

VEREINTE NATIONEN

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

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



**Starke UNO.
Bessere Welt.**

70 Jahre Vereinte Nationen

AUS DEM INHALT

**Die Vereinten Nationen und die G20
Konkurrenz oder Synergie?**

Paul Heinbecker

Drei Fragen an Patricia Flor

Die schwere Geburt einer Weltorganisation

Ein Blick auf die Gründungskonferenz in San Francisco

Frank Kaltofen

Standpunkt | Mehr Engagement in den Vereinten Nationen!

Tom Koenigs

70 Jahre Vereinte Nationen

Der Beitrag der UN zur Fortentwicklung des Völkerrechts

Miguel de Serpa Soares



BWV ·
BERLINER WISSENSCHAFTS-VERLAG

5 15

63. Jahrgang | Seite 193–240
ISSN 0042–384 X | M 1308 F

Unverzichtbar

Es hat viele Reden zum Ende des Zweiten Weltkriegs in diesem Jahr gegeben. Doch in den wenigsten wurde auf die weitreichendste Folge hingewiesen: die Gründung der Vereinten Nationen. Die UN sollten einen dritten Weltkrieg verhindern. Das war und ist bis heute ihre Hauptfunktion. Was in den 70 Jahren seitdem alles an Aufgaben hinzugekommen ist, muss einen staunen lassen: Entwicklungspolitik, humanitäre Hilfe, Flüchtlingshilfe, Gesundheitsvorsorge, Menschenrechtsschutz, Umweltschutz, Internet-Verwaltung, Friedenskonsolidierung und vieles mehr. Manch einer spricht von einer Überforderung. Andere sehen einen aufgeblähten Beamtenapparat. Die Hauptaufgabe, einen dritten Weltkrieg zu verhindern, wurde erfüllt. Doch die vielen blutigen Konflikte weltweit und die gegenwärtige Flüchtlingskrise schmälern diesen Erfolg.

In diesem ›Jubiläums-Heft‹ werden die Erfolge und Fehlleistungen der UN nicht entlang der klassischen Arbeitsbereiche abgeklopft. Vielmehr werfen die Autoren Schlaglichter auf besonders interessante Bereiche: **Paul Heinbecker** analysiert, ob eine Konkurrenzsituation zwischen den UN und den G20 besteht, und macht Vorschläge, wie beide sich gegenseitig stärken könnten. **Frank Kaltofen** führt uns in die Zeit der Gründung in den vierziger Jahren zurück und ruft die schwierigen Grundsatzdebatten in Erinnerung – allen voran die über das bis heute umstrittene Vetorecht im Sicherheitsrat. Bis drei Jahrzehnte nach ihrer Gründung waren die Vereinten Nationen mit Fragen der Entkolonialisierung befasst. Welche Probleme es aus der Welt zu schaffen galt und wie wesentlich die Rolle der UN dabei war, beschreibt **Martin Pabst** im ersten Teil seines Beitrags ›Die UN und die Entkolonialisierung‹.

Auch bei der Fortentwicklung des Völkerrechts waren die UN ein Hauptakteur. UN-Rechtsberater **Miguel de Serpa Soares** gibt eine Übersicht über die vielfältigen Tätigkeiten und Einflussmöglichkeiten der Vereinten Nationen. Nicht nur die Völkerrechtskommission und der Internationale Gerichtshof haben daran maßgeblich mitgewirkt, sondern auch Generalversammlung, Sicherheitsrat und die UN-Rechtsabteilung. Mit Blick auf die Zukunft bewertet **Oliver Ulich** die Ergebnisse der Überprüfung der UN-Friedenssicherung, die im Sommer 2015 stattfand. Er hebt die wichtigsten Empfehlungen der Hochrangigen Gruppe aus deren Bericht vom Juni hervor und macht auf die wesentlichen Unterschiede im darauffolgenden Bericht des Generalsekretärs aufmerksam. Er kommt zu dem Schluss: Die Aussichten auf eine moderate Reform sind gut.

Einig sind sich die Autoren: Um die Probleme einer ressourcenknappen und nach wie vor von Armut und Ungleichheit geplagten Welt zu meistern, sind die Vereinten Nationen auch im 70. Jahr so unverzichtbar wie eh und je.

Ich wünsche eine anregende Lektüre.



Anja Papenfuß, Chefredakteurin
papenfuss@dgvn.de



70 Jahre Vereinte Nationen

Inhalt

Paul Heinbecker

Die Vereinten Nationen und die G20
Konkurrenz oder Synergie?

195

Drei Fragen an **Patricia Flor**

200

Frank Kaltofen

Die schwere Geburt einer Weltorganisation
Ein Blick auf die Gründungskonferenz in San Francisco

201

Martin Pabst

Die UN und die Entkolonialisierung (I)
Vom politischen Prinzip zum zwingenden Völkerrechtsgrundsatz

207

Tom Koenigs

Standpunkt | Mehr Engagement in den Vereinten Nationen!

214

Miguel de Serpa Soares

70 Jahre Vereinte Nationen
Der Beitrag der UN zur Fortentwicklung des Völkerrechts

215

Oliver Ulich

Reform der UN-Friedenssicherung
Die Vorschläge der Hochrangigen Gruppe weisen den Weg

220

AUS DEM BEREICH DER VEREINTEN NATIONEN

Allgemeines

Henrike Landré

Generalsekretär | Bericht für die 70. Generalversammlung

225

Sozialfragen und Menschenrechte

Norman Weiß

Beratender Ausschuss des Menschenrechtsrats | 12. und 13. Tagung 2014

226

Stefanie Lux

Frauenrechtsausschuss | 57. bis 59. Tagung 2014

227

Theresia Degener

Behindertenrechtskonvention | 11. und 12. Tagung 2014

229

BUCHBESPRECHUNGEN

231

»Wir wollen und wir können unsere Welt verändern«

Rede von Bundeskanzlerin Angela Merkel bei der Eröffnung des UN-Gipfels zur Verabschiedung der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung am 25. September 2015 in New York (gekürzt)

234

»Wir brauchen die Vereinten Nationen mehr denn je«

Rede des deutschen Außenministers Frank-Walter Steinmeier vor der 70. Generalversammlung der Vereinten Nationen am 1. Oktober 2015 in New York

235

DOKUMENTE DER VEREINTEN NATIONEN

237

English Abstracts

239

Impressum

240

Die Vereinten Nationen und die G20

Konkurrenz oder Synergie?

Paul Heinbecker

Die Vereinten Nationen sind das zentrale operative System der Welt. Sie erfüllen ihre eigenen Kernfunktionen und ermöglichen es anderen Institutionen, besser arbeiten zu können. Würde es die UN mit ihrer universellen Mitgliedschaft und dem Rechtsrahmen nicht geben, würden exklusivere Gruppen wie die G20 weit umstrittener und weniger wirksam und legitim sein. Die UN sind weiterhin eine notwendige, aber keine ausreichende Antwort, um das breite Spektrum an Problemen dieser Welt anzugehen. Die Kernfrage der Governance wird daher sein festzulegen, was getan werden muss, wie und von wem. Die Antworten auf diese Fragen müssen von den multilateralen Institutionen und durch eine innovative Weltordnungspolitik gegeben werden.

Unsere Welt steht heute mehr denn je vor großen Herausforderungen im Bereich der Governance (oder Weltordnungspolitik). Wir leben in einer Zeit, in der drei oder vier starke Volkswirtschaften vorherrschen und kein Land den Kurs der Weltereignisse allein bestimmen kann. Die drängendsten Fragen der heutigen Welt verlangen nach Antworten, die auch die mächtigsten Regierungen nicht allein geben können. Doch selbst die Regierungen herrschen auf dem Feld der Governance nicht allein; andere Akteure, von Konzernen über zivilgesellschaftliche Organisationen über Nachrichtendienste bis zu Cyber-Kriminellen, mischen ebenso mit. Die Kernfrage der Governance wird daher sein, nicht nur festzulegen, was getan werden muss, sondern auch wie und von wem.

Die Vereinten Nationen

Beim Nachdenken darüber, was getan werden muss, um die Global Governance zu verbessern, scheint es angemessen, das bisher Erreichte zu bilanzieren – insbesondere durch die UN. Im Großen und Ganzen haben die Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen die im Jahr 1945 in San Francisco gesetzten Ziele erreicht: nämlich »künftige Geschlechter vor der Geißel des Krieges zu bewahren« – zumindest vor einem Weltkrieg –, Menschenrechte zu schützen, weltweite Gerechtigkeit sowie sozialen Fortschritt und einen besseren Lebensstandard zu fördern. Angetrieben durch die Erinnerungen an die 60 Millionen Toten des Zweiten Weltkriegs und im Bewusstsein der immensen Zerstörungskraft der Massenvernichtungswaffen, die nun im Besitz einiger Staaten waren, begannen die Staaten, den Angriffskrieg zu stigmatisieren. Seit Korea hat es keinen echten

Krieg zwischen Großmächten mehr gegeben, was auf die abschreckende Wirkung von Massenvernichtungswaffen, die Norm- und Standardsetzung durch die UN sowie schlicht auf den menschlichen Fortschritt zurückzuführen ist.

Laut dem »Human Security Report« 2009/2010 ist die Zahl der bewaffneten Konflikte weltweit im Vergleich zu den vorherigen 20 Jahren stark zurückgegangen, bei Konflikten hoher Intensität sogar um fast 80 Prozent.¹ Auch die Zahl der Kriegstoten ist erheblich gesunken wie auch die Letalität in Konflikten generell. Die UN-Mitgliedstaaten haben zudem das Völkerrecht geschaffen, um Kriege den Regeln des humanitären Völkerrechts zu unterwerfen. Die zahllosen Konflikte im Nahen Osten und in Nordafrika haben diese Entwicklung ins Stocken gebracht, wurden aber durch die Stabilität in anderen Regionen kompensiert.

Hinsichtlich der Menschenrechte wurde ein ganzer Kanon an Konventionen beschlossen, angefangen mit der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte über den Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte und den Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte bis hin zu vielen weiteren Konventionen. Diese Verträge werden zwar weltweit unterschiedlich stark geachtet, doch mit der Zeit gehen sie schrittweise in die Staatenpraxis ein.

