das gegenseitige Vertrauen ist minimal, und weder im Norden noch im Süden gab es eine politische Vision für einen ›Neuen Sudan‹. Angesichts der Verletzungen und Enttäuschungen der Vergangenheit ist es nicht verwunderlich, dass der eigene Staat zum Fixpunkt aller südsudanesischen Hoffnungen wurde.

Die Abstimmung war frei und fair, weswegen dem neuen Staat die Anerkennung nicht zu versagen ist. Nach Jahrzehnten der Marginalisierung und Gewalt haben die Südsudanesen das in der internationalen Politik nur selten zugestandene Sezessionsrecht grundsätzlich verdient. Jeder Selbstbestimmungsfall ist freilich anders. Ein völkerrechtlicher Freibrief für andere ist die Loslösung Südsudans nicht – möglicherweise wird sie Sezessionsbestrebungen in einem Kontinent mit fremdbestimmten Grenzen aber anfachen.

Nun ist die internationale Gemeinschaft aufgefordert, eine friedliche Scheidung zu unterstützen. Bis zur Staatsgründung im Juli 2011 müssen beide Parteien wichtige Fragen klären: Staatsbürgerschaft, Minderheitenrechte, Bewegungsfreiheit, die Aufteilung staatlicher Vermögenswerte und Schulden, internationale Verträge, den genauen Verlauf der Grenze, die Beteiligung an wirtschaftlichen Ressourcen. Oberstes Ziel müssen gutnachbarliche Beziehungen sein, ansonsten droht der Ausbruch eines neuen Krieges wie 1998 zwischen Äthiopien und Eritrea. Wünschenswert wäre die Schaffung einer entmilitarisierten Pufferzone und Entsendung einer Folgemission für die UN-Mission in Sudan (UNMIS).

Tatkräftig muss dem neuen Staat Südsudan bei der Bewältigung seiner immensen Herausforderungen geholfen werden: gute Regierungsführung, Rechtsstaatlichkeit, Pluralismus, entwicklungsorientierter Einsatz der Öleinnahmen, Fachkräfteschulung, Kampf gegen die erschreckende Armut und Unterentwicklung.

Die internationale Gemeinschaft muss aber auch den Norden im Blick behalten, wo nicht nur Darfur auf dem Spiel steht. Denn der Verlust des Südens und großer Teile der Ölvorkommen erschüttert das Land und wird den Kampf um die Macht anheizen. Wenn in Nordsudan keine gerechte politische und wirtschaftliche Ordnung ausgehandelt wird, droht sich dort die Geschichte zu wiederholen: langjährige Bürgerkriege, fortschreitende Destabilisierung und territoriale Desintegration.

# Verbot von Streumunition

## Das Übereinkommen über Streumunition stärkt das humanitäre Völkerrecht

Jana Hertwig

**Am 1. August 2010 ist das Übereinkommen über Streumunition in Kraft getreten. Damit gelangte der im Februar 2007 außerhalb der Vereinten Nationen begonnene Verhandlungsprozess zu einem erfolgreichen Abschluss. Mit dem umfassenden Verbotstatbestand, dem weiten Opferbegriff und seiner sofortigen Geltung stärkt das Übereinkommen das humanitäre Völkerrecht.**

Als konventionelles, militärisch effektives Mittel zur Bekämpfung von Flächenzielen zählt Streumunition zu den am meisten verwendeten Luftabwurfaffen. In den vergangenen zwei Jahrzehnten wurde Streumunition in Afghanistan, Georgien, Irak, Israel, Kosovo, Kuwait und Libanon verwendet.<sup>1</sup> Der Einsatz von Streumunition ist im Vergleich zum Einsatz anderer Munitionsarten mit einer besonders hohen Blindgängerrate verbunden.<sup>2</sup> Zudem fehlen genaue Angaben über Anzahl und Lage eingesetzter Streumunition, welche explosionsbereit im Zielgebiet verbleibt. Diese Blindgänger können jederzeit Menschen töten oder schwer verletzen, sollten sie die Munition berühren oder deren Lage verändern. In dieser Hinsicht ist die Wirkung von Streumunition vergleichbar mit derjenigen von Landminen. Diese sind darauf ausgerichtet zu explodieren, sobald sich ihr eine Person (Anti-Personen-Mine) oder ein Fahrzeug (Anti-Fahrzeug-Mine) nähert oder mit ihr in Kontakt gerät. Gefährdet ist vor allem die Zivilbevölkerung, die sich nach Beendigung eines Konflikts wieder der Landwirtschaft widmet und auf ihren Feldern nicht explodierte Streumunition findet. Kinder halten Streumunition oftmals für Spielzeug.

### Der Verhandlungsprozess

Bereits in den sechziger und siebziger Jahren haben sich humanitäre Organisationen mit dem Einsatz von Streumunition befasst. Doch erst der verstärkte Einsatz in den vergangenen Jahren, insbesondere die massiven Folgen des Beschusses von Wohngebieten in Libanon und Israel im Sommer 2006, führten dazu, dass intensiver über Streumunition diskutiert wurde – auch unter den Staaten. Seither werden die Verhandlungen über ein Verbot von Streumunition in zwei Foren geführt: innerhalb der Vereinten Nationen im Rahmen des Waffenübereinkommens und außerhalb der UN im Rahmen des so genannten Oslo-Prozesses. Die Geschwindigkeiten beider Verhandlungsstränge weichen indes stark voneinander ab.

Den Vertragsstaaten des Waffenübereinkommens<sup>3</sup> gelang es am Ende der 3. Überprüfungs-konferenz zum Waffenübereinkommen und seiner Protokolle, welche vom 7. bis zum 17. November 2006 in Genf stattfand, sich darauf zu einigen, das Mandat zur Einsetzung einer Gruppe von Regierungsexperten zu erteilen. Diese Gruppe sollte über die Anwendung und Durchsetzung des humanitären Völkerrechts in Bezug auf Streumunition beraten.<sup>4</sup> Nach mehreren Treffen legte die Gruppe zuletzt im September 2010 einen überarbeiteten Entwurf für ein weiteres Protokoll zum UN-Waffenübereinkommen vor.<sup>5</sup> Die Verhandlungen zwischen den Staaten über dieses Protokoll verliefen bislang jedoch schleppend, was vornehmlich mit der ablehnenden Haltung einiger wichtiger Staaten zusammenhängt. So sind China, Israel, Russland und die USA, die über die größten Mengen an Streumunition verfügen, angesichts der hohen Kosten für deren Vernichtung nicht bereit und/oder in der Lage, ohne Weiteres auf Streumunition zu verzichten.

Da die Diskussionen über die Einsetzung des Expertengremiums während der 3. Überprüfungs-konferenz äußerst kontrovers verliefen<sup>6</sup> und die Mehrzahl der teilnehmenden Staaten und nichtstaatlichen Organisationen (NGOs) mit Umfang und Qualität der Beschlüsse zu Streumunition nicht zufrieden waren, kündigte der norwegische Außenminister am Ende der Konferenz eine parallele Initiative an. Er lud – außerhalb der Genfer Verhandlungen zum Waffenübereinkommen – für Ende Februar 2007 zu ersten Verhandlungen nach Oslo ein. Ziel war, zu ei-



**Dr. iur.**

**Jana Hertwig, LL. M. (Eur. Integration),** geb. 1975, ist Wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Friedenssicherungsrecht und Humanitäres Völkerrecht der Ruhr-Universität Bochum. Sie hat als Beobachterin an den Staatenverhandlungen zum Übereinkommen über Streumunition 2007 in Wien und 2008 in Dublin teilgenommen.

<sup>1</sup> Nähere Informationen bei »Cluster Munition Coalition«, <http://www.stopclustermunitions.org>

<sup>2</sup> Siehe Handicap International Deutschland, <http://www.streubomben.de>

<sup>3</sup> Übereinkommen über das Verbot oder die Beschränkung des Einsatzes bestimmter konventioneller Waffen, die übermäßige Leiden verursachen oder unterschiedslos wirken können, 10.10.1980, Bundesgesetzblatt (BGBl.) 1992 II, S. 959ff.

<sup>4</sup> CCW, Third Review Conference of the States Parties, Final Document, Part II, Declaration, UN Doc. CCW/CONF.III/11 (Part II.) v. 17.11.2006, S. 6.

<sup>5</sup> UN Doc. CCW/GGE/2010-II/WP.2 v. 6.9.2010.

<sup>6</sup> Näher dazu: Hans Günter Brauch, UN-Waffenübereinkommen: 3. Überprüfungs-konferenz 2006, Vereinte Nationen (VN), 2/2007, S. 71–73; Detlev Justen, Streumunition im Visier des Völkerrechts. Die politischen Prozesse zum Erreichen eines Abkommens zu Streumunition, SWP-Aktuell 51, Oktober 2007, S. 2.

nem neuen Abkommen zu gelangen, das den bislang unzureichenden Schutz der Zivilbevölkerung angemessen zu gewährleisten vermag. Zudem wollte man damit der Verzögerungstaktik der großen Besitzerstaaten entgegenzutreten.

Im Rahmen des im Februar 2007 begonnenen ›Oslo-Prozesses‹ haben Folgekonferenzen in Lima, Wien, Wellington und Dublin stattgefunden.<sup>7</sup> China, Israel, Russland<sup>8</sup> und die USA haben an diesen Beratungen nicht teilgenommen. Die intensivste Verhandlungsphase fand während der zweiwöchigen Diplomatischen Konferenz in Dublin vom 19. bis 30. Mai 2008 statt. Dort einigten sich die Staatenvertreter auf die Textvorlage für das Übereinkommen über Streumunition<sup>9</sup> (Convention on Cluster Munitions – CCM). Am 3. und 4. Dezember 2008 unterzeichneten in Oslo 94 Staaten, darunter Deutschland, das Übereinkommen über Streumunition. Am 1. August 2010, sechs Monate nach Hinterlegung der 30. Ratifikationsurkunde, trat das Übereinkommen in Kraft.<sup>10</sup> Bis Ende Januar 2011 hatten es 108 Staaten unterzeichnet und 50 Staaten ratifiziert.<sup>11</sup> Deutschland gehört zu den 30 Staaten, die das Übereinkommen durch ihre zügige Ratifizierung haben in Kraft treten lassen.

## Wesentliche Regelungen

Als Orientierung für das Übereinkommen über Streumunition diene von Beginn an das im Jahr 1999 in Kraft getretene Abkommen über das Verbot von Anti-Personen-Minen (Convention on the Prohibition of Anti-Personnel Mines), auch Ottawa-Konvention genannt.<sup>12</sup> Das Übereinkommen über Streumunition ähnelt deshalb im Hinblick auf Aufbau, Inhalt und Systematik in weiten Teilen der Ottawa-Konvention.

### Verbotstatbestand

Das Übereinkommen enthält in Artikel 1 Absatz 1 einen umfassenden Verbotstatbestand. Die Vertragsstaaten verpflichten sich darin, »unter keinen Umständen jemals Streumunition einzusetzen, zu entwickeln, herzustellen, auf andere Weise zu erwerben, zu lagern, zurückzubehalten oder an irgendjemanden unmittelbar oder mittelbar weiterzugeben« oder jemanden bei den genannten Handlungen zu unterstützen. Positiv zu bewerten ist, dass das Übereinkommen keine Übergangsregeln beinhaltet, das heißt alle Verpflichtungen gelten ab Inkrafttreten des Übereinkommens. Damit ist die sofortige und voraussetzungslose Umsetzung gewährleistet.

### Definition von Streumunition

Welche Definition von Streumunition dem Übereinkommen zugrunde liegt, ergibt sich aus Artikel 2 Ziffer 2 Satz 1. Danach ist Streumunition konventionelle Munition, die dazu bestimmt ist, explosive Submunitionen mit jeweils weniger als 20 Kilogramm Gewicht zu verstreuen oder freizugeben. Als explosive

Submunition wird konventionelle Munition bezeichnet, die zur Erfüllung ihres Zweckes durch Streumunition verstreut oder freigegeben wird und dazu bestimmt ist, durch Auslösung einer Sprengladung vor, bei oder nach dem Aufschlag zur Wirkung zu gelangen (Artikel 2 Ziffer 3). Das Übereinkommen bezieht sich auf alle bislang zum Einsatz gekommenen Streumunitionstypen. Allerdings nimmt es eine bestimmte konventionelle Munitionsart vom Regelungsgehalt aus: die so genannte Zielpunktmunition. Es werden fünf Merkmale aufgeführt, bei deren Vorliegen es sich nicht um Streumunition im Sinne des Übereinkommens handelt.<sup>13</sup>

### Vernichtung und Räumung

Ferner enthält das Übereinkommen in den Artikeln 3 und 4 umfassende Regelungen zur Vernichtung von Lagerbeständen sowie zur Räumung und Vernichtung von Munitionsrückständen in kontaminierten Gebieten. Streumunition ist spätestens acht Jahre, nachdem das Übereinkommen für den betreffenden Vertragsstaat in Kraft getreten ist, in Übereinstimmung mit den geltenden internationalen Normen zum Schutz der Gesundheit und der Umwelt zu vernichten (Artikel 3 Absatz 2). Die Frist zur Vernichtung kann auf entsprechenden Antrag des ersuchenden Vertragsstaats um vier Jahre und bei Vorliegen von außergewöhnlichen Umständen – die allerdings nicht näher definiert werden – um weitere vier Jahre verlängert werden (Artikel 3 Absatz 3). Munitionsrückstände in kontaminierten Gebieten sind innerhalb von zehn Jahren zu räumen und zu vernichten (Artikel 4 Absatz 1 lit. a)). Sieht sich ein Vertragsstaat nicht in der Lage, diese Frist einzuhalten, kann er auch hier um Verlängerung – allerdings einmalig um weitere fünf Jahre – ersuchen (Artikel 4 Absatz 5). Damit schreibt das Übereinkommen einen straffen Vernichtungsprozess für die Munition vor, der wenig Raum für Ausnahmen lässt.

### Opferhilfe

In welcher Weise Opfern von Streumunition Hilfe und Unterstützung zu gewähren ist, folgt aus Artikel 5, der aus humanitärer Sicht die wichtigste Norm im Übereinkommen ist. Danach leistet jeder Vertragsstaat Streumunitionsopfern in Gebieten unter seiner Hoheitsgewalt oder Kontrolle in angemessener Weise Hilfe. Diese umfasst medizinische Versorgung, Rehabilitation und psychologische Unterstützung, die Alter und Geschlecht des Opfers berücksichtigt. Zudem ist für ihre soziale und wirtschaftliche Eingliederung zu sorgen sowie zuverlässige einschlägige Daten zu Streumunitionsopfern zu sammeln. Als Streumunitionsopfer gelten gemäß Artikel 2 Ziffer 1 »alle Personen, die durch den Einsatz von Streumunition getötet worden sind oder körperliche oder psychische Verletzungen, wirtschaftlichen Schaden, gesellschaftliche Ausgrenzung oder eine erhebliche Beeinträchtigung

Deutschland gehört zu den 30 Staaten, die das Übereinkommen über Streumunition durch ihre zügige Ratifizierung haben in Kraft treten lassen.

Streumunition ist konventionelle Munition, die dazu bestimmt ist, explosive Submunitionen mit jeweils weniger als 20 Kilogramm Gewicht zu verstreuen oder freizugeben.

gung der Verwirklichung ihrer Rechte erlitten haben.« Die verhandelnden Staaten haben sich hierbei auf einen breiten Opferbegriff geeinigt und sowohl die unmittelbar von Streumunition betroffenen Personen als auch ihre Familien und Gemeinschaften in die Opferdefinition und damit in die Hilfe und Unterstützung einbezogen. Dies wurde allgemein als ein positives Signal des ›Oslo-Prozesses‹ angesehen.

## Kooperation

Des Weiteren gewährt das Übereinkommen über Streumunition den Vertragsstaaten einen Rahmen für die internationale Zusammenarbeit, und zwar gemäß Artikel 6 in dreifacher Hinsicht: bei der Räumung von Streumunitionsrückständen in kontaminierten Gebieten (Absatz 4), bei der Vernichtung von Streumunition (Absatz 5) sowie bei der Hilfe für und Unterstützung von Streumunitionsoffer(n) (Absatz 7). Ein Vertragsstaat kann Unterstützung unter anderem über das System der Vereinten Nationen, über internationale, regionale oder nationale Organisationen oder Einrichtungen, über nichtstaatliche Organisationen oder Einrichtungen sowie auf bilateraler Grundlage leisten (Artikel 6 Absatz 2 Satz 2).

## Überprüfungsmechanismen

Das Übereinkommen sieht zwei verschiedene Mechanismen zur Überprüfung der Einhaltung des Übereinkommens vor: Transparenz (Artikel 7) und Konsultation (Artikel 8).

Jeder Vertragsstaat hat dem UN-Generalsekretär gemäß Artikel 7 Absatz 1 spätestens 180 Tage nach Inkrafttreten des Übereinkommens Bericht zu erstatten über den Stand der Verpflichtungen aus dem Übereinkommen (wie innerstaatliche Durchführungsmaßnahmen, Art und Menge der Streumunition, Stand der Vernichtung, Opferhilfe). Diese erste Frist endete am 31. Dezember 2010. In welcher Weise die Vertragsstaaten dieser Verpflichtung nachgekommen sind, kann noch nicht abgeschätzt werden, da die entsprechenden Berichte noch nicht veröffentlicht sind.<sup>14</sup> Eine weitere Frist für die kommenden Jahre folgt aus Artikel 7 Absatz 2, wonach an den UN-Generalsekretär alljährlich zum 30. April über das vorangegangene Kalenderjahr zu berichten ist. Beide Berichtspflichten sind grundsätzlich als positiv zu bewerten, da damit ein regelmäßiger Überprüfungsmechanismus vorliegt.

Der zweite Mechanismus zur Überprüfung ist in Artikel 8 näher geregelt. Danach bestehen die Möglichkeit der Konsultation und der Zusammenarbeit unter den Vertragsstaaten sowie die Klarstellung offener Fragen über den UN-Generalsekretär und deren Klärung beim nächsten Staatentreffen mit der Option, dass der UN-Generalsekretär bis dahin vermittelnd tätig wird. Hierbei fällt auf, dass die in Artikel 8 Absatz 7 der Ottawa-Konvention vorgesehene Möglichkeit der »Missionen zur Tatsachenermittlung« nicht

ausdrücklich in das Übereinkommen über Streumunition aufgenommen wurde. Vielmehr haben sich die Vertragsstaaten offen gehalten, welche weiteren Schritte in Betracht kommen können.

Beide Überprüfungsmechanismen sind grundsätzlich gut geeignet, um zur Einhaltung des Übereinkommens beizutragen. Sie können allerdings nicht gewährleisten, dass die vertraglichen Verpflichtungen vollumfänglich eingehalten werden. Hierfür fehlt es an einer für die Überwachung des Übereinkommens zuständigen Behörde (vergleichbar beispielsweise mit der Organisation für das Verbot von Chemiewaffen). Ohne eine solche Organisation besteht die Gefahr, dass Vertragsstaaten an Streumunition festhalten, sie nicht vernichten und unter Umständen sogar neue Munition herstellen. Die Überprüfung der Vernichtung, Räumung und Produktion gestaltet sich mithin als problematisch. Gemäß Artikel 4 Absatz 1 lit. c) ist der Vertragsstaat lediglich gehalten, eine Einhaltungserklärung über die Räumung und Vernichtung von Streumunitionsrückständen abzugeben, ohne dass dies näher überprüft werden kann. Ob die in der Ottawa-Konvention vorgesehene Möglichkeit der »Missionen zur Tatsachenermittlung« auch im Rahmen des Übereinkommens über Streumunition in Betracht kommt, bleibt abzuwarten.

Jeder Vertragsstaat muss spätestens 180 Tage nach Inkrafttreten des Übereinkommens dem UN-Generalsekretär Bericht erstatten.

<sup>7</sup> Zum Verlauf siehe: Alexander Breitegger, *Disarmament with a Human Face? The Case of Cluster Munitions*, Dissertation, im Erscheinen 2011, S. 245–354 (Die Seitenzahlen beziehen sich auf die Vorabkopie der Arbeit, die der Autorin vorliegt.); Jana Hertwig, *Der Oslo-Prozess: multilaterale Verhandlungen über ein völkerrechtlich verbindliches Verbot von Streumunition* (Oslo, Lima), *Humanitäres Völkerrecht*, 20. Jg., 4/2007, S. 219–231 sowie dies., *The Oslo Process on Cluster Munitions: Outcomes of the Follow-up Conferences in Vienna (2007) and Wellington (2008)*, *Humanitäres Völkerrecht*, 21. Jg., 1/2008, S. 47–48.

<sup>8</sup> Russland hatte in Lima als Beobachter teilgenommen, bei den späteren Treffen jedoch nicht mehr.

<sup>9</sup> *Convention on Cluster Munitions*, Doc. CCM 77 v. 30.5.2008, deutsche Fassung: BGBl. 2009 II, S. 502; Dreisprachenfassung: Auswärtiges Amt, <http://www.auswaertiges-amt.de/cae/servlet/contentblob/343708/publicationFile/4116/081203-AbkommenStreumunition.pdf>

<sup>10</sup> Siehe [http://www.clusterconvention.org/pages/pages\\_iii/iii\\_calendar.html](http://www.clusterconvention.org/pages/pages_iii/iii_calendar.html)

<sup>11</sup> Siehe *United Nations Treaty Collection*, [http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=XXVI-6&chapter=26&lang=en](http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXVI-6&chapter=26&lang=en)

<sup>12</sup> *Übereinkommen über das Verbot des Einsatzes, der Lagerung, der Herstellung und der Weitergabe von Antipersonenminen und über deren Vernichtung*, 18.9.1997, BGBl. 1998 II, S. 778–794; <http://www.auswaertiges-amt.de/cae/servlet/contentblob/343536/publicationFile/135755/Minen-OttawaUebereinkommen.pdf>

<sup>13</sup> Artikel 2 Ziffer 2 Satz 2 lit. c) i) bis v) CCM; vgl. zu den Merkmalen und zur Kritik daran die Ausführungen weiter unten.

<sup>14</sup> Die Berichte werden künftig auf der Webseite des UN-Büros in Genf (<http://www.unog.ch>) zur Verfügung gestellt.

## Streitpunkte

Ungeklärt ist, ob die Zielpunktmunition tatsächlich als ›humane‹ Waffe gelten kann.

Sowohl während als auch nach Abschluss der Verhandlungen wurde intensiv über zwei Probleme diskutiert. Das eine strittige Thema war, inwiefern das Übereinkommen auf ›Zielpunktmunition‹ nicht angewandt werden kann. Zum anderen wurde über die fortgesetzte Möglichkeit gemeinsamer militärischer Operationen mit Staaten, die das Übereinkommen nicht ratifiziert haben, diskutiert. In neuerer Zeit hinzugekommen ist die Streitfrage, ob das Übereinkommen auch ein Verbot von Investitionen in Unternehmen umfasst, die Streumunition entwickeln beziehungsweise herstellen.

### Zielpunktmunition

Das Übereinkommen über Streumunition nimmt mehrere bestimmte Munitionsarten vom Regelungsgehalt aus, unter anderem die Zielpunktmunition (sensor-fused munition). Dies betrifft solche konventionelle Munition, welche alle fünf in Artikel 2 Ziffer 2 Satz 2 lit. c) i) bis v) aufgeführten Merkmale aufweist. Demnach muss die Munition weniger als zehn explosive Submunitionen enthalten sowie jede explosive Submunition muss mehr als vier Kilogramm wiegen, dazu bestimmt sein, ein einzelnes Zielobjekt zu erfassen und zu bekämpfen und mit einem elektronischen Selbstzerstörungsmechanismus und einer elektronischen Selbstdeaktivierungseigenschaft ausgestattet sein. Eingebracht hatte diesen Vorschlag die deutsche Delegation. Sie wurde dafür von mehreren Staaten und verschiedenen NGOs heftig kritisiert, und ihr Vorschlag führte auch zur Spaltung der beteiligten Staaten in drei Blöcke.<sup>15</sup> Mit dem Argument, die Zielpunktmunition würde zur Vermeidung von unterschiedslosen Flächenwirkungen und von Gefahren, die von nicht zur Wirkung gelangter Submunition ausgehen, beitragen, konnte sich die deutsche Delegation schließlich durchsetzen. Gleichwohl ist weiterhin ungeklärt, ob die Zielpunktmunition tatsächlich als ›humane‹ Waffe gelten kann, denn bis heute wird kritisiert, dass es keine unabhängige und verlässliche Studie über die Wirkung dieser Munition gebe.<sup>16</sup>

Nach dem Übereinkommen hat sich der Vertragsstaat nach besten Kräften darum zu bemühen, Staaten, die nicht Vertragsstaaten des Übereinkommens sind, vom Einsatz von Streumunition abzubringen.

### Militäroperationen mit Nichtvertragsstaaten

Der zweite Streitpunkt betrifft die Frage, ob das umfassende Verbot in Artikel 1 Absatz 1 durch die Ausnahmevorschrift des Artikels 21 Absatz 3 relativiert wird, der die Beziehungen zu Nichtvertragsstaaten regelt. Demnach können Vertragsstaaten unbeschadet ihrer Verpflichtungen aus Artikel 1 mit solchen Staaten militärisch zusammenarbeiten und militärische Einsätze durchführen, die nicht Vertragsstaaten des Übereinkommens sind, die aber möglicherweise Tätigkeiten vornehmen, die einem Vertragsstaat verboten sind. Diese Situation betrifft vor allem Staaten wie Israel, Russland und die USA, die das Übereinkommen nicht unterzeichnet haben und zu den wich-

tigsten Produzenten, Exporteuren und Anwendern von Streumunition zählen. Artikel 21 Absatz 3 führt jedoch zu keiner Abschwächung des umfassenden Verbots in Artikel 1 Absatz 1, denn Artikel 21 Absatz 4 konkretisiert, was dem Vertragsstaat bei einer solchen militärischen Kooperation im Einzelnen verboten bleibt. So ist nicht erlaubt: Streumunition zu entwickeln, herzustellen oder auf andere Weise zu erwerben (lit. a)), selbst Streumunition zu lagern oder weiterzugeben (lit. b)), selbst Streumunition einzusetzen (lit. c)) oder ausdrücklich um den Einsatz von Streumunition in Fällen zu ersuchen, in denen die Wahl der eingesetzten Munition seiner ausschließlichen Kontrolle unterliegt (lit. d)). Diese Tätigkeiten stellen einen abschließenden Verbotskatalog dar, da der Wortlaut nicht den Schluss für eine lediglich beispielhafte Auflistung zulässt.<sup>17</sup> Allerdings sind die aufgezählten Verbote in Absatz 4 weit auszulegen, um den ansonsten mit Artikel 21 Absatz 2 bestehenden Widerspruch weitestgehend zu vermeiden und um der humanitären Zielrichtung des Übereinkommens zu entsprechen.<sup>18</sup>

Inwiefern weitere einzelne Tätigkeiten, die in Artikel 21 Absatz 4 nicht ausdrücklich erwähnt werden, bei einer militärischen Zusammenarbeit oder einem militärischen Einsatz verboten oder zulässig sind, ist nicht einfach festzustellen und bedarf der Einzelfallprüfung. Dies betrifft beispielsweise solche Fälle, in denen der Vertragsstaat Kenntnis vom Einsatz der Streumunition durch den Nichtvertragsstaat hat, selbst Aufklärungsflüge zur Vorbereitung für den Einsatz dieser Munition durchführt, an der Planung für deren Einsatz teilnimmt sowie Einsatzbedingungen zustimmt. Die bloße Kenntnis des Vertragsstaats vom Einsatz der Streumunition durch den Nichtvertragsstaat genügt nicht für eine Verletzung von Artikel 1 Absatz 1 lit. a), c) und Artikel 21 Absatz 4 lit. c), da der Vertragsstaat Streumunition weder selbst einsetzt noch den Partner aktiv unterstützt. Allerdings verstößt der Vertragsstaat gegen Artikel 21 Absatz 2, sofern er es unterlässt, darauf hinzuwirken, dass der Partner keine Streumunition einsetzt.<sup>19</sup> Denn nach dieser Norm hat sich der Vertragsstaat nach besten Kräften darum zu bemühen, Staaten, die nicht Vertragsstaaten des Übereinkommens sind, vom Einsatz von Streumunition abzubringen. Damit kann schon die bloße Kenntnis vom Streumunitionseinsatz für einen Verstoß gegen Artikel 21 Absatz 2 genügen. Führt der Vertragsstaat indes Aufklärungsflüge durch, nimmt an der Einsatzbesprechung teil und stimmt Einsatzbedingungen zu, verletzt er auch hier (dieses Mal ohne großen Begründungsaufwand) die aus Artikel 21 Absatz 2 resultierende Pflicht, Nichtvertragsstaaten vom Einsatz von Streumunition abzuhalten.

### Investitionen

Neben diesen bereits seit den Verhandlungen geäußerten Streitpunkten wird von den NGOs in jünge-

rer Zeit ein weiterer Streitpunkt in die Diskussion eingeführt. Dieser betrifft die Frage, ob das Übereinkommen auch ein Verbot von Investitionen in Unternehmen umfasst, die Streumunition entwickeln beziehungsweise herstellen. In dem im April 2010 veröffentlichten NGO-Bericht<sup>20</sup> werden sämtliche Finanzdienstleister oder Finanzinstitute, die nachweislich eine oder mehrere Formen von Investitionsverbindungen zu Herstellerunternehmen von Streumunition unterhalten, aufgeführt. Auch deutsche Finanzinstitute, wie Allianz, Bayerische Landesbank, Commerzbank, Deutsche Bank, Universal Investment und WestLB werden aufgeführt. Die Deutsche Bank wird als einer der fünf weltweit größten Anbieter von Investment-Banking-Dienstleistungen geführt.<sup>21</sup>

Die beteiligten NGOs vertreten die Auffassung, dass ein Verbot der Investitionen in Unternehmen, die Streumunition entwickeln beziehungsweise herstellen, direkt aus dem Verbot der Unterstützung (assist) gemäß Artikel 1 Absatz 1 lit. c) zu schlussfolgern ist. Dieser Rechtsansicht stehen erhebliche Argumente entgegen. Zwar liefern Wortlaut, Systematik sowie Sinn und Zweck des Übereinkommens durchaus gute Argumente, um in dem Unterstützungsverbot des Artikels 1 Absatz 1 lit. c) auch ein Investitionsverbot zu sehen. Dies gilt insbesondere für Investitionen in Unternehmen, die ausschließlich Streumunition herstellen, oder für die Vergabe von Geldmitteln für konkrete Streumunitionsprojekte von Unternehmen mit verschiedenen Geschäftsfeldern. Allerdings gilt zu bedenken, dass die Problematik möglicher Investitionen nicht Verhandlungsgegenstand im Rahmen des ›Oslo-Prozesses‹ war. Insgesamt stützt eine Analyse der Vertragsverhandlungen eher die Annahme, dass die Vertragsstaaten ein Investitionsverbot bei der Beratung von Artikel 1 Absatz 1 lit. c) nicht im Blick hatten. Eine (gemeinsame) einheitliche Rechtsüberzeugung einer Mehrheit der Vertragsstaaten, dass aus Artikel 1 Absatz 1 lit. c) ein Investitionsverbot folgt, besteht zumindest nicht.<sup>22</sup>

## Abschließende Bewertung und Ausblick

Mit dem erfolgreichen Verlauf des ›Oslo-Prozesses‹, der zur Unterzeichnung des Übereinkommens im Dezember 2008 und zu dessen Inkrafttreten am 1. August 2010 führte, gelang es den dort vertretenen Staaten, das in der Erklärung von Oslo<sup>23</sup> vom Februar 2007 verfasste Ziel zu erreichen, bis Ende 2008 eine völkerrechtlich verbindliche Übereinkunft über ein Verbot von Streumunition zu schließen. Der umfassende Verbotstatbestand, der breite Opferbegriff und die sofortige Geltung des Übereinkommens tragen dazu bei, das verfolgte humanitäre Anliegen, »ein für alle Mal das Leiden und Sterben zu beenden, das durch Streumunition im Zeitpunkt ihres Einsatzes verursacht wird, wenn sie nicht wie vorgesehen funktioniert oder wenn sie aufgegeben wird«<sup>24</sup>, zu fördern.

Damit trägt es zur Stärkung des humanitären Völkerrechts bei.

Allerdings schwächen die aufgeführten Streitpunkte die humanitäre Wirkung des Übereinkommens. Darüber hinaus ist seine Umsetzung vor allem im Hinblick auf Vernichtung, Räumung und Produktion von Streumunition offen, da es keine für die Überwachung des Übereinkommens zuständige Behörde beziehungsweise keinen Verifikationsmechanismus gibt, sondern nur Berichtspflichten. Vertragsstaaten könnten damit an Streumunition festhalten und unter Umständen sogar neue Munition produzieren. Daneben tritt erschwerend hinzu, dass Streumunition zumeist in solchen Ländern eingesetzt wurde, die nicht über ausreichende finanzielle Mittel für Vernichtung, Räumung und Opferhilfe verfügen.

Es kann deshalb nur an die Vertragsstaaten appelliert werden, ihren Verpflichtungen aus dem Übereinkommen nachzukommen und entsprechend der Ottawa-Konvention zu verfahren. Auch dort gibt es keine das Übereinkommen überprüfende Behörde, dennoch ist die Vernichtung der Anti-Personen-Minen im Verlauf der letzten Jahre gut vorangeschritten.<sup>25</sup> Der Überprüfungsmechanismus des Überein-

Ob das Übereinkommen auch ein Verbot von Investitionen in Unternehmen umfasst, die Streumunition entwickeln beziehungsweise herstellen, ist strittig.