Um die Gerechtigkeit zu fördern, hat der Internationale Gerichtshof über die Jahre ohne großes Aufsehen bahnbrechende Urteile und Meinungen verfasst. Die Mitgliedstaaten haben außerdem ein umfangreiches Strafrechtssystem geschaffen, das sowohl den Internationalen Strafgerichtshof als auch *Ad-hoc*-Tribunale umfasst. Obwohl das UN-System von der Kooperation der Mitgliedstaaten abhängt, sind einige der schlimmsten Menschenrechtsverletzungen vor Gericht gestellt worden.

Und schließlich war das UN-System maßgeblich an den bedeutenden wirtschaftlichen und sozialen Fortschritten der letzten drei Generationen beteiligt. Unsere Welt hat sich – trotz der brutalen Realität des Terrorismus, des tragischen Verlusts von Menschenleben in Bürgerkriegen und Naturkatastrophen sowie der daraus resultierenden Flüchtlingsströme – dramatisch und größtenteils zum Besseren gewandelt.



Paul Heinbecker, geb. 1941, war Botschafter Kanadas in Deutschland (1992–1996) und Ständiger Vertreter Kanadas bei den Vereinten Nationen (2000–2004). Seit dem Jahr 2004 ist er »Distinguished Fellow« am »Centre for International Governance Innovation« (CIGI) in Waterloo, Ontario (Kanada).

¹ Human Security Report 2009/2010: The Causes of Peace and the Shrinking Costs of War, S. 19.

Die Mehrheit der Menschen weltweit ist heute wohlhabender, gesünder, hat eine höhere Lebenserwartung, ist besser ernährt, ausgebildet, informiert und vernetzt und lebt in größerer Sicherheit als jemals zuvor.²

Die UN haben 45 Umweltabkommen und 13 Verträge zur Terrorismusbekämpfung verabschiedet. Alles in allem wurden mehr als 500 multilaterale Verträge unter der Schirmherrschaft der Vereinten Nationen geschlossen. Die UN-Mitgliedstaaten haben somit einen umfangreichen Korpus an Völkerrecht, Verträgen, Normen, Praktiken und Institutionen hervorgebracht, der die meisten Bereiche zwischenstaatlicher Beziehungen regelt.³

Trotz einiger Probleme behalten die Vereinten Nationen ihre einzigartige Legitimität. Sie leitet sich aus der universellen Mitgliedschaft und der Achtung der UN-Charta als Grundlage des Völkerrechts durch alle 193 Mitgliedstaaten ab. Die UN sind – aufgrund des internationalen Rechtssystems, das sich aus der Charta ableitet, sowie des Völkerrechts und der Verträge, die auf der Charta beruhen – das zentrale operative System der Welt. Sie erfüllen ihre eigenen Kernfunktionen und ermöglichen es gleichzeitig anderen Organisationen, besser arbeiten zu können, sowohl innerhalb des eigenen Wirkungskreises – zum Beispiel durch UNICEF – als auch außerhalb, wie etwa durch die NATO. Letztere braucht, um die öffentliche Zustimmung für ihre Operationen aufrechterhalten zu können, die Vereinten Nationen zur Legitimierung. Würde es die UN mit ihrer universellen Mitgliedschaft und dem Rechtsrahmen nicht geben, würden kleinere, exklusive Gruppen, insbesondere die G7, aber auch die G20, weit umstrittener und wahrscheinlich entsprechend weniger wirksam und legitim sein. Zudem ermöglichen es die UN, dass sich Initiativen wie etwa die der Millenniums-Entwicklungsziele (MDGs) und die im September 2015 verabschiedeten Ziele für nachhaltige Entwicklung (SGDs) als ›Subunternehmer‹ erfolgreich etablieren können. Dies funktioniert ebenso umgekehrt: Themen anderer Institutionen, insbesondere der G7 und der G20, können in das UN-System eingebracht werden, um von der gesamten Mitgliedschaft geprüft zu werden. Die UN und ihre Charta legen den Verhaltenskodex in den internationalen Beziehungen fest. Ihm Folge zu leisten, liegt im Interesse fast aller Staaten, einschließlich der G20-Staaten.

Doch gleichzeitig leiden die UN unter den Sklerosen und Malaisen einer 70-jährigen, ausgesprochen menschlichen Institution. Sie werden von Meinungsunterschieden geplagt, die häufig auf genuinen Interessenunterschieden beruhen. Es sind Meinungsunterschiede zwischen armen und reichen Ländern, zwischen den Mitgliedern des Sicherheitsrats und der Generalversammlung, zwischen den Nuklearmächten und den restlichen Staaten, zwischen den Klimasekretären und den Klimawandelopfern, zwischen

Russland und den USA sowie ihren jeweiligen Verbündeten, zwischen Israelis und Arabern und allgemein den Muslimen, zwischen Indern und Pakistanern, zwischen Nordkorea und seinen Nachbarn, und – während der Jahre der Regierung unter George W. Bush – zwischen dem unilateralen Washington und dem multilateralen New York.

Bei jeder an den Vereinten Nationen geäußerten Kritik wird häufig übersehen, dass die Organisation im Laufe der Zeit umfassend erneuert und reformiert wurde und sich somit auch grundlegend neu erfinden musste. Von der Friedenssicherung zur Friedenszwingung und Friedenskonsolidierung, zu internationalen Strafrechtssystemen, zu nachhaltiger Entwicklung, Flüchtlingsschutz, Koordinierung humanitärer Hilfe und Nahrungsmittelversorgung, Demokratieförderung und Wahlunterstützung, Menschenrechtskonventionen und Gesundheitsschutz. Die Organisation hat sich angepasst und sich selbst dazu befähigt, ihren immer anspruchsvoller werdenden Aufgaben nachzukommen. Daher haben die Vereinten Nationen eine breitere politische Präsenz weltweit als jede andere Organisation und verfügen über substanzielle Expertise beim Umgang mit gegenwärtigen Herausforderungen.

Die G20

Die Legitimität der G20,⁴ der Gruppe der 20 wichtigsten Industrie- und Schwellenländer, beruht grundsätzlich auf zwei Faktoren: zum einen auf der Effektivität, mit der die G20 im Jahr 2008 die schwere Wirtschafts- und Finanzkrise angegangen ist und der Erwartung, dass sie bei zukünftigen Krisen ebenso effektiv handeln würde. Zum anderen ergibt sich ihre Legitimität daraus, dass ihre Mitglieder zwei Drittel der Weltbevölkerung repräsentieren, für 75 Prozent des Welthandels stehen und 85 Prozent des Weltbruttosozialprodukts erwirtschaften.⁵ Diese Faktoren stellen natürlich noch lange keine Universalität dar – es fehlen die am wenigsten entwickelten Staaten und die Staaten, die man als ›Mittelschicht‹ der UN bezeichnen könnte, sowie einige höchst konstruktive kleinere Staaten. Doch diese Faktoren sind auch nicht zu gering zu bewerten. Wenn die G20 unter sich Einigung erzielt, ist der Großteil eines Problems gelöst. Gleichzeitig können solche Staatengruppen mit exklusiver Mitgliedschaft sich zwar selbst binden, wenn sie wollen. Doch ihre Beschlüsse können sie anderen Staaten, insbesondere UN-Mitgliedstaaten, nur empfehlen, nicht aufzwingen.

Innerhalb der Vereinten Nationen Einigkeit zu erzielen, ist schwierig. In der G20 kann dies jedoch genauso schwierig sein. Die vergleichsweise geringere Zahl an Staaten vereinfacht und erleichtert sicherlich die Suche nach einem Konsens, doch die Hauptprotagonisten der Weltpolitik sind in beiden Institutionen präsent – und damit ihre Interessenun-

Die Mehrheit der Menschen ist heute wohlhabender, gesünder und lebt in größerer Sicherheit als jemals zuvor.

Bei jeder an den UN geäußerten Kritik wird häufig übersehen, dass die Organisation im Laufe der Zeit umfassend erneuert und reformiert wurde.

terschiede. Wie in den UN sind auch die G20-Streitigkeiten hartnäckig: So etwa in Bezug auf Governance-Reformen im Finanz- und Bankensektor, die Koordinierung der Steuer- und Währungspolitik oder Handelsungleichgewichte. Die Art und Weise zu denken und zu handeln, die sich über Generationen herausgebildet hat, lässt sich nicht schnell ändern. Ebenso wenig ändern sich die Interessen aufgrund der Institution, in der sie verhandelt werden. Die – noch – hegemonialen USA verstehen unter einer effektiven G20-Partnerschaft nicht nur, die Ansichten der anderen zu hören, bevor entschieden und gehandelt wird, sondern auch, gemeinsame Bewertungssysteme zu entwickeln und konzertiert vorzugehen. Alle Regierungen, die Mitglied in der G20 sind, müssen ihr Eigeninteresse mit dem Gemeinschaftsinteresse in Einklang bringen; sie müssen die Zusammenarbeit der Autonomie vorziehen, das Effektive über das halbwegs Effiziente stellen und das Rechtsgültige vor das Zweckdienliche. All dies ist einfacher gesagt als getan, vor allem, wenn es an kollektiven Bedrohungen fehlt, deren Bekämpfung alle zusammenschweißt. Zugleich wird sich kaum eine G2, bestehend aus den USA und China, herausbilden – zumindest nicht offiziell. Bereits bei der G7 wurde deutlich, dass die Mitgliederbasis zu klein ist, um die komplexen Herausforderungen der heutigen Zeit anzugehen. Genauso wenig wäre eine G2 im Stande, den verschiedenen Ansichten wirtschaftlich starker Mächte gerecht zu werden.

Trotz teils berechtigter Kritik an der G20 haben ihre Mitgliedstaaten bei der Stabilisierung der Finanzmärkte, der Abstimmung über stärkere Regulierungen und beim Ankurbeln des Wirtschaftswachstums effektiv zusammengearbeitet. Somit konnten sie massiven Schaden von der Weltwirtschaft abwenden, einschließlich einer Weltwirtschaftskrise. Die Gruppe befasste sich mit der Neugestaltung des Finanzsystems, um eine Rückkehr der Krise abzuwehren und den weltweiten Kapitalfluss aufrechtzuerhalten. Sie brachte Themen auf den Tisch, die einst die Domäne souveräner Staaten waren, namentlich Währungspolitik, Wechselkurse und Schuldenstände, und schuf damit die Voraussetzungen für eine langfristig angelegte makroökonomische Governance. Bislang ohne Erfolg bemüht sich die G20 um eine Lösung der Probleme mit den gegenwärtigen Leistungsbilanz-, Außenhandels- und Haushaltsungleichgewichten. Deren Wurzeln liegen tief in den wirtschaftlichen und politischen Philosophien der größten Wirtschaftsmächte und berühren deren Verständnis von Souveränität. Zudem hat die G20 zu politisch-militärischen Sicherheitsthemen noch keine Stellung bezogen.

Die Führungspolitikerinnen und -politiker der G20 haben Reformen des Internationalen Währungsfonds (IWF) gefördert, die, sollten sie vollständig umgesetzt werden, den Entwicklungsländern mehr Mit-

spracherecht in der Organisation einräumen. China löste Deutschland als drittgrößter IWF-Anteilseigner ab, im Rahmen eines Stimmentransfers von insgesamt sechs Prozent an aufstrebende und unterrepräsentierte Volkswirtschaften. Zwar wurden bei der Reform des IWF Fortschritte erzielt, doch fehlt es weiterhin an einer klaren und von allen Seiten mitgetragenen Sicht in Bezug auf die angemessene Rolle und Funktion des Fonds.

Bis heute ist die G20 die beste Lösung für das Legitimitäts-/Effizienzproblem der UN und anderer großer Organisationen, denn sie vereint das Einbinden von Staaten mit Effizienz. Es wird sich zeigen, ob die G20-Staaten die erforderliche Führungsstärke aufbringen können, um zukünftige Wirtschaftskrisen zu verhindern und ein ausgewogenes, stabiles und nachhaltiges globales Wachstum zu erreichen. Die G20 ist ihrem selbstaufgelegten Wirtschafts- und Finanzmandat treu geblieben, denn sie wird zweifelsohne hauptsächlich an ihren Erfolgen auf diesen Gebieten gemessen. Zum Wohle aller muss die G20 die Wirtschafts- und Finanzfragen sowie die damit einhergehenden Reformen der bestehenden Regeln und Vorschriften angehen.

Bereits während der G20-Vorsitze Kanadas, Südkoreas, Mexikos, Australiens und jüngst der Türkei wurde deutlich, dass die G20-Staaten ›zweiten Ranges‹ (›tier II states‹) die Arbeitsbereiche der gesamten Gruppe ausweiten. So initiierte Kanada die Einrichtung des Rates für Finanzstabilität (Financial Stability Board). Südkorea brachte die Entwicklungszusammenarbeit auf die G20-Agenda. Mexiko legte den Akzent auf ›grünes Wachstum‹, Australien förderte Infrastrukturinvestitionen und die Türkei wird die G20 dazu drängen, die Herausforderungen für Entwicklungsländer mit niedrigem Einkommen anzugehen. Wenn die Erfahrungen der G7 irgendeinen Hinweis liefern können, dann den, dass Staats- und Regierungschefs bei ihren Treffen die Anwesenheit der anderen nutzen, um die drängendsten aktuellen Probleme zu besprechen, ob sie auf der Tagesordnung stehen oder nicht. Weder sind die meisten Führungspolitiker angetan, sich zu Lasten aller anderen Themen lange mit Wirtschafts- und Finanzfragen zu beschäftigen. Noch wird mit einem solch exklusiven Fokus die knappe Zeit der mächtigsten Personen auf der Welt sinnvoll genutzt. Der Druck von außen auf die Gruppe, andere Themen wie Klimawandel, In-

Die G20 konnte massiven Schaden von der Weltwirtschaft abwenden, einschließlich einer Weltwirtschaftskrise.

Bis heute ist die G20 die beste Lösung für das Legitimitäts-/Effizienzproblem der UN und anderer großer Organisationen.

2 Siehe etwa WHO World Health Statistics 2014, UNESCO Institute for Statistics, September 2015, IMF World Economic Outlook April 2015.

3 Ausführlich zur Entwicklung des Völkerrechts: Pedro Soares Serpa, in diesem Heft, S. 215–219.

4 Gegenwärtig hat die Türkei den Vorsitz der G20. Mitglieder: <https://g20.org/about-g20/g20-member-map/>

5 Siehe: <https://g20.org/about-g20/g20-members/>

ternet-Verwaltung, Reform der Global Governance sowie Reform der UN und des Sicherheitsrats aufzunehmen, wird daher zunehmen.

Wie kann die G20 den Vereinten Nationen helfen?

Es ist eine Binsenweisheit, dass die UN am besten funktionieren, wenn die Großmächte nicht, wie so häufig, miteinander auf Kriegsfuß stehen. Die G20-Staaten gehören grundverschiedenen politischen und geografischen UN-Gruppen an: etwa der Bewegung der Blockfreien (Non-Aligned Movement – NAM) und der Gruppe der 77, der NATO und der EU, der ASEAN und der Asiatisch-Pazifischen Wirtschaftlichen Zusammenarbeit (APEC) sowie der Organisation Amerikanischer Staaten (OAS). In dem Maße wie die G20-Mitgliedschaft ein Gefühl von Solidarität unter den 20 Staaten bewirkt und deren Identifikation mit diesen verschiedenen Gruppen bestimmt, so wird dies ihre Zusammenarbeit unter dem Dach der Vereinten Nationen erleichtern und damit den UN helfen, bei der Bewältigung des Tagesgeschäfts und spezieller Themen produktiver zu sein.

Häufig sind die UN-Botschafter durch die Meinungsunterschiede innerhalb der UN in ihrem Handeln eingeschränkt. Die G20-Führungspolitiker sind glücklicherweise jedoch weit entfernt von der New Yorker Arena mit ihren veralteten Ideologien, angehäuft Klagen und diplomatischem Wunschdenken, wodurch Fortschritte erschwert werden. Die G20, auf Ebene der Staats- und Regierungschefs handelnd, ist in der vorteilhaften Position, sich auf das Wesentliche konzentrieren (und sich über nationale politische Bedenken hinwegsetzen) und institutionelle Vorrechte und Trägheit ignorieren zu können. Sie kann Maßnahmen vorantreiben, die für UN-Organen allein schwierig oder gar nicht umzusetzen sind. Die G20 kann Kooperation innerhalb den Vereinten Nationen beziehungsweise zwischen den UN und anderen Organisationen anregen oder fördern. Zudem bieten die bloße Existenz der G20 sowie ihre Fähigkeit, außerhalb von UN-Parametern tätig zu werden, wenn UN-Mitglieder Prozesse verzögern oder blockieren, in New York einen Anreiz zum gemeinsamen Handeln für jene, die nicht wollen, dass die UN umgangen werden.

Die G20 können helfen, die Optionen einer Reform des UN-Sicherheitsrats auszuloten. Von ein oder zwei Ausnahmen abgesehen wird die Kluft zwischen der Macht einiger Kandidaten für ständige Sitze und der Macht kleinerer ständiger Mitglieder des Sicherheitsrats so groß, dass sie die Legitimität und Effektivität der Institution beschädigen könnte. Außerdem profitieren wichtige Initiativen wie etwa das Atomabkommen mit Iran von der Einbeziehung Deutschlands, als führende Macht in Europa. Für die Anwärterstaaten ist ein nicht repräsentativer und

anachronistischer Rat, der die gegenwärtigen Machtverhältnisse nicht widerspiegelt, ein illegitimer Rat. Schlimmer noch, er ist ein ineffektiver Rat.

Eine Reform ist nicht notwendigerweise mit einer Erweiterung des Rates gleichzusetzen. Einige Stimmen, die gegen eine Erhöhung der Anzahl der ständigen Sitze sind, vertreten die Ansicht, dass der Rat an einem Leistungs- und Verantwortungsdefizit krankt – und blicken damit auf Ruanda, Srebrenica, Darfur, Syrien, die Ukraine, Jemen und so weiter. Sie argumentieren, dass mehr Mitglieder nicht zwingend die Effektivität des Rates erhöhen und dass ständige Sitze mit Verantwortlichkeit unvereinbar sind. Daneben gibt es grundsätzliche und pragmatische Fragen. Die Gegner einer Erweiterung um ständige Sitze ziehen demokratische Praktiken überkommenen Privilegien vor. Einige sind jedoch auch aus Eigeninteresse gegen eine Erweiterung, denn sie nehmen an, dass ihr eigenes Land keinen ständigen Sitz erhalten würde und – was für sie durchaus schlimmer wäre – stattdessen ein regionaler Rivale.

Seit einer Menschengeneration scheitert eine Lösung dieser Kernfrage an den nationalen Interessen. Es hat sich gezeigt, dass es unmöglich ist, die Positionen jener Staaten, die einen ständigen Sitz für sich beanspruchen, mit jenen, die andere Lösungen für die Herausforderungen der UN-Governance präferieren, zusammenzubringen. Doch da alle Protagonisten ebenso Mitglieder der G20 sind, die in gewisser Weise das wirtschaftliche Pedant zum UN-Sicherheitsrat ist, und sich an einem mehr oder weniger ständigen Sitz in der G20 erfreuen, sollte es diesen Berufspolitikern, für die Kompromisse und die Politik als die Kunst des Möglichen zum Tagesgeschäft gehören, möglich sein, praktikable politische Lösungen zu finden. Neben den ständigen Sicherheitsratsmitgliedern gehören alle Hauptanwärter auf einen ständigen Sitz auch der G20 an. Es sollte ihnen möglich sein, gemeinsam eine Vereinbarung für eine Erweiterung der Ratsmitgliedschaft zu finden, sofern der erforderliche politische Wille vorhanden ist.

Der UN-Sicherheitsrat operiert normalerweise auf der Ebene der ständigen Vertreter, die G20 dagegen ist ein Organ der Staats- und Regierungschefs. In den Hauptstädten wird für die G20 weitaus mehr Aufwand betrieben und finanzielle Mittel zur Verfügung gestellt als für den Sicherheitsrat – ein Barometer für die Bedeutung, die die Führungspolitiker beiden Gremien beimessen. Gleichzeitig besitzt jedes Organ seine eigenen Fähigkeiten. Es gibt überzeugende Argumente dafür, dass die G20-Mitglieder ihr Hauptaugenmerk auf die Arbeit des Sicherheitsrats lenken sollten. Die G20 könnte regelmäßig politische Energie auf höchster Ebene in die Sicherheitsratsberatungen einbringen – wie etwa Präsident Barack Obama, der 2009 seine Ratspräsidentschaft der Rüstungskontrolle und Abrüstung widmete. Grundsätz-

Die G20 kann Maßnahmen vorantreiben, die für UN-Organen allein schwierig oder gar nicht umzusetzen sind.