<sup>15</sup> Vgl. Breitegger, a.a.O. (Anm. 7), S. 319–332.

<sup>16</sup> Vgl. Aktionsbündnis landmine.de, Alternative Streumunition – Problem oder Lösung?, August 2008, [http://www.landmine.de/fix/as/alternative\\_streumunition.pdf](http://www.landmine.de/fix/as/alternative_streumunition.pdf)

<sup>17</sup> Anderer Ansicht ist, aber mit dem Hinweis, dass auch die gegenläufige Meinung vertreten werden könne, Elke Schwager, The Question of Interoperability – Interpretation of Articles 1 and 21 of the Convention on Cluster Munitions (CCM), Humanitäres Völkerrecht, 4/2008, S. 247–250, hier S. 249.

<sup>18</sup> So auch der Hinweis von Schwager, a.a.O. (Anm. 17), S. 249.

<sup>19</sup> Ebd.

<sup>20</sup> IKV Pax Christi/Netwerk Vlaanderen, Worldwide Investments in Cluster Munitions – A Shared Responsibility – April 2010 Update, Utrecht 2010, über: <http://www.stopexplosiveinvestments.org>

<sup>21</sup> IKV Pax Christi/Netwerk Vlaanderen, Worldwide Investments in Cluster Munitions – A Shared Responsibility, Summary & Key Findings – April 2010 Update, Utrecht 2010, S. 4, über: <http://www.stopexplosiveinvestments.org>

<sup>22</sup> Ausführlicher dazu Jana Hertwig/Johannes Norpoth, Das Verbot von Streumunition nach dem Oslo-Übereinkommen und Investitionen in Streumunition entwickelnde bzw. herstellende Unternehmen Humanitäres Völkerrecht, 23. Jg., 3/2010, S. 146–154.

<sup>23</sup> <http://www.clusterconvention.org/downloadablefiles/Oslo%20DeclarationFeb07.pdf>

<sup>24</sup> Absatz 2 der Präambel des Übereinkommens über Streumunition.

<sup>25</sup> Bis heute haben 86 Staaten mehr als 45 Millionen Anti-Personen-Minen vernichtet; 22 Staaten wurde mehr Zeit für die Vernichtung eingeräumt. Der internationale Handel ist fast zum Erliegen gekommen. Der Einsatz von Anti-Personen-Minen ist stark zurückgegangen. Vgl. Landmine Monitor Report 2010, <http://www.the-monitor.org>; Vgl. auch Thomas Küchenmeister, Anti-Personen-Minen: 2. Überprüfungs-konferenz der Ottawa-Konvention 2009, VN, 1/2010, S. 28f.

kommens wird sich deshalb in erster Linie am Verfahren der Ottawa-Konvention orientieren, bei dem die NGO ›Landmine Monitor‹ eine wichtige Rolle spielt. Diese hat ihr Aufgabenspektrum nunmehr um die ›zivilgesellschaftliche Begleitung‹ der Einhaltung des Übereinkommens über Streumunition erweitert, was sich in ihrem Namen ›Landmine and Cluster Munition Monitor‹, aber auch in der Veröffentlichung des ersten Berichts zu Streumunition 2010<sup>26</sup> widerspiegelt.

Einen ersten Schritt in Richtung Unterstützung bei der Vernichtung hat Deutschland unternommen, indem es am 25. und 26. Juni 2009 – und damit noch vor Inkrafttreten des Übereinkommens – eine Fachkonferenz zum Thema ›Vernichtung von Streumunitionsbeständen gemäß Artikel 3 des Übereinkommens‹ in Berlin abgehalten hat.<sup>27</sup> Deutschland hat bereits vor mehreren Jahren mit der Vernichtung von Streumunition, aber auch mit der Produktion von Zielpunktmunition, begonnen und ist daher eines der wenigen Länder mit Erfahrung auf dem Gebiet der Vernichtung. Die Konferenz half, den Unterzeichnerstaaten des Übereinkommens, die über größere Bestände dieser Munition verfügen, eine erste Umsetzungshilfe zu geben. Darüber hinaus trägt Deutschland mit finanziellen Mitteln im Kampf gegen Streumunition in den am stärksten betroffenen Ländern bei – so unter anderem in Laos mit über einer Million Euro für das Jahr 2010.<sup>28</sup>

Zudem ist, wie angesprochen, problematisch, dass Staaten wie China, Israel, Russland und die USA, die über die größten Mengen an Streumunition verfügen, nicht Vertragsstaaten des Übereinkommens sind. Ein absehbarer Beitritt dieser Staaten ist nicht nur angesichts der hohen Kosten für die Vernichtung der großen Mengen an Streumunition kaum zu erwarten. Mit Blick auf diese Staaten wird es bedeutsamer sein, wie die Verhandlungen über ein weiteres Protokoll zum UN-Waffenübereinkommen in Genf fortgeführt werden, denn dort sind die großen Streumunitionsbesitzer vertreten. Sie haben zwar der Einsetzung der Expertengruppe im Jahr 2006 zugestimmt. Das Mandat der Gruppe wurde auch im November 2010 um ein weiteres Jahr verlängert.<sup>29</sup> Bis auf die Entwurfsfassung des Protokolls gibt es bislang aber keine sichtbaren Ergebnisse. Dies hängt vor allem damit zusammen, dass der Genfer Verhandlungsprozess vom Konsens der 113 Vertragsstaaten bestimmt wird, das heißt ein weiteres Protokoll zum Waffenübereinkommen kann nur einstimmig angenommen werden. An dieser Einstimmigkeit fehlt es bislang. Die wesentlichen Streitpunkte betreffen die Definition von Streumunition, Ausnahmen sowie Übergangsfristen für Verbote. Offen ist auch, in welchem Verhältnis das Genfer Protokoll zum Übereinkommen über Streumunition stehen würde, wenn sich diese beiden völkerrechtlich bindenden Übereinkünfte in kritischen Bestimmungen widersprechen würden –

das Protokoll beispielsweise Übergangsfristen beziehungsweise längere Fristen für die Vernichtung von Streumunition gewähren würde als es das Übereinkommen vorsieht.<sup>30</sup>

Die Verhandlungen gehen also im Jahr 2011 auf zwei Foren in eine neue Runde: Zum einen wird in Genf über ein weiteres Protokoll zum Waffenübereinkommen verhandelt. Falls diese Verhandlungen erfolgreich verlaufen, könnte es dazu führen, dass sich die Vertragsstaaten auf der 4. Überprüfungskonferenz des Übereinkommens vom 14. bis 25. November 2011 auf die Annahme des Protokolls einigen. Zum anderen werden die Staaten im Rahmen des ›Oslo-Prozesses‹ über Fragen der Universalität und Umsetzung des Übereinkommens verhandeln. In diesem Kontext fand vom 9. bis 12. November 2010 in Vientiane (Laos) die erste Vertragsstaatenkonferenz zum Übereinkommen über Streumunition statt.<sup>31</sup> Die Vertragsstaaten verabschiedeten sowohl eine Abschlusserklärung<sup>32</sup> als auch einen 66 Maßnahmen umfassenden Aktionsplan<sup>33</sup>. Dieser sieht vor, dass Staaten unter anderem innerhalb eines Jahres einen Zeitplan und ein Budget für die Vernichtung von Streumunition vorlegen sowie alle mit Blindgängern verseuchten Gebiete identifizieren und mit der Räumung beginnen. Zudem sollen sie innerhalb von sechs Monaten eine Anlaufstelle (focal point) für Opfer einrichten sowie alle nötigen Daten über die Opfer erheben.<sup>34</sup>

Die nächste Vertragsstaatenkonferenz des Übereinkommens wird im September 2011 in Libanon stattfinden. Dort wird sich zeigen, ob und in welcher Weise die im Aktionsplan von Vientiane vorgesehenen Maßnahmen umgesetzt wurden.

Problematisch ist, dass Staaten wie China, Israel, Russland und die USA, die über die größten Mengen an Streumunition verfügen, nicht Vertragsstaaten des Übereinkommens sind.

Die Vertragsstaaten müssen innerhalb eines Jahres einen Zeitplan und ein Budget für die Vernichtung von Streumunition vorlegen.

<sup>26</sup> Cluster Munition Monitor 2010, <http://www.the-monitor.org>

<sup>27</sup> Näherers über: <http://www.berlin-ccm-conference.org>

<sup>28</sup> Auswärtiges Amt, Förderung der humanitären Minen- und Kampf mittelräumung in Laos, 12.11.2010, <http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Aussenpolitik/HumanitaereHilfe/Minenraeumen/101111-Laos.html>

<sup>29</sup> Cluster Munitions Remain the Focus of CCW Ahead of the 2011 Review Conference, Genf, UN Press Release, DC10/046E v. 3.12.2010.

<sup>30</sup> Siehe dazu Detlev Justen, Das 21. Jahrhundert ohne Streumunition? Optionen für die Verhandlungen im Rahmen des VN-Waffenübereinkommens in Genf, SWP-Aktuell 23, Mai 2009.

<sup>31</sup> Zum Hintergrund siehe: <http://www.clusterconvention.org/1msp>

<sup>32</sup> The 2010 Vientiane Declaration, No Cluster Munitions: From Vision to Action, Draft, Doc. CCM/MSP/2010/WP.1 v. 13.10.2010.

<sup>33</sup> Vientiane Action Plan, Draft, Doc. CCM/MSP/2010/WP.3 v. 13.10.2010.

<sup>34</sup> Vgl. näher dazu: Alexander Breitegger, der in dem Maßnahmenkatalog »(...) eine solide Basis [sieht], um ein für alle Mal das Leiden durch Streumunitionen zu beenden.«: Keine Streumunitionen: Von Vision zur Umsetzung? – Das Erste Vertragsstaatentreffen zur Konvention zu Streumunitionen in Laos (9.–12.11.2010), Bofaxe des IFHV, Nr. 361D, 13.11.2010, <http://www.ruhr-uni-bochum.de/iffhv/documents/bofaxe/bofaxe2010/361d.pdf>

# Das Ende der multinationalen UN-Eingreiftruppe (SHIRBRIG)

## Hintergründe, Lehren und Konsequenzen

Joachim A. Koops

**Mit der endgültigen Auflösung der Multinationalen Brigade der Vereinten Nationen aus Eingreiftruppen hoher Bereitschaft (SHIRBRIG) am 30. Juni 2009 haben die Vereinten Nationen ein vielseitiges und einzigartiges Instrument der Friedenssicherung verloren. Der folgende Beitrag zeigt die Erfolge und Misserfolge der Brigade auf, beleuchtet die Hintergründe ihrer Auflösung und analysiert die Konsequenzen für die Zukunft von UN-geführten Friedenseinsätzen.**

Das Ende der Multinationalen Brigade der Vereinten Nationen aus Eingreiftruppen hoher Bereitschaft (Multinational Standby High Readiness Brigade for United Nations Operations – SHIRBRIG) hat – wie auch das Wirken der Brigade selbst – wenig politisches Interesse sowie geringe öffentliche Aufmerksamkeit erfahren. Selbst in wissenschaftlichen Kreisen wurde der Organisation erstaunlich selten Beachtung geschenkt<sup>1</sup> – zu Unrecht. Trotz zahlreicher Probleme und Beschränkungen, die im Folgenden näher beleuchtet werden, hat die SHIRBRIG in kürzester Zeit einen bedeutenden Beitrag zur langfristigen Stabilisierung krisengeschüttelter Regionen – insbesondere in Afrika – geleistet.

In den Jahren 2000 bis 2009 war die Brigade nicht nur maßgeblich an der Planung und Durchführung zahlreicher UN-Friedensoperationen beteiligt, sondern sie nahm auch eine Schlüsselrolle in der langfristigen Unterstützung der Afrikanischen Union (African Union – AU) beim Aufbau ihrer eigenen multinationalen Eingreiftruppen ein. Für die Staats- und Regierungschefs sowie Verteidigungsminister der AU wurde die SHIRBRIG ab dem Jahr 2003 explizit als Modell und Partner ausgewählt, um das ambitionierte Ziel Afrikanischer Eingreiftruppen hoher Bereitschaft (African Standby Force – ASF) so schnell wie möglich zu erreichen. Auf diese Weise diente die SHIRBRIG als hochausgebildeter UN-Truppensteller und neutraler AU-Mentor. Sie war der bisher erfolgreichste Versuch, dem Ideal einer ›UN-Armee‹ nahe zu kommen. Dennoch dürfen die Erfolge nicht von den zahlreichen institutionellen, strukturellen und politischen Problemen ablenken, die letztlich zum Scheitern des multinationalen Experiments führten. Um ähnliche Fehler in Zukunft und bei der Umsetzung möglicher anderer Alternativen zu vermeiden, ist eine umfassende Analyse der Erfolge und Misserfolge der Brigade unabdingbar.

## Der lange Weg zur SHIRBRIG

Versuche, eine ständige, multinationale Armee für die internationale Friedenssicherung aufzubauen, wurden bereits vor der Gründung der Vereinten Nationen unternommen. Nachdem erste, wenn auch wenig rühmliche Erfahrungen mit der multinationalen Zusammenarbeit bereits im Jahr 1900 während des Boxeraufstands in China gemacht wurden, gab es im Jahr 1911 ernsthafte Vorschläge für die Formierung internationaler Marine- und Bodentruppen von Seiten der Amerikaner. Diese Idee wurde von den Franzosen verstärkt in den Verhandlungen des Versailler Friedensvertrags aufgegriffen.<sup>2</sup> Es waren jedoch vor allem die zahlreichen Initiativen des Völkerbunds in den Jahren 1919 bis 1935, die als erste wegweisende Schritte auf dem langen Weg zu einer internationalen Armee unter Führung einer internationalen Organisation gewertet werden können. Denn zur Absicherung der für die im Versailler Vertrag vorgesehenen Volksentscheide über die zahlreichen Grenzdispute während der territorialen Neuordnung nach dem Ersten Weltkrieg wurde auch der Einsatz internationaler Schutztruppen erwogen. Tatsächlich sicherte zum Beispiel im September 1934 eine 3300 Mann starke Truppe von Briten, Italienern, Niederländern und Schweden erfolgreich die Abstimmung über das Saargebiet.<sup>3</sup> Lehren aus diesen Aktivitäten flossen mehr oder minder direkt in die Überlegungen zur Einrichtung einer militärischen Komponente der Vereinten Nationen ein.<sup>4</sup> Artikel 43, 45 und 47 der UN-Charta, die ständige militärische Kooperationsmechanismen samt Generalstabsausschuss unter der politischen Führung des Sicherheitsrats als Kern des



**Prof. Dr. Joachim A. Koops**, geb. 1981, lehrt Europäische und Internationale Politik am Vesalius College der Freien Universität Brüssel (VUB). Von Januar bis Juli 2009 war er der ›Lessons Learned Advisor‹ des Stabschefs und Kommandeurs von SHIRBRIG.

<sup>1</sup> Als Ausnahmen sind hierbei die Studien von H. Peter Langille und Kollegen zu beachten, etwa H. Peter Langille, *Conflict Prevention: Options for Rapid Deployment and UN Standing Forces*, *International Peacekeeping*, 7. Jg., 1/2000, S. 219–253, sowie H. Peter Langille/Tania Keefe, *The Future of Peacekeeping: An Experts' Discussion to Contribute to the Dialogue on Foreign Policy*, Report, University of British Columbia, Vancouver, 21.3.2003.

<sup>2</sup> Vgl. Michael C. Pugh, *An International Police Force: Lord Davies and the British Debate in the 1930s*, *International Relations*, 9. Jg., 1988, S. 335.

<sup>3</sup> Vgl. F. P. Walters, *A History of the League of Nations*, Band II, London 1952, S. 592f.

<sup>4</sup> Siehe etwa das Dokument der Generalversammlung ›Precedents Concerning the Creation of an International Force‹, das explizit auf die Erfahrungen des Völkerbunds eingeht, UN Doc. A/AC.21/W.18 v. 22.1.1948.

## Vorläufer und Initiativen zur Schaffung einer ›UN-Armee‹

Jahr	Art der Initiative
1900	Multinationale Zusammenarbeit zwischen Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Italien, Japan, Österreich, Russland und den Vereinigten Staaten während des Boxeraufstands in China.
1920/21	Der Völkerbund organisiert und begleitet Abstimmungen durch zivile Beobachterkommissionen und militärische Sicherungstruppen, unter anderem in Schleswig, Allenstein, Marienwerder, Klagenfurt und Oberschlesien.
1935	Der Völkerbund entsendet eine 3300 Mann starke Truppe zur Sicherung der Abstimmung über das Saargebiet. Großbritannien und Italien sind die beiden größten Truppensteller, unterstützt von Schweden und den Niederlanden.
1944	Erste Vorschläge für die Schaffung einer UN-Armee während der Konferenz von Dumbarton Oaks.
1945	Artikel 43, 45, und 47 der UN-Charta sehen ständige militärische Kooperationsmechanismen samt Generalstabsausschuss vor.
1948	Das UN-Sekretariat und die Kommission für Palästina der UN-Generalversammlung veröffentlichen eine Machbarkeitsstudie für eine internationale UN-Armee, beruhend auf den Erfahrungen des Völkerbunds mit multinationalen Sicherungstruppen.
1951/52	UN-Generalsekretär Trygve Lie initiiert Vorschläge zur Schaffung einer ›United Nations Guard Force‹, ›UN Legion‹ und ›UN Volunteer Reserve‹.
1965	Im Zuge der ersten Noteinsatztruppe der Vereinten Nationen (UN Emergency Force – UNEF I), deren Stationierung als Geburtsstunde der klassischen Friedenssicherung angesehen werden kann, lehnt der Sicherheitsrat abermals Pläne für eine ›ständige Friedenstruppe‹ ab.
1964	Kanada organisiert unter Führung seines Premierministers Lester B. Pearson die ›Ottawa-Konferenz‹, auf der 23 Staaten gemeinsam über die Zukunft einer ständigen schnellen Eingreiftruppe beraten. Konkrete Ergebnisse bleiben aus.
1964	Großbritannien erwägt und verwirft die Aufstellung eines ›Commonwealth Battalions‹ für die Vereinten Nationen.
1970	Die UN-Generalversammlung ruft den Sicherheitsrat zur Wiederaufnahme von Verhandlungen zur Umsetzung von Artikel 43 der UN-Charta auf.
1974	Elf Staaten (Brasilien, Dänemark, Finnland, Iran, Irland, Italien, Kanada, Neuseeland, die Niederlande, Norwegen und Schweden) erwägen einen Teil ihrer Truppen für UN-Friedenssicherungseinsätze ›vorzumerken‹.
1992	UN-Generalsekretär Boutros Boutros-Ghali plädiert in seiner ›Agenda für den Frieden‹, Artikel 43 wiederzubeleben und so genannte Truppen zur Friedensdurchsetzung einzurichten.
1994	Im Nachgang zum Völkermord in Ruanda erstellt die Hauptabteilung Friedenssicherungseinsätze des UN-Sekretariats (DPKO) das System der Verfügungsbereitschaftsabkommen. Die Niederlande schlagen eine ständige schnelle Eingreifbrigade vor.
1995	Boutros-Ghalis ›Ergänzung zur Agenda für den Frieden‹ unterstützt die Idee einer ständigen Eingreiftruppe. Kanada forciert die Idee eines ›schnell verlegbaren Hauptquartiers‹. Kanada und die Niederlande gründen FORD; Dänemark schlägt die Gründung der SHIRBRIG vor.
1996–2009	Die SHIRBRIG wird 1996 gegründet und einsatzfähig im Jahr 2000. Zwischen 2001 und 2009 nimmt sie an sechs Friedenssicherungseinsätzen teil. Von 2003 bis 2009 unterstützt sie die Afrikanische Union beim Aufbau eigener regionaler Eingreiftruppen.
	Die SHIRBRIG wird am 1. Juni 2009 aufgelöst.

Quelle: Darstellung des Autors

UN-Friedenssicherungssystem vorsahen, stellten sich jedoch als Totgeburt und als eine der ersten Opfer des Kalten Krieges heraus. Trotz des anfänglichen Enthusiasmus, vor allem seitens der Franzosen und Amerikaner, verhinderte das wachsende Misstrauen zwischen den USA und der Sowjetunion jegliche Übereinkunft und konkrete Umsetzung. Seither wurden mehr als ein Dutzend Versuche unternommen, dem Ziel einer ständigen, multinationalen UN-Armee näherzukommen (siehe Tabelle).

Letztlich bedurfte es 60 Jahre und des mehrfachen Scheiterns der Vereinten Nationen und der internationalen Gemeinschaft nach dem Ende des Kalten Krieges in Somalia, Srebrenica und vor allem Ruanda, um die Idee einer schnellen UN-Eingreiftruppe wiederzubeleben und mit Nachdruck endlich in die Tat umzusetzen. Vor allem jene Nationen, die in erster Linie bei den misslungenen UN-Einsätzen in den neunziger Jahren mit ihren Truppen an vorderster Stelle standen – Kanada in Ruanda sowie die Dänen und insbesondere die macht- und tatlosen Niederländer in Srebrenica – führten die Diskussionen durch konkrete Vorschläge an.<sup>5</sup> Unter der Führung der damaligen niederländischen und kanadischen Außenminister schloss sich eine Gruppe von 26 Staaten zusammen, darunter auch Deutschland, die grundsätzlich als ›Freunde des schnellen Einsatzes‹ (Friends of Rapid Deployment – FORD) die Stärkung der schnellen Eingreifkapazitäten der Vereinten Nationen begrüßten und unterstützten.<sup>6</sup>

## Die Gründung von SHIRBRIG

Mitte 1996 setzte sich der damalige dänische Verteidigungsminister Hans Haekkerup mit dem Plan der Schaffung einer multinationalen schnellen Eingreiftruppe mit ständigem Hauptquartier durch. In enger Absprache mit der Hauptabteilung Friedenssicherungseinsätze der Vereinten Nationen (Department of Peacekeeping Operations – DPKO) unterzeichneten sechs der 26 FORD-Staaten sowie Österreich am 15. Dezember 1996 die Vereinbarungen über die Gründung einer ›Multinationalen Brigade der Vereinten Nationen aus Eingreiftruppen hoher Bereitschaft‹ (SHIRBRIG) und setzten damit den dänischen Plan in die Tat um. Die Gründerstaaten Dänemark, Kanada, die Niederlande, Norwegen, Österreich, Polen und Schweden verpflichteten sich, hoch qualifizierte Truppen zur schnellen Verlegung der Brigade anteilig zur Verfügung zu stellen sowie gemeinsame Ausbildungsstandards zu entwickeln. Im Ernstfall sollte somit gewährleistet sein, dass in weniger als 15 Tagen eine gut ausgerüstete und kohärente 5000 Mann starke Truppe den Vereinten Nationen für wirksamere Friedenseinsätze in Konfliktzonen weltweit zur Verfügung stehen würde. Die Zahl 5000 wurde hierbei nicht zufällig gewählt – waren es doch damals der Kommandeur der UN-Mission

in Ruanda und nach ihm unabhängige Experten, die behaupteten, dass eine Truppe von 5000 schnell einsetzbaren und hoch qualifizierten Soldaten ausgereicht hätte, um den Völkermord in Ruanda zu verhindern.<sup>7</sup>

Das Besondere an der SHIRBRIG war jedoch die Vereinbarung, ein ständiges multinationales Hauptquartier in der Nähe von Kopenhagen einzurichten, das für die kontinuierliche Überwachung von Krisen, Planung von Einsätzen und Entwicklung von Ausbildungsstandards zuständig war. Dieses ›Planungselement‹, von bis zu 20 Offizieren der Mitgliedstaaten geleitet (samt Kommandeur und Stabschef), sollte später auch eine wichtige Rolle beim Aufbau der Afrikanischen Regionalbrigaden spielen (siehe unten).

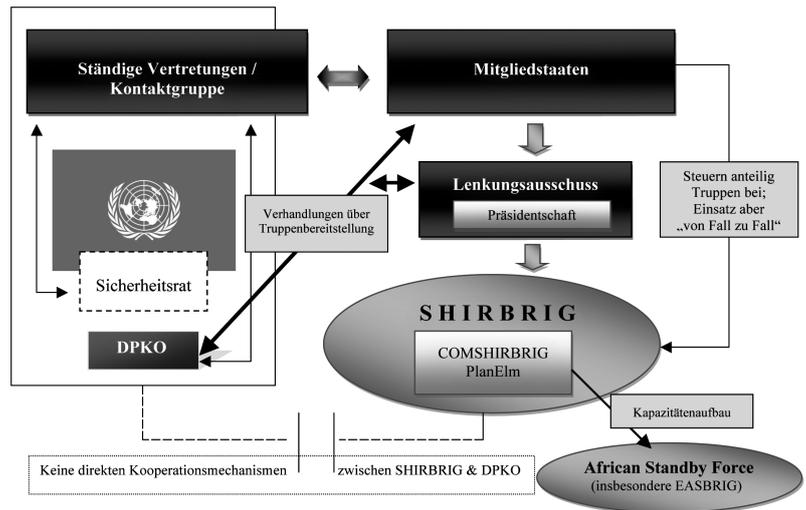
Die Eröffnung und Einweihung des Hauptquartiers im September 1997 durch den damaligen UN-Generalsekretär Kofi Annan und die offizielle Erklärung zur Einsatzbereitschaft der SHIRBRIG am 13. Januar 2000 stellten in der Tat einen Meilenstein in der Geschichte der Vereinten Nationen und für deren Friedenssicherungsarchitektur dar. Wie Annan betonte: »Ich bin fest davon überzeugt, dass die SHIRBRIG ein Arrangement mit Modellcharakter ist. Sie wird letztlich das Instrument für schnelles und koordiniertes Handeln zur Verfügung stellen, das wir alle als eine Voraussetzung für erfolgreiche Friedenssicherung ansehen.«<sup>8</sup>

## Anfängliche Schwachstellen

Trotz allen Enthusiasmus waren bereits zu Beginn deutliche Schwachstellen erkennbar.

1. Auch wenn nach 60 erfolglosen Jahren schon die bloße Einrichtung einer UN-Brigade als Erfolg gewertet werden kann, so blieb nicht verborgen, dass von den 26 FORD-Staaten weniger als ein Fünftel sich konkret zur Gründung und Unterstützung der Brigade durchringen konnten. Zwar gelang es der Organisation, während der nächsten zehn Jahre ihre Zahl von sieben auf 23 Mitglieder und Beobachter zu erhöhen,<sup>9</sup> dennoch wurden die Anfangsjahre von einem nur allzu bekannten Phänomen begleitet: Beim Thema Friedenssicherung bestand nach wie vor ein tiefer Graben zwischen allgemeinen, offiziellen Absichtserklärungen auf der einen Seite und tatsächlicher Unterstützung und konkreten Beiträgen auf der anderen. Auch Deutschland hielt lediglich an Absichtserklärungen und rhetorischer Unterstützung fest.

2. Obwohl die SHIRBRIG der bisher größte Schritt auf dem Weg zur Schaffung eines hochentwickelten Friedenssicherungsinstruments war, das ausschließlich für UN-Einsätze vorgesehen war, handelte es sich bei dem Arrangement keineswegs um eine ›UN-Armee‹ im eigentlichen Sinne. Zwar versprachen die Mitgliedstaaten, bestimmte Truppenteile für eine SHIRBRIG-Verwendung bereitzuhalten und auszubilden, doch behielten sie sich ausdrücklich vor, über



Quelle: Darstellung des Autors

tatsächliche Einsätze von Fall zu Fall zu entscheiden. Damit wurde aus Sicht der Vereinten Nationen, insbesondere des DPKO, das Kernproblem der Organisation von Friedenssicherungseinsätzen noch immer nicht gelöst: die Gewährleistung von Planungssicher-

<sup>5</sup> In kurzer Abfolge schlugen die niederländischen, kanadischen und dänischen Außenministerien Alternativen zur Einrichtung schneller Eingreiftruppen vor. Während die Niederländer in ihrer Studie ›A UN Rapid Deployment Brigade: A Preliminary Study‹ vom April 1995 den radikalen Ansatz einer ständigen UN-Armee vertraten, war der kanadische Ansatz eher moderat: Der Hauptgedanke hinter der Studie ›Towards a Rapid Reaction Capability for the United Nations‹ vom September 1995 war die Schaffung eines »schnell verlegbaren Hauptquartiers«, das als Fundament für den schnellen Aufbau einer UN-Mission genutzt werden könne – eine Idee, die die SHIRBRIG zehn Jahre später aufgreifen sollte (siehe unten).

<sup>6</sup> Neben Deutschland und den drei Vorreiter-Staaten Dänemark, Kanada und die Niederlande gehörten diesem Freundeskreis an: Argentinien, Australien, Ägypten, Bangladesch, Brasilien, Chile, Finnland, Indonesien, Irland, Jamaika, Japan, Jordanien, die Republik Korea, Malaysia, Neuseeland, Nicaragua, Norwegen, Polen, Sambia, Schweden, Senegal und die Ukraine.

<sup>7</sup> Siehe die Aufzeichnungen des damaligen Kommandeurs der UN-Mission in Ruanda, Romeo Dallaire, Shake Hands with the Devil: The Failure of Humanity in Rwanda, London 2004, S. 547.

<sup>8</sup> Siehe UN Press Release SG/SM/6312-PKO/60 v. 2.9.1997, <http://www.un.org/News/Press/docs/1997/19970902.SGSM6312.html> (Übersetzung durch Autor).

<sup>9</sup> Zu den Mitgliedstaaten gehörten im Jahr 2009 neben den bereits erwähnten sieben Gründungsmitgliedern auch Irland, Italien, Finnland, Litauen, Rumänien, Slowenien, Spanien und das zeitweise suspendierte Argentinien. Zu den Beobachtern und möglichen künftigen Mitgliedern gehörten Ägypten, Chile, Jordanien, Kroatien, Lettland, Senegal sowie die Tschechische Republik. Somit war im Grunde die Ausgangslage für eine erfolgreiche globale Erweiterung der Mitgliederbasis geschaffen.

heit. Selbst bei diesem neuen Instrument waren der Generalsekretär und das DPKO auf den Willen der einzelnen Mitgliedstaaten angewiesen.

3. Die SHIRBRIG war nicht dem DPKO unterstellt. Der komplizierte institutionelle Aufbau (siehe Grafik S. 17), der keinen direkten Kooperations- und Koordinierungsmechanismus zwischen den SHIRBRIG-Offizieren im Planungselement auf der einen Seite und den Planern im DPKO auf der anderen Seite vorsah, sollte vor allem sicherstellen, dass die Staaten jederzeit die Kontrolle über alle Prozesse behielten.

4. Der Zusammenschluss von ausschließlich westlichen Staaten gewährleistete zwar das Ziel, eine kohärente und hochqualifizierte UN-Brigade zu formieren, hatte aber zur Folge, dass Entwicklungsländer die SHIRBRIG als diskriminierende und polarisierende Aushebelung des universellen Charakters der Vereinten Nationen kritisierten. Interne Berichte unterstreichen, wie sehr vor allem die Länder der Bewegung der Blockfreien von Beginn an forderten, dass die SHIRBRIG nicht offiziell ›Vereinte Nationen‹ im Namen tragen dürfe.<sup>10</sup> Dass es hierbei weniger um die Namensgebung und den universellen Charakter der Vereinten Nationen ging, sondern eher um klare Machtinteressen, um Einfluss und um den seit längerer Zeit bestehenden unerschwelligen Konflikt zwischen den traditionell großen UN-Truppenstellern auf der einen Seite und den westlichen Staaten auf der anderen Seite, war ein offenes Geheimnis.

5. Des Weiteren sollte die Dominanz westlicher, insbesondere europäischer Staaten für die SHIRBRIG auf andere Weise zum Problem werden: Afghanistan, Irak und der Ausbau der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) stellten die Mitgliedstaaten zunehmend vor ein Ressourcenproblem. Die mangelnde Koordinierung zwischen der NATO, der Europäischen Union und der SHIRBRIG wurde vor allem Letzterer zum Verhängnis.

Auch wenn diese strukturellen, institutionellen und politischen Schwächen bereits die Schwierigkeiten der SHIRBRIG erahnen ließen, die schließlich auch zu ihrem Scheitern führten, so ist es umso bemerkenswerter, dass die Organisation dennoch während ihres neunjährigen Wirkens entscheidende und weitreichende Erfolge auf dem Gebiet der Friedenssicherung und bei der Unterstützung der AU vorzuweisen hat.

## Erfolge

Alain Le Roy, der gegenwärtige Untergeneralsekretär für Friedenssicherungseinsätze, brachte es in seiner schriftlichen Stellungnahme zu einer offiziellen ›Lessons Learned‹-Befragung vom März 2009 auf den Punkt: »Was die SHIRBRIG gemacht hat, hat sie gut gemacht«.<sup>11</sup> Erfolge lassen sich in zwei Kerngebieten ausmachen: Beteiligung an und Unterstützung von UN- und regionalen Friedenseinsätzen sowie eine intensive Partnerschaft mit der Afrikanischen Union

im Rahmen des Programms für den Aufbau der Kapazitäten der ASF.