In den Hauptstädten wird für die G20 weitaus mehr Aufwand betrieben als für den Sicherheitsrat.

lich könnte die G20 den Sicherheitsrat dazu bringen, sich auf die sicherheitsrelevante Dimension der Flüchtlingsströme zu konzentrieren, und die Generalversammlung, dass sie eine Konferenz zur Prävention der Flüchtlingsströme und zur Lastenverteilung einberuft. Aufgrund von Bedenken hinsichtlich der militärischen und politischen Wirksamkeit einiger UN-geführter Friedensmissionen hielten sich einige G20-Staaten bislang mit ihrer Beteiligung an diesen Missionen sichtbar zurück. Die G20 könnte dazu beitragen, die Kapazitäten der UN auszubauen, um hier effektiv handeln zu können.

Wie die UN der G20 helfen könnten

Die Vereinten Nationen können die G20 hauptsächlich darin unterstützen, ihre Effektivität zu erhöhen. Die Entscheidungen der G20 genießen größere Legitimität, wenn sie von den UN befürwortet werden. Damit werden die UN sozusagen zu einem politischen ›Macht-Multiplikator‹. Globale Probleme verlangen zudem nach globalen Antworten, und, wie Bruce Jones von der Brookings Institution betonte, »(e)gal wieviel Einfluss die G20 haben, die Probleme, die sie angehen, sind solche, bei denen das schwächste Glied die Kette zerreißen lassen kann«⁶. Solange aber kleinere Staaten ihre Meinung in den Entscheidungen nicht wiederfinden oder diese zumindest nicht ordnungsgemäß und gleichberechtigt berücksichtigt wurden, werden sie sich auch nicht für die vorgeschlagenen Maßnahmen ›kaufen lassen‹. Unempfanglichkeit kann Wiederhall finden zum Beispiel in der Haltung der G173 – der 173 Staaten, die nicht in der G20 sind – zu Themen wie illegale Einwanderung, Drogenhandel, internationaler Terrorismus oder Piraterie. Es kann zudem Auswirkungen auf die Kooperationsbereitschaft der G173 hinsichtlich der Regulierung der Finanzmärkte haben, etwa bezüglich Steueroasen oder Bankenreformen.

Ein Großteil der UN-Mitgliedschaft verhält sich gegenüber der G20 eher zurückhaltend. Den UN-Mitgliedstaaten ist bewusst, dass die G20 nur gegründet wurden, weil unzählige politische und strukturelle Defizite die bereits vorhandenen Institutionen – hauptsächlich die G7 und der IWF, aber auch allgemein die UN – daran hinderten, der weltweiten Finanzkrise wirksam zu begegnen. Ihnen ist bewusst, dass ähnliche Hindernisse den Fortschritt bei anderen globalen Problemen, die eher in den Zuständigkeitsbereich der UN fallen, aufhalten.

Angesichts der komplexen und interdependenten Weltwirtschaft muss die G20 eine beratende Funktion einnehmen und offen für andere sein, sollen ihre Ergebnisse von anderen befürwortet und effektiv umgesetzt werden. Deshalb muss sich die G20 darüber im Klaren sein, wie wichtig Outreach-Maßnahmen und Einbindung, was gewissermaßen mit Wirksamkeit gleichzusetzen ist, sind.

Governance-Innovation

Jüngst ›zu Macht gekommene‹ Staaten empören sich besonders über die Aussicht, auch künftig ausgeschlossen zu bleiben. Gleichwohl wird es aus Effizienzgründen wahrscheinlich immer notwendig sein, dass universelle Einrichtungen auf ›minilaterale‹ Gruppierungen, wie den Sicherheitsrat oder den Exekutivrat des IWF, zurückgreifen. Selbst im universellen Rahmen der Klimaverhandlungen und der Konferenzdiplomatie wird es notwendig sein, auf kleine Führungsgruppen zurückzugreifen, um für alle akzeptable Ziele aushandeln zu können. Kooperation wird durch die Interaktion kleiner Gruppen, denen normalerweise die mächtigsten Akteure des internationalen Systems angehören, gefördert und vorangebracht. Deren Ergebnisse werden dann der Weltgemeinschaft zur Annahme empfohlen, manchmal auf Grundlage des Kapitels VII der UN-Charta auch aufgezwungen. Das Atomabkommen mit Iran ist ein Beispiel dafür. Die exklusiven G7 und G20 sind von Haus aus minilateral angelegt und kein fester Bestandteil einer multilateralen Institution.

Es besteht das Potenzial, aber auch der Bedarf an einer kooperativen regionalen und globalen Führung durch die sogenannten Staaten zweiten Ranges, im Wesentlichen der Nichtkernwaffenstaaten der G20, sowie anderer einflussreicher und wirtschaftlich bedeutender Staaten, die sich durch konstruktive und innovative Diplomatie hervorgetan haben. Dies sind Länder, die anderen ihre eigenen politischen Präferenzen nicht aufzuzwingen versuchen, sondern wissen, dass es notwendig ist, neue Sicherheitsfragen zu identifizieren und diese den entsprechenden Organisationen und Institutionen zur Beratung und Lösung vorzulegen. In der Zusammenarbeit zwischen dieser neuen variablen Geometrie bedeutet gleichgesinnt zu sein, wahrscheinlich eher problemorientiert, statt wertorientiert zu sein. Doch der rote Faden, der durch ihre Beratungen laufen wird, ist mit Sicherheit die Notwendigkeit, die regionale Zusammenarbeit zu fördern, um dadurch die Governance zu verbessern und Konflikte zu verhindern oder auf diese zu reagieren.

Das Engagement von Multi-Stakeholdern ist ein weiteres Charakteristikum des sich weiterentwickelnden internationalen Systems, verdeutlicht durch die Teilnahme von nichtstaatlichen Akteuren. Eine Variante des Multi-Stakeholder-Ansatzes zur Problemlösung war der Ottawa-Prozess. In die Ausarbeitung des Anti-Personen-Minen-Übereinkommens

Die Entscheidungen der G20 genießen größere Legitimität, wenn sie von den UN befürwortet werden. Damit werden die UN zu einem politischen ›Macht-Multiplikator‹.

Aus Effizienzgründen wird es immer notwendig sein, dass universelle Einrichtungen auf ›minilaterale‹ Gruppierungen zurückgreifen.

⁶ Bruce Jones, Making Multilateralism Work: How the G-20 Can Help the United Nations, Policy and Analysis Brief for the Stanley Foundation, April 2010, www.stanleyfoundation.org/publications/pab/Jones_PAB_410.pdf

Drei Fragen an Patricia Flor



Die Vereinten Nationen begehen dieses Jahr ihren 70. Jahrestag. Wie sehen Sie die Rolle der Weltorganisation?

Es gibt gar keinen Zweifel: Auch 70 Jahre nach Gründung der Vereinten Nationen brauchen wir die Organisation so sehr wie nie zuvor! Wir sehen uns nicht nur mit den ›klassischen‹ sicherheitspolitischen Herausforderungen wie zerfallende Staatlichkeit, Proliferation von Waffen oder dem Erstarken terroristischer Gruppen konfrontiert, sondern müssen auch für neue grenzüberschreitende Gefahren Lösungswege

finden. Schließlich benötigen globale Probleme wie der Klimawandel dringend globale Lösungen. Für den Umgang mit all diesen Herausforderungen sind die UN das unverzichtbare Forum, denn sie sind weiterhin die einzige völkerrechtlich legitimierte universelle Organisation, die alle Länder der Welt um einen Tisch versammelt und andere Akteure mit einbezieht. Das können weder die G7 noch die G20 leisten, und sie wollen das auch nicht. Solche Gruppen haben aber auch eine wichtige Funktion, sie können Impulse liefern, wie etwa die diesjährige G7-Erklärung zur maritimen Sicherheit gezeigt hat.

Bei Jubiläen kommt immer die Frage auf, ob die Organisation noch zeitgemäß ist oder ob sie reformiert werden müsste. Wie sehen Sie dieses Dauerthema Reform?

Da sprechen Sie einen wichtigen Punkt an. Der letzte große ›Reformgipfel‹ der UN liegt zehn Jahre zurück. Einige wichtige Empfehlungen wurden umgesetzt, wie etwa die Schaffung der Kommission für Friedenskonsolidierung oder des Menschenrechtsrats. Auch im Umweltbereich oder bei der humanitären Hilfe haben sich die UN-Mechanismen verbessert. Die angestoßenen Überprüfungsprozesse zu Friedensmissionen, Friedenskonsolidierung und zur Umsetzung der Resolution 1325 – Frauen, Frieden und Sicherheit – weisen in die richtige Richtung. Auch die Verabschiedung der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung war ein großer Erfolg. Für die Umsetzung ist es jetzt wichtig, neue systemübergreifende Arbeitsmethoden zu entwickeln. Eine wichtige Reform steht jedoch leider weiter aus: Die Reform des UN-Sicherheitsrats. Dieser spiegelt nicht mehr die Welt von heute wider. Das ist gefährlich, denn es unterminiert die Legitimität dieses für die Weltordnung entscheidenden Gremiums. Entsprechend setzen wir uns gemeinsam mit unseren G4-Partnern Brasilien, Japan und Indien, seit Jahren für eine umfassende Reform ein.

Sie sind Leiterin einer neuen Abteilung im Auswärtigen Amt, die einen Zusammenschluss zweier Abteilungen darstellt. Zu den UN ist die Abrüstung hinzugekommen. Sind die UN nicht mehr wichtig genug, dass ihnen eine eigene Abteilung zugestanden wird?

Im Gegenteil. Eine der wichtigen Erkenntnisse – nicht nur des ›review-Prozesses des Auswärtigen Amtes – ist, dass wir aufhören müssen, in Säulen zu denken. In der neuen Abteilung für Internationale Ordnung sind Bereiche zusammengeführt worden, bei denen es viele Synergien gibt. Die Verhandlungen zum iranischen Atomprogramm sind hierfür ein gutes Beispiel. Dort haben unsere politischen, Abrüstungs- und Sanktionsexperten eng zusammengearbeitet und ein sehr gutes Ergebnis erzielt. Wir wollen künftig noch mehr über den Tellerrand schauen und im Amt als Motor und Koordinator für internationale Ordnungsstrukturen wirken.