## Beteiligung an und Unterstützung von Friedenseinsätzen

Zwischen 2000 und 2009 trug die SHIRBRIG zu insgesamt sechs UN-Einsätzen bei: von Juni 2000 bis November 2001 zur Mission der Vereinten Nationen in Äthiopien und Eritrea (UNMEE), zwischen Februar und März 2003 zur Operation der Vereinten Nationen in Côte d'Ivoire (UNOCI), von September bis November 2003 in Liberia (UNMIL) und von Juli 2004 bis Februar 2005 zur Vorausmission der Vereinten Nationen in Sudan (UNAMIS) sowie zu ihrer Folgemission (UNMIS). Von 2008 bis zum Frühjahr 2009 stellte SHIRBRIG darüber hinaus einen Verbindungsoffizier zur Verbesserung der Koordinierung zwischen den Vereinten Nationen und der Europäischen Union für deren Missionen in Tschad und der Zentralafrikanischen Republik. Somit beteiligte sich die SHIRBRIG an der Hälfte aller Missionen, die die Vereinten Nationen in diesem Zeitraum auf dem afrikanischen Kontinent durchgeführt haben. Jedoch unterschieden sich die Art und Weise der Beiträge in diesen sechs Missionen deutlich.

### Die UNMEE als erster Lackmustest

Die UNMEE war die erste und zugleich größte und herausforderndste Mission für die SHIRBRIG. Im Juni 2000 vermittelte die Organisation der Afrikanischen Einheit (OAU) ein Waffenstillstandsabkommen zwischen Eritrea und Äthiopien, welches einen zwei Jahre währenden Krieg um ein strittiges Grenzgebiet beendete. Eine Friedensmission der Vereinten Nationen sollte die Pufferzone zwischen den beiden Staaten überwachen und dafür sorgen, dass das Abkommen eingehalten wurde. Die SHIRBRIG reagierte auf die Anfrage des DPKO innerhalb von 60 Tagen mit der Entsendung von rund 1300 Soldaten, errichtete und stellte das Hauptquartier sowie den Kommandeur für die UNMEE (der damalige SHIRBRIG-Kommandeur Patrick Cammaert leitete auch nach dem Abzug der SHIRBRIG im Juni 2001 die Mission als UNMEE-Kommandeur weiter). Diese erste Mission wurde von den meisten Beteiligten und Beobachtern als beachtlicher Erfolg gewertet.<sup>12</sup> Auch der Bericht Le Roys und des DPKO für den ›Lessons Learned‹-Prozess der gesamten 13 Jahre der Brigade unterstreicht den großen Nutzen des »sehr effizienten«, »robusten« und »hoch qualifizierten« Beitrags der SHIRBRIG für die UNMEE.<sup>13</sup> Die Vorteile des kohärenten Planungselements und der gemeinsamen Ausbildungsstandards traten deutlich zu Tage. Problematisch war jedoch die Tatsache, dass es nicht gelang, die komplette Brigadenstärke von 5000 Soldaten zu mobilisieren. Dies zeigte bereits nach dem ersten Einsatz der SHIRBRIG abermals die tiefe Kluft

Der Zusammenschluss von ausschließlich westlichen Staaten hatte zur Folge, dass Entwicklungsländer die SHIRBRIG als diskriminierende und polarisierende Aushebelung des universellen Charakters der UN kritisierten.

Die UNMEE war die erste und zugleich größte und herausforderndste Mission für die SHIRBRIG.

zwischen den Absichtserklärungen der Mitgliedstaaten und der Entsendung von Truppen. Als Folge dessen verlagerten die Stabsoffiziere des Planungselements den Schwerpunkt ihrer Arbeit auf unterstützende Aktivitäten, bei denen sie nicht auf die volle Brigadenstärke angewiesen waren.

#### Unterstützende Maßnahmen

Während zwischen den Mitgliedstaaten und im Lenkungsausschuss nach dem Einsatz für die UNMEE bereits heftig über die Zukunft des SHIRBRIG-Konzepts diskutiert wurde, konzentrierten sich indes die Offiziere des SHIRBRIG-Planungselements besonders auf die Planungsunterstützung, die Beratung von Regionalorganisationen sowie die schnelle Verlegung und Bereitstellung von Hauptquartieren für UN-Missionen. Letzteres war und bleibt ein Schlüssel für das möglichst zeitnahe Einrichten einer UN-Mission: So lange das Hauptquartier, als Zentrum eines jeden Friedenssicherungseinsatzes, nicht umgehend nach Erteilung des Sicherheitsratsmandats aufgebaut ist, kann das Prinzip des »schnellen Eingreifens« in Konfliktgebieten nicht gewährleistet werden. Dieser Aspekt war auch eines der Kernanliegen Boutros Boutros-Ghalis, mit dessen Umsetzung er die Reaktionszeit der Vereinten Nationen bei Konflikten deutlich verringern wollte.<sup>14</sup>

In diesem Zusammenhang ist es wichtig hervorzuheben, dass die Offiziere des ständigen Hauptquartiers und Planungselements der SHIRBRIG nicht nur selbst als schnell verlegbares Missionshauptquartier (Rapidly Deployable Mission Headquarters – RDM-HQ) fungierten, sondern auch Konzepte zur Unterstützung der UN und regionaler Organisationen auf diesem Gebiet entwickelten. So baute die SHIRBRIG im September 2003 nach einer Anfrage des DPKO das Hauptquartier für die neu geschaffene Mission der Vereinten Nationen in Liberia (UNMIL) auf. Zusätzlich trug die SHIRBRIG auch maßgeblich zum reibungslosen Übergang vom Ende der Mission der Wirtschaftsgemeinschaft der westafrikanischen Staaten (ECOWAS) zum Beginn von UNMIL bei. Das DPKO unterstrich später den Erfolg der SHIRBRIG, »insbesondere, da sie das Hauptquartier eingerichtet, die Einsatzpläne entwickelt und Vorbereitungen für die Truppenverlegung getroffen hat. Darüber hinaus hat die SHIRBRIG wichtige erste Verbindungen mit der liberianischen Übergangsregierung und den dortigen nichtstaatlichen Organisationen hergestellt«.<sup>15</sup> Dieser Beitrag für die UNMIL stärkte die gute Zusammenarbeit mit der ECOWAS, die bereits sieben Monate zuvor im Rahmen der Planungsunterstützung für die Operation der Vereinten Nationen in Côte d'Ivoire (UNOCI) ihre ersten Erfolge zeigte. Die SHIRBRIG unterstützte das DPKO und die ECOWAS bei der Planung und Vorbereitung der UNOCI und erstellte innerhalb von zehn Tagen die nötigen Planungsdokumente. Dies unterstrich nicht nur die

Effizienz der SHIRBRIG bei Planungsunterstützungen, sondern auch die Fähigkeit der effektiven Zusammenarbeit mit Regionalorganisationen – eine Fähigkeit, die auch der intensiven Kooperation mit der AU zugute kommen sollte.<sup>16</sup>

#### Modell und Mentor für die Afrikanische Union

Im Jahr 2003 beschloss die AU den Aufbau der eigenen ASF. Das ambitionierte Ziel der AU ist es, in naher Zukunft fünf regionale Brigaden für AU-geführte oder in Kooperation mit UN-geführten Friedensmissionen bereithalten und im Ernstfall innerhalb von 15 bis 30 Tagen in eskalierende Konflikte eingreifen zu können. Damit wäre nicht nur ein entscheidender Schritt zur Stärkung eigener afrikanischer Kapazitäten getan, sondern auch ein wichtiger Beitrag zu Kofi Annans Konzept des »ineinandergreifenden Systems von Friedenssicherungskapazitäten«<sup>17</sup> geleistet: das heißt der Aufbau von afrikanischen Kapazitäten nach UN-Standards, die somit eine reibungslose Kooperation mit UN-Truppen ermöglichen. Die SHIRBRIG nahm hierbei von Beginn an eine Schlüsselrolle als Vorbild und Kooperationspartner ein. Wie bereits die AU-Generalstabschefs im ASF-Gründungsdokument anmerkten: »Das SHIRBRIG-Konzept dient als sehr gutes Modell für die subregionalen Brigaden hoher Bereitschaft«.<sup>18</sup> Nachdem die SHIRBRIG-Präsidentschaft Ende 2003 von den westafrikanischen Brigaden (ECOWAS-Brigade –

Die SHIRBRIG konzentrierte sich auf die schnelle Verlegung und Bereitstellung von Hauptquartieren für UN-Missionen.

**10** Siehe dazu zum Beispiel das Schreiben des jordanischen Botschafters bei den Vereinten Nationen in Namen der Bewegung der Blockfreien an die schwedische Präsidentschaft des SHIRBRIG-Lenkungsausschusses, 16.9.1999.

**11** Alain Le Roy, DPKO Answers to SHIRBRIG's Questionnaire on SHIRBRIG, Schreiben an das SHIRBRIG Lessons Learned Team, 23.3.2009, S. 5.

**12** Siehe auch International Peace Academy, Seminar on First Use of SHIRBRIG Highlights Key Lessons Learned, 14.7.2002, sowie SHIRBRIG, Lessons Learned Report, Juni 2009, S. 14–15.

**13** Siehe DPKO-Schreiben von Le Roy, a.a.O. (Anm. 11), S. 2 und 5.

**14** Siehe unter anderem »Progress Report of the Secretary-General on Standby Arrangements for Peacekeeping«, UN Doc S/1996/1067 v. 24.12.1996, Abs. 13.

**15** DPKO-Schreiben von Le Roy, a.a.O. (Anm. 11), S. 5.

**16** Für eine detaillierte Analyse der interinstitutionellen Zusammenarbeit der SHIRBRIG siehe Joachim A. Koops, Effective Interorganizationalism? Lessons Learned from the Standby High Readiness Brigade for United Nations Operations (SHIRBRIG), in: Joachim A. Koops (Ed.), Military Crisis Management: The Challenge of Inter-organizationalism, Studia Diplomatica, 62. Jg., 3/2009, S. 81–89.

**17** Siehe »In größerer Freiheit: Auf dem Weg zu Entwicklung, Sicherheit und Menschenrechten für alle«, Bericht des Generalsekretärs, UN-Dok. A/59/2005 v. 21.3.2005, Abs. 112.

**18** African Union, Policy Framework for the Establishment of the African Standby Force and Military Staff, Part II Annexes, Mai 2003, hier Annex E-6, Abs. 15.

Die SHIRBRIG war einer der wenigen kohärenten und neutralen Mentoren, die sich effektiv und bewusst auf die Vermittlung von UN-Standards ohne Hintergedanken konzentrierten.

ECOBRIG) und ostafrikanischen Brigaden (Eastern Brigade – EASBRIG) um Unterstützung gebeten wurden, entwickelte das Planungselement der SHIRBRIG ein umfassendes ›Programm zum Aufbau der Stärkung der Kapazitäten der Afrikanischen Union‹. Durch die partnerschaftliche Zusammenarbeit zwischen den Offizieren des Planungselements und Offizieren der ASF (insbesondere EASBRIG) und dem hohen Maß an technischer Expertise trug die SHIRBRIG zwischen 2003 und 2009 maßgeblich zum Aufbau der afrikanischen Brigaden nach UN-Standards bei.<sup>19</sup> Durch konzeptionelle Entwicklung, Wissenstransfer, standardisiertes Training und zahlreiche gemeinsame Übungen wurde der Fortschritt der EASBRIG stetig vorangetrieben.<sup>20</sup> Hier zeigte sich der Innovationswert des ständigen Stabes der SHIRBRIG, der durch Kooperationsprogramme trotz nachlassendem Brigade-Engagement der Mehrzahl der Mitgliedstaaten weiterhin entscheidende Impulse zur Friedenssicherung geben konnte. Zwar gab und gibt es nach wie vor eine Vielzahl an internationalen und westlichen Akteuren, die auf bi- und multinationaler Ebene den Aufbau der ASF tatkräftig unterstützen – allerdings war die SHIRBRIG einer der wenigen kohärenten und neutralen Mentoren, die sich effektiv und bewusst auf die Vermittlung von UN-Standards ohne Hintergedanken konzentrierten.

### Misserfolge und der Beschluss zur Schließung

Die beachtlichen Erfolge der Brigade können jedoch nicht davon ablenken, dass praktisch mit dem erstem Einsatz der SHIRBRIG auch gleichzeitig das schleichende Ende der Organisation eingeläutet wurde. Die UNMEE, wie auch alle nachfolgenden fünf Friedenssicherungseinsätze, deckten mit schonungsloser Deutlichkeit das Kernproblem auf: Nicht ein einziges Mal wurde das eigentliche Hauptziel der UN-Truppe erreicht – nämlich den Vereinten Nationen innerhalb kürzester Zeit eine komplette 5000 Mann starke Brigade zur Verfügung zu stellen. Nach UNMEE, UNMIL und UNOCI trat Ende 2005 vor allem bei den beiden Missionen in Sudan immer deutlicher die Dysfunktionalität der SHIRBRIG als ›UN-Brigade‹ zutage. Obwohl das SHIRBRIG-Planungselement mit 17 Offizieren den Kern der UNAMIS bildete und erfolgreich für das DPKO Planung und vorbereitende Maßnahmen abschloss, fehlten abermals das Interesse, der Wille und die Kapazitäten der Mitgliedstaaten, sich mit voller Brigadenstärke an der Folgemission UNMIS zu beteiligen. Stattdessen bildete lediglich das SHIRBRIG-Planungselement das Hauptquartier und stellte den stellvertretenden Kommandeur sowie den Stabschef für die UNMIS. Spätestens ab diesem Zeitpunkt wurde für das DPKO ersichtlich, dass sie nicht mehr mit SHIRBRIG als Brigade rechnen konnten: Deren Mitgliedstaaten ka-

men schlichtweg ihren eigenen und selbst gesteckten Verpflichtungen nicht nach.

### Umorientierung der Mitgliedstaaten: Von UN zu NATO und EU

Ein entscheidender Faktor war hierbei ab 2001 natürlich auch die Beteiligung vieler europäischer SHIRBRIG-Nationen an den militärischen Interventionen in Afghanistan und Irak. Zusätzlich sagten ab 2004 die 16 EU-Länder unter den 23 SHIRBRIG-Nationen ihre Beteiligung an den EU-Battlegroups zu – damit beschleunigte sich auch der seit Ende der neunziger Jahre andauernde Prozess der Interessenverlagerung vieler westlicher Staaten weg von UN-geführten Missionen, hin zu EU- und NATO-geführten Operationen. Im Fall der skandinavischen Länder ist der radikale Bruch dennoch überraschend, da sie traditionell starke UN-Befürworter waren. Finnland, Norwegen, Schweden und sogar das SHIRBRIG-Gründerland Dänemark schlossen sich zusammen, um bereits im Mai 2008 nachdrücklich auf die Schließung der SHIRBRIG zu bestehen.<sup>21</sup> Während Dänemark sich, unter der damaligen Regierung von Anders Fogh Rasmussen, stärker der NATO zuwandte, investierten die übrigen drei skandinavischen Länder mehr Ressourcen in die Gemeinsame Verteidigungs- und Sicherheitspolitik (GSVP) und die ›Nordic Battlegroup‹ der Europäischen Union. Besonders vehement vertrat Schweden den Standpunkt, dass nun »andere Foren sich besser für die weitere Unterstützung der Vereinten Nationen eignen«. <sup>22</sup> Auch bestanden die skandinavischen Länder darauf, das Programm zur Unterstützung der Afrikanischen Union nicht mit der SHIRBRIG weiterzuführen, sondern mit einer neu geschaffenen multinationalen Organisation der vier Länder.<sup>23</sup> Erste Erfahrungen zeigen jedoch, dass sie die Lücke, die die SHIRBRIG in Afrika hinterlassen hat, bisher kaum zu schließen vermögen. Auch die Battlegroups der Europäischen Union haben sich bisher nicht als erfolgreiche Alternative zur SHIRBRIG durchsetzen können – plagt sie doch nun dasselbe Problem der Kluft zwischen Zusagen auf dem Papier und tatsächlicher Einsatzfähigkeit.

### Rivalitäten zwischen Partnern

Paradoxerweise trug auch jene Institution zur Schließung der SHIRBRIG bei, die von Beginn an am engsten mit ihr zusammengearbeitet hatte: Obwohl das DPKO selbst die SHIRBRIG um Planungsunterstützung bat, wurden die SHIRBRIG-Planer ab 2005 eher als Konkurrenz betrachtet. Rivalitäten zwischen Bürokratien sind nichts Neues im UN-System, hätten jedoch durch die Schaffung eines direkten Liaison-Mechanismus abgefedert werden können. Doch der Vorschlag Österreichs, das bereits im Jahr 1999 drängte, den Posten eines ständigen SHIRBRIG-Verbindungsoffiziers beim DPKO einzurichten, wurde wiederholt von der Mehrheit der Mitgliedstaaten abge-

Nicht ein einziges Mal wurde das eigentliche Hauptziel der UN-Truppe erreicht – nämlich den Vereinten Nationen innerhalb kürzester Zeit eine komplette 5000 Mann starke Brigade zur Verfügung zu stellen.

lehnt – zu sehr befürchteten die Staaten eine Unterhöhlung der Rolle des Lenkungsausschusses sowie der Kontaktgruppe und damit der einzelnen Botschafter und Militärattachés der Mitgliedstaaten in New York. Dieser Missstand wurde der SHIRBRIG vor allem in den letzten Jahren zum Verhängnis, in denen es enge Absprachen mit dem DPKO bedurft hätte, um das Organisationskonzept den neuen Realitäten anzupassen. Am 20. November 2008 beschloss der Lenkungsausschuss mit nur einer Gegenstimme die Auflösung der SHIRBRIG zum 30. Juni 2009.<sup>24</sup> Gleichzeitig beauftragten sie das Planungselement, einen umfassenden ›Lessons Learned‹-Prozess durchzuführen um ›Wissen und Erfahrungen der SHIRBRIG zu bündeln und zum Nutzen der Mitgliedstaaten und aller Organisationen, die sich in der Friedenssicherung engagieren, weiterzureichen‹.<sup>25</sup>

### ›Lessons Learned‹: verpasste Chancen, unwillige Staaten

Der Erfahrungsschatz und die kollektive Expertise der SHIRBRIG bleiben in vielerlei Hinsicht einzigartig. Umso schwerer wiegt, dass dieses Wissen nicht angemessen für neue Foren und Vorhaben genutzt wurde. Bereits im Sommer 2004 empfahl der Rat der Europäischen Union, den EU-Staaten, die auch gleichzeitig SHIRBRIG-Mitglieder waren, das Wissen und die Erfahrung der Brigade für die Stärkung der EU-Battlegroups und der EU-UN-Kooperation auf dem Gebiet der Friedenssicherung einfließen zu lassen.<sup>26</sup> Gleichzeitig wurde von beiden Seiten wiederholt zum Erfahrungsaustausch zwischen EU und SHIRBRIG aufgerufen, um Synergien zu nutzen und gemeinsame Missionen zu ermöglichen. Beidem wurde bedauerlicherweise nicht nachgegangen. Weitaus verwunderlicher jedoch war das mangelnde Interesse der Mitgliedstaaten an dem von ihnen selbst angeordneten Evaluierungsprozess aller Aktivitäten und Erkenntnisse, die sich während des Wirkens der SHIRBRIG angesammelt hatten. Dem Planungselement wurden hierzu, außer einem externen Nachwuchswissenschaftler, keine weiteren Ressourcen für die gesamte Evaluierung zur Verfügung gestellt. Von den 23 Mitgliedstaaten und Beobachtern beantworteten lediglich zwei Länder die ›Lessons Learned‹-Evaluierungsfragebögen. Die bisher einzigartige Multinationale Brigade der Vereinten Nationen aus Eingreiftruppen hoher Bereitschaft wurde somit selbst in ihrer letzten Phase ein multinationales Projekt der verpassten Chancen. Für den Aufbau alternativer Foren, Organisationen und Arrangements, die das Ziel der langfristigen Unterstützung der Vereinten Nationen und der Afrikanischen Union verfolgen, ist eine intensive Beschäftigung mit den Erfolgen, Misserfolgen und Lehren aus 13 Jahren SHIRBRIG unabdingbar.<sup>27</sup> Trotz mangelnder Unterstützung der Mehr-

zahl der Mitgliedstaaten gelang es dem Planungselement, innovative, effektive und weitreichende Beiträge zur Friedenssicherung zu leisten. Betrachtet man die rund einhundert Jahre der erfolglosen Versuche, ein ähnliches Friedenssicherungsinstrument ins Leben zu rufen, so kann man nur bedauern, dass sich nicht mehr Befürworter gefunden haben, um die SHIRBRIG mit Geduld und Weitsicht zu verbessern, anstatt sie überhastet, leichtfertig und vermutlich unwiederbringlich aufzulösen. Für die Zukunft der effektiven Friedenssicherung und des schnellen Eingreifens hinterlässt das Ende der SHIRBRIG einen bitteren Nachgeschmack und eine Reihe unangenehmer, offener Fragen. Fest steht jedoch: Die Brigade, die – aller Schwächen und Problemen zum Trotz – der Verwirklichung des Ideals einer ständigen ›UN-Armee‹ von allen bisherigen Versuchen am nächsten kam, wird auf lange Sicht in vielerlei Hinsicht schwer zu ersetzen sein.

Es ist bedauerlich, dass sich nicht mehr Befürworter gefunden haben, um die SHIRBRIG zu verbessern, anstatt sie vermutlich unwiederbringlich aufzulösen.

19 Siehe Christof Tatschl, SHIRBRIG's Support to the African Standby Force: A View from Practice, in: Koops (Ed.), a.a.O. (Anm. 16), S. 91–97.

20 Siehe Joachim A. Koops, Training Foreign Troops: Lessons Learned from SHIRBRIG's African Capacity-Building Scheme, Paper Presented at the International Studies Association (ISA) Annual Convention, 17.–20. Februar 2010, New Orleans.

21 Vgl. Protokoll der 32. Sitzung des SHIRBRIG-Lenkungsausschusses, 19.–21. Mai 2008, Høvelte, Dänemark.

22 Vgl. Statement from Denmark, Finland, Norway and Sweden Concerning the Future of SHIRBRIG, Juni 2008.

23 Die nordischen Länder gründeten in Nairobi hierfür den ›Nordic Advisory and Coordination Staff‹ (NACS), der den Kapazitätenaufbau für EASBRIG weiterführen soll.

24 Protokoll der 33. Sitzung des SHIRBRIG-Lenkungsausschusses, 18.–20. November 2008, Høvelte, Dänemark.

25 Public Statement on SHIRBRIG, Anhang zum Protokoll der 33. Sitzung des Lenkungsausschusses, a.a.O. (Anm. 24).

26 Council of the European Union, EU-UN Co-operation in Military Crisis Management Operations, Elements of Implementation of the EU-UN Joint Declaration, Brüssel 2004, Abs. 8.

27 Ein Versuch, die SHIRBRIG-Expertise weiter für zukünftige Arrangements zu nutzen, wird derzeit vom Brüsseler Think Tank ›Global Governance Institute‹ (GGI) unternommen, zu dessen Gründern der ehemalige Stabschef der SHIRBRIG gehört.

# Großbritannien und die Vereinten Nationen

## Weltpolitik nach ›New Labour‹ – Rückkehr zum ›ehrlichen Makler‹?

Fabian Beigang



**Fabian Beigang, M.A.**, geb. 1983, ist Doktorand und Lehrbeauftragter am Lehrstuhl für Internationale Organisationen und Globalisierung der Friedrich-Schiller-Universität in Jena.

**Großbritannien trägt mit seiner privilegierten Stellung im UN-Sicherheitsrat einen bedeutenden Anteil der globalen Verantwortung für Sicherheit und Frieden. Das Land zeigte sich in der Vergangenheit als verlässlicher, doch nicht unkritischer Partner der Vereinten Nationen. Mit dem Ziel einer ›ethischen Außenpolitik‹ hat die Labour-Partei im Jahr 1997 einen anderen Kurs – auch in den UN – eingeschlagen und dabei sowohl neue Konzepte vorangetrieben als auch gravierende Fehler gemacht. Ob die seit Mai 2010 amtierende Koalitionsregierung aus Konservativen und Liberaldemokraten diese ›ethische Außenpolitik‹ fortsetzen oder die Außenpolitik stärker dem nationalen Interesse an Wohlstand und Sicherheit unterordnen wird, ist noch nicht abzusehen.**

Im Juli 2010 trat vor die Generalversammlung der Vereinten Nationen eine Rednerin, die in einem so hohen Maße wie kaum ein anderes Staatsoberhaupt für Kontinuität und Wandel sowohl nationaler als auch internationaler Politik im vergangenen Jahrhundert stehen kann. Nach mehr als 50 Jahren sprach Elisabeth II., Königin von 16 UN-Mitgliedstaaten und Oberhaupt des Commonwealth of Nations, dessen 54 Mitglieder zugleich UN-Mitglieder sind, zum ersten Mal seit 1957 wieder vor der Staatenversammlung. Sie lobte die Organisation als eine ernst zu nehmende Kraft für das Gemeinwohl. Vieles innerhalb des globalen Machtgefüges hat sich seit der Inthronisierung von Elisabeth II. im Jahr 1953 verändert und wiederum vieles davon betrifft die Position ihres eigenen Landes innerhalb dieses Gefüges.

Großbritannien entwickelte sich von einer globalen Großmacht, die auch zu Zeiten der UN-Gründung noch über ein beachtliches Herrschaftsgebiet verfügte, zu einer Mittelmacht, die wirtschaftlich, militärisch und politisch eher mit Ländern wie Deutschland, Frankreich und Japan statt den USA vergleichbar ist. Dennoch hinterließ das ehemalige Empire dem Vereinigten Königreich das Privileg, eines von nur fünf ständigen Mitgliedern im UN-Sicherheitsrat und dadurch mit einem Vetorecht ausgestattet zu sein. Die Vereinten Nationen und der Sicherheitsrat sind somit entscheidend für den Einfluss Londons auf die internationale Politik. Doch neben den großen Einflussmöglichkeiten, die mit dem Sitz einhergehen, besteht auch eine große Verantwortung, der das Land seit über 65 Jahren gerecht werden muss. Nicht immer gelang dabei den britischen Regierungen der Spagat zwischen nationalen Interessen und ›good

international citizenship‹ – ein Credo, das insbesondere von Premierminister Tony Blair proklamiert wurde, dessen Amtszeit oft als größter Bruch Großbritanniens mit den Vereinten Nationen und tiefste außenpolitische Krise seit der Suez-Invasion 1956 gilt.<sup>1</sup>

### Leitlinien und nationale Interessen

Die Rolle Großbritanniens in den Vereinten Nationen war bereits früh nach der Gründung die des ›ehrlichen Maklers‹ und pragmatischen, auf effiziente Prozesse ausgerichteten Finanziers. Obwohl es den Regierungen in London anfangs schwer fiel, vom Habitus einer globalen Großmacht Abstand zu nehmen,<sup>2</sup> erkannten die Briten schnell, dass es auf lange Sicht profitabler wäre, ein hohes Maß an Einfluss durch die Konzentration auf die offensichtliche Schnittstellenposition zwischen den ›drei Kreisen britischer Außenpolitik‹, wie sie Winston Churchill seinerzeit identifizierte, zu sichern – den USA, Europa und dem Commonwealth. Diese drei Kreise überschneiden sich in erster Linie in der UN-Politik des Landes.<sup>3</sup> Sowohl die Staaten, die auf diese Weise mit dem Land assoziiert sind, als auch die Verwaltung und Diplomaten der UN selbst machen oft Gebrauch von dieser Funktion. Sie wenden sich an die britischen UN-Diplomaten, um bei der Erörterung globaler Problemlagen einen vergleichsweise kurzen diplomatischen Weg einschlagen zu können.

Diese traditionelle Rolle der britischen UN-Politik als vermittelnde Instanz zwischen zum Teil äußerst gegensätzlichen Positionen zu erhalten, daran ist allen britischen Regierungen gelegen. Ziel ist, das Bild des Landes in den UN als ›soft power‹ zu festigen. Die Unterstützung multilateraler Prozesse und internationaler Kooperation liegt schon aus diesem Grund im höchsten nationalen Interesse. Vor allem die Suez-Krise 1956 und der Irak-Einsatz 2003 verdeutlichten, dass ein Großbritannien, das die multilateralen Grundsätze der UN umgeht, deutlich mehr außenpolitische Macht und internationales Ansehen verlieren kann als beispielsweise die USA, die sich noch immer auf ihre militärische Überlegenheit stützen können.<sup>4</sup>

Mit der Wahl von ›New Labour‹ und der Übernahme des Premierministerpostens durch Tony Blair im Jahr 1997 wurde die Außenpolitik des Vereinigten Königreichs auf eine neue Grundlage gestellt. Die ›ethische Dimension‹ sollte deutlich stärker akzentuiert werden und die Durchsetzung von Menschenrechten nicht länger an der Peripherie, sondern

im Zentrum britischer und globaler Friedensbemühungen stehen. Die Ankündigung dieser neuen Leitlinie sorgte für Aufsehen, obgleich von vornherein erwartet wurde, dass Labour nach 18 Jahren Tory-Regierung einen deutlich multilateraleren und weniger von finanzeffizienten Sichtweisen geprägten Kurs verfolgen würde.

Ausschlaggebend für diese neue Politik war nicht zuletzt der von Blair und ›New Labour‹ propagierte ›Dritte Weg‹. Dieser forderte nicht nur innenpolitisch eine Abkehr vom klassischen Links-Rechts-Denken und eine Zuwendung zur gemeinwohlorientierten Sachlichkeit, sondern haderte ebenfalls mit außenpolitischen Dogmen wie der absoluten Unantastbarkeit staatlicher Souveränität. Eng verbunden mit diesem Ansatz war der Begriff des ›good international citizenship‹. Ein ›guter internationaler Bürger‹ zu sein, hieß für die Briten, jene völkerrechtlichen Institutionen zu achten, die Frieden und Kooperation nachhaltig sichern helfen und an deren Schaffung sie großen Anteil hatten. Blair sah Großbritannien bei der Vermittlung ›neuer‹ globaler Werte als eine Schlüsselmacht (pivotal power) und eine Kraft für das Gute (force for good).<sup>5</sup> Dieses Rollenverständnis sollte sich insbesondere in der Mobilisierung der nötigen Mehrheiten äußern, um eine neue Interventionspolitik durchsetzen zu können.

In seiner viel beachteten Rede zur ›Doctrine of the International Community‹ im April 1999 formulierte Blair, nur wenige Monate nach der umstrittenen Bombardierung Belgrads durch NATO-Einheiten, einen entscheidenden Schritt in Richtung des völkerrechtlichen Konzepts einer Schutzverantwortung der internationalen Gemeinschaft.<sup>6</sup> Diesem Konzept zufolge werden auch massive Verstöße gegen Menschenrechtskonventionen, beispielsweise durch innerstaatlichen Völkermord, als Bedrohung des Weltfriedens und damit als relevant für den Sicherheitsrat betrachtet.<sup>7</sup> Die Verbreitung von Grundwerten wie Freiheit, Rechtsstaatlichkeit, Menschenrechten und einer offenen Gesellschaft betrachtete Blair als im allerhöchsten nationalen Interesse Großbritanniens, da nur sie ein sicheres internationales Umfeld gewährleisten könnten.

Auf lange Sicht führte diese Grundeinstellung jedoch auch zum umstrittenen Irak-Krieg im Jahr 2003. Zu dessen Legitimation führte Blair, neben der vermeintlichen Bedrohung durch Massenvernichtungswaffen, vor allem moralische Aspekte ins Feld und vertrat diese gegenüber dem UN-Sicherheitsrat und dem Parlament. Während der Sicherheitsrat eine Resolution ablehnte, die auch den Einsatz von Gewalt gegen Irak explizit erlaubt hätte, errang Blair im Unterhaus eine Mehrheit von 412 zu 149 Stimmen für eine militärische Intervention auch ohne UN-Mandat.<sup>8</sup> Ein politischer Rückschlag war jedoch, dass 84 der 149 Gegenstimmen aus Blairs eigener Fraktion stammten. Auch die Anfang Mai 2010 angetretene Koalitionsregierung aus Konservativen und Liberal-

demokraten unter David Cameron und Nick Clegg hält an einer wertorientierten Außenpolitik fest. Sie stellt jedoch die nationalen Interessen in den Bereichen Sicherheit und Wirtschaft in den Vordergrund. In der ersten von vier richtungweisenden Reden unterstrich Außenminister William Hague im Juli 2010 zwar die Bedeutung multilateraler Institutionen, kündigte allerdings ebenfalls an, das Augenmerk verstärkt auf die bilateralen Beziehungen richten zu wollen, da sie zur Umsetzung nationaler Interessen erfolgversprechender wären.<sup>9</sup> Relevant ist das UN-System für

Eng verbunden mit einer Zuwendung zur gemeinwohlorientierten Sachlichkeit war der Begriff des ›good international citizenship‹.

1 Vgl. James Naughtie, *The Accidental American. Tony Blair and the Presidency*, New York 2004, S. 205f.

2 Tatsächlich heißt es, dass einige Diplomaten des britischen Empire, die heute als treibende Kräfte einer institutionellen Ausgestaltung des Völkerbunds und der UN gelten, wie etwa der südafrikanische Politiker Jan Smuts, eher daran interessiert waren, mit Hilfe einer globalen Institution die zur Jahrhundertwende entstandenen Strukturen des Empire trotz einer bereits erkennbaren Machterosion nachhaltig zu sichern und die Ungleichbehandlung zwischen Herrschern und Beherrschten weitestgehend zu legitimieren. Weiterführend: Mark Mazower, *No Enchanted Palace. The End of the Empire and the Ideological Origins of the United Nations*, Oxford/Princeton 2009, vgl. auch die Buchbesprechung von Jost Dülffer, in diesem Heft, S. 36–37.