Dr. Patricia Flor, geb. 1961, ist Leiterin der Abteilung Internationale Ordnung, Vereinte Nationen und Rüstungskontrolle im Auswärtigen Amt. Sie war von 1998 bis 2000 Vorsitzende der UN-Kommission für die Rechtsstellung der Frau.

von 1997 waren sowohl die Zivilgesellschaft als auch Regierungen eingebunden. Der Klimawandel ist ein weiteres Beispiel für die Einbindung vieler Interessengruppen wie Wissenschaftler, Energie- und Transportunternehmen, Tierschützer, Umweltschützer und Bürger. Die Internet-Verwaltung ist eine weitere Multi-Stakeholder-Initiative. Wie beim Thema Klimawandel arbeiten staatliche und nichtstaatliche Akteure gemeinsam daran, Verhaltensregeln für komplexe, eminent wichtige Systeme zu entwickeln und aufrechtzuerhalten. Um Einfluss konkurrieren: große Internet-Provider; Anbieter künstlerischer oder intellektueller Inhalte; Technologieunternehmen wie etwa Google; Unternehmen, die das Internet nutzen, einschließlich Banken und Kreditkartenunternehmen; Aktivisten der Entwicklungszusammenarbeit; die Befürworter der freien Meinungsäußerung; Hacker, die die Sicherheitssysteme von Computern herausfordern; Strafverfolgungsbehörden, die bestrebt sind, die Öffentlichkeit vor Missbrauch des Internets wie etwa Kinderpornografie zu schützen; Regierungsbehörden, die freien und offenen Zugang propagieren oder versuchen, diesen zu verhindern, sowie Bürgerinnen und Bürger. Inwiefern derartige Multi-Stakeholder-Systeme in die multilateralen Institutionen integriert werden sollten, bleibt abzuwarten.

Fazit

Viel wurde unter dem Banner der Vereinten Nationen bisher erreicht. Die UN haben bewirkt, dass die globalen Angelegenheiten geordneter, vorhersehbarer und fortschrittlicher gestaltet werden, dass das Leben der Menschen moderner und sicherer ist und sie zunehmend in größerer Würde leben können. Doch die Zeiten ändern sich, Schwellenländer fordern größere Mitsprache ein und übernehmen mehr Verantwortung auf globaler Ebene. Die G20 verkörpert diesen Wandel, und die UN müssen sich anpassen. Die G20 ist kein Allheilmittel für all die Wunden dieser Welt, und andere Governance-Innovationen sind im Entstehen begriffen. Dennoch ist die G20 eine potenziell wichtige Ergänzung zum UN-System. Sie ist eine Hilfe für jene Institutionen, die im Zeitalter der Globalisierung Nationalstaaten bei der Regulierung ihrer Beziehungen untereinander unterstützen. Die UN verkörpern Universalität, die G20 Effizienz. Die UN und die G20 können sich durch Synergieeffekte gegenseitig unterstützen. Die G20 kann die Vereinten Nationen dadurch stärken, dass sie die Kluft zwischen den großen Mächten bei strittigen Fragen verringert, Entscheidungsprozesse in der Weltorganisation erleichtert und effektiver gestaltet. Die UN können die Gunst erwidern, indem sie die Reichweite der G20 vis-à-vis der G173 ausweiten, einer Gruppe, welche die G20 nicht kontrollieren kann und auf deren Kooperation sie angewiesen ist.

Die schwere Geburt einer Weltorganisation

Ein Blick auf die Gründungskonferenz in San Francisco

Frank Kaltofen

Bevor die Vereinten Nationen im Herbst 1945 ihre Arbeit aufnehmen konnten, musste ein langer und oft steiniger Weg zurückgelegt werden. Den wichtigsten Schritt stellten dabei die Verhandlungen über die UN-Charta in San Francisco dar, die von April bis Juni 1945 stattfanden. Der Beitrag wirft einen Blick zurück auf diplomatische Zwickmühlen und Stolpersteine, die ihre Schatten bis heute werfen.

Als geschichtsträchtiges Datum könne sich dieser 26. Juni 1945 erweisen, bescheinigte der amerikanische Präsident Harry S. Truman den versammelten Delegierten zum Abschluss der Konferenz zur Gründung der Vereinten Nationen in San Francisco.¹ Trumans Vorgänger im Weißen Haus, Franklin D. Roosevelt, kurz vor Beginn der Konferenz plötzlich verstorben, hatte mit seiner Außenpolitik bereits ein gutes Stück des Weges geebnet:² mit der Atlantik-Charta vom August 1941 und der wenig später folgenden Erklärung Vereinter Nationen (Declaration by United Nations) vom Januar 1942, mit der Moskauer Erklärung der Außenminister vom November 1943 und insbesondere der Konferenz von Dumbarton Oaks, bei der sich im Herbst 1944 die vier ›Weltpolizisten‹ China, Großbritannien, die Sowjetunion und die Vereinigten Staaten auf das Grundgerüst der geplanten Weltorganisation verständigt hatten. Am Ende der ›United Nations Conference on International Organization‹ in San Francisco stand nun mit der ›Charter of the United Nations‹ eine Satzung, die – anders als beim Völkerbund eine Generation zuvor – diesmal auch die Beteiligung der USA an der Nachkriegsordnung sicherstellen würde.

Was sich 70 Jahre später als erfolgreiche Gründungsgeschichte liest, war keineswegs ohne Hindernisse. Dass es überhaupt bis zu dieser Gründungskonferenz gekommen war, stellte bereits das Ergebnis zahlreicher Kompromisse dar, die auf vorherigen Gipfeltreffen zwischen den ›Großen Drei‹ – Roosevelt, Winston Churchill und Joseph Stalin – und ihren Regierungsvertretern ausgehandelt worden waren. Insofern beruhte die Schaffung der Vereinten Nationen eben nicht auf der Gleichheit aller Staaten, sondern wesentlich auf Absprachen zwischen drei der künftigen fünf Vetomächte, ohne deren Bereitschaft zum kollektiven Handeln eine wirksame Wahrung des Weltfriedens durch die Organisation ohnehin als unmöglich galt.³

Für Roosevelt war daher wesentlich für das Gelingen der Nachkriegsordnung, die Sowjetunion dauerhaft einzubinden – nicht nur, weil eine kon-

frontative Haltung gegenüber dem Kriegsverbündeten keine Option war, sondern auch, weil er hoffte, im Kreis der ›Weltpolizisten‹ ein gewisses Maß an Kontrolle über Stalin behalten zu können.⁴ Der sowjetische Diktator zeigte, mehr noch als Churchill oder Roosevelt, eine ausgeprägte Abneigung gegen Einflüsse der übrigen, ›kleineren‹ Nationen. Zudem sah man sich auf sowjetischer Seite mit einer potenziell westlich kontrollierten Mehrheit in den meisten Gremien konfrontiert. Dies war sicherlich ein Grund für Stalins ursprüngliche Forderung, alle 16 Sowjetrepubliken als eigenständige Mitglieder in die neue Organisation aufzunehmen.⁵ Sein Beharren auf dem Prinzip der Einstimmigkeit bei allen Entscheidungen des zu schaffenden Sicherheitsrats machte die Verhandlungen über die Veto-Regelung oft zu einem frustrierenden Geschäft für amerikanische und britische Politiker. Nicht in Dumbarton Oaks, sondern erst beim Zusammentreffen der drei Staatsmänner in Jalta im Februar 1945 erzielte man – wie sich zeigen sollte: vorläufige – Einigkeit in dieser Frage.

Doch auch danach kennzeichneten schwierige Verhandlungen den Weg zur Schaffung der Vereinten Nationen: Ab April 1945 rangen in San Francisco die Delegierten in unzähligen Ausschuss- und Arbeitsgruppensitzungen und informellen Vier-Augen-



Frank Kaltofen, geb. 1988, promoviert am Institut für Politikwissenschaft der Friedrich-Schiller-Universität Jena über die UN-Politik der USA unter Präsident Harry S. Truman. Sein Beitrag beruht zum Teil auf seiner bislang unveröffentlichten Magisterarbeit.

¹ Vgl. Stephen C. Schlesinger, Act of Creation. The Founding of the United Nations, Boulder u.a. 2004, S. 255f.

² Dazu ausführlich u.a. Townsend Hoopes/Douglas Brinkley, FDR and the Creation of the U.N., New Haven/London 1997. Zu den Vorbereitungen vor dem Kriegseintritt der USA siehe auch J. Simon Rofe, Prewar and Wartime Postwar Planning: Antecedents to the UN Moment in San Francisco 1945, in: Dan Plesch/Thomas G. Weiss (Eds.), Wartime Origins and the Future United Nations, London/New York 2015, S. 17–35. Zu Letzterem siehe auch die Buchkritik von Jost Dülffer, in diesem Heft, S. 231f.

³ Vgl. zu diesen geistigen Ursprüngen: Zi Zhongyun, Big Power Assurance of Peace Versus the Principle of Equality among All Nations, in: Ernest R. May/Angeliki E. Laiou (Eds.), The Dumbarton Oaks Conversations and the United Nations 1944–1994, Washington, D.C. 1998, S. 47–60; Edward C. Luck, A Council For All Seasons. The Creation of the Security Council and Its Relevance Today, in: Vaughan Lowe/Adam Roberts/Jennifer Welsh/Dominik Zaum (Eds.), The United Nations Security Council and War. The Evolution of Thought and Practice Since 1945, Oxford u.a. 2008, S. 61–85.

⁴ Vgl. zu dieser Denkweise Susan Butler, Roosevelt and Stalin. Portrait of a Partnership, New York 2015, S. 451.

⁵ Vgl. Zi Zhongyun, a.a.O. (Anm. 3), S. 52.

Gesprächen um Details bei den Formulierungen und um Macht- und Interessenausgleich in der internationalen Ordnung. Einige dieser Problemfelder sollen im Folgenden beleuchtet werden.

Die Konferenz von San Francisco

Schwieriger Tauschhandel

Gleich zu Beginn sollte sich ein Zugeständnis des verstorbenen Roosevelt als Stolperstein erweisen: die vertrauliche Zusage an Stalin, sich für Belarus und die Ukraine als eigenständige Mitglieder – zusätzlich zur Sowjetunion – in der geplanten Organisation einzusetzen. Dies wurde nun von Moskau genutzt, um auch auf die Teilnahme der beiden Sowjetrepubliken an der Konferenz in San Francisco zu drängen. Auch wenn die Amerikaner diese Interpretation keineswegs teilten: Rasch war klar, dass eine Unterstützung dieser Forderung notwendig war, um die Kooperationsbereitschaft Moskaus nicht zu gefährden. Gleichzeitig wollten die 19 lateinamerikanischen Staaten, die in den Konferenzgremien über beachtliches Stimmengewicht verfügten, der sowjetischen Forderung nur zustimmen, wenn auch Argentinien zu den Verhandlungen eingeladen würde (Argentinien's gutes Verhältnis zu den Achsenmächten, dem Deutschen Reich, Italien und Japan, und seine verspätete Kriegserklärung an diese hatten eine Einladung zur Konferenz ursprünglich verhindert). Der potenzielle Tauschhandel führte allerdings in eine Sackgasse: Der sowjetische Außenminister Wjatschslaw Michailowitsch Molotow wollte im Gegenzug für seine Zustimmung zur Teilnahme Argentinien's wiederum erwirken, auch Vertreter der bestehenden polnischen Regierung zur Konferenz zuzulassen. Er ließ den tschechoslowakischen Vertreter einen entsprechenden Vorstoß anbringen. Diese Forderung war für die Amerikaner und Briten völlig inakzeptabel, da die Regierungsbildung in Polen seit Monaten ein massiver Streitpunkt zwischen den drei Großmächten, Großbritannien, Sowjetunion und USA, war.⁶

Zwar setzte sich Molotow mit seiner Forderung nicht durch: Die Ukraine und Belarus wurden ebenso wie Argentinien eingeladen, Vertreter nach San Francisco zu entsenden – nicht aber die bestehende polnische Regierung. Nach seiner Abstimmungsniederlage verstand es Molotow allerdings, in der öffentlichen Plenardebatte der profaschistischen Attitüde des argentinischen Regimes den (vermeintlich) demokratisch-heroischen Charakter der polnischen Kommunisten gegenüberzustellen.⁷ Wie die Reaktionen wenig später zeigten, entpuppte sich die Episode als zumindest moralische Niederlage für das Gastgeberland USA: Der Tauschhandel stieß auf Unverständnis in der Öffentlichkeit und wurde als leichtsinnige Gefährdung der sowjetisch-amerika-

nischen Zusammenarbeit – zumal zugunsten eines profaschistischen Regimes – geschmäht.⁸

Die Frage regionaler Bündnisse

Zumindest konnten die Delegierten danach endlich mit der inhaltlichen Arbeit beginnen, beruhend auf den Grundlinien, die in Dumbarton Oaks bereits zwischen den vier Hauptmächten ausgehandelt worden waren. Doch bald zeigten sich Zweifel: Würden die Staaten nach den Erfahrungen des zurückliegenden Jahrzehnts bereit sein, ihre Sicherheit einer unerprobten internationalen Organisation zu überlassen, bevor diese die Fähigkeit zur Friedenswahrung unter Beweis gestellt hatte? Die lateinamerikanischen Länder, selbstbewusst nach ihrem Abstimmungserfolg zugunsten Argentinien's, aber auch Stimmen auf amerikanischer Seite sahen die Tradition der Monroe-Doktrin⁹ in Gefahr und wollten die Handlungsfreiheit der westlichen Hemisphäre unter allen Umständen sichern. Auch andere Staaten hatten bereits deutlich gemacht, dass sie die Sicherheit ihrer Region nicht auf Gedeih und Verderb den Entscheidungen der Weltorganisation überantworten wollten: Forderungen nach immer weiteren Ausnahmen waren zu befürchten.¹⁰ Eine zu große Eigenständigkeit regionaler Bündnisse würde die Weltorganisation jedoch schwächen oder sie zugunsten verschiedener geopolitischer Einflussphären überflüssig machen.¹¹

Kleinteilige Verhandlungen führten schließlich zur Charta-Bestimmung des Artikels 51, die durch das »naturegegebene Recht zur individuellen oder kollektiven Selbstverteidigung« dem angegriffenen Staat (und seinen Bündnispartnern) ermöglicht, Maßnahmen gegen den Aggressor zu ergreifen, bis der Sicherheitsrat »die zur Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit erforderlichen Maßnahmen getroffen hat«. Um dem Sicherheitsbedürfnis der lateinamerikanischen Staaten Rechnung zu tragen, verpflichteten sich die USA darüber hinaus zur Einberufung einer panamerikanischen Konferenz, die ihre im Frühjahr 1945 vereinbarte Beistandserklärung in ein formelles Abkommen (den späteren »Rio-Pakt«) überführen würde.¹²

Auch wenn Kritiker diesen Kompromiss als eine Abkehr von der ursprünglichen, umfassenden Zuständigkeit der Weltorganisation als obersten Friedensgaranten sahen, war er doch ein notwendiger Schritt auf dem Weg zur UN-Charta. Es war jedoch nur ein Teilerfolg, denn wenig später folgte die schwerste Krise der Verhandlungen von San Francisco: die Frage der Vetoregelung. Sie führte die Konferenz fast an den Rand des Scheiterns.

Der erneute Streit um das Veto

Ausgangspunkt waren Vorschläge für Änderungen an den in Dumbarton Oaks entworfenen Bestimmungen der kleineren und mittleren Staaten. Diese

Die Ukraine und Belarus wurden ebenso wie Argentinien eingeladen, Vertreter nach San Francisco zu entsenden – nicht aber die bestehende polnische Regierung.

Eine zu große Eigenständigkeit regionaler Bündnisse würde die Weltorganisation schwächen oder sie zugunsten verschiedener geopolitischer Einflussphären überflüssig machen.

waren bei allen Verhandlungsrunden vor dieser Konferenz außen vor geblieben und blickten daher mit einiger Skepsis auf die Vorlagen des exklusiven Großmächte-Clubs. Umso mehr war einigen von ihnen daran gelegen, ihrer Unzufriedenheit Ausdruck zu verleihen.¹³ Ein wesentlicher Kritikpunkt war dabei bereits absehbar gewesen: das Veto im Sicherheitsrat und die damit verbundene Vormachtstellung der zukünftigen ›Permanent Five‹ (P5). Angeführt wurde die Opposition von Australien und Neuseeland und fokussierte sich bald auf die Frage, wann genau ein ständiges Mitglied sein Veto einlegen könne. Dazu stellten sie eine Sammlung von 23 Fragen zur Anwendbarkeit des Vetos zusammen. China, Großbritannien, die Sowjetunion und die USA mussten nun eine gemeinsame Linie finden.

Ohne die über Monate langwierig als Kompromiss entwickelte Vetoformel wären die Verhandlungen von San Francisco gar nicht möglich gewesen. Doch statt Einigkeit zu erzielen, entzündete sich ein Streit zwischen den zukünftigen P5: Sollte das Veto anwendbar sein, um bereits die Erörterung einer bestimmten Situation (beziehungsweise eines Konflikts) durch den Sicherheitsrat zu verhindern? Die Sowjetunion, die, wie sich zeigte, die Abstimmungsformel von Jalta¹⁴ anders interpretierte als die Vertreter der USA und Großbritanniens, wollte sich dieses Recht vorbehalten: Dies sei notwendig, da die Erörterung eines Falles den Anfangspunkt einer Ereigniskette darstelle, die in ihren Konsequenzen und ihrer politischen Bedeutung zu Beginn nicht abzusehen sei.¹⁵

Es war klar, dass die übrigen Staaten einer derartigen Einschränkung der Diskussionsfreiheit keinesfalls zustimmen würden, schon aus Furcht, ihre Anliegen würden es so später nicht einmal auf die Agenda des Sicherheitsrats schaffen. Die Positionen standen sich unvereinbar gegenüber. Damit steckten – nur wenige Wochen nach dem gemeinsamen Sieg über Nazi-Deutschland – die Verhandlungen in einer Sackgasse; selbst ein Scheitern der gesamten Konferenz wurde befürchtet. Nach eindringlichen Appellen willigte der sowjetische Delegationsleiter Andrej Gromyko ein, in der Angelegenheit erneut Rücksprache mit Moskau zu halten.¹⁶

Was dieser Ankündigung folgte, war ein diplomatisches Kunststück des amerikanischen Außenministers Edward R. Stettinius, Jr.: Ende Mai war Roosevelts enger Vertrauter Harry Hopkins, von Stalin als Vertreter einer kooperativen Außenpolitik sehr geschätzt, angesichts des seit der Konferenz von Jalta verschlechterten amerikanisch-sowjetischen Verhältnisses nach Moskau gereist. Stettinius nutzte den bestehenden Dialog im Kreml, um über Hopkins an Stalin persönlich appellieren zu lassen. Und der sowjetische Diktator entschied – über die Beschwerden seines anwesenden Außenministers Molotow hinweg –, es handele sich um eine belanglose

Frage und man solle die Position der Vereinigten Staaten akzeptieren. Als diese Nachricht über die Moskauer US-Botschaft Stettinius erreichte, beschloss der amerikanische Verhandlungsführer, seinen sowjetischen Kollegen Gromyko sofort persönlich über die Entwicklungen zu informieren. Wenig später konnten sie den Abschluss ihrer Konsultationen zur Vetofrage als gemeinsamen Erfolg präsentieren.¹⁷

Angeführt wurde die Opposition von Australien und Neuseeland und fokussierte sich bald auf die Frage, wann genau ein ständiges Mitglied sein Veto einlegen könne.

6 Der Streit drehte sich im Wesentlichen um die Einbeziehung von Vertretern der polnischen Exilregierung in die provisorische, von Moskau abhängige Lubliner Regierung. Vgl. Schlesinger, a.a.O. (Anm. 1), S. 127–141.

7 Vgl. Butler, a.a.O. (Anm. 4), S. 476f.

8 Vgl. zu diesen Reaktionen u.a. Schlesinger, a.a.O. (Anm. 1), S. 140ff.

9 Ausgehend von der Idee zweier weltpolitischer Sphären erteilt diese 1823 formulierte Doktrin des 5. US-Präsidenten James Monroe jeder Einmischung europäischer Mächte in Angelegenheiten der westlichen Hemisphäre (d.h. der beiden Amerikas) eine klare Absage; im Gegenzug würden die USA sich nicht in Europa einmischen. Seither stellte die Doktrin einen Grundsatz amerikanischer Außenpolitik dar. Vgl. zur Doktrin in aller Kürze: Glenn P. Hastedt, *American Foreign Policy: Past, Present, Future*, 7th Edition, Upper Saddle River, NJ, 2009, S. 62f.