3 Vgl. Fabian Beigang, *Großbritannien und die Vereinten Nationen. Kontinuität und Wandel der britischen UN-Politik unter Tony Blair*, Marburg, im Erscheinen, S. 58f.

4 Insbesondere unter Margaret Thatcher war das Verhältnis zwischen Großbritannien und den Vereinten Nationen von Spannungen bezüglich der Finanzierung und Effizienz der Organisation geprägt. Die UN-skeptische Thatcher-Regierung setzte ein Nullwachstum bei den regulären Ausgaben der Organisation durch, um eine Effizienzmaximierung der verwendeten Mittel zu erreichen und die politische Einflussnahme der Organisation zu begrenzen. Vor allem den UN-Sonderorganisationen wurden nicht nur Effizienzdefizite, sondern auch zu starke Parteinahme für kommunistische Staaten und Entwicklungsländer vorgeworfen. Letzteres war Grund für den Austritt des Vereinigten Königreichs aus der UNESCO im Jahr 1985. Erst 1997, mit ›New Labour‹, kehrte das Land in die Bildungs-, Wissenschafts- und Kulturorganisation zurück.

5 Vgl. Tony Blair, *Speech by the Prime Minister at the Lord Mayor's Banquet*, London, 22.11.1999, <http://www.the-islander.org.ac/oldsite/1461.htm>

6 Im internationalen Kontext als ›responsibility to protect‹ (R2P oder RtoP) bekannt.

7 Vgl. Tony Blair, *Speech by the Prime Minister on the Doctrine of the International Community at the Economic Club*, Chicago, 22.4.1999, [http://www.pbs.org/newshour/bb/international/jan-june99/blair\\_doctrine4-23.html](http://www.pbs.org/newshour/bb/international/jan-june99/blair_doctrine4-23.html)

8 Vgl. *The Public Whip, Iraq – Declaration of War – 18 Mar 2003 at 22:00*, <http://www.publicwhip.org.uk/division.php?date=2003-03-18&number=118>

9 Vgl. William Hague, *Speech by the Foreign Secretary, Britain's Foreign Policy in a Networked World*, London, 1.7.2010, <http://www.fco.gov.uk/en/news/latest-news/?view=Speech&id=22472881>

die neue Regierung im Bereich der nationalen Sicherheit. Diesen Eindruck zumindest vermitteln Hagues Ausführungen in seiner vierten und letzten Rede zur Außenpolitik der Koalitionsregierung.<sup>10</sup>

Im ›Business Plan 2011–2015‹ des Außenministeriums finden sich nur wenige Bezüge zu den Vereinten Nationen.

Dennoch unterscheiden sich Herangehensweise und Leitlinien nicht wesentlich von zuvor durch die Labour-Regierung definierten Zielsetzungen. Insbesondere trifft dies auf das Ziel zu, durch die Förderung des Menschenrechtsschutzes, die Bekämpfung des Terrorismus und weltweiter Armut ein sicheres Umfeld für Großbritannien zu schaffen. Es ist vorerst der Ton der britischen Außenpolitik und UN-Politik, der im Vergleich zu Labour deutlich rauer geworden ist – sicher auch, um sich von der Vorgängerregierung in puncto Glaubwürdigkeit und realistischer Lageeinschätzungen abzusetzen.

## Zusammenarbeit mit den UN

Die außenpolitischen und UN-politischen Leitlinien Großbritanniens werden in erster Linie vom Premierminister formuliert. In der Regel vertreten er, sein Stellvertreter oder der Außenminister das Land bei offiziellen Anlässen wie der Eröffnung der Generalversammlung im Herbst. Das komplexe und mit einer Vielzahl an Themen befasste UN-System hat ein entsprechend komplexes Pendant in Großbritannien.

### FCO und DFID

Das Außenministerium (Foreign and Commonwealth Office – FCO) nimmt im politischen System Großbritanniens eine traditionell herausragende Stellung ein.<sup>11</sup> Es verfügt über ein ungewöhnlich hohes Maß an Autonomie, ein weltweites System von Außenstellen sowie weitreichende diplomatische Netzwerke. Da die Vereinten Nationen durch ihre komplexe Struktur und ihr breites Repertoire an problemorientierten Sonderorganisationen und Programmen auf viele der neuen globalen Herausforderungen gezielt einwirken wollen, gehört die institutionelle Stärkung sowie die Unterstützung der Organisation beim Ausbau ihrer Abteilungen zu den erklärten Hauptzielen des FCO. Doch gerade im Bereich der so genannten ›weichen Politikbereiche‹, wie Umwelt-, Entwicklungs- und Menschenrechtspolitik, musste das Außenministerium Kompetenzen an das vergleichsweise neue Entwicklungsministerium (Department for International Development – DFID) abtreten.<sup>12</sup> Das DFID übernahm zahlreiche Funktionen, die auch die Zusammenarbeit mit den Vereinten Nationen und ihren Sonderorganisationen betreffen. So ist es etwa Aufgabe des Entwicklungsministeriums, die Kooperation mit Blick auf die Erreichung der Millenniums-Entwicklungsziele (MDGs) zu pflegen oder Projekte und Initiativen der UN zu fördern, die nicht durch andere Ministerien gedeckt sind.<sup>13</sup>

Die Arbeit der Vereinten Nationen und ihrer Sonderorganisationen in Großbritannien beschränkt sich auf einige wenige Kernbereiche.

Im Jahr 2004 fanden entscheidende strukturelle Veränderungen innerhalb des FCO statt.<sup>14</sup> Die Umstrukturierung sollte sicherstellen, dass die zur Verfügung stehenden personellen und finanziellen Ressourcen effektiv für die neuen Herausforderungen in der Weltpolitik, wie Klimawandel, Terrorismusbekämpfung und Globalisierung, genutzt werden. Diese Maßnahme beinhaltete auch, die Abteilung Vereinte Nationen im FCO, die bis dato eine Schnittstellenfunktion zwischen den UN und den relevanten Ministerien innehatte, auf verschiedene Führungsbereiche wie Internationale Sicherheit und Globale Fragen aufzuteilen. Mit der Amtsübernahme von Gordon Brown als Premierminister im Jahr 2007 wurde jedoch wieder ein eigener Staatsministerposten des FCO für Afrika, Asien und die Vereinten Nationen geschaffen. In seinen Aufgabenbereich fallen alle Belange, welche die Politik des Landes gegenüber der Weltorganisation, insbesondere in der Entwicklungszusammenarbeit, betreffen.

Die Koalitionsregierung hat Veränderungen der FCO-Struktur innerhalb der ersten Legislaturperiode bis 2015 angekündigt. Dazu zählt unter anderem die Einrichtung eines nationalen Sicherheitsrats, bei dem alle nationalen und internationalen Sicherheitsbemühungen zusammenlaufen sollen. Obwohl dies natürlich auch das Handeln im UN-Sicherheitsrat betreffen wird, finden sich im ›Business Plan 2011–2015‹ des Außenministeriums nur wenige Bezugnahmen auf die Zusammenarbeit mit der oder die Arbeit in der Weltorganisation.<sup>15</sup>

### Die Vertretungen Großbritanniens bei den UN

Großbritannien hat Ständige Vertretungen bei den Vereinten Nationen (UKMIS) in New York, Genf und Wien. Alle drei Missionen unterstehen direkt dem FCO und somit auch den allgemeinen Zielvorgaben des Ministeriums. Die Vertretung in Wien deckt einen engen Themenbereich ab, der vornehmlich auf die Arbeit der Internationalen Atomenergie-Organisation und der Organisation der Vereinten Nationen für industrielle Entwicklung ausgerichtet ist. In Genf und New York sind die Aufgabenfelder der Missionen deutlich breiter angelegt. Leiter aller Vertretungen ist der Botschafter in New York. Seit 2009 bekleidet diesen Posten der langjährige Diplomat Mark Lyall Grant. Zudem findet der Großteil der Planungen zur Unterstützung von UN-Friedensmaßnahmen unter Leitung der Ständigen Vertretung in New York statt.

### Die UN in Großbritannien

Die Arbeit der Vereinten Nationen und ihrer Sonderorganisationen in Großbritannien beschränkt sich auf einige wenige Kernbereiche. Lediglich die Internationale Seeschiffahrts-Organisation hat ihren Sitz in London.<sup>16</sup> Dennoch verfügt Großbritannien als eines der Zentren für nationale und internationale nicht-

staatliche Organisationen (NGOs) auf indirekte Weise über zahlreiche Verbindungen zur täglichen Arbeit des UN-Systems. Zudem unterhalten sowohl die UN-Hauptorganisation als auch einige wenige Sonderorganisationen wie das Amt des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen, die Internationale Arbeitsorganisation oder das Welternährungsprogramm Vertretungen in der britischen Hauptstadt.<sup>17</sup> Bis 2003 befand sich auch eines von weltweit 60 UN-Informationszentren in London, das aufgrund der Bedeutung der Stadt als Wirtschaftszentrum vor allem für Finanztransaktionen innerhalb des UN-Systems eingerichtet wurde. Mit der Schaffung des Regionalen Informationszentrums der UN für Westeuropa in Brüssel wurde das Zentrum in London jedoch zum 1. Januar 2004 aufgelöst.<sup>18</sup>

### Finanzieller und personeller Einsatz

Großbritannien ist nach den USA, Japan und Deutschland mit 6,6 Prozent der viertgrößte Beitragszahler zum ordentlichen Haushalt der Vereinten Nationen für die Periode 2010 bis 2012.<sup>19</sup> Pro Jahr entspricht dies 155 Millionen US-Dollar.<sup>20</sup> Mit einem Anteil von etwa 8,15 Prozent am Haushalt für UN-Friedenseinsätze, also knapp 630 Millionen US-Dollar, ist das Land in diesem Bereich der drittgrößte Finanzier.<sup>21</sup>

Dem Vereinigten Königreich steht nach dem Verteilungsschlüssel für Beschäftigte des höheren Dienstes im UN-Sekretariat ein Kontingent von 109 bis 148 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern zu, das derzeit jedoch mit 99 Bediensteten nicht ausgeschöpft wird.<sup>22</sup> Die ranghöchsten Briten im UN-System sind Valerie Amos, Untergeneralsekretärin für humanitäre Angelegenheiten und Nothilfekoordinatorin; Michael C. Williams, UN-Sonderkoordinator für Libanon; und David Nabarro, Leitender Koordinator des Systems der Vereinten Nationen für Vogel- und Humangrippe und gleichzeitig UN-Sonderbeauftragter für Ernährungssicherheit und Ernährungsfragen.<sup>23</sup>

## Die britische Zivilgesellschaft und die UN

### Öffentliche Meinung

In der öffentlichen Meinung in Großbritannien sind die Vereinten Nationen hoch angesehen. So verdeutlicht eine Umfrage des Rundfunksenders ›BBC World Service‹, die Ende 2005 in 32 Ländern durchgeführt wurde, dass zwei Drittel der britischen Bevölkerung den UN einen »überwiegend positiven« Einfluss auf die Weltpolitik bescheinigen, wohingegen nur ein Viertel diesen Einfluss als »überwiegend negativ« bewerten.<sup>24</sup> Mit dieser Einschätzung lagen die Briten im europäischen Mittelfeld zwischen den Deutschen, welche die Organisation zu 80 Prozent positiv bewerteten und den Franzosen, wo dies lediglich etwas mehr als die Hälfte taten. Gefragt nach ihrer Meinung zur Reform des UN-Systems sprachen sich

drei Viertel der Briten im Frühjahr 2005 für eine Erweiterung des UN-Sicherheitsrats aus und befürworteten zu 80 Prozent einen ständigen deutschen Sitz. Zudem wünschten sich drei Viertel der Befragten eine aktivere Rolle der UN in der internationalen Politik.<sup>25</sup> Dieser starke öffentliche Rückhalt lässt sich vor allem darauf zurückführen, dass die Briten die UN als eine Institution betrachten, die von ihrem Land maßgeblich mitgestaltet wurde und die auf Werten beruht, denen sie sich aufgrund ihrer Geschichte verpflichtet fühlen. Die Erfahrung, dass

Bei einer Meinungsumfrage im Frühjahr 2005 sprachen sich drei Viertel der Briten für eine Erweiterung des UN-Sicherheitsrats aus.

<sup>10</sup> Vgl. William Hague, Speech by the Foreign Secretary, International Security in a Networked World, Washington, D.C., 17.11.2010, <http://www.fco.gov.uk/en/news/latest-news/?view=Speech&id=117662682>

<sup>11</sup> Vgl. David Allen/Tim Oliver, The Foreign and Commonwealth Office, in: Ian Bache/Andrew Jordan (Eds.), The Europeanization of British Politics, Basingstoke/New York 2006, S. 52ff.

<sup>12</sup> Paul D. Williams, British Foreign Policy under New Labour, 1997–2005, Basingstoke/New York 2005, S. 141.

<sup>13</sup> Zum Beispiel das Gesundheitsministerium, das Verteidigungsministerium sowie das Ministerium für Umwelt, Ernährung und ländliche Entwicklung.

<sup>14</sup> Vgl. Allen/Oliver, a.a.O. (Anm. 11), S.53.

<sup>15</sup> Vgl. Foreign and Commonwealth Office, Business Plan 2011–2015, London, November 2010, <http://www.fco.gov.uk/resources/en/pdf/about-us/our-publications/fco-business-plan-2011-2015>

<sup>16</sup> Der Grund dafür liegt in der direkten Nachkriegszeit, da die Kosten einer großen UN-Vertretung in Anbetracht der ohnehin zu leistenden Wiederaufbaumaßnahmen in Großbritannien das Budget der Regierung deutlich überstiegen hätten. Als weitere Begründung wurde angeführt, dass das Land als eine der drei Großmächte noch immer ein Viertel der Menschheit regierte und keinen Bedarf an einer Erweiterung seines politischen Ansehens auf diesem Wege hatte. Zusätzlich ist das britische Parlament stets vorsichtig, wenn es um die Gewährung von Privilegien und Immunitäten geht und eine umfangreiche UN-Dependence hätte diesen Schritt zwangsläufig im hohen Maße erforderlich gemacht. Vgl. A.J.R. Groom/Paul Taylor, The United Kingdom and the United Nations, in: Chadwick F. Alger/Gene M. Lyons/John E. Trent (Eds.), The United Nations System. The Policy of Member States, Tokyo 1995, S. 374f.

<sup>17</sup> Vgl. UNRIC, UN System in the UK and Ireland, <http://www.unric.org>

<sup>18</sup> Vgl. Groom/Taylor, a.a.O. (Anm. 16), S. 375.

<sup>19</sup> Vgl. UN Doc. A/RES/64/248 v. 24.12.2009.

<sup>20</sup> Vgl. UN Doc. ST/ADM/SER.B/789 v. 24.12.2009.

<sup>21</sup> Vgl. UKMIS, Background to Finance and Budget, <http://ukun.fco.gov.uk/en/uk-at-un/thematic-issues/management-reform/mgt-reform-finance/finance-budgets-background>

<sup>22</sup> UN Doc. A/65/350 v. 8.9.2010, S. 95.

<sup>23</sup> Zudem ist Christopher Greenwood bis 2018 Richter am Internationalen Gerichtshof. Adrian Fulford ist seit 2003 Richter am Internationalen Strafgerichtshof und Howard Morrison seit 2009 am Jugoslawien-Tribunal. Die bekannte britische Tierforscherin Jane Goodall wurde 2002 zur UN-Botschafterin des Friedens ernannt.

<sup>24</sup> Vgl. World Public Opinion.org, U.N. Continues to Get Positive, Though Lower, Ratings With World Public, 24.1.2006, <http://www.worldpublicopinion.org/pipa/articles/btunitednationsra/163.php?nid=&id=&pnt=163>

<sup>25</sup> Ebd.

Mitte 2004 forderten mehr als die Hälfte der Briten aufgrund der Irak-Politik den Rücktritt von Premierminister Tony Blair.

ein Handeln gegen UN-Grundsätze zu sehr schlechten Umfragewerten führt, musste sowohl Anthony Eden 1956 während der Suez-Krise als auch Tony Blair 2003 während des Irak-Einsatzes machen. Mitte 2004 forderten sogar mehr als die Hälfte der Briten aufgrund der Irak-Politik den Rücktritt des Premierministers.<sup>26</sup>

### Die britische UN-Gesellschaft

Die britische UN-Gesellschaft (United Nations Association of Great Britain and Northern Ireland – UNA-UK) ist die einzige NGO im Vereinigten Königreich, die sich ausschließlich mit der Arbeit und den Themen der Vereinten Nationen als Ganzes auseinandersetzt sowie der Regierung und den Parteien Empfehlungen unterbreitet. Sie bietet sowohl auf politischer als auch zivilgesellschaftlicher Ebene Hintergrundinformationen und Veranstaltungen an. Ziel ist, die positive öffentliche Wahrnehmung der Weltorganisation zu wahren und zu verbessern. Programmatische Vorschläge werden an die eigene Regierung, zum Teil auch an ausländische Regierungen und an die Vereinten Nationen gerichtet. Im Jahr 2005 wurde die Gesellschaft beispielsweise vom Außenministerium damit beauftragt, im Zuge des Weltgipfels 2005 einen breit angelegten öffentlichen und wissenschaftlichen Diskurs zur Reform der Vereinten Nationen und der Erreichung der MDGs zu organisieren. Dessen Ergebnisse flossen in den Bericht ›In Larger Freedom in the UK‹<sup>27</sup> ein und enthielt konkrete Handlungsanweisungen an die britische UN-Politik. Dass dieser Auftrag vom FCO an die UNA-UK vergeben wurde, macht deutlich, dass der Verein als verlässlicher Partner im Politikgestaltungsprozess des Vereinigten Königreichs ernst genommen wird.

### Großbritannien im UN-Sicherheitsrat

In den 45 Jahren des Ost-West-Konflikts machte das Vereinigte Königreich nur in zwei Problemlagen alleinigen Gebrauch vom Vetorecht. Zweimal kam das ›Nein‹ während der Suez-Krise 1956 zum Einsatz sowie weitere sieben Male im Zeitraum von 1963 bis 1972, als die Frage der Unabhängigkeit Südrhodesiens (heutiges Simbabwe) und die Beendigung des dortigen Bürgerkriegs behandelt wurde.<sup>28</sup> Die übrigen Male hat Großbritannien sein Veto stets gemeinsam mit den USA, ab und zu ergänzt durch Frankreich, eingelegt. Dies lässt jedoch nicht den Umkehrschluss zu, dass Großbritannien immer dann ein Veto einlegte, wenn die USA dies taten. Auch im wichtigsten Gremium der Weltorganisation war das Vereinigte Königreich oft ein geschätzter Ideengeber und Vermittler, vor allem um westliche Initiativen salonfähig zu machen. Teilweise wird sogar die These vertreten, dass die Briten bei Verhandlungen im Rat regelrecht vorgeschickt wurden, um zum Beispiel Initiativen der Amerikaner vom

Vorwurf unilateralen Vorgehens zu bewahren und die guten Kontakte zum Vorteil des gesamten Westens zu nutzen.<sup>29</sup>

Nach dem Ende des Ost-West-Konflikts ist die Arbeit im Sicherheitsrat deutlich stärker von sachlichen denn ideologischen Erwägungen geprägt. In den vergangenen zwei Jahrzehnten hat Großbritannien kein Veto mehr eingelegt, während es dies von 1946 bis 1991 insgesamt 32 Mal getan hat.<sup>30</sup> Das neue Umfeld erlaubt den derzeit etwa 40 für das Gremium zuständigen Mitarbeitern der Ständigen Vertretung zudem, effektiver beim Gewinnen von Mehrheiten vorzugehen und die bestehenden bi- und multilateralen Kontakte des Landes besser zu nutzen.

Das Vereinigte Königreich hatte zuletzt im November 2010 die jeweils monatliche Präsidentschaft des UN-Sicherheitsrats inne. Das wichtigste Thema war dabei die Vorbereitung auf die für Januar 2011 angesetzte Volksabstimmung in Sudan über die Unabhängigkeit des Südens vom Norden.<sup>31</sup> Diesen Prozess unterstützt die britische UN-Politik voll und ganz. Wichtige Themen, die ebenfalls im November 2010 von den Briten auf die Agenda des Sicherheitsrats gebracht wurden, war die Evaluation der Entwicklungen auf Zypern und in Westsahara, die Wahlen in Myanmar, Côte d'Ivoire, Guinea und Haiti sowie die Situation in Kosovo und Bosnien-Herzegowina. Neben Sudan bildete Somalia einen weiteren Schwerpunkt der Präsidentschaft und wird nach britischer Meinung auch das Jahr 2011 prägen. Zu den wichtigsten Sicherheitsratsinitiativen des Vereinigten Königreiches in den letzten Jahren gehört die erstmals im April 2007 eingebrachte Debatte zur sicherheitspolitischen Bedrohung durch die Folgen des Klimawandels.<sup>32</sup>

### Positionen in wichtigen UN-Arbeitsbereichen

#### Menschenrechtspolitik

Trotz einer erhöhten außenpolitischen Konzentration auf die Stärkung der Sicherheit und Wirtschaft Großbritanniens unterstrich Außenminister Hague im Herbst 2010, dass die neue Koalitionsregierung den Menschenrechten, der Armutsminderung sowie der Aufrechterhaltung des Völkerrechts nicht weniger Aufmerksamkeit schenken wird als die Vorgängerregierung.<sup>33</sup> Das Vereinigte Königreich ist seit 2006 Mitglied im UN-Menschenrechtsrat. Es ist erklärtes Ziel der britischen UN-Politik, den Rat zu stärken und die Fehler der Vorgängerinstitution, der Menschenrechtskommission, zu vermeiden. Die Kommission habe sich nach britischer Meinung zu sehr vom gemeinsamen Auftreten von Ländern, die massiv gegen Menschenrechte verstoßen, leiten lassen und war daher nicht im Stande, gravierende Menschenrechtsverstöße, zum Beispiel in Iran und Guinea, überhaupt

In den vergangenen zwei Jahrzehnten hat Großbritannien kein Veto mehr eingelegt, während es dies von 1946 bis 1991 insgesamt 32 Mal getan hat.

als solche anzuerkennen.<sup>34</sup> Mit dem Menschenrechtsrat verbindet sich für das Außenministerium die Hoffnung, dass die Blockbildungen, die eine effektive Arbeit der Vereinten Nationen als Wächter der Menschenrechte bisher verhindern, mit Einrichtungen wie der Allgemeinen Periodischen Überprüfung (UPR), bei der alle UN-Mitgliedstaaten auf ihre Menschenrechtspraxis überprüft werden, bald der Vergangenheit angehören und eine sachlichere Herangehensweise möglich ist. Außerdem unterstützt das Vereinigte Königreich die von politischen Abhängigkeiten freie Arbeit des Amtes der Hohen Kommissarin für Menschenrechte, der Menschenrechtsausschüsse und der Sonderberichterstatter.<sup>35</sup>

### Entwicklungspolitik

Die gegenwärtige britische Außenpolitik betrachtet den Wohlstand des Landes als im hohen Maße abhängig vom wirtschaftlichen Erfolg entfernter Länder und Regionen, die derzeit auf verstärkte Entwicklungszusammenarbeit mit den westlichen Staaten und den UN angewiesen sind. Die Umsetzung der MDGs bildet den Rahmen und die Vergleichsskala der Entwicklungspolitik des DFID. Das Land befindet sich auf einem guten Weg, das Ziel einer Anhebung der öffentlichen Entwicklungshilfe (ODA) auf 0,7 Prozent des Bruttonationaleinkommens bis 2015 zu erreichen. Derzeit sind es 0,52 Prozent.<sup>36</sup> Die finanzielle Unterstützung der UN-Entwicklungsorganisationen durch Großbritannien betrug im Jahr 2009 etwa 445 Millionen US-Dollar.<sup>37</sup> Dies entspricht zwar einer faktischen Erhöhung der jährlichen finanziellen Ausgaben an die UN-Entwicklungsarbeit um fast 100 Millionen US-Dollar seit 2001, stellt aber einen Rückgang des relativen Anteils an der Gesamt-ODA des Landes von 7,4 Prozent im Jahr 2001 auf 3,8 Prozent im Jahr 2009 dar. Der Anteil der Förderung von UN-Organisationen an den Gesamtausgaben für multilaterale Entwicklungszusammenarbeit sank von 17,5 Prozent auf 11,6 Prozent. Bedeutende Steigerungen gab es zuletzt hingegen bei der Unterstützung regionaler Entwicklungsbanken (+300 Prozent), den Entwicklungsmaßnahmen der EU (+100 Prozent) und der Weltbank (+90 Prozent). Die EU zahlte an die UN-Entwicklungsorganisationen von 2001 bis 2009 jährlich durchschnittlich etwa 220 Millionen US-Dollar. Die Zahlen und die Umsetzung britischer Entwicklungspolitik des letzten Jahrzehnts zeigen deutlich, dass sich die nationalen Zielvorstellungen zwar stark an denen der UN anlehnen, die Hauptarbeit jedoch vor allem auf bilateraler Ebene oder durch die G-8 beziehungsweise G-20-Treffen stattfand, auf denen dann mit der Bewilligung von Entwicklungshilfe vor allem Forderungen nach »guter Regierungsführung« verbunden wurden. Die Ankündigung der Koalitionsregierung, die Außen- und Entwicklungspolitik verstärkt bilateral auszurichten, lässt eine Änderung dieser Prioritäten nicht erwarten.

### Friedenssicherung

Als ständiges Mitglied des UN-Sicherheitsrats nimmt die Friedenssicherung in der UN-politischen Agenda Großbritanniens traditionell einen hohen Stellenwert ein. Die finanziellen Zuwendungen für Friedenseinsätze liegen deutlich über den Beiträgen für den ordentlichen UN-Haushalt (siehe oben). Der personelle Einsatz für Friedensoperationen lag im Juli 2010 bei insgesamt 277 Soldaten und fünf Militärbeobachtern, ist also eher gering.<sup>38</sup> Das größte Truppenkontingent ist auf Zypern im Einsatz, fünf Soldaten befinden sich in Sudan. Außerdem sind fünf britische UN-Militärbeobachter derzeit in Irak und der Demokratischen Republik Kongo stationiert.

Um die UN-Friedenssicherung nachhaltig zu stärken, hat Großbritannien gemeinsam mit Frankreich im Januar 2009 eine Initiative ins Leben gerufen, um den Prozess der Verabschiedung, Evaluierung und Verlängerung von Mandaten im Sicherheitsrat zu vereinfachen.

### Umweltschutz und Klimawandel

Im November 2008 verabschiedete das britische Parlament ein Gesetz zum Klimawandel. Dieses verpflicht-

Der personelle Einsatz Großbritanniens für UN-Friedensoperationen lag im Juli 2010 bei insgesamt 277 Soldaten und fünf Militärbeobachtern.

**26** Vgl. Spiegel Online, Hälfte der Briten wollen Blairs Rücktritt, 16.5.2004, <http://www.spiegel.de/politik/ausland/0,1518,300055,00.html>

**27** Sarah Carter/Laura Mucha (Eds.), In Larger Freedom in the UK. An Agenda for Action Following the 2005 World Summit. Report of the FCO-UNA National Engagement on UN Reform, London 2005.

**28** Vgl. Global Policy Forum, Subjects of UN Security Council Vetoes, <http://globalpolicy.org/security/membership/veto/vetosubj.htm>

**29** Vgl. Groom/Taylor, a.a.O. (Anm. 16), S. 378ff.

**30** Vgl. Global Policy Forum, Changing Patterns in the Use of the Veto in the Security Council, <http://www.globalpolicy.org/security-council/tables-and-charts-on-the-security-council-o-82/use-of-the-veto>

**31** Vgl. Henry Bellingham, Speech at the UN High-Level Meeting on Sudan, 24.9.2010, über: <http://ukun.fco.gov.uk/en/uk-at-un/unga-main>; Communiqué des Treffens siehe: [http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/unmis/documents/hlm\\_communique\\_sudan.pdf](http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/unmis/documents/hlm_communique_sudan.pdf)

**32** Vgl. UN Press Release SC/9000 v. 17.4.2007.

**33** Vgl. William Hague, Speech by the Foreign Secretary, Britain's Values in a Networked World, 15.9.2010, <http://www.fco.gov.uk/en/news/latest-news/?view=News&id=22864405>

**34** Vgl. Foreign and Commonwealth Office, Annual Report on Human Rights 2009, London 2009, S. 59f.

**35** Ebd.

**36** Vgl. Department for International Development, DFID in 2009–10. Response to the International Development (Reporting and Transparency) Act 2006, London 2010, S. 7.

**37** Vgl. Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD), 2011, über: <http://stats.oecd.org/WBOS/index.aspx> (Ausdruck liegt dem Autor vor).

**38** Vgl. UKMIS, UK Personnel Contributions, <http://ukun.fco.gov.uk/en/uk-at-un/thematic-issues/resolving-conflict/peacekeeping/uk-personnel-contributions>

Großbritannien hat die Klimarahmenkonvention und das Kyoto-Protokoll ratifiziert und plädiert für ein langfristiges, verbindliches Klimaabkommen.

tet den Minister für Energie und Klimawandel, derzeit der Liberaldemokrat Chris Huhne, dafür Sorge zu tragen, die Zielvorgabe einer Reduzierung der Treibhausgasemissionen Großbritanniens um 80 Prozent bis 2050 im Vergleich zu 1990 zu erreichen. Ein weltweiter Temperaturanstieg und die damit verbundene Verschärfung klimaabhängiger Probleme wird auch als Gefahr für die britische Sicherheit und den Wohlstand wahrgenommen. Für das Land ist es deshalb von großer Bedeutung, dass dem Klimawandel global angemessen begegnet wird und alle Möglichkeiten multi- und bilateraler Problemlösungen genutzt werden. Großbritannien hat die Klimarahmenkonvention und das Kyoto-Protokoll ratifiziert und plädiert für ein langfristiges, verbindliches Klimaabkommen, das einerseits die Staaten bindet sowie die Zivilgesellschaft und die Privatwirtschaft einschließt.<sup>39</sup>

### Abrüstung

Das Thema Abrüstung stellt für die Regierung Cameron/Clegg eines der Kernthemen ihrer UN-Arbeit dar. Das Land hat zahlreiche internationale Abrüstungsvereinbarungen ratifiziert, wie den nuklearen Nichtverbreitungsvertrag, das UN-Waffenübereinkommen, die Ottawa-Konvention oder das Übereinkommen über Streumunition.<sup>40</sup> Großbritannien ist bereit, das eigene Atomwaffenarsenal auf ein Minimum zu reduzieren, jedoch nicht ganz abzurüsten. Ebenso wird die mit Resolution 61/89 der Generalversammlung im Jahr 2006 von einer Gruppe um Großbritannien eingebrachte Forderung nach einem umfassenden internationalen Waffenhandelsvertrag weiter forciert. Die Bemühungen Großbritanniens mündeten in der Resolution 64/48 der Generalversammlung vom 2. Dezember 2009, die festlegte, dass im Jahr 2012 eine Konferenz der Vereinten Nationen über den Vertrag über den Waffenhandel einzu-berufen sei.

### Reform

Eine Reform verschiedener UN-Arbeitsbereiche wird von Großbritannien nachdrücklich befürwortet. Dabei setzt sich das Land für eine Erweiterung des Sicherheitsrats um die G-4-Staaten (Brasilien, Deutschland, Indien und Japan) ein und lehnt einen gemeinsamen Sitz der Europäischen Union, wie ihn die Staatengruppe ›Uniting for Consensus‹ fordert, konsequent ab – um den eigenen ständigen Sitz nicht zu gefährden.<sup>41</sup> Reformbedarf sehen die Briten auch in der UN-Verwaltung.<sup>42</sup> Insbesondere das Sekretariat, das DPKO und die UN-Entwicklungsorganisationen müssten für die Herausforderungen des 21. Jahrhunderts vorbereitet, Prozesse in der Generalversammlung, dem Sicherheitsrat und anderen Gremien optimiert werden.<sup>43</sup> Dem Generalsekretariat soll dabei mehr Autonomie bei der Auswahl und dem effizienten Einsatz von Mitarbeitern eingeräumt werden, um

eine größere Flexibilität der Gesamtorganisation zu gewährleisten. Das Vereinigte Königreich unter Cameron/Clegg unterstützt die vorhandenen Pläne weiterhin finanziell und ideell. Wie schon in der Vergangenheit, vor allem unter Tory-Regierungen, werden britische Vertreter jedoch verstärkt über die Einhaltung von Zeit- und Budgetplänen wachen und Verfehlungen thematisieren.