10 Die komplexe Diskussion zu dieser Frage kann hier nicht ausgeführt werden. Siehe dazu Schlesinger, a.a.O. (Anm. 1), S. 175–191.

11 Kimball zufolge sei selbst Roosevelt skeptisch gewesen hinsichtlich der Effektivität der UN als weltweit handelnder Organisation. Eher habe er sie als institutionelle Struktur und Schauplatz für Verhandlungen der Großmächte gesehen, also derer, die in der Praxis die Fähigkeiten besäßen, globale Konflikte zu verhindern oder einzuehen. Siehe Warren F. Kimball, *The Sheriffs: FDR's Postwar World*, in: David B. Woolner/Warren F. Kimball/ David Reynolds (Eds.), *FDR's World. War, Peace, and Legacies*, Basingstoke 2012, S. 91–121, hier S. 99.

12 Zum Rio-Pakt siehe u.a. Mark T. Gilderhus, *The Second Century: US-Latin American Relations Since 1889*, Wilmington 2000, S. 113–139; Henry Raymond, *Troubled Neighbors: The Story of US-Latin American Relations from FDR to the Present*, Cambridge 2005, S. 69–90. Siehe zur heutigen Rolle von Regionalorganisationen jüngst: Peter Wallenstein/Anders Björner (Eds.), *Regional Organizations and Peacemaking: Challengers to the UN?*, London 2015.

13 Zum Verhalten der kleineren und mittleren Staaten in San Francisco siehe auch Mark Mazower, *Governing the World: The History of an Idea*, New York 2012, S. 208–211.

14 Die Jalta-Vereinbarung sah vor, Entscheidungen prozeduraler Natur im Sicherheitsrat nicht dem Veto zu unterwerfen, substantielle Entscheidungen (etwa über zu treffende Maßnahmen) hingegen schon. Strittig war nun, ob bei der Entscheidung darüber, ob eine Angelegenheit prozeduraler oder substantieller Natur sei, das Veto anwendbar sein solle – und damit bereits die Behandlung der Angelegenheit durch ein ständiges Mitglied blockiert werden könne.

15 Vgl. Butler, a.a.O. (Anm. 4), S. 477–479.

16 Vgl. Hoopes/ Brinkley, a.a.O. (Anm. 2), S. 99f.

17 Vgl. zu den Gesprächen zwischen Hopkins und Stalin: Butler, a.a.O. (Anm. 4), S. 479–488.

	China ^a	Frankreich	Großbritannien	UdSSR/Russland	USA	Anzahl der Vetos im Zeitraum insgesamt
1945–1955	1	2	0	75	0	78
1956–1965	0	2	3	26	0	31
1966–1975	2	2	8	7	12	31
1976–1985	0	9	11	6	34	60
1986–1995	0	3	8	2	24	37
1996–2005	2	0	0	1	10	13
2006–2015 ^b	6	0	0	10	3	19
Summe	11	18	30	127	83	269

^a Volksrepublik China (seit 1976); zuvor Republik China (Taiwan).

^b Stand: Ende Juli 2015

Quelle: Autor nach Dag Hammarskjöld Library: <http://research.un.org/en/docs/sc/quick/veto>

Auch wenn einige der anderen Staaten weitere Zugeständnisse erwirken wollten: Die künftigen Vetomächte schlossen ihre Reihen, um den mühsam erzielten Kompromiss zu verteidigen. Das Veto an sich war ohnehin von Anfang an als *Conditio sine qua non* für die Sowjetunion (und auch für die Zustimmung des amerikanischen Senats zur Charta) jenseits des Verhandelbaren gewesen. Nun zeigte man trotz, es würde eine Organisation mit Vetovorrecht im Sicherheitsrat geben oder gar keine Organisation.¹⁸

Somit war die wohl bedeutendste Streitfrage der Konferenz nicht in den Verhandlungssälen von San Francisco, sondern in Moskau gelöst worden. Nun schien der Weg frei zum Abschluss der Verhandlungen.

Letzte Hürden

Als Zugeständnis an die kleineren und mittleren Nationen sollte die Generalversammlung – konzipiert als Forum aller Mitgliedstaaten – das Recht haben, alle Angelegenheiten »im Bereich der internationalen Beziehungen« zu diskutieren. Dies war in den ursprünglichen Vorschlägen, wie sie in Dumbarton Oaks ausgearbeitet worden waren, so nicht vorgesehen gewesen; dort war nur von Angelegenheiten betreffend Frieden und Sicherheit die Rede. Die sowjetische Delegation wollte eine solche Änderung nicht akzeptieren, da die neue Formulierung der Einmischung in die inneren staatlichen Angelegenheiten, etwa bezüglich Zoll- oder Einwanderungsregelungen, Tür und Tor öffne. Gromyko verlangte eine erneute Behandlung der Regelung in den Konferenzgremien, obgleich ein solcher Vorstoß zum Scheitern verurteilt war, nachdem die anderen Staaten sich eben erst mit den Vetobestimmungen hatten abfinden müssen. Erneut überzeugte Stettinius seinen sowjetischen Kollegen, der zunächst sämtliche Kompromissvorschläge ablehnte, Rücksprache mit dem Kreml zu halten. Parallel dazu wandte sich auch Stettinius abermals an Moskau und instruierte den dortigen

Es würde eine Organisation mit Vetovorrecht im Sicherheitsrat geben oder gar keine Organisation.

amerikanischen Botschafter, das direkte Gespräch mit Molotow zu suchen.¹⁹

Für einen von drei Formulierungsvorschlägen konnte sich die sowjetische Seite schließlich erwärmen. Der zugehörige Artikel 10 der UN-Charta sieht für die Generalversammlung das Recht vor, alle Angelegenheiten zu behandeln, die »in den Rahmen dieser Charta fallen oder Befugnisse und Aufgaben eines in dieser Charta vorgesehenen Organs betreffen«.

Schließlich wurde die Charta in der Plenarsitzung am Abend des 25. Juni einstimmig angenommen und am 26. Juni feierlich unterzeichnet. Die Vereinten Nationen als Organisation waren damit allerdings noch nicht existent, sondern erst, wenn China, Frankreich, Großbritannien, die Sowjetunion und die Vereinigten Staaten sowie eine Mehrheit aller übrigen Unterzeichnerstaaten die Charta ratifiziert haben würden. Am 24. Oktober 1945 war diese Bedingung erfüllt und die UN-Charta konnte in Kraft treten. Manche der während der Gründungskonferenz zutage getretenen Problemfelder sollten die internationale Zusammenarbeit auch für die nächsten Jahrzehnte entscheidend prägen.

Der Praxistest für die neue Ordnung

So sollte es nicht lange dauern, bis die Nutzung des Vetos im Sicherheitsrat wieder auf die Tagesordnung der Organisation kam. Bereits knapp zwei Jahre nach Inkrafttreten der UN-Charta beauftragte die Generalversammlung im Herbst 1947 ihren kurz zuvor geschaffenen »Interimsausschuss« mit einer Untersuchung zu den Abstimmungsverfahren im Sicherheitsrat.²⁰ Zusätzlich regten die Mitgliedstaaten Konsultationen zwischen den Vetomächten betreffend dieser Problematik an, um die Handlungsfähigkeit des Rates zu gewährleisten.

Der Bericht des Ausschusses (»The Problem of Voting in the Security Council«)²¹ listete nicht nur fast 100 potenzielle Arten von Entscheidungen des Sicherheitsrats auf, sondern empfahl der Generalversammlung außerdem, die ständigen Ratsmitglieder zur größtmöglichen Zurückhaltung bei der Nutzung ihres Vorrechts zu bewegen. Die Generalversammlung billigte den Bericht. Sie wandte sich, »um eine Beeinträchtigung der Nützlichkeit und des Ansehens des Sicherheitsrats durch exzessive Nutzung des Vetos«²² zu vermeiden, mit dem Vorschlag an die P5, sich vor Entscheidungen des Rates um Einigkeit zu bemühen. Sollte diese nicht zu erzielen sein, sollten sie nur dann von ihrem Veto Gebrauch machen, wenn sie ihre Kerninteressen berührt sähen, eingedenk der Interessen der Vereinten Nationen als Ganzes.²³ Allerdings blieben solche Appelle ungehört.

Ohnehin konnten Forderungen zur zurückhaltenden Nutzung des Vetos zu diesem Zeitpunkt

lediglich an die Sowjetunion gerichtet sein (siehe Tabelle, S. 204), die bereits in den ersten sechs Jahren der UN-Geschichte mehr als 40 Mal davon Gebrauch machte.²⁴ Um trotz derartiger Blockaden im Sicherheitsrat handlungsfähig zu sein, reagierte die Generalversammlung aus Anlass des Korea-Kriegs – unter maßgeblichem Einfluss der USA – mit der ›Vereint für den Frieden‹-Resolution²⁵. Diese sollte später auch bei den Krisen um Suez (1956) und Kongo (1960) zur Anwendung kommen.

Erste Reform des Sicherheitsrats

Das erste Jahrzehnt der Organisation wird oftmals als Phase der westlichen Dominanz charakterisiert.²⁶ Ab 1955 löste sich jedoch die Blockade zwischen den Hauptmächten USA und Sowjetunion bezüglich der Aufnahme neuer Mitglieder und eröffnete in den folgenden Jahren und Jahrzehnten immer mehr neuen unabhängigen Staaten den Weg in die Organisation: Anfang der sechziger Jahre hatte sich die Mitgliederzahl im Vergleich zum Gründungsjahr bereits verdoppelt. Damit verbunden waren natürlich auch neue Mehrheitsverhältnisse in der Generalversammlung: Afrikanische und asiatische Staaten stellten im Jahr 1950 noch ein Drittel, zehn Jahre später bereits die Hälfte der Mitgliedschaft.²⁷ Ihr wachsendes Stimmengewicht trug zum einen zur zunehmenden Bedeutung des Nord-Süd-Gegensatzes für die Arbeit der Weltorganisation bei. Zum anderen hatte es eine Ausweitung und Ausdifferenzierung des UN-Systems zur Folge. Zahlreiche Programme wurden in dieser Zeit gegründet, etwa das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP) oder einige Jahre später das Umweltprogramm der Vereinten Nationen (UNEP).