### Ausblick

Großbritannien ist ein verlässliches Mitglied der Vereinten Nationen und unterstützt die der Organisation zugrunde liegenden Grundsätze und Werte auf ganzer Linie. Auch wenn das allzu rigore Festhalten an den Werten der UN in der Vergangenheit zu Kollisionen mit den Abstimmungsverfahren im Sicherheitsrat geführt hat, wie die Irak-Krise im Frühjahr 2003 eindrucksvoll unter Beweis stellte, war es stets Ziel des UN-Gründungsmitglieds, die Weltorganisation zu stärken und zu fördern. Daran lässt auch die Regierung Cameron/Clegg keinen Zweifel. Obwohl die außenpolitischen Leitlinien klar an den nationalen Interessen des Landes in puncto Sicherheit und Wohlstand ausgerichtet wurden, bedeutet dieser Kurswechsel nicht zwangsläufig eine Abkehr von den internationalen Verpflichtungen, die das Land in der Vergangenheit ernst genommen und mitgeprägt hat. Auch ist eine Rückkehr zu einer verhaltenen UN-Politik wie die der Tory-Regierungen unter Margaret Thatcher und John Major nicht zu erwarten. Dies ist einerseits auf die veränderten globalen Rahmenbedingungen zurückzuführen und andererseits auf die kollektiven Erfahrungen, die die britische Politik in der Ära Tony Blair gesammelt hat. Diese hat gezeigt, dass mit einer nur bedingt multilateralen und gegen die Grundsätze der UN-Charta gewandten Außenpolitik sich in einem Land, das an der Ausgestaltung der globalen Friedensorganisation maßgeblich beteiligt war, keine Mehrheiten gewinnen lassen.

Großbritannien lehnt einen gemeinsamen Sitz der Europäischen Union im UN-Sicherheitsrat konsequent ab.

<sup>39</sup> Vgl. William Hague, Speech by the Foreign Secretary at the Council on Foreign Relations, Tackling Climate Change Is Essential to Our Security and Prosperity, 27.9.2010, New York, <http://www.fco.gov.uk/en/news/latest-news/?view=News&id=22933599>

<sup>40</sup> Vgl. FCO, Weapons Proliferation, <http://www.fco.gov.uk/en/global-issues/weapons>

<sup>41</sup> Vgl. Nick Clegg, Speech of the Deputy Prime Minister to the General Debate of the 65th Session of the United Nations General Assembly, 24.9.2010, [http://www.un.org/en/ga/65/meetings/generaldebate/Portals/1/statements/634209349996406250UK\\_en.pdf](http://www.un.org/en/ga/65/meetings/generaldebate/Portals/1/statements/634209349996406250UK_en.pdf)

<sup>42</sup> Vgl. UKMIS, Management Reform and Finance, <http://ukun.fco.gov.uk/en/uk-at-un/thematic-issues/management-reform/mgt-reform-finance>

<sup>43</sup> Vgl. UNA-UK, UNA-UK and UN Reform, <http://www.una.org.uk/reform/index.html>

# Aus dem Bereich der Vereinten Nationen

## Wirtschaft und Entwicklung

### Millenniums-Entwicklungsziele: Plenartagung auf hoher Ebene der Generalversammlung 2010

- Gemischte Bilanz
- Keine neuen finanziellen Zusagen

Markus Loewe · Silke Weinlich

Vom 20. bis 22. September 2010 fand im Vorfeld der Generaldebatte der UN-Generalversammlung die **Plenartagung auf hoher Ebene über die Millenniums-Entwicklungsziele** (Millennium Development Goals – MDGs) statt. Nach dem Weltgipfel im Jahr 2005 war dies die zweite hochrangige Veranstaltung, in deren Mittelpunkt die Millenniums-Erklärung von 2000 und die daraus abgeleiteten acht Entwicklungsziele standen. Die UN-Mitgliedstaaten hatten sich vorgenommen, nach zehn Jahren eine Zwischenbilanz der Umsetzung zu ziehen und konkrete Strategien zu formulieren, die die Erreichung der MDGs bis zum Jahr 2015 in den Bereich des Möglichen rücken sollte.

Vertreterinnen und Vertreter von Zivilgesellschaft und Wissenschaft hegten im Vorfeld die Hoffnung, dass der Gipfel einen konsistenten Handlungsplan für die Umsetzung der Ziele in den noch verbleibenden fünf Jahren verabschieden und darin auch die Pflichten der Geber- und der Empfängerländer verbindlicher formulieren würde. Zudem machten sie Vorschläge zur Behebung anerkannter Schwächen und Risiken der MDG-Agenda. Die Regierungen beschränkten sich jedoch darauf, bereits gegebene Versprechungen zu wiederholen und Maßnahmen vorzuschlagen, die bei der Umsetzung der Ziele hilfreich sein können. In den kommenden Jahren wird sich herausstellen, ob dies ausreicht, um genügend politischen Willen zur Umsetzung der Versprechen zu generieren. Im Jahr 2013 wollen die UN-Mitgliedstaaten erneut zusammenkommen, um Rechenschaft über ihre Erfolge bei der MDG-Umsetzung abzulegen.

### Stand der MDG-Umsetzung

Fünf Jahre vor Ablauf der Frist fällt die Bilanz gemischt aus. Während in einigen Ländern deutliche Fortschritte zu verzeichnen sind, stagniert die Entwicklung in anderen, teilweise gibt es sogar Rückschritte. Selbst in Afrika südlich der Sahara, das als Ganzes möglicherweise kein einziges Entwicklungsziel bis 2015 erreichen wird, gibt es Länder, die eine ganze Reihe von Unterzielen bereits erreicht haben beziehungsweise mit hoher Wahrscheinlichkeit bis 2015 erreichen werden (Ziele und Unterziele: siehe Kasten auf S. 30). Ostasien hingegen, das wegen seiner großen Erfolge bei MDG 1 a) (Halbierung des Anteils der Menschen, deren Einkommen weniger als 1,25 US-Dollar in Kaufkraftparitäten pro Tag beträgt) oft positiv herausgehoben wird, kann möglicherweise weder MDG 4 (Senkung der Kindersterblichkeit) noch MDG 6 (Bekämpfung von HIV/Aids) erreichen und hat bei MDG 2 (Grundschulbildung für alle) nach 1990 sogar Rückschläge hinnehmen müssen.

Auf globaler Ebene werden mit hoher Wahrscheinlichkeit MDG 1 a) (siehe oben), MDG 3 (Beseitigung des Geschlechtergefälles bei den Schulbesuchsraten) und MDG 7 c) (Halbierung des Anteils der Menschen ohne Zugang zu Trinkwasser) erreicht und alle anderen MDG-Unterziele verpasst werden. Besonders wenig erreicht wurde bei der Gleichstellung der Geschlechter in Politik und Erwerbsleben, bei der Senkung der Kinder- und Müttersterblichkeit und bei der Sicherung der ökologischen Nachhaltigkeit.

Unrühmlich ist zudem die Entwicklung bei MDG 8, für dessen Umsetzung vor allem die Geberländer verantwortlich sind. Es sieht insbesondere den Aufbau eines gerechteren Handels- und Finanzsystems und die Erhöhung der Entwicklungshilfe vor. Dabei ist allgemein anerkannt, dass die Entwicklungsländer MDG 1–7 nicht ohne deutliche Fortschritte bei MDG 8 erreichen können.

### Traditionelle Konfliktlinien

Dem Gipfel ging ein rund dreimonatiger Verhandlungsprozess zur Erstellung des Abschlussdokuments voraus, der von den

UN-Botschaftern Dänemarks und Senegals unterstützt wurde. Die beiden Fazilitatoren legten zwei Entwürfe vor, die den Bericht des UN-Generalsekretärs vom März 2010 und diverse Publikationen zu den MDGs aus dem UN-System zum Ausgangspunkt nahmen. Trotz vieler strittiger Punkte konnte man sich bereits zehn Tage vor Gipfelbeginn auf das Abschlussdokument ›Keeping the Promise – United to Achieve the Millennium Development Goals‹ einigen. Es entspricht in weiten Teilen dem Entwurf des Generalsekretärs.

Der Verhandlungsprozess war von verhärteten Positionen entlang der bekannten Nord-Süd-Konfliktlinie geprägt. Es schien, als wollten sich beide Seiten in Stellung bringen, um die andere Seite verantwortlich machen zu können, sollten im Jahr 2015 die MDGs nicht erreicht worden sein. Die Entwicklungsländer wollten die Industriestaaten stärker in die Verantwortung nehmen und drängten auf zusätzliche Finanzmittel, die für die Erreichung der MDGs notwendig seien. Dies stieß in Zeiten der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise auf wenig Verständnis. Die Industriestaaten versuchten ihrerseits, deutlichere Aussagen mit Blick auf die zentrale Bedeutung nationaler Rahmenbedingungen – gute Regierungsführung, Menschenrechte und Demokratie – für die Umsetzung der MDGs im Abschlussdokument zu verankern und damit die Eigenverantwortung der Entwicklungsländer zu betonen. Auch die negativen Folgen fragiler Staaten und gewaltsamer Konflikte für die Umsetzung der MDGs sollten prominente Erwähnung finden. Dagegen wehrten sich wiederum einige Entwicklungsländer, mit dem Argument, dies sei eine Einmischung in innere Angelegenheiten. Zudem liege die Hauptverantwortung für die unzureichenden Erfolge bei der Umsetzung der MDGs bei den Industriestaaten. Durchsetzen konnten sich die Entwicklungsländer mit der Forderung, die Agenda Ziel für Ziel abzarbeiten. Allerdings wird im Abschlussdokument auch deutlich festgestellt, dass alle Ziele miteinander verbunden sind und ein holistischer Ansatz für ihre Umsetzung nötig ist.

Die Entwicklungsländer, die als G-77 unter dem Vorsitz Jemens verhandelten,

## Die Millenniums-Entwicklungsziele: 1990 bis 2015

### 1. Beseitigung der extremen Armut und des Hungers

- Den Anteil der Menschen halbieren, deren Einkommen weniger als ein US-Dollar pro Tag beträgt.\*
- Produktive Vollbeschäftigung und menschenwürdige Arbeit für alle verwirklichen.
- Den Anteil der Menschen halbieren, die Hunger leiden.

### 2. Verwirklichung der allgemeinen Grundschulbildung

- Alle Kinder sollen eine Grundschulbildung vollständig abschließen können.

### 3. Förderung der Gleichstellung der Geschlechter und Ermächtigung der Frauen

- Das Geschlechtergefälle in der Grund- und Sekundarschulbildung bis 2005 beseitigen und auf allen Bildungsebenen bis 2015.

### 4. Senkung der Kindersterblichkeit

- Die Sterblichkeitsrate von Kindern unter fünf Jahren um zwei Drittel senken.

### 5. Verbesserung der Gesundheit von Müttern

- Die Sterblichkeitsrate von Müttern um drei Viertel senken.
- Den allgemeinen Zugang zu Leistungen der Reproduktionsmedizin verwirklichen.

### 6. Bekämpfung von HIV/Aids, Malaria und anderen Krankheiten

- Die Ausbreitung von HIV/Aids bis 2015 zum Stillstand bringen und allmählich umkehren.
- Den allgemeinen Zugang zu HIV/Aids-Behandlung für alle, die sie benötigen, verwirklichen.
- Die Ausbreitung von Malaria und anderen schweren Krankheiten bis 2015 zum Stillstand bringen und allmählich umkehren.

### 7. Sicherung der ökologischen Nachhaltigkeit

- Die Grundsätze der nachhaltigen Entwicklung in einzelstaatliche Politiken und Programme einbauen und den Verlust von Umweltressourcen umkehren.
- Den Verlust an biologischer Vielfalt reduzieren, mit einer signifikanten Reduzierung der Verlustrate bis 2010.
- Den Anteil der Weltbevölkerung ohne nachhaltigen Zugang zu einwandfreiem Trinkwasser und grundlegenden sanitären Einrichtungen um die Hälfte senken.
- Bis 2020 eine erhebliche Verbesserung der Lebensbedingungen von mindestens 100 Millionen Slumbewohnern herbeiführen.

### 8. Aufbau einer weltweiten Entwicklungspartnerschaft

- Ein offenes, regelgestütztes, berechenbares und nichtdiskriminierendes Handels- und Finanzsystems weiterentwickeln.
- Den besonderen Bedürfnissen der am wenigsten entwickelten Länder Rechnung tragen.
- Den besonderen Bedürfnissen der Binnenentwicklungsländer und der kleinen Inselentwicklungsländer Rechnung tragen.
- Die Verschuldung der Entwicklungsländer umfassend angehen.
- In Zusammenarbeit mit der Pharmaindustrie den Zugang zu bezahlbaren essenziellen Arzneien in Entwicklungsländern ermöglichen.
- In Zusammenarbeit mit dem Privatsektor dafür sorgen, dass die Vorteile der neuen Technologien genutzt werden können.

\* Bis etwa 1995 legte die Weltbank die Armutsgrenze auf einen US-Dollar fest. Seit 2008 hat sie diese Grenze auf 1,25 US-Dollar angehoben.

Quellen: Millenniums-Entwicklungsziele. Bericht 2010, Vereinte Nationen, Hauptabteilung Wirtschaftliche und Soziale Angelegenheiten (DESA), New York 2010; UNDP-Webseite zu den MDGs: <http://www.undp.org/mdg/basics.shtml>

verleihen. Dazu gehören einige lateinamerikanische und arabische Staaten. Die Stimmen der Staaten Afrikas, wo die MDG-Umsetzung am weitesten zurückliegt, waren selten zu vernehmen. Auch Schwellenländer, die in der G-20 mit den Industriestaaten an einem Tisch sitzen, traten nicht offen als Vermittler auf. Die Dominanz der oppositionellen Staaten führte dazu, dass bereits sicher gewährte Konsense in Bezug auf Menschenrechte oder fragile Staaten wieder zur Debatte standen und kaum Beschlüsse möglich waren, die über die Bestätigung bereits verabschiedeter Formulierungen hinausgingen. Dabei mag auch eine Rolle gespielt haben, dass die Glaubwürdigkeit vieler Industriestaaten hinsichtlich ihres Willens, die eigenen Verpflichtungen in Zeiten der Finanz- und Wirtschaftskrise fristgerecht umzusetzen, deutlich gelitten hat.

### Ergebnisse des Gipfels

Eine Bewertung des Gipfels muss die Dynamiken bei den Verhandlungen und die Erklärungen der Verhandlungsteilnehmer ebenso berücksichtigen wie das Abschlussdokument selbst.

### Dynamik des Gipfels

Nahezu 140 Staats- und Regierungschefs reisten für den Gipfel an und sorgten für ein breites Medienecho. Sie brachten zum Ausdruck, dass sie dem MDG-Projekt immer noch große Aufmerksamkeit und Bedeutung beimessen.

Die Staats- und Regierungschefs kamen allerdings meist mit leeren Händen. Fast kein Geber brachte ›frisches‹ Geld mit. Vergleichbare Ereignisse wurden in der Vergangenheit oft dazu genutzt, finanzielle Verpflichtungen zu erfüllen oder neu einzugehen, um das eigene Engagement öffentlichkeitswirksam unter Beweis zu stellen. So hatten beispielsweise die EU-Mitgliedstaaten im Vorfeld des Weltgipfels 2005 zugesagt, ihre Entwicklungshilfeleistungen in Stufen bis 2015 auf 0,7 Prozent des Bruttoinlandsprodukts zu erhöhen (wobei die meisten Mitglieder – darunter auch Deutschland – bislang weit hinter ihren Stufenzielen hinterherhinken). Vergleichbares ist dieses Mal angesichts der Nachwirkungen der Finanz- und Wirtschaftskrise nicht eingetreten. Zwar wurde die ›Globale Strategie für Frauen- und Kindergesundheit des Generalsekretärs‹ vorgestellt. Ein Großteil der hierfür zu-

hatten im Verhandlungsprozess vielfach Schwierigkeiten, sich auf eine gemeinsame Position zu einigen. Letztlich konnten sich in der mittlerweile überaus heteroge-

nen Gruppe erneut jene Staaten durchsetzen, die die UN nutzen, um ihrer Opposition gegen herrschende Machtverhältnisse im internationalen System Ausdruck zu

gesagten 40 Milliarden US-Dollar ist aber kein neu zur Verfügung gestelltes Geld, sondern wurde bereits in anderen Zusammenhängen versprochen.

Auch wurden kaum neue Ideen, Initiativen oder Konzepte präsentiert. Es wurde zum Beispiel kein ernsthafter Versuch unternommen, diejenigen MDGs, die bislang noch abstrakt formuliert sind, nach dem Muster der anderen mit Hilfe von messbaren und termingebundenen Vorgaben zu konkretisieren. So sind etwa MDG 1 c) (produktive Vollbeschäftigung und menschenwürdige Arbeit für alle) und MDG 7 a) (Integration der Grundsätze von nachhaltiger Entwicklung in einzelstaatliche Politiken und Programme) zwar messbare Indikatoren zugeordnet, es fehlt aber eine Aussage darüber, in welchem Zeitraum sich diese Indikatoren in welcher Weise verändern sollen.

### Das Abschlussdokument

Angesichts der oben skizzierten schwierigen Verhandlungskonstellation wird die Bekräftigung des MDG-Projekts als die erneute Zustimmung zu Werten wie Menschenrechte, Korruptionsbekämpfung, Rechtsstaatlichkeit und gemeinsame Verantwortung für Entwicklung von einigen Beobachtern bereits als Erfolg gewertet. Sie verweisen darauf, dass das Abschlussdokument Formulierungen enthält, die die Bedeutung von nachhaltigem und sozial ausgewogenem Wirtschaftswachstum, von Geschlechtergerechtigkeit und sozialer Sicherung für die Erreichung der MDGs herausstellen und damit eine wichtige Berufungsgrundlage für zukünftige Politik schaffen. Nicht zuletzt ist den 192 Mitgliedstaaten eine Einigung leichter gefallen als bei vergleichbaren Weltkonferenzen wie zum Beispiel dem UN-Weltgipfel 2005, der Finanz- und Wirtschaftskrisenkonferenz 2009 oder dem Klimagipfel in Kopenhagen 2009.

Andere Beobachter wenden ein, dass diese Einigung eindeutig zu Lasten der Substanz ging. So habe der diesjährige Gipfel keine neuen Impulse gesetzt, während die anderen Gipfel die Konsensbildung nach zähen Vorverhandlungen letztlich doch zumindest ein wenig weiter gebracht haben. Die Einigung auf einen Mechanismus der gegenseitigen Rechenschaftspflicht hätte ein Zeichen dafür setzen können, dass alle beteiligten Akteure die Verpflichtungen, die ihnen aus der MDG-Agenda

erwachsen, ernst nehmen und sich ihrer gegenseitigen Verantwortung stellen. Ein solcher Mechanismus war unter anderem vom Generalsekretär vorgeschlagen worden. Seine Einrichtung scheiterte am Unwillen sowohl einiger hinter ihren Entwicklungshilfeszusagen zurückliegenden Industriestaaten als auch an Entwicklungsländern, die sich aufgrund ihrer (schlechten) Regierungsführung nicht noch stärker als bisher an den Pranger gestellt sehen wollten.

Das Abschlussdokument wird nur an zwei Stellen konkret: Erstens in dem Kapitel, in dem Bilanz über das bislang Erreichte gezogen wird. Hier werden nicht nur Erfolge, sondern auch Misserfolge in klaren Worten genannt. Zweitens wird im letzten Abschnitt beschlossen, dass die Regierungen bereits 2013 erneut die Umsetzung der MDGs überprüfen wollen. Der umfangreichste Abschnitt des Dokuments fällt unter die Überschrift »Aktionsprogramm« und sollte eigentlich Aussagen darüber enthalten, was bis 2015 zu tun ist, um die Ziele noch zu erreichen. Tatsächlich findet man dort aber nur unverbindliche Absichtserklärungen und eine lange Liste von höchst unterschiedlichen, fast durchweg nur mit einem Schlagwort benannten Maßnahmen, die einen Beitrag zur Umsetzung der MDGs darstellen können. Aus dem Programm kann man für nahezu jede bereits laufende Maßnahme eine Rechtfertigungsgrundlage herauslesen, Orientierung für die Prioritätensetzung bietet sie aber nicht. Somit ist fraglich, ob das Abschlussdokument das Handeln der UN-Mitgliedstaaten beeinflussen wird.

### Ausblick

Die Generalversammlung wird weiterhin mit der Hilfe des Generalsekretärs und den Organisationen des UN-Systems die MDG-Umsetzung jährlich verfolgen. Auch der Wirtschafts- und Sozialrat ist aufgerufen, besonders mit seinen im Jahr 2006 eingerichteten Formaten der Jährlichen Überprüfung auf Ministeriebene (Annual Ministerial Review) und des Forums für Entwicklungszusammenarbeit (Development Cooperation Forum) an der Überprüfung und Umsetzung mitzuwirken. Hoffnungsvoll stimmt, dass der Generalsekretär nicht nur mit der Überprüfung der MDG-Umsetzung betraut wurde. Er soll darüber hinaus auch Vorschläge unterbreiten, wie die Entwicklungsagenda der internationalen

Gemeinschaft über das Jahr 2015 hinaus vorangebracht werden kann, ob also für die Zeit danach wieder ein Zielsystem, wie es die MDGs darstellen, gelten soll und wie dieses aussehen könnte. Diesbezüglich haben zahlreiche Forschungseinrichtungen schon Vorschläge gemacht.

Es lassen sich im Wesentlichen drei Positionen unterscheiden. Die erste Position sieht vor, dass eine deutlich modifizierte Entwicklungsziele-Agenda auch nach 2015 gelten soll und durch konkrete globale und nationale Umsetzungsstrategien ergänzt wird. Insbesondere wird vorgeschlagen, Ziele und Indikatoren für Verteilungsgerechtigkeit, soziale Sicherheit, Geschlechtergerechtigkeit, politische Grundfreiheiten und Menschenrechte sowie qualitative Aspekte von Entwicklung in die neue Agenda aufzunehmen. Vor allem müssten den Geberländern klarere Vorgaben für ihre Beiträge zur Umsetzung der Ziele gemacht werden (hinsichtlich Effizienz unter anderem der Entwicklungszusammenarbeit, Agrar- und Handelspolitik und Bekämpfung des Klimawandels).

Die zweite Position fordert, zentrale Instrumente zur Erreichung der Entwicklungsziele, wie zum Beispiel die Förderung des Privatsektors und der produktiven Investitionen in Entwicklungsländern sowie die Bekämpfung von Klimawandel und Verlust der Artenvielfalt, in das Zielsystem, das nach 2015 gelten soll, aufzunehmen.

Die dritte Position fordert eine grundsätzliche Abkehr der internationalen Entwicklungspolitik von der Philosophie, die den MDGs zugrunde liegt. Demnach sollte sich ein künftiges internationales entwicklungspolitisches Zielsystem stärker als die MDGs am Menschenrechts- anstatt am Fähigkeiten-Ansatz beziehungsweise an innovativen Ansätzen der Messung von Wohlfahrt, Glück, Zufriedenheit oder Wohlergehen orientieren.

In welche dieser drei Richtungen die internationale Entwicklungsdebatte gehen wird, ist noch unklar. Dass die Regierungen die MDGs erneut bestätigt haben, lässt aber zumindest hoffen, dass sie auf ihrem Treffen im Jahr 2013 irgendeiner Art von gemeinsamem entwicklungspolitischen Zielsystem auch für die Zeit nach 2015 zustimmen werden.

**Abschlussdokument:** UN-Dok. A/RES/65/1 v.

22.9.2010, <http://www.un.org/Depts/german/gv-65/band1/ar65001.pdf>

# Umwelt

## Übereinkommen über die biologische Vielfalt | 10. Vertragsstaatenkonferenz 2010 Cartagena-Protokoll | 5. Vertragsstaatenkonferenz 2010

- Strategischer Plan 2011–2020 und Nagoya-Protokoll über Biopiraterie verabschiedet
- Einigung auf Finanzierungsstrategie

Jürgen Maier

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Jürgen Maier über das Übereinkommen über die biologische Vielfalt und das Cartagena-Protokoll, VN, 4/2008, S. 178ff., fort.)

Die 10. Vertragsstaatenkonferenz (COP-10) des Übereinkommens über die biologische Vielfalt (Convention on Biological Diversity – CBD) fand vom 18. bis 29. Oktober in Nagoya, Japan, statt. Mit 47 Beschlüssen (decisions), 94 Dokumenten und 20 ›notifications‹ war sie recht produktiv, politisch war sie jedoch weitaus erfolgreicher als diese Zahlen suggerieren. Mit der Einigung auf das praktisch seit Inkrafttreten der Konvention umstrittene so genannte ABS-Protokoll hat die Vertragsstaatenkonferenz eine ›Jetzt-oder-Nie‹-Situation erfolgreich bestanden. Für den Fall des Scheiterns hatten viele das Übereinkommen bereits auf dem Weg in die Bedeutungslosigkeit gesehen.

Kernstück der Verhandlungen – und Messlatte für Erfolg oder Scheitern in Nagoya – waren letztlich drei Beschlüsse, die nur im Paket verabschiedet werden konnten. Für die EU, in der die Umweltministerien federführend verhandelten, war ein strategischer Plan mit ambitionierten Schutzziele das Hauptziel der Verhandlungen. Die Wortführer der Entwicklungsländer machten hingegen klar, dass sie dem nur zustimmen würden, wenn es auch Fortschritte in den Fragen des Zugangs und gerechten Vorteilsausgleichs, also beim Vorgehen gegen die Biopiraterie durch ein völkerrechtlich verbindliches so genanntes ABS-Protokoll geben und die benötigte Finanzierung für weitreichende Schutzmaßnahmen zur Verfügung gestellt würde.

Der professionellen Verhandlungsführung des Konferenzpräsidenten, des japanischen Umweltministers Ryu Matsumoto war es maßgeblich zu verdanken, dass dieser Interessenausgleich gelang. Die von der Konferenzpräsidentschaft vorgelegten Texte glichen die gegensätzlichen Interessen so fein aus, dass sie allenthalben nur positives Echo ernteten. Auch das dramaturgisch ansprechende Finale leitete Matsumoto souverän: Weil die EU der G-77 durchaus zutraute, das in der Tagesordnung zuerst stehende ABS-Protokoll beschließen zu lassen und dann direkt danach den Kompromiss zum Strategischen Plan und seiner Finanzierung zu blockieren, bestand sie darauf, dass diese drei Komponenten auch formell gemeinsam in einer Abstimmung angenommen werden.

Das Ergebnis ist ein Paket bestehend aus dem **Strategischen Plan** (The Strategic Plan for Biodiversity 2011–2020 and the Aichi Biodiversity Targets), einer **Finanzierungsstrategie** für die Schutzziele dieses Planes (Strategy for Resource Mobilization in Support of the Achievement of the Convention's Three Objectives) sowie dem **ABS-Protokoll** (Nagoya Protocol on Access to Genetic Resources and the Fair and Equitable Sharing of Benefits Arising from their Utilization).

### Strategischer Plan

Nachdem das im Jahr 2002 bei der 6. Vertragsstaatenkonferenz beschlossene Ziel, bis zum Jahr 2010 die Verlustrate der Artenvielfalt deutlich zu drosseln, weit verfehlt wurde, musste in Nagoya ein Nachfolgebeschluss gefasst werden. Mangels Einwirkungsmöglichkeiten auf die Ursachen des Verlustes war dies eine schwierige Frage: Weniger ambitionierte Ziele wären dem Problem nicht angemessen, aber einfach 2010 durch 2020 zu ersetzen und so tun als könnte man es eben mit zehn Jahren mehr Zeit schaffen, wäre auch kein ernsthafter Umgang mit dem Problem gewesen. Der in Nagoya verabschiedete Strategische Plan mit seinen 20 Unterzielen (den so genannten Aichi-Zielen) für 2020 ist insgesamt weniger ambitioniert ausgefallen als von vielen (Ländern und nichtstaatlichen Organisationen) gefordert. Aber er kann jetzt als Arbeitsgrundlage für die kommenden Jahre dienen. Neben einer Vision für das Jahr 2050 beinhaltet der Strategische Plan unter dem Titel ›Living in Harmony with Nature‹ eine

Vision für das Jahr 2020 (die in den Diskussionen vorher immer als Post-2010-Ziel gehandelt wurde). Die Verlustrate der natürlichen Lebensräume (einschließlich der Wälder) soll bis 2020 halbiert (Unterziel 5) und, wenn möglich, gegen Null gebracht werden. Ferner soll bis 2020 die Überfischung der Meere beendet und die Fischerei nachhaltig geworden sein (Unterziel 6). Um diese Ziele zu erreichen, wird vorgeschlagen, Biodiversitätswerte in die nationalen volkswirtschaftlichen Bilanzen einzubeziehen, die umweltschädlichen Subventionen bis 2020 abzubauen sowie die Schutzgebiete auszuweiten, mit denen 17 Prozent der Landfläche und zehn Prozent der Meeresgebiete geschützt werden sollen. Diese Zahlenwerte waren bis zum Schluss heftig umstritten und sind vor allem wegen des Widerstands Chinas nicht höher ausgefallen (Unterziel 11). Auch die längst überfällige Integration des Biodiversitätsschutzes in alle Politikfelder und Wirtschaftsbereiche wurde vereinbart (Unterziel 2) ebenso wie Maßnahmen zur Senkung des globalen ökologischen Fußabdrucks (Unterziel 4).

Ähnliches war allerdings schon für 2010 geplant gewesen, und man ist damit kläglich gescheitert. Über die Ursachen dieses Scheiterns wurde jedoch in Nagoya nicht nachgedacht. Ausschlaggebend wird sein, dass die Umweltministerien nicht nur der EU nun als Konsequenz sich mit den starken ›Übernutzungs-Lobbies‹ etwa in der Land-, Holz- und Fischereiwirtschaft anlegen. Sonst wird das neue 2020-Ziel ähnlich weit verfehlt wie das 2010-Ziel. Letztlich war Nagoya ein Kompromiss zwischen der politischen und der biologischen Wirklichkeit: Sollten die 20 vereinbarten Ziele bis 2020 tatsächlich erfüllt werden, wäre dies ein großer Schritt hin zur Bewahrung der biologischen Vielfalt. Dem rasanten Artensterben wäre dadurch aber noch nicht Einhalt geboten, sondern nur um die Hälfte verlangsamt. Dafür hätte es noch ambitionierterer Ziele bedurft, doch deren politische Mehrheitsfähigkeit ist derzeit kaum vorstellbar.

### Finanzierungsstrategie

Vor allem ist die Umsetzung dieser Ziele auch eine Finanzfrage. Bis zur nächsten Vertragsstaatenkonferenz im Jahr 2012 in Indien sollen nun mithilfe eines konkreten Fahrplans der Bedarf und die bereits vorhandenen Ressourcen zum Schutz

der biologischen Vielfalt ermittelt werden. Es wurden 15 Indikatoren beschlossen, mit deren Hilfe evaluiert werden soll, ob die Strategie zur Mobilisierung neuer Finanzmittel tatsächlich funktioniert. Zu den Indikatoren gehört unter anderem der Anteil umweltschädlicher Subventionen, der umgewidmet und dann für den Erhalt der Biodiversität verwendet werden kann.

Auf dieser Grundlage soll dann in zwei Jahren über die erforderlichen Finanzmittel entschieden werden. Somit blieb die Frage offen, wie viel Geld benötigt wird, um die in Nagoya vereinbarten Ziele bis 2020 umzusetzen. Forderungen in Höhe von mindestens 30 Milliarden bis zu 300 Milliarden Euro pro Jahr waren zu hören. Mit Verabschiedung des Fahrplans konnten die Industrieländer nun erst einmal einen Aufschub für konkrete Zusagen erwirken. Für die nächste Konferenz wird diese Frage dann allerdings der Lackmusktest. Immerhin: der Versuch, anhand von Kriterien eine halbwegs objektive Finanzbedarfsschätzung vorzunehmen, ist ein Novum in der Geschichte der CBD.

Das Dokument zu den innovativen Finanzmechanismen war eines der wenigen Dokumente, die nicht angenommen wurden. Die Vorstellung, den Großteil der beschlossenen Ziele aus den öffentlichen Haushalten der Industrieländer zu finanzieren, ist ähnlich realitätsfern wie die Vorstellung, man könne die Millenniums-Entwicklungsziele oder die in der Diskussion befindlichen Milliardensummen für die Finanzierung des Klimaschutzes aus öffentlichen Haushalten bestreiten. Viele der diskutierten innovativen Finanzmechanismen sind daher marktbasierend, und damit verschwimmt die Grenze zwischen dem traditionellen ›Norden‹ und ›Süden‹ – der Fluggast muss dann zahlen, egal woher er kommt, um nur ein Beispiel zu nennen. Damit würden die aufstrebenden Konsumentenklassen der Schwellenländer an den Kosten beteiligt, was sie aber bisher vehement ablehnen. Auch ein ›Green Development Mechanism‹, angelehnt an den zunehmend in die Kritik geratenden ›Clean Development Mechanism‹ der Klimarahmenkonvention, wurde daher einstweilen nicht beschlossen. Damit würde Verursachern von Zerstörung der Artenvielfalt die Möglichkeit eröffnet, sich mit Finanzbeiträgen zum Schutz der Biodiversität an anderer Stelle quasi freizukaufen.

### ABS-Protokoll

Nach fast 20-jährigem Bestehen der CBD ist nun endlich mit der Verabschiedung des ABS-Protokolls (Nagoya-Protokoll) dem dritten Ziel der Konvention, dem Zugang und gerechten Vorteilsausgleich, Rechnung getragen worden. Der so genannten Biopiraterie kann nun ein Riegel vorgeschoben werden: Künftig müssen Länder mit großer biologischer Vielfalt und ihre Bevölkerung an den Gewinnen der Pharma-, Chemie- und Medizinunternehmen aus der Nutzung natürlicher Ressourcen beteiligt werden, wenn neue Produkte auf der Grundlage dieser biologischen Ressourcen auf den Markt kommen.

Jahrelang waren die Gräben zwischen Herkunftsländern und Nutzerländern kaum zu überbrücken gewesen. Eine Einigung war letztlich nur möglich, weil einige kritische Punkte so vage formuliert wurden, dass ein breiter Spielraum für Interpretation entstanden ist. So wird zum Beispiel nicht genau festgelegt, wie und durch wen die Einhaltung der Vereinbarungen in den Nutzerländern überprüft werden soll: Patentämter, Gewerbeaufsichtsämter, Pharma-Zulassungsstellen sind nur einige der denkbaren Optionen. Von der Wirksamkeit dieser Überprüfung hängt ab, ob mit dem Protokoll überhaupt Wirkung erzielt werden kann und Regelverletzungen aufgedeckt werden können. Auch eine rückwirkende Anwendung des Protokolls wurde ausgeschlossen, bereits heute eingesetzte natürliche Ressourcen werden nicht entschädigt. Der Kompromiss ist, dass aber jede neue Nutzung aus diesen Ressourcen unter das Protokoll fällt und ein gerechter Vorteilsausgleich stattfinden muss. Ein Fonds wurde für all jene Fälle eingerichtet, die sich nicht mehr zuordnen lassen. Von zahlreichen Definitionsstreitigkeiten kann man bereits heute ausgehen.

Während im Zuständigkeitsbereich des Nagoya-Protokolls deutliche Zugeständnisse auf Seiten der Industrieländer gemacht wurden, besteht die Gefahr, dass seine Umsetzung in den Industriestaaten zunächst nur äußerst lückenhaft anlaufen wird. Tragbare Kompromisse wurden erzielt beim Thema Zugang zu Pathogenen (Entwicklung von Impfstoffen bei Ausbruch von Seuchen).

Bei den Verhandlungen über das Nagoya-Protokoll drohte Deutschland – und

damit die EU – anfänglich durch grundsätzliche Einwände aus dem Gesundheitsministerium in die Rolle des Blockierers zu geraten, doch kurz vor dem abschließenden Minister-Segment setzte sich auch in der Bundesregierung das Interesse an einer fairen Einigung mit den Entwicklungsländern gegenüber den Lobbyinteressen der heimischen Pharmaindustrie durch.

Wichtig ist nun, dass Deutschland möglichst bald ratifiziert. Das Protokoll tritt in Kraft, wenn 50 Staaten es ratifiziert haben. Ab Februar 2011 liegt es in New York zur Unterschrift aus. Welche praktischen Auswirkungen das Nagoya-Protokoll haben wird und welche realen Finanzströme durch seine Umsetzung generiert werden, bleibt abzuwarten.

### Cartagena-Protokoll

Vom 10. bis 15. Oktober 2010 fand in Nagoya auch die 5. Vertragsstaatenkonferenz des **Cartagena-Protokolls über die biologische Sicherheit** statt, einem Zusatzprotokoll der CBD zur Regelung des Umgangs mit gentechnisch modifizierten Organismen. Auch dieses Protokoll war im Jahr 1999 erst nach hartem Ringen zustande gekommen, bewegt sich aber mittlerweile in ruhigerem Fahrwasser. Eine konstruktive Arbeitsatmosphäre, statt der gewohnten ideologisch geprägten Kontroversen charakterisierte diese Konferenz, und vor diesem Hintergrund wurde neben 16 weiteren Beschlüssen auch das ›Kuala Lumpur-Nagoya Supplementary Protocol on Liability and Redress‹ beschlossen. Damit wurde die letzte Lücke für die Umsetzung des Cartagena-Protokolls geschlossen, auch wenn bei diesem Zusatzprotokoll zur Regelung von haftungs- und Entschädigungsfragen so manche Frage in schwammigen, interpretierbaren Grauzonen verblieb und damit letztlich auf die konkrete Urteilsfindung in der künftig auftretenden Anwendung vertagt wurde.

**Dokumente:** Report of the Tenth Meeting of the Conference of the Parties to the Convention on Biological Diversity, Nagoya, Japan, 18–29 October 2010, Doc. UNEP/CBD/COP/10/27 v. 19.12.2010; weitere Informationen über: <http://www.cbd.int/cop10/> Fifth Meeting of the Conference of the Parties Serving as the Meeting of the Parties to the Cartagena Protocol on Biosafety, Nagoya, Japan, 11–15 October 2010, Decisions: <http://www.cbd.int/decisions/mop/?m=mop-05>

**Klimarahmenkonvention:**

**16. Vertragsstaatenkonferenz 2010**

**Kyoto-Protokoll:**

**6. Vertragsstaatenkonferenz 2010**

- Beschlüsse zur Klimafinanzierung, zur Anpassung, zu Wäldern und Technologietransfer verabschiedet
- Kein Kyoto-Nachfolgeabkommen in Sicht
- Globaler Emissionshandel gefährdet

Jürgen Maier

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Jürgen Maier über die Klimarahmenkonvention und das Kyoto-Protokoll, VN, 1/2010, S. 31ff., fort.)

Vom 29. November bis 10. Dezember 2010 fand im mexikanischen Cancún die alljährliche Klimakonferenz statt, genauer gesagt die 16. Vertragsstaatenkonferenz des **Rahmenübereinkommens der Vereinten Nationen über Klimaänderungen** (kurz: **Klimarahmenkonvention**), die 6. Vertragsstaatenkonferenz des Kyoto-Protokolls sowie Treffen von Arbeitsgruppen.\* Mit seinen 194 Vertragsstaaten ist die Klimarahmenkonvention fast universell; das Kyoto-Protokoll haben 193 Staaten ratifiziert – der fehlende 194. Staat sind die USA. Mit 12 000 Teilnehmerinnen und Teilnehmern nahm die Konferenz, verglichen mit der Kopenhagener Konferenz des Vorjahres mit weit über 20 000 Personen wieder ›Normalmaß‹ an. Dies gilt auch für die Ergebnisse der Konferenz.

Nach dem dramatischen Scheitern des Kopenhagener Gipfels waren die Erwartungen an die Klimakonferenz von Cancún diesmal äußerst niedrig: Eine reine Arbeitskonferenz sollte es werden, ohne Staatschefs, ohne den allumfassenden Vertrag als Ergebnis. Auf der Tagesordnung standen in erster Linie die Klärung von Detail- und Verfahrensfragen für den weiteren Prozess und nicht vorrangig die Lösung der großen Streitpunkte, an denen Kopenhagen gescheitert war. So gut wie alle Delegationen waren sichtlich bemüht, konstruktiv zu erscheinen – und die ausgesprochen professionell agierende mexikanische Präsidentschaft machte das Beste daraus. Nach dem von vielen als intransparent und exklusiv kritisierten Auftreten der dänischen Präsidentschaft waren nun Transparenz und Inklusivität das Motto. Vor diesem Hintergrund war Cancún si-

cher ein Erfolg – man hat die Scherben von Kopenhagen sortiert und einen Verhandlungsfahrplan zusammengestellt, wie es weiter gehen soll.

Das Ergebnispaket wurde ›Cancún Agreements‹ genannt. Damit sind zum einen inhaltliche Beschlüsse zur Klimafinanzierung, zur Anpassung an den Klimawandel, zum Themenkomplex ›REDD‹ (Wälder und Klimaschutz) und Technologietransfer gemeint sowie Verfahrensbeschlüsse in den beiden Verhandlungssträngen innerhalb des Kyoto-Protokolls und innerhalb der Klimarahmenkonvention.

Der in der Kopenhagener Vereinbarung angekündigte ›Green Climate Fund‹ wurde nun formell eingerichtet; der Ausschuss, der bis zur nächsten Konferenz die notwendigen Beschlussvorlagen für die Operationalisierung erarbeiten soll, wird mehrheitlich von Entwicklungsländern besetzt. Zumindest für die ersten drei Jahre wird die Weltbank der Treuhänder des Fonds sein, danach ist eine Überprüfung vorgesehen. Welche Entscheidungskompetenz die Vertragsstaaten gegenüber dem neuen Fonds haben werden, ist noch offen.

Der Themenbereich Anpassung an den Klimawandel nahm in Cancún mehr Raum ein als bisher und wurde mit der Verabschiedung des ›Cancún Adaptation Framework‹ deutlich aufgewertet. Dabei wird ein Anpassungs-Ausschuss gebildet, der die Umsetzung eines Arbeitsprogramms (bestehend aus technischer Unterstützung, verstärkte Informationsvermittlung und -vernetzung und die Ausarbeitung weiterer Maßnahmenkataloge) begleiten soll. Weitere Beschlüsse sind für die nächste Konferenz vorgesehen.

Zum Themenkomplex ›Wälder und Klimaschutz‹, genannt REDD (Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation), wird festgehalten, dass die Entwicklungsländer bei angemessener und kalkulierbarer finanzieller Unterstützung den Trend zur Entwaldung verlangsamen, anhalten und umkehren und damit Kohlenstoffeintrag in die Atmosphäre verhindern sollen. Dazu sollen nationale und subnationale Strategien erarbeitet werden. Weitere Details, insbesondere Berechnungsmodalitäten sollen vom Untergremium SBSTA bis zur 18. Vertragsstaatenkonferenz ausgearbeitet werden. Die schwierige Frage der Finanzierungsoptionen soll bis zur 17. Vertragsstaatenkonferenz ausgearbeitet werden.

Zum Technologietransfer wurde das Mandat der bisherigen ›Expert Group on Technology Transfer‹ (EGTT) beendet und durch ein neues ›Technology Executive Committee‹ (TEC) ersetzt. Das TEC soll unter anderem den Bedarf an Technologietransfer analysieren, Handlungsmöglichkeiten vorschlagen und die entsprechenden Akteure vernetzen. Zudem wird ein ›Climate Technology Centre and Network‹ (CTCN) gebildet, mit dem Mandat, Technologieinstitutionen zu vernetzen. Wahrscheinlich wird man von diesen Institutionen ebensowenig wahrnehmen wie von der alten EGTT und anderen Technologietransfer-Diskussionen der UN – der staatenbezogene Ansatz geht an den Realitäten der Energiemärkte völlig vorbei.

Bolivien lehnte in der Schlussrunde die ›Cancún Agreements‹ ab. Die Konferenzpräsidentin, Mexikos Außenministerin Patricia Espinosa, nahm Boliviens Einwände freundlich lächelnd zur Kenntnis und gab sie zu Protokoll und stellte dennoch fest, die ›Cancún Agreements‹ seien im Konsens angenommen worden: »Konsens bedeutet nicht, dass jemand ein Vetorecht hat«. Mit dieser im UN-Kontext neuartigen Auslegung von Konsens erntete sie im Konferenzplenum tosenden Applaus. Bolivien hingegen kündigte unmittelbar nach der Konferenz an, beim Internationalen Gerichtshof gegen diese Interpretation von Konsens zu klagen. Dies ist aus völkerrechtlicher Sicht sicher eine interessante Frage – wobei schon das Kyoto-Protokoll 1997 gegen die Stimme Saudi-Arabiens angenommen wurde. Damals zog der Verhandlungsleiter aus Argentinien es allerdings vor, die Einwände der Saudis schlichtweg ungehört zu ignorieren und gar nicht erst ins Protokoll aufzunehmen.

Mit den ›Cancún Agreements‹ wurden sicherlich eine Reihe von Voraussetzungen für den weiteren Verhandlungserfolg geschaffen. Für den weiteren Fahrplan konnte einstweilen übertüncht werden, dass sich die Staaten in den inhaltlichen Kernfragen allerdings seit Kopenhagen keinen Zentimeter angenähert haben: Die USA werden sich auf absehbare Zeit an keinem Vertrag mit bindenden Verpflichtungen zur Emissionsminderung beteiligen, und damit wird auch China allenfalls freiwillige Selbstverpflichtungen abgeben. Dies hat zur Folge, dass vermutlich auch Japan und die anderen westlichen Industrielän-

der nicht bereit sein werden, nach der am 31. Dezember 2012 auslaufenden ersten Kyoto-Verpflichtungsperiode einen Nachfolgevertrag mit bindenden Reduktionsverpflichtungen einzugehen. Die Europäische Union steht mit ihrer konstruktiven Grundhaltung allein auf weiter Flur und steht vor schwierigen Entscheidungen, wie – und ob – sie ihre Vorreiterrolle künftig definieren will. Angesichts dieser Ausgangslage sind vielleicht die haltbarsten Beschlüsse von Cancún diejenigen, die auch ohne den großen Kyoto-Nachfolgevertrag auskommen, etwa die Einrichtung des ›Green Climate Fund‹ oder das ›Cancún Adaptation Framework‹.

Eine Einigung über neue Reduktionsverpflichtungen, welcher Art auch immer, für die Industrieländer und wichtigsten Schwellenländer für den Zeitraum ab 2013 ist jedenfalls nicht in Sicht. Das Kyoto-Protokoll ohne neue Reduktionsverpflichtungen zu verlängern, wäre lediglich eine Möglichkeit, Zeit zu gewinnen und einen ›rechtsfreien Raum‹ zu vermeiden. Doch dies lehnen Japan und Russland kategorisch ab, da China und die anderen Schwellenländer hiervon nicht betroffen wären. Ohne Japan und Russland würden außer der EU nicht mehr viele Kyoto-Teilnehmerstaaten mit Reduktionsverpflichtungen übrig bleiben (sieht man von Australien und Kanada ab, die Kyoto zwar ratifiziert haben, aber keinerlei Anstalten machen, die Verpflichtungen umzusetzen und mit ihrem Emissionsniveau längst weit jenseits der Kyoto-Obergrenzen liegen). Bei der nächsten Konferenz Ende 2011 wird man nicht mehr um die Beantwortung dieser Kernfrage herumkommen: Welcher Staat ist bereit, bindende Reduktionsverpflichtungen zu übernehmen, die über das hinausgehen, was er ohnehin vorsieht?

Das Kyoto-Protokoll ist ein System mit bindenden, vergleichbaren Reduktionsverpflichtungen nach gemeinsamen Regeln und einem darauf aufbauenden Markt für den Emissionshandel. Zurzeit deutet alles darauf hin, dass dieses Kyoto-System abgelöst wird durch einen Flickenteppich gut klingender, aber kaum vergleichbarer, unverbindlicher Versprechen. Diese Versprechen haben vor allem eines gemeinsam: Sie greifen viel zu kurz, um den Klimawandel tatsächlich aufzuhalten. Der Weg dahin begann in Kopenhagen mit der lediglich ›zur Kenntnis genommenen‹ Kopenhagen-Vereinbarung. In Cancún wurden

diese freiwilligen Zusagen in einen formalen Konferenzbeschluss aufgenommen, verbunden mit dem erstmals in einem UN-Dokument formell beschlossenen 2-Grad-Ziel und der (immerhin ehrlichen) Aussage, dass diese freiwilligen Verpflichtungen für dieses Ziel nicht ausreichen. Das ist ebenso schön wie die Bekräftigung der Notwendigkeit, bis 2020 100 Milliarden Dollar jährlich an Klimafinanzierungsmitteln aufzubringen oder die ohne Zeitvorgaben beschlossene Aufforderung an die Staaten, Pläne für emissionsarme Entwicklung (low carbon development plans) vorzulegen. Welchen Wert solche Wunschlisten haben, darf man getrost hinterfragen. Schon die Reduktionsverpflichtungen des eigentlich völkerrechtlich verbindlichen Kyoto-Protokolls werden von einer ganzen Reihe Regierungen nonchalant ignoriert. Nachdem der ›Top-down‹-Ansatz des Kyoto-Protokolls keine Aussicht auf Fortsetzung mehr hat, versucht man es nun mit einem ›Bottom-up‹-Ansatz.

Ohne das Kyoto-Protokoll hat der globale Markt für den Emissionshandel jedoch keine Grundlage mehr. Von den verbleibenden regionalen Handelsmärkten ist der bei weitem größte das EU-Emissionshandelssystem. Der ›Clean Development Mechanism‹ und alle anderen Mechanismen wie etwa der geplante REDD-Wäldermechanismus zielen jedoch darauf ab, Emissionsgutschriften für einen globalen, nach einheitlichen Regeln arbeitenden Emissionshandelmarkt zu generieren. Wenn es diesen nicht mehr gibt, haben die Zertifikate keinen Sinn mehr. Sie sind dann vergleichbar mit einer steuerlich absetzbaren Spendenbescheinigung für Leute, die ohnehin keine Steuern zahlen. Die ›International Emissions Trading Association‹ (IETA) versuchte mit über 50 Parallelveranstaltungen und massivem Lobbyismus ihr Geschäftsmodell über das absehbare Auslaufen der Kyoto-Verpflichtungsperiode hinauszurennen. Bestandteil der Beschlüsse unter dem Konventions-Verhandlungspfad ist zwar, dass man bei der 17. Vertragsstaatenkonferenz vom 28. November bis 9. Dezember 2011 im südafrikanischen Durban über die Einführung von marktbasierenden Mechanismen reden will. Aber ohne bindende, nachprüfbar und vergleichbare Reduktionsverpflichtungen sind funktionierende Märkte für den Emissionshandel nicht denkbar. Kein Staat muss Emissionsrechte kaufen, wenn

er ohnehin keine bindenden Reduktionsverpflichtungen hat.

Was bedeutet diese Entwicklung für den internationalen Klimaschutz? So dringend der von der Klimawissenschaft attestierte Handlungsbedarf ist, so gering ist die Bereitschaft der meisten Akteure, daraus die notwendigen Konsequenzen zu ziehen. Wahrscheinlicher als die latent planwirtschaftlichen Ansätze des Kyoto-Protokolls dürfte es in den kommenden Jahren sein, dass die mit anziehender Weltwirtschaft wieder rasch in die Höhe schießenden Preise für fossile Energie die althergebrachten emissionsintensive Entwicklungsstrategien (high carbon development strategies) am Markt immer mehr sich selber *ad absurdum* führen lassen. So richtig der Einwand ist, dass hohe Ölpreise die Förderung von bisher zu teuren Kohle- und Ölvorkommen erst lukrativ machen – für die Käufer von immer teurerem Öl und immer teurerer Kohle werden Energieeffizienz und erneuerbare Alternativen dennoch immer interessanter. Mancher Mythos über die angebliche wirtschaftliche Belastung durch Klimaschutz wird sich wohl nicht mehr lange halten können – wäre die Belastung durch den Klimaschutz so groß wie sie etwa die USA als Begründung für ihre Nichtratifizierung des Kyoto-Protokolls anführen, müsste die USA heute die Lokomotive der Weltwirtschaft sein und Deutschland wäre bankrott. Wahrscheinlicher ist eher das Gegenteil. Bis diese wirtschaftlichen Realitäten die UN-Klimaverhandlungen erreichen, dürften jedoch noch einige Jahre vergehen.

**Webseite der Konferenz:** The United Nations Climate Change Conference, COP 16/CMP 6, 29.11.–10.12.2010, Cancún, Mexiko, [http://unfccc.int/meetings/cop\\_16/items/5571.php](http://unfccc.int/meetings/cop_16/items/5571.php)

\* Weitere Treffen waren: die 13. Tagung der ›Ad Hoc Working Group on Long-term Cooperative Action under the UNFCCC‹ (AWG-LCA 13), die 15. Tagung der ›Ad Hoc Working Group on Further Commitments for Annex I Parties under the Kyoto Protocol (AWG-KP 15)‹ sowie die jeweils 33. Tagung des ›Subsidiary Body for Implementation‹ (SBI 33) und des ›Subsidiary Body for Scientific and Technological Advice‹ (SBSTA 33).

# Entzauberter Gründungsmythos

Jost Dülffer



Mark Mazower

**No Enchanted Palace. The End of Empire and the Ideological Origins of the United Nations**

Oxford: Princeton University Press  
2009, 236 S.,  
24,95 US-Dollar

Eine der populärsten Meistererzählungen zu internationalen Organisationen im 20. Jahrhundert geht so: Nach den Schrecken des Ersten Weltkriegs suchten die Siegermächte eine neue Weltordnung zu schaffen, die maßgeblich vom amerikanischen Präsidenten Woodrow Wilson und dem Leitwert des Selbstbestimmungsrechts getragen war. Doch die USA ratifizierten weder die Friedensverträge von 1919 noch die Völkerbundsatzung. Auch andere Großmächte traten dem Völkerbund nicht bei, und so blieb die neue Weltorganisation rudimentär. Die Vereinten Nationen stellten daher als neuer Ansatz eine Lehre aus den Fehlern der Vergangenheit dar: Alle wichtigen Mächte – außer den Besiegten Deutschland und Japan – waren so gut wie von Anfang an dabei. Seither führte ein langer Weg, erneut über 40 Jahre durch den Ost-West-Konflikt behindert, zu einer neuen Weltordnung, die aber immer noch nicht erreicht ist.

Gegenüber einer solchen, idealistischen Deutung der Entstehungsgeschichte der UN erhebt die schmale Studie des britischen Historikers **Mark Mazower** gewichtige Einwände. Er elaboriert in vier luzide argumentierenden Kapiteln, die sich jeweils einer für die Entwicklung der UN wichtigen Person widmen, einen anderen Strang der Deutung, der beträchtliche Korrekturen an einer solchen Erzählung nahelegt. Sie läuft darauf hinaus, dass der Völkerbund in erster Linie aus den durchaus auch rassistischen imperialen Interessen Großbritanniens entstand. Auch bei der Gründung der UN standen derartige Interessen der Kolonialmächte im Vordergrund, wurden aber erneut in eine Rhetorik der Präambeln und anderer Charta-Regelungen eingebettet, welche dies verschleierten. Bis in heutige Reformvorschläge hinein belastete eine zu idealistische Perspektive den Blick auf die UN, so Mazower.

Wie gelangt der Autor zu diesen Schlüssen? Da ist zunächst einmal Jan Smuts zu nennen. Der vormalige Burenführer und britische Weltkriegsgeneral betrieb eine Versöhnungspolitik in Südafrika – doch nur zwischen Briten und Buren. Er war maßgeblich an der Ausgestaltung der Völkerbundsatzung beteiligt. Nach Mazower ließ der britische Premierminister Lloyd George ihn weitgehend gewähren. Doch gerade weil Wilson keine eigenen klaren Vorstellungen hatte, konnte sich Smuts' Sicht durchsetzen: Es ging um eine Stärkung des britischen Weltreichs durch eine erweiterte Organisation, um einen »imperialen Internationalismus«, der durch die Großmächte bestimmt sein und die USA zur Stärkung britischer Interessen

mit ins Boot holen sollte. »Imperiales Eigeninteresse war auf die Wilsonsche Rhetorik aufgepfropft worden« (S. 20). Genau dieser Smuts formulierte dann auch in San Francisco die Präambel der UN-Charta: An der im Prinzip von Weißen bestimmten Großmächteordnung hatte sich nichts geändert.

Die zweite Persönlichkeit, die Mazower ins Feld führt, ist Alfred Zimmern. Von Haus aus ein Altphilologe, arbeitete er in den Jahren 1918/1919 im britischen Außenamt und wurde einer der namhaftesten Professoren für internationale Beziehungen. Er entwickelte die Idee einer »internationalen Gesellschaft«, die sich nach diesem Beispiel durchsetzen werde; er war weniger rassistisch als Smuts. Sein wichtigster Schüler sei der spätere amerikanische Außenminister Dean Rusk gewesen, der um den Korea-Krieg 1950 herum sich als letzter amerikanischer Außenpolitiker aus diesen Gründen maßgeblich auf die UN gestützt habe.

Durch den Zweiten Weltkrieg und seine Verbrechen traten zwei andere Persönlichkeiten in den Vordergrund – Kapitel 3: Joseph Schechtman und Raphael Lemkin. Der amerikanische Präsident Roosevelt habe im Zweiten Weltkrieg ein streng geheimes Projekt M (für Migration) durchdenken lassen, das unter anderem für Juden aus Osteuropa nach neuen Siedlungsgebieten suchen ließ. Eugene Kulischer und der genannte Schechtman schrieben im und nach dem Zweiten Weltkrieg umfangreiche Studien über die vergangenen Migrationsströme, die sie aber selbst auch planten. Schechtman habe nie einen Schutz des Einzelnen durch das Völkerrecht als entscheidend ansehen können. Die rechten Zionisten um Wladimir Jabotinsky, zu dem er Kontakt hatte, konnten sich durchsetzen. Dies sei ein Weg zum Staat Israel gewesen.

Anders als im Völkerbundregime, das stark von Minderheitenrechten bestimmt war, hätte man nunmehr auf möglichst homogene Staatsvölker abgezielt und damit – das ist die wichtige Pointe für Mazower – im UN-System die Staatlichkeit als solche gestärkt. Minderheitenrechte seien nirgendwo verankert worden, sie seien durch die Entwicklungen der Vorkriegszeit auch als Ziel aufgegeben worden. Die UN hätten also staatliche Souveränität *de facto* gegenüber dem Völkerbund gestärkt. Und Lemkin? Er prägte den Begriff Genozid und war von Nürnberg bis New York ein Vorkämpfer der im Dezember 1948 verabschiedeten Völkermordkonvention. Diese sei ein Überbleibsel des Idealismus der Zwischenkriegszeit und nicht mehr zeitgemäß gewesen. Die

Großmächte hätten keine Neigung gehabt, irgendeine Interventionsmöglichkeit in ihre inneren Angelegenheiten zuzulassen.<sup>1</sup> Und so sei vorerst auch nichts dabei heraus gekommen. »Lemkin hatte – in den Augen seiner Gegner – nicht erkannt, dass die Welt sich verändert hatte, dass das Völkerrecht nicht länger eine der Politik übergeordnete Position für sich beanspruchen konnte« (S. 131). Die ebenfalls 1948 verabschiedete Allgemeine Erklärung der Menschenrechte sei dagegen ein sehr viel schwächeres Regime geworden, die den moralischen Appell an die Stelle von Völkerrecht gesetzt habe.

Kapitel 4 stellt Jawarhal Nehru in den Mittelpunkt, der zum Gegner einer Smutsschen Sicht wurde. Zunächst einmal: Smuts gelang es nicht, im neuen UN-System die Annexion des Mandatsgebiets Südwestafrika durchzusetzen. Zum ersten Mal stellte sich ein afrikanischer Politiker entgegen. Sodann: in Südafrika lebten seit dem 19. Jahrhundert zahlreiche Inder, Mahatma Gandhi hatte sich in deren Verteidigung erste Meriten erworben. Gandhi und auch Nehru hatten sich im Zweiten Weltkrieg auf die Seite der Briten in Erwartung künftiger Entkolonisierung gestellt; Nehru habe nach dem Krieg Spielraum für Indien zwischen den drei Großmächten USA, Großbritannien und Sowjetunion gesucht. Mit dem Ziel, die Entkolonisierung voranzutreiben, habe die indische Regierung schon im Jahr 1946 die südafrikanischen Inder unterstützt und in der Generalversammlung eine Resolution zugunsten der Minderheit durchgesetzt. Dies sei ein Bruch im neuen UN-System weitgehender staatlicher Souveränität gewesen. »Das Aufkommen eines gänzlich neuen Konzepts von Weltordnung in der Generalversammlung – welches eher auf die Auflösung des Empires aufbaute als auf dessen Fortsetzung, auf Politik und nicht auf Recht – war kein Produkt der Einbildung« (S. 185).

Nehru sei seither als Vorkämpfer der Freiheiten aller Rassen und der Unabhängigkeit von den Blöcken aufgetreten. Die Inder hätten so einen Weg für andere koloniale Staaten freigemacht, der zur Unabhängigkeit weiter Teile Asiens und Afrikas geführt hätte. Diese wiederum hätten seither auf ihre uneingeschränkte Souveränität bestanden. »(..) der Preis, der für diese Globalisierung der Mitgliedschaft gezahlt wurde, war hoch – eine exzessive Achtung der Souveränität der Mitgliedstaaten, die Unfähigkeit der UN, ihren eigenen Idealen gerecht zu werden, eine tiefe und größer werdende Kluft zwischen dem Sicherheitsrat und der Generalversammlung – kurz: eine zunehmende Entfernung von den Weltereignissen« (S. 189). Erst in jüngster Vergangenheit – Stichwort Schutzverantwortung (responsibility to protect) – seien Eingriffe in die Souveränität stärker zur Leitlinie geworden. Es bleibt aber festzuhalten, dass Mazower die weitere UN-Geschichte seit etwa 1948 nur noch eher nebulösen Ausblicken behandelt: Das war nicht sein Thema, wie er an anderer Stelle betont.

Im Online-Diskussionsforum ›H-Diplo‹ hat es eine breite Auseinandersetzung zwischen Historikern der Internationalen Geschichte und Mazower gegeben.<sup>2</sup> Dabei hat der Autor insgesamt großes Lob für seine Sicht auf Völkerbund und UN erhalten, doch auch Kritik. Letztere zielte eher auf die mangelnde Berücksichtigung der menschenrechtlichen Dimension ab. Aus der Sicht des Rezensenten ist der Blick von der Peripherie und von einzelnen Personen fruchtbar und innovativ. Was er klar macht, ist der Kern einer Großmächteordnung, die vor allem nach dem Zweiten Weltkrieg dominierte: Die Einigkeit der ›Großen Drei‹ bildete schon zwischen Roosevelt, Churchill und Stalin den *basso continuo*. Was aber bei Mazower stark übertrieben erscheint, ist die Abqualifizierung von Rhetorik und wohlmeinenden Erklärungen von Präambeln bis Konventionen. Auch Smuts und anderen war klar, dass diese ein Eigenleben entwickeln könnten und mussten, auch wenn sie dies nicht *en detail* voraussehen konnten. Es ist nicht das Vorherrschen von Großmächtepolitik, sondern deren dialektisches Verhältnis zu menschenrechtlichen und anderen völkerrechtlichen Verpflichtungen, auf die es historisch ankam und weiterhin ankommt.

Darüber hinaus ist der elegante, doch manchmal sehr grobe Pinselstrich Mazowers hier und da zu bemängeln. Die Schlüsselrolle Smuts für 1919 und 1945 scheint überzeichnet zu sein. Zu der Behauptung, dass Wilson keine eigenen Ideen gehabt habe – und das sei gut so gewesen –, hat etwa Jörg Fisch kürzlich herausgearbeitet, dass Wilson gerade mit seinen eigenen Ansätzen zu einem Völkerbund gescheitert sei,<sup>3</sup> aber zu seinem eigenen Nachteil die Leninsche Rhetorik des Selbstbestimmungsrechts übernommen habe. Der Umgang Mazowers mit der Völkermordkonvention und der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte benennt einen richtigen Aspekt, ist aber doch deutlich von einem Vorwissen des Historikers her überpointiert. Das Gleiche gilt für die Perspektive einer Sicherung der internationalen Ordnung allein aus den Interessen des Britischen Empires her: Da gab es doch wesentlich mehr.

Es ist zu vermuten, dass Mazowers thesenreiches Buch Völkerrechtler eher ärgert; für den Rezensenten als Historiker stellt es ein mögliches Gegengewicht gegenüber einer einseitig den Fortschritt von Verrechtlichung hervorhebenden Sicht dar, die Politik, auch Machtpolitik in ein klares – hier wohl zu grelles – Licht rückt.

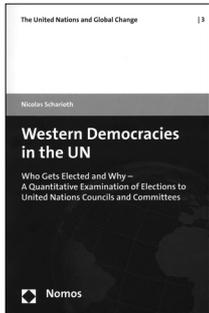
1 Vgl. Jost Dülffer, *The United Nations and the Origins of the Genocide Convention 1946–1948*, in: Christoph Safferling/Eckart Conze (Eds.), *The Genocide Convention: Years after its Adoption*, Den Haag 2010, S. 55–68.

2 H-Diplo Roundtable Review, Volume XI, No. 47, 2010, 27.10.2010, <http://www.h-net.org/~diplo/roundtables/PDF/Roundtable-XI-47.pdf>

3 Jörg Fisch, *Das Selbstbestimmungsrecht der Völker. Die Domestizierung einer Illusion*, München 2010, hier S. 167.

# ›Hard power‹ bei Wahlen in den Vereinten Nationen

Wolfgang Wagner



Nicolas Scharioth

**Western Democracies in the UN. Who Gets Elected and Why – A Quantitative Examination of Elections to United Nations Councils and Committees**

The United Nations and Global Change, Band 3  
Baden-Baden:  
Nomos Verlagsgesellschaft 2010,  
151 S., 24,00 Euro

Seit der Einrichtung des Menschenrechtsrats der Vereinten Nationen im Jahr 2006 richten sich jeden Mai die Augen der Öffentlichkeit für einen kurzen Moment auf die Wahl seiner neuen Mitglieder. Die meist kritischen Kommentare setzen sich dann allerdings überwiegend nur mit solchen Kandidatenländern auseinander, die nach westlichem Werteverständnis nicht in dieses Gremium gehören. Weitaus weniger wird über die gewählten Mitglieder berichtet, die sich dort für die Menschenrechte einsetzen. Kurz vor dem 12. Oktober 2010 war plötzlich die Kandidatur Deutschlands für einen nichtständigen Sitz für die Jahre 2011/2012 im UN-Sicherheitsrat in aller ›Medienmunde‹. Diese Frage war aber offenbar vor allem deshalb von Interesse, weil sich Deutschland zum ersten Mal seit Beitritt zu den UN in Konkurrenz zu zwei weiteren westlichen Ländern zur Wahl stellte. Deutschland hätte verlieren können; das war – auch innenpolitisch – spannend. Und am 10. November 2010 fand die erste Wahl für den Exekutivrat der neuen UN-Frauenorganisation ›UN Women‹ statt. Auch hier reduzierte sich das öffentliche Interesse im Wesentlichen auf die Frage, ob ein Land wie Iran hineingewählt werden würde oder nicht. Iran verlor die Wahl; dies war noch für die breitere Öffentlichkeit eine Nachricht wert. Für die 41 Mitglieder, die in den Exekutivrat gewählt wurden – und für die Frage, weshalb sie gewählt wurden – interessieren sich im Wesentlichen nur noch frauen- und entwicklungspolitische Fachkreise.

Weshalb werden denn nun Mitgliedstaaten in Organe und Gremien der Vereinten Nationen gewählt? Welche Interessen veranlassen die Staaten, sich zur Wahl zu stellen? Welchen Mechanismen folgen solche Wahlen? Gibt es Länder, die sich häufiger durchsetzen als andere? Schließlich auch die Frage, ob der Bereich von Wahlen und Kandidaturen in den Vereinten Nationen eher machtpolitisch zu betrachten ist oder als Manifestation multilateraler Engagements.

In dem hier zu besprechenden Buch, einer Dissertation, versucht **Nicolas Scharioth**, auf diese Fragen Antworten zu geben. Zum einen entwickelt er ein auf empirischer Analyse gestütztes Bestätigungsmodell, das dem Untertitel seines Buches den Namen gibt: ›A Quantitative Examination of Elections to United Nations Councils and Committees‹. Darüber hinaus hofft er, den operativ mit Wahlen und Kandidaturen befassten Praktikern eine bessere Vorhersagefähigkeit für erfolgreiche Wahlkämpfe zu vermitteln.

Der Titel des Buches hat den Rezensenten in der Tat als jemanden angesprochen, der mit dem The-

ma Wahlen und Kandidaturen in den Vereinten Nationen stark befasst ist. Er bewertet es daher auch in erster Linie aus dieser operativen Perspektive und nicht aus einer akademisch-theoretischen Sicht. Aus der Sicht eines Praktikers muss leider festgestellt werden, dass das Buch den Erwartungen nicht gerecht geworden ist. Der Autor entwickelt eben keine Hinweise auf Optimierungspotenziale für zukünftige internationale Wahlkämpfe, sondern bestätigt zurückblickend Ergebnisse, die den Kenner der Materie ohnehin nicht überraschen. Die Dissertation ist auch nicht leicht zu lesen, animiert aber gleichwohl durch viele interessante Einzelaspekte in den verschiedenen Kapiteln zur Reflexion über die geleistete Arbeit und die dabei über die vergangenen Jahre erzielten Wahlerfolge.

Die Ausgangsthese der Dissertation sieht die bewusst angestrebte Mitgliedschaft von demokratischen Mitgliedstaaten der UN in deren Organen und Gremien als eine gewaltlose Form des Konflikts. Da das Erreichen der Mitgliedschaft voraussetze, dass sich Staaten für eine begrenzte Zahl verfügbarer Sitze in Wahlen gegen Mitbewerber durchsetzen müssten, erlaube die Betrachtung von Wahlergebnissen und erreichten Mitgliedschaften, die Machtverhältnisse in den zwischenstaatlichen Beziehungen einzuschätzen.

Im ersten Kapitel setzt sich der Autor dementsprechend mit drei Machtparadigmen internationaler Beziehungen auseinander: dem Neorealismus, dem Institutionalismus und dem Liberalismus. Er wirft dabei die Frage nach der Messbarkeit von Macht auf. Im zweiten Kapitel definiert Scharioth die für seine quantitative Untersuchung statistische abhängige Variable: Davon ausgehend, dass die Mitgliedschaft in Organen und Gremien in internationalen Organisationen dem jeweiligen Mitgliedstaat Vorteile verschafft und damit interessengeleitet ist, konzentriert er sich auf Staaten, die für Wahlzwecke in der westlichen Regionalgruppe der UN organisiert sind (Western and Other States Group – WEOG). Er untersucht über einen Zeitraum von 1990 bis 2006 die Mitgliedschaften in 24 Organen, die als Staatengremium entweder von der Generalversammlung (etwa der Sicherheitsrat und der Wirtschafts- und Sozialrat – ECO-SOC) oder vom ECOSOC gewählt werden (zum Beispiel die ehemalige Menschenrechtskommission oder die Exekutivräte des UN-Entwicklungsprogramms und von UNICEF). Im Ergebnis analysiert er für sechs WEOG-Mitglieder – Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Luxemburg, die Schweiz und die USA – das Verhältnis zwischen potenziell erreichbaren und

tatsächlich wahrgenommenen Mandatsjahren. Im dritten Kapitel stellt der Autor eine Reihe spezifischer Parameter für die Messbarkeit von Macht vor und ordnet sie den drei zuvor genannten Machttheorien zu. In den statistisch-wissenschaftlichen Kapiteln 4 und 5 leitet er dann mathematisch ab, wie sich die Aufteilung von Mandatsjahren zwischen bestimmten Ländern aus den machtpolitischen Theorien erklären lässt, und wie die Einflüsse dieser Theorien letztlich gegeneinander gewichtet sind.

Am Ende seiner Untersuchung kommt Scharioth zu dem Ergebnis, dass sich die Durchsetzungskraft demokratischer Staaten bei Wahlen für Mitgliedschaften in Organen und Gremien der UN und damit auch die Zahl ihrer in der Breite des Spektrums real erzielten Mandatsjahre auf mittel- und langfristige Sicht vor allem aus der neorealistischen Machttheorie begründen lässt. ›Hard power‹ generiert demnach ein hohes Maß an Einfluss in der Ausschussarbeit und damit der Politikgestaltung internationaler Organisationen. Aus seiner Sicht überraschend ist die Nachrangigkeit institutionalistischer Faktoren, obwohl man bei Ländern mit einem hohen Grad an institutioneller Verankerung im UN-System eher das Gegenteil erwarten würde. Aus der Rückschau des Praktikers stimmt das Ergebnis der Dissertation mit der tatsächlichen historischen Repräsentanz aus dem Kreis der WEOG überein: Die USA, Frankreich, Großbritannien, Italien, Kanada und die Niederlande sind neben Deutschland aus dem Kreis der WEOG am häufigsten in den Organen und Gremien vertreten, beziehungsweise schöpfen ihr Potenzial möglicher Mitgliedschaften am besten aus. Überraschend ist das geringe Gewicht von ›Soft power‹-Faktoren der Liberalismustheorie, obwohl der Rezensent als überzeugter Multilateralist gerade diese in den Vereinten Nationen deutlich stärker erwarten würde.

Es mag aber sein, so auch die Zusammenfassung, dass ›Soft power‹-Faktoren eher kurzfristig wirken und dann auch eher negativ zu Lasten bestimmter Kandidaten. Möglicherweise lässt sich daraus die Niederlage der USA bei den Wahlen im Jahr 2001 zur Menschenrechtskommission erklären, die der Autor in der Einleitung zu seiner Dissertation beschreibt. Interessant ist dabei die Frage, ob die westliche Position zu grundsätzlich konkurrierenden Kandidaturen für den im Jahr 2006 eingerichteten Menschenrechtsrat in der Euphorie der seinerzeitigen Reformdebatte der Theorie des Liberalismus geschuldet war. Die Wahl der Mitglieder sollte – so ein Diktum der EU – in allen Regionalgruppen in erster Linie aufgrund erbrachter Leistungen (on the basis of merit) erfolgen. Doch spätestens als die Vereinigten Staaten im Jahr 2009 in den Menschenrechtsrat gewählt wurden und Neuseeland seine Kandidatur zuvor zurückgenommen hatte, muss dieser Glaube an die ›erbrachten Leistungen‹ hinterfragt werden. In diesem Fall hatte sich die ›hard power‹ durchgesetzt. Die WEOG-Mitglieder waren

froh, dass sich die USA für die aktive Mitarbeit im Menschenrechtsrat entschieden hatten und haben dementsprechend den Weg dafür freigemacht.

Ist die Dissertation lesenswert? Für den Politikwissenschaftler und Statistiker sehr wahrscheinlich. Für den Praktiker sicherlich in wichtigen Teilen, wie zum Beispiel dem Kapitel 3 und den dort beschriebenen Parametern. Die meisten davon sind in der einen oder anderen Form bei der konsensualen Ausarbeitung regionaler Rotationsvereinbarungen relevant. Das Bemerkenswerteste an der Arbeit ist aber, dass sie die Frage von Wahlen und Kandidaturen in den UN als Bestandteil eines friedlichen Wettbewerbs demokratischer Staaten zum ersten Mal in der Tiefe akademisch behandelt und nicht mehr nur als politikbegleitende Mechanik begreift. Hierfür ist Scharioth ausdrücklich zu danken. Seine Arbeit ist ein erster Schritt; viele Fragen bleiben noch offen. Es ist zu hoffen, dass seine Arbeit andere zu weiterführenden Studien anregt. Um mit Sebastian Haffners Worten aus einer früheren Buchbesprechung zu schließen: »[Das vorliegende Buch] ... ist eine Pionierarbeit. Von Pionieren darf man nicht das letzte Wort über ihren Gegenstand erwarten. [Aber] schon das erste Wort darüber zu sprechen: das Thema zu entdecken, den Horizont aufzureißen, ist eine intellektuelle [...] Leistung!«

*Post scriptum:* Am 12. Oktober 2010 wurde Deutschland mit 128 Stimmen als einziger der drei streitig angetretenen WEOG-Kandidaten im ersten Wahlgang als nichtständiges Mitglied für die Jahre 2011/2012 in den UN-Sicherheitsrat gewählt. War dieser Erfolg auf Grundlage der Ergebnisse dieser Studie vorhersagbar? Nein. Ließe er sich aus ihren Ergebnissen in der Rückschau erklären? Möglicherweise zum Teil. Aber weshalb war Deutschland erfolgreich? Aus subjektiver Sicht des Praktikers gibt es hauptsächlich fünf Gründe: 1. Deutschland hat seine Kandidatur sehr gut begründet – es hat dafür eine schlüssige und glaubwürdige ›Geschichte‹ entwickelt. 2. Die Bundesregierung hat sich gemeinschaftlich unter Einbeziehung aller relevanten Ressorts auf dieses Kernziel deutscher UN-Politik konzentriert. 3. Über das Netz der Auslandsvertretungen und bei Reisen der Bundeskanzlerin, des Außenministers und vieler anderer hochrangiger Vertreter der Bundesregierung wurde überzeugend um Stimmen geworben. 4. In der für die UN zuständigen Abteilung des Auswärtigen Amtes wurde ein hervorragender, integrierter Wahlkampf organisiert und in all seinen Komponenten umgesetzt – vor allem auch im Zusammenspiel mit der Ständigen Vertretung Deutschlands bei den UN in New York. 5. Schließlich nutzte das Auswärtige Amt seine zentrale Rolle bei der Koordinierung internationaler Wahlen. Das in vielen Jahre erworbene institutionelle Wissen wurde eingesetzt, um alle Möglichkeiten gegenseitiger Unterstützung zu nutzen und die Belastbarkeit der Zusagen der Partner so verlässlich wie möglich zu bestimmen.

# Dokumente der Vereinten Nationen

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

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

In der folgenden Übersicht sind die Resolutionen und die Erklärungen des Präsidenten des Sicherheitsrats von **August bis November 2010** aufgeführt. Die Dokumente sind alphabetisch nach Ländern, Regionen oder Themen sortiert. In der jeweiligen Rubrik erfolgt die Auflistung chronologisch (das älteste Dokument zuerst).

Sicherheitsrat				
	UN-Dok.-Nr.	Datum	Gegenstand	Abstimmungsergebnis
Côte d'Ivoire	S/RES/1946(2010)	15.10.2010	Der Sicherheitsrat <b>beschließt, die Maßnahmen betreffend Rüstungsgüter, Finanzen und Reisen und die Maßnahmen betreffend die Einfuhr von Rohdiamanten aus Côte d'Ivoire bis zum 30. April 2011 zu verlängern.</b> Er beschließt ferner, spätestens drei Monate nach Abhaltung der Präsidentschaftswahlen eine Überprüfung der verlängerten Maßnahmen im Hinblick auf eine mögliche Abänderung, Aufhebung oder Beibehaltung des Sanktionsregimes durchzuführen. Der Rat beschließt zudem, das <b>Mandat der Sachverständigengruppe bis zum 30. April 2011 zu verlängern.</b>	Einstimmige Annahme
Ehemaliges Jugoslawien	S/RES/1948(2010)	18.11.2010	Der Sicherheitsrat <b>ermächtigt die Mitgliedstaaten, die durch die Europäische Union oder in Zusammenarbeit mit ihr tätig werden, für einen weiteren Zeitraum von zwölf Monaten eine multinationale Stabilisierungsgruppe (EUFOR) als Rechtsnachfolgerin der Stabilisierungsgruppe (SFOR) unter gemeinsamer Führung einzurichten,</b> die ihren Auftrag in Zusammenarbeit mit der Hauptquartier-Präsenz der Nordatlantikvertrags-Organisation (NATO) durchführen wird. Er begrüßt den Beschluss der NATO, eine Präsenz in Form eines NATO-Hauptquartiers aufrechtzuerhalten, um auch weiterhin bei der Durchführung des Friedensübereinkommens behilflich zu sein.	Einstimmige Annahme
Frauen	S/PRST/2010/22	26.10.2010	Der Sicherheitsrat unterstützt die Verwendung des im Bericht des Generalsekretärs (S/2010/498) enthaltenen Katalogs von <b>Indikatoren</b> , auch durch die zuständigen Institutionen der Vereinten Nationen, als eines vorläufigen Rahmens <b>zur Verfolgung der Durchführung seiner Resolution 1325(2000) in Situationen bewaffneter Konflikts und in Postkonfliktsituationen</b> sowie gegebenenfalls in anderen relevanten Situationen, unter Berücksichtigung der besonderen Umstände eines jeden Landes. Der Sicherheitsrat bekundet seine Absicht, in fünf Jahren eine Überprüfung auf hoher Ebene abzuhalten, um die bei der Durchführung der Resolution 1325(2000) auf globaler, regionaler und nationaler Ebene erzielten Fortschritte zu bewerten, die Verpflichtungen zu erneuern und den bei der Durchführung der Resolution 1325(2000) aufgetretenen Hindernissen und Zwängen Rechnung zu tragen.	
Guinea-Bissau	S/RES/1949(2010)	23.11.2010	Der Sicherheitsrat <b>beschließt, das Mandat des Integrierten Büros der Vereinten Nationen für die Friedenskonsolidierung in Guinea-Bissau (UNIOGBIS) bis zum 31. Dezember 2011 zu verlängern.</b>	Einstimmige Annahme
Friedenskonsolidierung	S/PRST/2010/20	13.10.2010	Der Sicherheitsrat hebt die Notwendigkeit hervor, <b>die Unterstützung des Aufbaus der nationalen Kapazitäten als vorrangige Aufgabe in alle Friedenskonsolidierungsaktivitäten des Systems der Vereinten Nationen zu integrieren</b> , und erwartet mit Interesse die Empfehlungen der Überprüfung der zivilen Kapazitäten Anfang 2011. Der Rat ersucht den Generalsekretär, mit den Bemühungen fortzufahren, die <b>Rollen- und Aufgabenverteilung innerhalb des UN-Systems in den Kernbereichen der Friedenskonsolidierung weiter zu klären, die Kapazitäten zu stärken und mehr Rechenschaftspflicht zu gewährleisten.</b> Er bekräftigt, von welcher entscheidender Bedeutung eine <b>rasche, flexible und berechenbare Finanzierung der Friedenskonsolidierung</b> ist, und fordert die Mitgliedstaaten und Partner nachdrücklich auf, <b>mittels der Wiederauffüllung des Friedenskonsolidierungsfonds und durch Multi-Geber-Treuhandfonds</b> zur Erreichung dieses Zieles beizutragen.	

	UN-Dok.-Nr.	Datum	Gegenstand	Abstimmungs- ergebnis
	S/RES/1947(2010)	29.10.2010	Der Sicherheitsrat begrüßt den von den Komoderatoren vorgelegten <b>Bericht über die Überprüfung der Architektur der Vereinten Nationen für die Friedenskonsolidierung</b> (S/2010/393). Er ersucht alle maßgeblichen Akteure der Vereinten Nationen, die Empfehlungen des Berichts anzuwenden, mit dem Ziel, die <b>Wirksamkeit der Kommission für Friedenskonsolidierung weiter zu verbessern</b> . Der Rat ersucht die Kommission für Friedenskonsolidierung, in ihren Jahresberichten anzugeben, welche Fortschritte bei der Anwendung der einschlägigen Empfehlungen erzielt wurden. Der Rat beschließt, dass <b>fünf Jahre nach der Verabschiedung dieser Resolution eine weitere umfassende Überprüfung vorgenommen wird</b> .	Einstimmige Annahme
Friedens- sicherung	S/PRST/2010/18	23.9.2010	Der Sicherheitsrat fordert die Mitgliedstaaten auf, Meinungsverschiedenheiten friedlich beizulegen, und weist insbesondere auf die Bedeutung hin, die der <b>vorbeugenden Diplomatie als einer kostenwirksamen und effizienten Möglichkeit des Krisenmanagements und der Konfliktbeilegung</b> zukommt. Der Rat ermutigt zu Bemühungen, die auf die Stärkung der Präventionskapazitäten der Mitgliedstaaten, der UN und der regionalen und subregionalen Organisationen abzielen. Er <b>verpflichtet sich, bestehende und potenzielle Konfliktsituationen</b> , die den Weltfrieden und die internationale Sicherheit beeinträchtigen können, <b>aufmerksam zu verfolgen</b> , mit den Parteien, die Präventionsmaßnahmen durchführen, zusammenzuwirken, <b>Schritte zur Deeskalation von Spannungen und zum Aufbau von Vertrauen zu fördern</b> und Anstrengungen zur Mobilisierung der benötigten Fachkenntnisse und Kapazitäten, die bei den und für die UN zur Verfügung stehen, zu unterstützen. Der Rat erkennt außerdem an, dass <b>verbesserte militärische Fachkenntnisse gebraucht werden</b> , und bekundet in diesem Zusammenhang seine Absicht, die <b>Rolle des Generalstabsausschusses weiter zu prüfen</b> .	
Haiti	S/RES/1944(2010)	14.10.2010	Der Sicherheitsrat beschließt, das <b>Mandat der Stabilisierungsmission der Vereinten Nationen in Haiti (MINUSTAH) bis zum 15. Oktober 2011 zu verlängern</b> . Er beschließt, die derzeitige Gesamttruppenstärke der Mission beizubehalten, und fordert den Generalsekretär auf, die in seinem Bericht vom 1. September 2010 (S/2010/446) erwähnte umfassende <b>Bewertung des Sicherheitsumfelds nach der Wahl und der Machtübergabe an eine neue Regierung im Jahr 2011 vorzunehmen</b> . Der Rat fordert alle Geber und internationalen und nichtstaatlichen Organisationen auf, ihre Anstrengungen in enger Zusammenarbeit mit der Interimskommission für die Wiederherstellung Haitis abzustimmen, um die Regierung verstärkt in die Lage zu versetzen, den Aktionsplan für die nationale Wiederherstellung und Entwicklung Haitis zu erfüllen.	Einstimmige Annahme
Irak	S/RES/1936(2010)	5.8.2010	Der Sicherheitsrat <b>beschließt, das Mandat der Hilfsmission der Vereinten Nationen für Irak (UNAMI) bis zum 31. Juli 2011 zu verlängern</b> . Er beschließt ferner, dass der Sonderbeauftragte des Generalsekretärs und die UNAMI auf Ersuchen der Regierung Iraks auch weiterhin ihr Mandat wahrnehmen werden.	Einstimmige Annahme
Somalia	S/RES/1950(2010)	23.11.2010	Der Sicherheitsrat <b>erklärt erneut, dass er alle seeräuberischen Handlungen und bewaffneten Raubüberfälle gegen Schiffe in den Gewässern vor der Küste Somalias verurteilt und missbilligt</b> . Er fordert die Staaten und Regionalorganisationen, die über die entsprechenden Kapazitäten verfügen, auf, sich am Kampf gegen die Seeräubererei und bewaffnete Raubüberfälle zu beteiligen, insbesondere indem sie im Einklang mit dieser Resolution und dem Völkerrecht Marinefahrzeuge, Waffen und Militärluftfahrzeuge einsetzen. Ferner sollen sie Boote, Schiffe, Waffen und ähnliches Gerät, die bei der Begehung seeräuberischer Handlungen und bewaffneter Raubüberfälle verwendet werden oder für deren Verwendung es einen hinreichend begründeten Verdacht gibt, beschlagnahmen und beseitigen.	Einstimmige Annahme
Sudan	S/RES/1945(2010)	14.10.2010	Der Sicherheitsrat begrüßt das Kommuniké, das nach der am 24. September 2010 in New York abgehaltenen Tagung auf hoher Ebene über Sudan herausgegeben wurde (SG/2165). Der Rat <b>beschließt, das Mandat der ursprünglich gemäß Resolution 1591(2005) eingesetzten Sachverständigengruppe bis zum 19. Oktober 2011 zu verlängern</b> . Er ersucht die Sachverständigengruppe, in ihrem Zwischenbericht und ihrem Schlussbericht die Fortschritte bei der <b>Verringerung der Verstöße aller Parteien gegen die in den Resolutionen 1556(2005) und 1591(2005) verhängten Maßnahmen</b> sowie die Fortschritte beim Abbau der Hindernisse für den politischen Prozess, der Bedrohungen der Stabilität in Darfur und in der Region, der Verstöße gegen das humanitäre Völkerrecht oder die internationalen Menschenrechtsnormen oder anderer Gräueltaten zu bewerten.	+14; -0; =1 (China)

# Das UN-System auf einen Blick

Die Einrichtungen des Verbands der Vereinten Nationen jeweils in der Reihenfolge ihrer Einbeziehung\*

## Hauptorganisation

**UN** United Nations | Vereinte Nationen

## Sonderorganisationen

**ILO** International Labour Organisation | Internationale Arbeitsorganisation **FAO** Food and Agriculture Organization of the United Nations | Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen **UNESCO** United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization | Organisation der Vereinten Nationen für Bildung, Wissenschaft und Kultur **ICAO** International Civil Aviation Organization | Internationale Zivilluftfahrt-Organisation **Weltbankgruppe: IBRD** International Bank for Reconstruction and Development | Internationale Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (Weltbank) **IFC** International Finance Corporation | Internationale Finanz-Corporation **IDA** International Development Association | Internationale Entwicklungsorganisation **IWF** International Monetary Fund | Internationaler Währungsfonds **UPU** Universal Postal Union | Weltpostverein **WHO** World Health Organization | Weltgesundheitsorganisation **ITU** International Telecommunication Union | Internationale Fernmeldeunion **WMO** World Meteorological Organization | Weltorganisation für Meteorologie **IMO** International Maritime Organization | Internationale Seeschiffahrts-Organisation **WIPO** World Intellectual Property Organization | Weltorganisation für geistiges Eigentum **IFAD** International Fund for Agricultural Development | Internationaler Fonds für landwirtschaftliche Entwicklung **UNIDO** United Nations Industrial Development Organization | Organisation der Vereinten Nationen für industrielle Entwicklung **UNWTO** World Tourism Organization | Weltorganisation für Tourismus

## Weitere in Beziehung zu den Vereinten Nationen stehende Organisationen

**IAEA** International Atomic Energy Agency | Internationale Atomenergie-Organisation **WTO** World Trade Organization | Welthandelsorganisation **CTBTO PrepCom** Preparatory Commission for the Comprehensive Nuclear-Test-Ban Treaty Organization | Vorbereitungskommission für die Organisation des Vertrags über das umfassende Verbot von Nuklearversuchen **OPCW** Organization for the Prohibition of Chemical Weapons | Organisation für das Verbot chemischer Waffen

## Spezialorgane

mit direkter Berichterstattung an die Generalversammlung:

**UNRWA** United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East | Hilfswerk der Vereinten Nationen für Palästinäreflüchtlinge im Nahen Osten **UNITAR** United

Nations Institute for Training and Research | Ausbildungs- und Forschungsinstitut der Vereinten Nationen

mit Berichterstattung an die Generalversammlung über den Wirtschafts- und Sozialrat:

**UNICEF** United Nations Children's Fund | Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen **UNHCR** United Nations High Commissioner for Refugees | Hoher Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen **WFP** World Food Programme | Welt-ernährungsprogramm **UNCTAD** United Nations Conference on Trade and Development | Handels- und Entwicklungskonferenz der Vereinten Nationen **UNDP** United Nations Development Programme | Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen **UNFPA** United Nations Population Fund | Bevölkerungsfonds der Vereinten Nationen **UNV** United Nations Volunteers Programme | Freiwilligenprogramm der Vereinten Nationen **UNU** United Nations University | Universität der Vereinten Nationen **UNEP** United Nations Environment Programme | Umweltprogramm der Vereinten Nationen **UNHSP (UN-Habitat)** United Nations Human Settlements Programme | Programm der Vereinten Nationen für menschliche Siedlungen **UN Women** United Nations Entity for Gender Equality and the Empowerment of Women | Einheit der Vereinten Nationen für Gleichstellung und Ermächtigung der Frauen – UN-Frauen

## Regionalkommissionen

**ECE** Economic Commission for Europe | Wirtschaftskommission für Europa **ESCAP** Economic and Social Commission for Asia and the Pacific | Wirtschafts- und Sozialkommission für Asien und den Pazifik **ECLAC** Economic Commission for Latin America and the Caribbean | Wirtschaftskommission für Lateinamerika und die Karibik **ECA** (Economic Commission for Africa | Wirtschaftskommission für Afrika **ESCWA** Economic and Social Commission for Western Asia | Wirtschafts- und Sozialkommission für Westasien

## Menschenrechts-gremien (Vertragsorgane)

**CERD** Committee on the Elimination of Racial Discrimination | Ausschuss für die Beseitigung der Rassendiskriminierung **CCPR** (Human Rights Committee (under the International Covenant on Civil and Political Rights | Menschenrechtsausschuss (unter dem Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte) **CEDAW** Committee on the Elimination of Discrimination against Women | Ausschuss für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau **CESCR** Committee on Economic, Social and Cultural Rights | Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte **CAT** Committee against

Torture | Ausschuss gegen Folter **CRC** Committee on the Rights of the Child | Ausschuss für die Rechte des Kindes **CMW** Committee on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families | Ausschuss zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen **SPT** Subcommittee on Prevention of Torture (under the Optional Protocol to the Convention against Torture – OPCAT) | Unterausschuss zur Verhütung von Folter (unter dem Fakultativprotokoll zum Übereinkommen gegen Folter) **CRPD** Committee on the Rights of Persons with Disabilities | Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen **CED** Committee on Enforced Disappearances | Ausschuss über das Verschwindenlassen

## Friedensmissionen

**UNTSO** United Nations Truce Supervision Organization | Organisation der Vereinten Nationen zur Überwachung des Waffenstillstands in Palästina **UNMOGIP** United Nations Military Observer Group in India and Pakistan | Militärbeobachtergruppe der Vereinten Nationen in Indien und Pakistan **UNFICYP** United Nations Peacekeeping Force in Cyprus | Friedenstruppe der Vereinten Nationen in Zypern **UNDOF** United Nations Disengagement Observer Force | Beobachtertruppe der Vereinten Nationen für die Truppenentflechtung zwischen Israel und Syrien **UNIFIL** United Nations Interim Force in Lebanon | Interimstruppe der Vereinten Nationen in Libanon **MINURSO** Misión de las Naciones Unidas para el Referéndum del Sáhara Occidental | Mission der Vereinten Nationen für das Referendum in Westsahara **UNMIK** United Nations Interim Administration Mission in Kosovo | Übergangsverwaltungsmission der Vereinten Nationen im Kosovo **UNMIL** United Nations Mission in Liberia | Mission der Vereinten Nationen in Liberia **UNOCI** United Nations Operation in Côte d'Ivoire | Operation der Vereinten Nationen in Côte d'Ivoire **MINUSTAH** Mission des Nations Unies pour la stabilisation en Haïti | Stabilisierungsmission der Vereinten Nationen in Haïti **UNMIS** United Nations Mission in the Sudan | Mission der Vereinten Nationen in Sudan **UNMIT** United Nations Integrated Mission in Timor-Leste | Integrierte Mission der Vereinten Nationen in Timor-Leste **UNAMID** African Union-United Nations Hybrid Operation in Darfur | Hybrider Einsatz der Afrikanischen Union und der Vereinten Nationen in Darfur **MONUSCO** Mission de l'Organisation des Nations Unies pour la stabilisation en République démocratique du Congo | Stabilisierungsmission der Organisation der Vereinten Nationen in der Demokratischen Republik Kongo

\* Die Auflistung erhebt nicht den Anspruch auf Vollständigkeit. Stand: Januar 2011

# Die Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen

(Stand: Januar 2011)

Die nachstehenden Tabellen 1 und 2 zu den Mitgliedstaaten geben den Stand von Jahresbeginn 2011 wieder. **Tabelle 1** führt die 192 Mitglieder der Vereinten Nationen in alphabetischer Reihenfolge mit den Daten ihrer Aufnahme auf. **Tabelle 2** gruppiert die Mitgliedstaaten nach Erdteilen.

**Tabelle 3** ordnet die Mitgliedstaaten nach Gebietsgröße. Die Zahlen sind der 60. Ausgabe des »Demographic Yearbook 2008« der Vereinten Nationen (UN Publ. 11.XIII.1 H) entnommen. **Tabelle 4** ordnet die Mitgliedstaaten nach der Bevölkerungszahl. Die Angaben fußen auf der im Dezember 2010 veröffentlichten Übersicht »Social Indicators« der Abteilung für Bevölkerungsfragen und der Statistikabteilung der Vereinten Nationen. Sie geben im Allgemeinen (teils grobe) Schätzungen für den Stand von 2009 wieder. In **Tabelle 5** sind die Mitgliedstaaten entsprechend ihrer Wirtschaftsleistung im Jahr 2009 aufgeführt. Quelle ist die »World Development Indicators Database« der Weltbank vom Dezember 2010.

## Die Mitgliedstaaten in alphabetischer Ordnung mit Beitrittsdaten (Tabelle 1)

1. Ägypten	24.10.1945	66. Israel	11.5.1949	131. Panama	13.11.1945
2. Äquatorialguinea	12.11.1968	67. Italien	14.12.1955	132. Papua-Neuguinea	10.10.1975
3. Äthiopien	13.11.1945	68. Jamaika	18.9.1962	133. Paraguay	24.10.1945
4. Afghanistan	19.11.1946	69. Japan	18.12.1956	134. Peru	31.10.1945
5. Albanien	14.12.1955	70. Jemen	30.9.1947	135. Philippinen	24.10.1945
6. Algerien	8.10.1962	71. Jordanien	14.12.1955	136. Polen	24.10.1945
7. Andorra	28.7.1993	72. Kambodscha	14.12.1955	137. Portugal	14.12.1955
8. Angola	1.12.1976	73. Kamerun	20.9.1960	138. Rumänien	14.12.1955
9. Antigua und Barbuda	11.11.1981	74. Kanada	9.11.1945	139. Russland	24.10.1945
10. Argentinien	24.10.1945	75. Kap Verde	16.9.1975	140. Ruanda	18.9.1962
11. Armenien	2.3.1992	76. Kasachstan	2.3.1992	141. Salomonen	19.9.1978
12. Aserbaidtschan	2.3.1992	77. Katar	21.9.1971	142. Sambia	1.12.1964
13. Australien	1.11.1945	78. Kenia	16.12.1963	143. Samoa	15.12.1976
14. Bahamas	18.9.1973	79. Kirgisistan	2.3.1992	144. San Marino	2.3.1992
15. Bahrain	21.9.1971	80. Kiribati	14.9.1999	145. São Tomé und Príncipe	16.9.1975
16. Bangladesch	17.9.1974	81. Kolumbien	5.11.1945	146. Saudi-Arabien	24.10.1945
17. Barbados	9.12.1966	82. Komoren	12.11.1975	147. Schweden	19.11.1946
18. Belarus	24.10.1945	83. Kongo (Demokratische Rep.)	20.9.1960	148. Schweiz	10.9.2002
19. Belgien	27.12.1945	84. Kongo (Republik)	20.9.1960	149. Senegal	28.9.1960
20. Belize	25.9.1981	85. Korea (Demokratische Volksrep.)	17.9.1991	150. Serbien	1.11.2000
21. Benin	20.9.1960	86. Kroatien (Republik)	17.9.1991	151. Seychellen	21.9.1976
22. Bhutan	21.9.1971	87. Kroatien	22.5.1992	152. Sierra Leone	27.9.1961
23. Bolivien	14.11.1945	88. Kuba	24.10.1945	153. Simbabwe	25.8.1980
24. Bosnien-Herzegowina	22.5.1992	89. Kuwait	14.5.1963	154. Singapur	21.9.1965
25. Botswana	17.10.1966	90. Laos	14.12.1955	155. Slowakei	19.1.1993
26. Brasilien	24.10.1945	91. Lesotho	17.10.1966	156. Slowenien	22.5.1992
27. Brunei Darussalam	21.9.1984	92. Lettland	17.9.1991	157. Somalia	20.9.1960
28. Bulgarien	14.12.1955	93. Libanon	24.10.1945	158. Spanien	14.12.1955
29. Burkina Faso	20.9.1960	94. Liberia	2.11.1945	159. Sri Lanka	14.12.1955
30. Burundi	18.9.1962	95. Libyen	14.12.1955	160. St. Kitts und Nevis	23.9.1983
31. Chile	24.10.1945	96. Liechtenstein	18.9.1990	161. St. Lucia	18.9.1979
32. China	24.10.1945	97. Litauen	17.9.1991	162. St. Vincent und die Grenadinen	16.9.1980
33. Costa Rica	2.11.1945	98. Luxemburg	24.10.1945	163. Sudan	12.11.1956
34. Côte d'Ivoire	20.9.1960	99. Madagaskar	20.9.1960	164. Südafrika	7.11.1945
35. Dänemark	24.10.1945	100. Malawi	1.12.1964	165. Suriname	4.12.1975
36. Deutschland	18.9.1973	101. Malaysia	17.9.1957	166. Swasiland	24.9.1968
37. Dominica	18.12.1978	102. Malediven	21.9.1965	167. Syrien	24.10.1945
38. Dominikanische Republik	24.10.1945	103. Mali	28.9.1960	168. Tadschikistan	2.3.1992
39. Dschibuti	20.9.1977	104. Malta	1.12.1964	169. Tansania	14.12.1961
40. Ecuador	21.12.1945	105. Marokko	12.11.1956	170. Thailand	16.12.1946
41. El Salvador	24.10.1945	106. Marshallinseln	17.9.1991	171. Timor-Leste	27.9.2002
42. Eritrea	28.5.1993	107. Mauretanien	27.10.1961	172. Togo	20.9.1960
43. Estland	17.9.1991	108. Mauritius	24.4.1968	173. Tonga	14.9.1999
44. Fidschi	13.10.1970	109. Mazedonien	8.4.1993	174. Trinidad und Tobago	18.9.1962
45. Finnland	14.12.1955	110. Mexiko	7.11.1945	175. Tschad	20.9.1960
46. Frankreich	24.10.1945	111. Mikronesien	17.9.1991	176. Tschechien	19.1.1993
47. Gabun	20.9.1960	112. Moldau	2.3.1992	177. Türkei	24.10.1945
48. Gambia	21.9.1965	113. Monaco	28.5.1993	178. Tunesien	12.11.1956
49. Georgien	31.7.1992	114. Mongolei	27.10.1961	179. Turkmenistan	2.3.1992
50. Ghana	8.3.1957	115. Montenegro	28.6.2006	180. Tuvalu	5.9.2000
51. Grenada	17.9.1974	116. Mosambik	16.9.1975	181. Uganda	25.10.1962
52. Griechenland	25.10.1945	117. Myanmar	19.4.1948	182. Ukraine	24.10.1945
53. Großbritannien	24.10.1945	118. Namibia	23.4.1990	183. Ungarn	14.12.1955
54. Guatemala	21.11.1945	119. Nauru	14.9.1999	184. Uruguay	18.12.1945
55. Guinea	12.12.1958	120. Nepal	14.12.1955	185. Usbekistan	2.3.1992
56. Guinea-Bissau	17.9.1974	121. Neuseeland	24.10.1945	186. Vanuatu	15.9.1981
57. Guyana	20.9.1966	122. Nicaragua	24.10.1945	187. Venezuela	15.11.1945
58. Haiti	24.10.1945	123. Niederlande	10.12.1945	188. Vereinigte Arabische Emirate	9.12.1971
59. Honduras	17.12.1945	124. Niger	20.9.1960	189. Vereinigte Staaten	24.10.1945
60. Indien	30.10.1945	125. Nigeria	7.10.1960	190. Vietnam	20.9.1977
61. Indonesien	28.9.1950	126. Norwegen	27.11.1945	191. Zentralafrikanische Republik	20.9.1960
62. Irak	21.12.1945	127. Österreich	14.12.1955	192. Zypern	20.9.1960
63. Iran	24.10.1945	128. Oman	7.10.1971		
64. Irland	14.12.1955	129. Pakistan	30.9.1947		
65. Island	19.11.1946	130. Palau	15.12.1994	Sonstige Staaten	
				Vatikanstadt	

Die Mitgliedstaaten nach Erdteilen (Tabelle 2)

**Afrika**

1. Ägypten
2. Äquatorialguinea
3. Äthiopien
4. Algerien
5. Angola
6. Benin
7. Botswana
8. Burkina Faso
9. Burundi
10. Côte d'Ivoire
11. Dschibuti
12. Eritrea
13. Gabun
14. Gambia
15. Ghana
16. Guinea
17. Guinea-Bissau
18. Kamerun
19. Kap Verde
20. Kenia
21. Komoren
22. Kongo (Dem. Republik)
23. Kongo (Republik)
24. Lesotho
25. Liberia
26. Libyen
27. Madagaskar
28. Malawi
29. Mali
30. Marokko
31. Mauretanien
32. Mauritius
33. Mosambik
34. Namibia
35. Niger
36. Nigeria
37. Ruanda
38. Sambia
39. São Tomé und Príncipe
40. Senegal
41. Seychellen
42. Sierra Leone
43. Simbabwe
44. Somalia
45. Sudan
46. Südafrika
47. Swasiland
48. Tansania
49. Togo
50. Tschad

51. Tunesien
52. Uganda
53. Zentralafrikanische Republik

**Amerika**

1. Antigua und Barbuda
2. Argentinien
3. Bahamas
4. Barbados
5. Belize
6. Bolivien
7. Brasilien
8. Chile
9. Costa Rica
10. Dominica
11. Dominikanische Republik
12. Ecuador
13. El Salvador
14. Grenada
15. Guatemala
16. Guyana
17. Haiti
18. Honduras
19. Jamaika
20. Kanada
21. Kolumbien
22. Kuba
23. Mexiko
24. Nicaragua
25. Panama
26. Paraguay
27. Peru
28. St. Kitts und Nevis
29. St. Lucia
30. St. Vincent und die Grenadinen
31. Suriname
32. Trinidad und Tobago
33. Uruguay
34. Venezuela
35. Vereinigte Staaten

**Asien**

1. Afghanistan
2. Armenien
3. Aserbaidshjan
4. Bahrain
5. Bangladesch
6. Bhutan
7. Brunei
8. China
9. Georgien

10. Indien
11. Indonesien
12. Irak
13. Iran
14. Israel
15. Japan
16. Jemen
17. Jordanien
18. Kambodscha
19. Kasachstan
20. Katar
21. Kirgisistan
22. Korea (Dem. Volksrepublik)
23. Korea (Republik)
24. Kuwait
25. Laos
26. Libanon
27. Malaysia
28. Malediven
29. Mongolei
30. Myanmar
31. Nepal
32. Oman
33. Pakistan
34. Philippinen
35. Saudi-Arabien
36. Singapur
37. Sri Lanka
38. Syrien
39. Tadschikistan
40. Thailand
41. Timor-Leste
42. Türkei
43. Turkmenistan
44. Usbekistan
45. Vereinigte Arabische Emirate
46. Vietnam
47. Zypern

**Europa**

1. Albanien
2. Andorra
3. Belarus
4. Belgien
5. Bosnien-Herzegowina
6. Bulgarien
7. Dänemark
8. **Deutschland**
9. Estland
10. Finnland
11. Frankreich

12. Griechenland
13. Großbritannien
14. Irland
15. Island
16. Italien
17. Kroatien
18. Lettland
19. Liechtenstein
20. Litauen
21. Luxemburg
22. Malta
23. Mazedonien
24. Moldau
25. Monaco
26. Montenegro
27. Niederlande
28. Norwegen
29. Österreich
30. Polen
31. Portugal
32. Rumänien
33. Russland
34. San Marino
35. Schweden
36. Schweiz
37. Serbien
38. Slowakei
39. Slowenien
40. Spanien
41. Tschechien
42. Ukraine
43. Ungarn

**Ozeanien**

1. Australien
2. Fidschi
3. Kiribati
4. Marshallinseln
5. Mikronesien
6. Nauru
7. Neuseeland
8. Palau
9. Papua-Neuguinea
10. Salomonen
11. Samoa
12. Tonga
13. Tuvalu
14. Vanuatu

Die Mitgliedstaaten nach Gebietsgröße (Fläche in Quadratkilometern) (Tabelle 3)

1. Russland	17 098 242	29. Ägypten	1 002 000	57. Irak	435 244
2. Kanada	9 984 670	30. Tansania	945 087	58. Paraguay	406 752
3. Vereinigte Staaten	9 629 091	31. Nigeria	923 768	59. Simbabwe	390 757
4. China	9 596 961	32. Venezuela	912 050	60. Japan	377 930
5. Brasilien	8 514 877	33. Namibia	824 268	61. <b>Deutschland</b>	357 114
6. Australien	7 692 024	34. Mosambik	801 590	62. Kongo (Republik)	342 000
7. Indien	3 287 263	35. Pakistan	796 095	63. Finnland	338 424
8. Argentinien	2 780 400	36. Türkei	783 562	64. Vietnam	331 212
9. Kasachstan	2 724 900	37. Chile	756 102	65. Malaysia	330 803
10. Sudan	2 505 813	38. Sambia	752 612	66. Norwegen	323 782
11. Algerien	2 381 741	39. Myanmar	676 578	67. Côte d'Ivoire	322 463
12. Kongo (Demokratische Rep.)	2 344 858	40. Afghanistan	652 090	68. Polen	312 685
13. Saudi-Arabien	2 149 690	41. Somalia	637 657	69. Oman	309 500
14. Mexiko	1 964 375	42. Zentralafrikanische Republik	622 984	70. Italien	301 336
15. Indonesien	1 910 931	43. Ukraine	603 500	71. Philippinen	300 000
16. Libyen	1 759 540	44. Madagaskar	587 041	72. Burkina Faso	272 967
17. Iran	1 628 750	45. Botswana	582 000	73. Neuseeland	270 467
18. Mongolei	1 564 100	46. Kenia	580 367	74. Gabun	267 668
19. Peru	1 285 216	47. Frankreich	551 500	75. Ecuador	256 369
20. Tschad	1 284 000	48. Jemen	527 968	76. Guinea	245 857
21. Niger	1 267 000	49. Thailand	513 120	77. Großbritannien	242 900
22. Angola	1 246 700	50. Spanien	505 992	78. Uganda	241 550
23. Mali	1 240 192	51. Turkmenistan	488 100	79. Ghana	238 533
24. Südafrika	1 221 037	52. Kamerun	475 442	80. Rumänien	238 391
25. Kolumbien	1 141 748	53. Papua-Neuguinea	462 840	81. Laos	236 800
26. Äthiopien	1 104 300	54. Schweden	450 295	82. Guyana	214 969
27. Bolivien	1 098 581	55. Usbekistan	447 400	83. Belarus	207 600
28. Mauretanien	1 025 520	56. Marokko	446 550	84. Kirgisistan	199 951

85. Senegal	196 722	121. Lettland	64 559	157. Katar	11 586
86. Syrien	185 180	122. Togo	56 785	158. Gambia	11 295
87. Kambodscha	181 035	123. Kroatien	56 594	159. Jamaika	10 991
88. Uruguay	176 215	124. Bosnien-Herzegowina	51 197	160. Libanon	10 452
89. Suriname	163 820	125. Costa Rica	51 100	161. Zypern	9 251
90. Tunesien	163 610	126. Slowakei	49 037	162. Brunei Darussalam	5 765
91. Nepal	147 181	127. Dominikanische Republik	48 671	163. Trinidad und Tobago	5 130
92. Bangladesch	143 998	128. Estland	45 227	164. Kap Verde	4 033
93. Tadschikistan	143 100	129. Dänemark	43 094	165. Samoa	2 842
94. Griechenland	131 957	130. Schweiz	41 277	166. Luxemburg	2 586
95. Nicaragua	130 373	131. Bhutan	38 394	167. Komoren	2 235
96. Korea (Demokratische Volksrep.)	120 538	132. Niederlande	37 354	168. Mauritius	1 969
97. Malawi	118 484	133. Guinea-Bissau	36 125	169. São Tomé und Príncipe	964
98. Eritrea	117 600	134. Moldau	33 846	170. Bahrain	758
99. Benin	112 622	135. Belgien	30 528	171. Dominica	751
100. Honduras	112 492	136. Lesotho	30 355	172. Tonga	747
101. Liberia	111 369	137. Armenien	29 743	173. Kiribati	726
102. Bulgarien	110 879	138. Salomonen	28 896	174. Singapur	710
103. Kuba	109 886	139. Albanien	28 748	175. Mikronesien	702
104. Guatemala	108 889	140. Äquatorialguinea	28 051	176. St. Lucia	539
105. Island	103 000	141. Burundi	27 834	177. Andorra	468
106. Korea (Republik)	99 828	142. Haiti	27 750	178. Palau	459
107. Ungarn	93 028	143. Ruanda	26 338	179. Seychellen	452
108. Portugal	92 090	144. Mazedonien	25 713	180. Antigua und Barbuda	442
109. Jordanien	89 342	145. Dschibuti	23 200	181. Barbados	430
110. Serbien	88 361	146. Belize	22 966	182. St. Vincent und die Grenadinen	389
111. Aserbaidschan	86 600	147. Israel	22 072	183. Grenada	344
112. Österreich	83 871	148. El Salvador	21 041	184. Malta	316
113. Vereinigte Arabische Emirate	83 600	149. Slowenien	20 273	185. Malediven	300
114. Tschechien	78 865	150. Flidschi	18 272	186. St. Kitts und Nevis	261
115. Panama	75 417	151. Kuwait	17 818	187. Marshallinseln	181
116. Sierra Leone	71 740	152. Swasiland	17 364	188. Liechtenstein	160
117. Irland	70 273	153. Timor-Leste	14 874	189. San Marino	61
118. Georgien	69 700	154. Bahamas	13 943	190. Tuvalu	26
119. Sri Lanka	65 610	155. Montenegro	13 812	191. Nauru	21
120. Litauen	65 300	156. Vanuatu	12 189	192. Monaco	2

## Die Mitgliedstaaten nach Bevölkerungszahl (in Tausend) (Tabelle 4)

1. China	1 354 146	47. Ghana	24 333	93. Honduras	7 616
2. Indien	1 214 464	48. Jemen	24 256	94. Schweiz	7 595
3. Vereinigte Staaten	317 641	49. Korea (Demokratische Volksrep.)	23 991	95. Bulgarien	7 497
4. Indonesien	232 517	50. Mosambik	23 406	96. Israel	7 285
5. Brasilien	195 423	51. Syrien	22 505	97. Tadschikistan	7 075
6. Pakistan	184 753	52. Côte d'Ivoire	21 571	98. Papua-Neuguinea	6 888
7. Bangladesch	164 425	53. Australien	21 512	99. Togo	6 780
8. Nigeria	158 259	54. Rumänien	21 190	100. Libyen	6 546
9. Russland	140 367	55. Sri Lanka	20 410	101. Jordanien	6 472
10. Japan	126 995	56. Madagaskar	20 146	102. Paraguay	6 460
11. Mexiko	110 645	57. Kamerun	19 958	103. Laos	6 436
12. Philippinen	93 617	58. Angola	18 993	104. El Salvador	6 194
13. Vietnam	89 029	59. Chile	17 135	105. Sierra Leone	5 836
14. Äthiopien	84 976	60. Niederlande	16 653	106. Nicaragua	5 822
15. Ägypten	84 474	61. Burkina Faso	16 287	107. Kirgisistan	5 550
16. Deutschland	82 057	62. Niger	15 891	108. Dänemark	5 481
17. Türkei	75 705	63. Kasachstan	15 753	109. Slowakei	5 412
18. Iran	75 077	64. Malawi	15 692	110. Finnland	5 346
19. Thailand	68 139	65. Kambodscha	15 053	111. Eritrea	5 224
20. Kongo (Demokratische Republik)	67 827	66. Guatemala	14 377	112. Turkmenistan	5 176
21. Frankreich	62 637	67. Ecuador	13 775	113. Norwegen	4 855
22. Großbritannien	61 899	68. Mali	13 323	114. Singapur	4 837
23. Italien	60 098	69. Sambia	13 257	115. Vereinigte Arabische Emirate	4 707
24. Myanmar	50 496	70. Senegal	12 861	116. Costa Rica	4 640
25. Südafrika	50 492	71. Simbabwe	12 644	117. Irland	4 589
26. Korea (Republik)	48 501	72. Tschad	11 506	118. Zentralafrikanische Republik	4 506
27. Kolumbien	46 300	73. Kuba	11 204	119. Kroatien	4 410
28. Ukraine	45 433	74. Griechenland	11 183	120. Neuseeland	4 303
29. Spanien	45 317	75. Portugal	10 732	121. Libanon	4 255
30. Tansania	45 040	76. Belgien	10 698	122. Georgien	4 219
31. Sudan	43 192	77. Tschechien	10 411	123. Liberia	4 102
32. Kenia	40 863	78. Tunesien	10 374	124. Bosnien-Herzegowina	3 760
33. Argentinien	40 666	79. Guinea	10 324	125. Kongo (Republik)	3 759
34. Polen	38 038	80. Dominikanische Republik	10 225	126. Moldau	3 576
35. Algerien	35 423	81. Haiti	10 188	127. Panama	3 508
36. Kanada	33 890	82. Ruanda	10 277	128. Uruguay	3 372
37. Uganda	33 796	83. Bolivien	10 031	129. Mauretanien	3 366
38. Marokko	32 381	84. Ungarn	9 973	130. Litauen	3 255
39. Irak	31 467	85. Serbien	9 856	131. Albanien	3 169
40. Nepal	29 853	86. Belarus	9 588	132. Armenien	3 090
41. Peru	29 496	87. Somalia	9 359	133. Kuwait	3 051
42. Afghanistan	29 117	88. Schweden	9 293	134. Oman	2 905
43. Venezuela	29 044	89. Benin	9 212	135. Jamaika	2 730
44. Malaysia	27 914	90. Aserbaidschan	8 934	136. Mongolei	2 701
45. Usbekistan	27 794	91. Burundi	8 519	137. Lettland	2 240
46. Saudi-Arabien	26 246	92. Österreich	8 387	138. Namibia	2 212

139. Lesotho	2 084	157. Bhutan	708	175. São Tomé und Príncipe	165
140. Mazedonien	2 043	158. Äquatorialguinea	693	176. Mikronesien	111
141. Slowenien	2 025	159. Komoren	691	177. St. Vincent und die Grenadinen	109
142. Botswana	1 978	160. Montenegro	625	178. Grenada	104
143. Gambia	1 751	161. Salomonen	535	179. Tonga	104
144. Guinea-Bissau	1 647	162. Suriname	524	180. Kiribati	101
145. Katar	1 508	163. Kap Verde	512	181. Seychellen	87
146. Gabun	1 501	164. Luxemburg	492	182. Andorra	85
147. Trinidad und Tobago	1 344	165. Malta	410	183. Antigua und Barbuda	83
148. Estland	1 339	166. Brunei Darussalam	407	184. Dominica	71
149. Mauritius	1 297	167. Bahamas	346	185. Marshallinseln	54
150. Swasiland	1 202	168. Island	329	186. St. Kitts und Nevis	46
151. Timor-Leste	1 171	169. Malediven	314	187. Liechtenstein	35
152. Zypern	880	170. Belize	313	188. Monaco	31
153. Dschibuti	879	171. Barbados	257	189. San Marino	31
154. Fidschi	854	172. Vanuatu	246	190. Palau	20
155. Bahrain	807	173. Samoa	179	191. Tuvalu	11
156. Guyana	761	174. St. Lucia	174	192. Nauru	10

Die Mitgliedstaaten nach Wirtschaftsleistung (Bruttoinlandsprodukt in Millionen US-Dollar) (Tabelle 5)

1. Vereinigte Staaten	14 119 000	65. Ecuador	57 249	129. Bahamas	7 234
2. Japan	5 068 996	66. Sudan	54 681	130. Monaco	6 919
3. China	4 985 461	67. Luxemburg	52 296	131. Tschad	6 839
4. Deutschland	3 330 032	68. Syrien	52 177	132. Benin	6 656
5. Frankreich	2 649 390	69. Belarus	49 037	133. Haiti	6 479
6. Großbritannien	2 174 530	70. Bulgarien	48 722	134. Nicaragua	6 140
7. Italien	2 112 780	71. Slowenien	48 477	135. Laos	5 939
8. Brasilien	1 573 409	72. Dominikanische Republik	46 788	136. Moldau	5 405
9. Spanien	1 460 250	73. Oman	46 114	137. Niger	5 384
10. Kanada	1 336 068	74. Aserbaidshjan	43 019	138. Ruanda	5 064
11. Indien	1 310 171	75. Serbien (ohne Kosovo)	42 984	139. Liechtenstein	5 028
12. Russland	1 231 893	76. Sri Lanka	41 979	140. Tadschikistan	4 978
13. Australien	924 843	77. Tunesien	39 561	141. Malawi	4 975
14. Mexiko	874 810	78. Guatemala	37 322	142. Kirgisistan	4 578
15. Korea (Republik)	832 512	79. Litauen	37 206	143. Mongolei	4 202
16. Niederlande	792 128	80. Libanon	34 528	144. Montenegro	4 141
17. Türkei	614 603	81. Usbekistan	32 104	145. Guinea	4 103
18. Indonesien	540 274	82. Uruguay	31 511	146. Andorra	3 712
19. Schweiz	491 924	83. Kenia	29 376	147. Barbados	3 595
20. Belgien	471 161	84. Costa Rica	29 240	148. Suriname	3 033
21. Polen	430 076	85. Äthiopien	28 526	149. Mauretanien	3 031
22. Schweden	406 072	86. Jemen	26 365	150. Swasiland	3 001
23. Norwegen	381 766	87. Lettland	26 195	151. Togo	2 855
24. Österreich	381 084	88. Ghana	26 169	152. Fidschi	2 825
25. Saudi-Arabien	369 179	89. Jordanien	25 092	153. Zentralafrikanische Republik	2 006
26. Iran	331 015	90. Zypern	24 910	154. Sierra Leone	1 942
27. Griechenland	329 924	91. Panama	24 711	155. San Marino	1 900
28. Venezuela	326 133	92. Côte d'Ivoire	23 304	156. Eritrea	1 873
29. Dänemark	309 596	93. Kamerun	22 186	157. Lesotho	1 579
30. Argentinien	307 155	94. Tansania	21 623	158. Kap Verde	1 549
31. Südafrika	285 366	95. Trinidad und Tobago	21 204	159. Malediven	1 473
32. Thailand	263 772	96. El Salvador	21 101	160. Belize	1 354
33. Finnland	237 989	97. Bahrain	20 595	161. Burundi	1 325
34. Kolumbien	234 045	98. Turkmenistan	19 947	162. Bhutan	1 259
35. Portugal	232 874	99. Estland	19 084	163. Guyana	1 159
36. Vereinigte Arabische Emirate	230 252	100. Bolivien	17 340	164. Antigua und Barbuda	1 132
37. Irland	227 193	101. Bosnien-Herzegowina	17 042	165. Dschibuti	1 049
38. Israel	195 392	102. Uganda	16 043	166. St. Lucia	946
39. Malaysia	193 093	103. Honduras	14 318	167. Liberia	876
40. Tschechien	190 274	104. Paraguay	14 236	168. Guinea-Bissau	837
41. Ägypten	188 413	105. Senegal	12 822	169. Seychellen	764
42. Singapur	182 232	106. Sambia	12 748	170. Gambia	733
43. Nigeria	173 004	107. Nepal	12 531	171. Salomonen	657
44. Chile	163 669	108. Island	12 133	172. Vanuatu	648
45. Pakistan	161 990	109. Jamaika	12 070	173. Grenada	627
46. Philippinen	161 196	110. Albanien	12 015	174. St. Vincent und die Grenadinen	583
47. Rumänien	161 110	111. Botswana	11 823	175. Timor-Leste	558
48. Kuwait	148 024	112. Afghanistan	11 757	176. Komoren	549
49. Algerien	140 577	113. Gabun	11 062	177. St. Kitts und Nevis	545
50. Peru	130 325	114. Georgien	10 744	178. Samoa	496
51. Ungarn	128 964	115. Kongo (Demokratische Republik)	10 575	179. Dominica	378
52. Neuseeland	126 679	116. Äquatorialguinea	10 413	180. Tonga	311
53. Kasachstan	115 306	117. Kambodscha	9 872	181. Mikronesien	274
54. Ukraine	113 545	118. Mosambik	9 790	182. São Tomé und Príncipe	193
55. Katar	98 313	119. Kongo (Republik)	9 580	183. Palau	165
56. Marokko	91 375	120. Namibia	9 265	184. Marshallinseln	153
57. Vietnam	90 091	121. Mazedonien	9 221	185. Kiribati	128
58. Bangladesch	89 360	122. Madagaskar	9 052	Für folgende Staaten liegen keine Daten vor:	
59. Slowakei	87 642	123. Mali	8 996	Brunei Darussalam	
60. Angola	75 493	124. Armenien	8 714	Korea (Demokratische Volksrepublik)	
61. Irak	65 837	125. Mauritius	8 589	Myanmar	
62. Kroatien	63 034	126. Burkina Faso	8 141	Nauru	
63. Kuba	62 705	127. Papua-Neuguinea	7 893	Simbabwe	
64. Libyen	62 360	128. Malta	7 449	Somalia	
				Tuvalu	

# GERMAN REVIEW ON THE UNITED NATIONS | Abstracts

VOLUME 59 | 2011 | No. 1

Peter Wittig

pp. 3–7

## Germany in the UN Security Council. Priorities for the Years 2011 and 2012

Germany has been elected non-permanent member of the Security Council for the next two years. With it, this membership brings responsibilities and opportunities. The responsibilities will mainly lie in the active contribution to the solution—or at least pacification—of the world's conflicts—be it in Sudan, Somalia, Côte d'Ivoire, Iran or North Korea. Germany's position as a middle-sized power with good global foreign relationships will certainly be to its advantage in this endeavor. The opportunities arise in part as a result of Germany's presidencies in two sub-organs of the Council: the Al-Qaida and Taliban Sanctions Committee and the Working Group on Children and Armed Conflict. Additionally, Germany's role as lead coordinator for Afghanistan might help create fruitful synergies and improve the UN's policy in those areas.

Martin Pabst

p. 8

## Comment: Southern Sudan: A New State with Considerable Challenges. The International Community Needs to Stay Engaged in Northern and Southern Sudan

In January 2011, six years following the UN-backed Sudanese Comprehensive Peace Agreement, Southern Sudan voted to become an independent state. Now, international involvement is necessary to ensure a peaceful separation and to assist both Southern and Northern Sudan in tackling the immense challenges associated with independence, such as good governance, fair distribution of oil revenues, and poverty reduction.

Jana Hertwig

pp. 9–14

## Banning Cluster Munitions. The Convention on Cluster Munitions Strengthens International Humanitarian Law

On 1 August 2010, after a three-year negotiation and ratification process, the Convention on Cluster Munitions entered into force. This step marks the successful conclusion to the "Oslo Process" which commenced outside the United Nations in Oslo in February 2007. The Convention prohibits using, developing, producing, otherwise acquiring, stockpiling, retaining or transferring cluster munitions. Each State Party is required to destroy cluster munitions in no later than eight years. The broad ban of cluster munitions, the wide definition of victims, and the immediate application of the Convention help strengthen international humanitarian law. Controversy, however, still surrounds the exclusion of sensor-fused munitions from the Convention, the permissibility of joint military operations with sta-

tes not party to the Convention, and the unsettled question of investments in cluster munitions producers. In addition, the universality and implementation of the Convention as well as the lasting negotiations within the United Nations remain unsettled.

Joachim Koops

pp. 15–21

## The End of SHIRBRIG. Background, Lessons and Consequences

After 13 years, the Multinational Standby High Readiness Brigade for United Nations Operations (SHIRBRIG) was shut down once and for all on 30 June 2009. Against the backdrop of over a dozen failed attempts to create a UN army throughout the history of the United Nations, SHIRBRIG represented the most far-reaching initiative to equip the UN and the international community with a rapid reaction tool and versatile peacekeeping instrument thus far. SHIRBRIG contributed to six UN peacekeeping operations on the African continent and served as a core mentor and model for the build-up of the African Union's own regional peacekeeping brigades. Yet, despite various successes, the organization was also plagued by limitations as well as institutional, political and internal challenges. The article analyzes the brigade's strengths, weaknesses and the reasons behind the eventual decision to shut down. A comprehensive knowledge of SHIRBRIG's experience will be of key importance in order to apply its successes as well as to avoid its mistakes when designing similar UN peacekeeping institutions and African capacity-building tools in the future.

Fabian Beigang

pp. 22–28

## The United Kingdom and the United Nations. Global Politics after New Labour—A Return to the "Honest Broker"?

The United Kingdom bears an immense global responsibility in accordance with its privileged position in the United Nations Security Council. The country has established itself as a reliable, but no less critical, partner to the world organization in the past. With their concentration on the "ethical aspects" of foreign policy, Prime Minister Tony Blair and New Labour took a new course, which was also of great importance to the relationship between Great Britain and the UN. New concepts and initiatives in global politics were promoted on the one hand, but on the other, there were also significant mistakes undermining the authority of the UN Security Council. The current coalition government of Tories and Liberal Democrats will either maintain this policy or find a unique, new way of dealing with multilateral institutions. The article outlines British polity, politics and policy concerning the United Nations within the last decade, concentrating on probable change and continuity under the coalition government of David Cameron and Nick Clegg.

## 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: <http://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](mailto:bwv@bwv-verlag.de)

#### Erscheinungsweise:

zweimonatlich  
(Februar, April, Juni, August, Oktober, Dezember)

#### Bezugspreise:

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:

Berliner Wissenschafts-Verlag GmbH

Silke Pinther Tel.: +49 (0)30 | 84 17 70-22

Fax: +49 (0)30 | 84 17 70-21

E-Mail: [pinther@bwv-verlag.de](mailto: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](mailto:weiss@bwv-verlag.de)

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

## DEUTSCHE GESELLSCHAFT FÜR DIE VEREINTEN NATIONEN

### Vorstand

Prof. Dr. Thomas Bruha (Vorsitzender)

Detlef Dzembitzki (Stellvertretender Vorsitzender)

Ekkehard Griep (Stellvertretender Vorsitzender)

Ana Dujic (Schatzmeisterin)

Prof. Dr. Manuel Fröhlich

Astrid van der Merwe

Dr. Wolfgang Münch

Winfried Nachtwei

Sibylle Pfeiffer, MdB

Marina Schuster, MdB

### Präsidium

Dr. Hans Arnold

Gerhart R. Baum

Dr. Hans Otto Bräutigam

Dr. Eberhard Brecht

Dr. Fredo Dannenbring

Prof. Dr. Klaus Dicke

Bärbel Dieckmann

Manfred Eisele

Prof. Dr. Tono Eitel

Prälat Dr. Bernhard Felmburg

Joschka Fischer

Hans-Dietrich Genscher

Dr. Wilhelm Höynck

Prof. Dr. Klaus Hüfner

Prälat Dr. Karl Jüsten

Dr. Dieter Kastrup

Dr. Hans-Peter Kaul

Dr. Inge Kaul

Dr. Klaus Kinkel

Matthias Kleinert

Dr. Manfred Kulesa

Armin Laschet

Dr. Hans Werner Lautenschlager

Prof. Dr. Klaus Leisinger

Walter Lewalter

Prof. Dr. Jens Naumann

Karl Theodor Paschke

Dr. Gunter Pleuger

Detlev Graf zu Rantzau

Prof. Dr. Volker Rittberger

Prof. Wolfgang Schomburg

Prof. Dr. Dr. Sabine von Schorlemer

Dr. Irmgard Schwaetzer

Prof. Dr. Bruno Simma

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. Richard von Weizsäcker

Dr. Guido Westerwelle

Heidemarie Wieczorek-Zeul

Prof. Dr. Rüdiger Wolfrum

Alexander Graf York von Wartenburg

### Redaktionsbeirat

Friederike Bauer

Prof. Dr. Thomas Bruha

Dr. Michael Lysander Fremuth

Prof. Dr. Manuel Fröhlich

Prof. Dr. Klaus Hüfner

Matthias Naß

Thomas Nehls

Dr. Martin Pabst

### Landesverbände

Landesverband Baden-Württemberg

Vorsitzender:

Prof. Dr. Karl-Heinz Meier-Braun

[karl-heinz.meier-braun@swr.de](mailto:karl-heinz.meier-braun@swr.de)

Landesverband Bayern

Vorsitzende:

Ulrike Renner-Helfmann

[info@dgvn-bayern.de](mailto:info@dgvn-bayern.de)

Landesverband Berlin-Brandenburg

Vorsitzende: Dr. Christine Kalb

[dgvn-bb@dgvn.de](mailto:dgvn-bb@dgvn.de)

Landesverband Hessen

Vorsitzender: Dustin Dehéz

[info@dgvn-hessen.org](mailto:info@dgvn-hessen.org)

Landesverband Nordrhein-Westfalen

Vorsitzender: Thomas Weiler

[kontakt@dgvn-nrw.de](mailto:kontakt@dgvn-nrw.de)

Landesverband Sachsen,

Sachsen-Anhalt, Thüringen

Vorsitzender: Dr. Nils Geißler

[lv-sachsen@dgvn.de](mailto:lv-sachsen@dgvn.de)

### Generalsekretariat

Dr. Beate Wagner, Generalsekretärin

Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen

Zimmerstr. 26/27, D-10969 Berlin

Telefon: 030 | 25 93 75-0

Telefax: 030 | 25 93 75-29

E-Mail: [info@dgvn.de](mailto:info@dgvn.de)

Internet: [www.dgvn.de](http://www.dgvn.de)