Viele neue Mitglieder sahen angesichts der neuen Mehrheiten in der Organisation ihre Interessen im Sicherheitsrat nicht vertreten, insbesondere im Verhältnis zu den europäischen Staaten. Einen Höhepunkt erreichte die Debatte im Jahr 1963, als unter anderem die gerade gegründete ›Organisation der Afrikanischen Einheit‹ in einer Resolution die Erweiterung des Sicherheitsrats forderte. Eine afrikanisch-asiatische Koalition aus UN-Mitgliedstaaten hatte wenig später entsprechende Resolutionsentwürfe durch die Ausschüsse der Generalversammlung gebracht. Diese verabschiedete auf ihrer 18. Tagung Ende 1963 eine Resolution zur Änderung der Charta, sodass der Sicherheitsrat (nach Inkrafttreten der Reform im Jahr 1965) von bis dahin elf auf 15 Mitglieder erweitert wurde, indem vier weitere, nichtständige Sitze geschaffen wurden.²⁸

Auch spätere Reformvorstöße zielten vor allem auf eine Verbesserung der Repräsentativität des Sicherheitsrats ab und setzten sich für eine erneute Anhebung der Mitgliederzahl ein.²⁹ Wenig Einigkeit herrscht nach wie vor darüber, ob ausschließlich

nichtständige oder auch neue ständige Sitze geschaffen werden sollten (wobei als potenzielle Kandidaten für ständige Sitze meist Japan, Deutschland, Brasilien oder Indien genannt werden). Kritisiert wird von fast allen Reformbefürwortern, die Zusammensetzung des Rates sei ebenso wenig zeitgemäß wie die undemokratische Vormachtstellung der P5.³⁰

Reformvorstöße zielten vor allem auf eine Verbesserung der Repräsentativität des Sicherheitsrats ab.

18 Vgl. Luck, a.a.O. (Anm. 3), S. 79; Mazower, a.a.O. (Anm. 13), S. 210f. Luck betont, dass der Sicherheitsrat für ein breites Spektrum an Herausforderungen vorgesehen war und sich selbst die Vetogegner weitgehend einig dabei waren, dass er weitreichende Handlungsspielräume erhalten sollte. So führte etwa eine von Kanada vorgebrachte Ergänzung zum heute bekannten Artikel 42: Der Halbsatz, »dass die in Artikel 41 vorgesehenen Maßnahmen unzulänglich sein würden«, wurde vor »sich als unzulänglich erwiesen haben« gesetzt, damit der Rat in seinem Handeln nicht in allen Fällen zuvor nichtmilitärische Mittel ausreizen muss. Siehe dazu Luck, a.a.O. (Anm. 3), S. 64–72.

19 Vgl. Schlesinger, a.a.O. (Anm. 1), S. 227–231.

20 UN Doc. A/RES/117(II) v. 21.11.1947.

21 UN Doc. A/578 v. 15.7.1948.

22 UN Doc. A/RES/267 (III) v. 14.4.1949.

23 Ebd.

24 Mazower zufolge bestanden auf sowjetischer Seite bereits 1947 ernsthafte Zweifel, ob eine Beteiligung an der Weltorganisation eine gute Idee gewesen war, sah man sich doch in fast allen Gremien einer soliden prowestlichen Mehrheit gegenüber und hatte mehrere herbe Niederlagen im Sicherheitsrat einstecken müssen. Somit sei es überraschend, dass die Sowjetunion überhaupt Mitglied der UN geblieben sei. Vgl. Mazower, a.a.O. (Anm. 13), S. 244–247.

25 UN-Dok. A/RES/377 (V) v. 3.11.1950. Die fünf Stimmen gegen die Resolution (bei 52 Stimmen dafür und zwei Enthaltungen) kamen denn auch von der Sowjetunion, Belarus, der Ukraine sowie Polen und der Tschechoslowakei. Siehe das Wortprotokoll der Sitzung: UN Doc. A/PV.302 v. 3.11.1950.

26 Siehe beispielhaft den Titel von Evan Luard, *A History of the United Nations*. Band 1: *The Years of Western Domination 1945–1955*, New York 1982 sowie Mazower, a.a.O. (Anm. 13), S. 244f.

27 Zum Prozess der Entkolonialisierung siehe den Beitrag von Martin Pabst, in diesem Heft, S. 207–213.

28 UN Doc. A/RES/18/1991 v. 17.12.1963. Gleichzeitig wurde die geografische Verteilung der nunmehr zehn nichtständigen Sitze geregelt. Auf die Resolution entfielen 97 Ja- und elf Nein-Stimmen (unter anderem stimmten Frankreich und die Sowjetunion gegen die Resolution). Unter den vier Enthaltungen waren Großbritannien und die USA – von den fünf Vetomächten stimmte in der Generalversammlung also nur China für die Resolution. Vgl. Edward C. Luck, *UN Security Council. Practice and Promise*, Abingdon 2006, S. 113f.

29 Vgl. zur Reform des Sicherheitsrats auch jüngst: Madeleine O. Hosli/Thomas Dörfler, *The United Nations Security Council. The Challenge of Reform*, in: Dries Lesage/Thijs Van de Graaf (Eds.), *Rising Powers and Multilateral Institutions*, Houndmills 2015, S. 135–152.

30 Zum Problem des Vorrechts für die Legitimation von Entscheidungen des Rates siehe Erik Voeten, *The Political Origins of the UN Security Council's Ability to Legitimize the Use of Force*, *International Organization*, 59. Jg., 3/2005, S. 527–557, hier S. 541–553.

Bemerkenswert ist, dass viele der Reformvorschläge aus den letzten 25 Jahren keine Änderung des bestehenden Vetorechts vorsehen.

Da eine entsprechende Änderung der Charta-Bestimmungen jedoch nicht nur einer Zweidrittelmehrheit aller UN-Mitgliedstaaten bedarf, sondern *de facto* auch dem Veto der ständigen Mitglieder unterliegt, darf zumindest eine Abschaffung des Vetos als unrealistisch bezeichnet werden.

Das Ende des Ost-West-Konflikts brachte den Vereinten Nationen nicht nur einen nochmaligen größeren Zuwachs an Mitgliedern, sondern weckte auch zahlreiche (vielleicht manch überzogene?) Hoffnungen auf eine neue Form der globalen Zusammenarbeit; nicht zuletzt die Verschiebung von zwischen- zu innerstaatlichen Konflikten stellte hier eine große Herausforderung dar. Interessanterweise finden sich erneute Vorstöße zur Reform des Sicherheitsrats auch nicht in seinen eher unproduktiven Jahrzehnten, sondern in den neunziger Jahren, nach dem Ende des Kalten Krieges, die von einer starken Zunahme an Resolutionen (und neuen Problemfeldern) gekennzeichnet sind.³¹

Neue Impulse nach dem Ende der Blockkonfrontation?

Bemerkenswert ist, dass viele der Reformvorschläge aus den letzten 25 Jahren keine Änderung des bestehenden Vetorechts vorsehen, sich dafür teilweise mit Ideen für neue Kategorien von Sicherheitsratssitzen hervortun. Die entsprechende zwischenstaatliche Arbeitsgruppe (Offene Arbeitsgruppe zur Frage der ausgewogenen Vertretung und Erhöhung der Zahl der Mitglieder im Sicherheitsrat und zu anderen mit dem Sicherheitsrat zusammenhängenden Fragen) beispielsweise wurde 1993 per Resolution der Generalversammlung als allen Mitgliedstaaten offenstehendes Gremium geschaffen,³² um alle Reformfragen zu diskutieren. Das Veto wurde dabei nicht explizit erwähnt. Der sogenannte Ruzali-Plan von 1997 sah neben vier zusätzlichen nichtständigen Sitzen zwar fünf neue ständige Mitglieder vor, allerdings ohne Vetorecht. China, Frankreich, Großbritannien, Russland und die USA sollten hingegen die Nutzung ihres Vetos auf Abstimmungen zu Maßnahmen nach Kapitel VII der Charta beschränken.³³ Ähnlich angelegt ist der Ende 2004 erschienene Bericht der Hocharangigen Gruppe für Bedrohungen, Herausforderungen und Wandel. Dieser sah in einem der beiden darin vorgestellten Modelle neben drei neuen nichtständigen auch sechs neue ständige Mitglieder vor – ebenfalls ohne Vetorecht.³⁴ Interessant am zweiten im Bericht vorgestellten Modell ist die vorgeschlagene neue Kategorie von acht Sitzen mit vierjähriger Amtszeit und Wiederwahlmöglichkeit (auch ›semi-permanente Sitze‹ genannt).

Von den drei Vorschlägen zur Reform des Sicherheitsrats, die der Generalversammlung im Sommer 2005 vorgestellt wurden, setzte sich nur einer – der

Entwurf der Gruppe ›Vereint für den Konsens‹ – für eine Aufhebung des Wiederwahlverbots ein.³⁵ Die beiden anderen Vorschläge – der sogenannte ›G4-Entwurf‹³⁶ sowie der Vorschlag afrikanischer Staaten³⁷ – sahen indes neben vier beziehungsweise fünf neuen nichtständigen auch sechs zusätzliche ständige Sitze vor, für die letzterer Vorstoß auch das volle Vetorecht analog dem der bisherigen P5 fordert.³⁸

Fazit

Nicht nur durch verschiedene Allianzen hinter den Reformvorschlägen und regionenübergreifende Interessengemeinschaften bringen viele der potenziellen Lösungsvorschläge für die Zukunft des Sicherheitsrats neue Fragen und Probleme mit sich. Auch dass die Tendenz zur gegenseitigen Blockade der P5, nach einem markanten Rückgang in den neunziger Jahren, nun seit einiger Zeit wieder zunimmt – vor allem dadurch, dass Russland und China weniger Zurückhaltung erkennen lassen –, lässt die Entscheidungsfindung im Sicherheitsrat wieder problematischer erscheinen, als von den Gründern der Organisation erhofft. Doch bereits in der Vergangenheit haben sich, selbst ohne größere Charta-Änderungen, Anpassungen im Handeln der Organisation – und des Sicherheitsrats – als möglich erwiesen, sieht sich die Organisation doch heute beispielsweise mit innerstaatlichen, asymmetrischen Konflikten, dem Klimawandel oder dem internationalen Terrorismus ganz anderen Problemfeldern gegenüber als die UN-Gründergeneration in San Francisco vor 70 Jahren vorhersehen konnte.

Bereits in der Vergangenheit haben sich Anpassungen im Handeln der Organisation als möglich erwiesen.

³¹ Vgl. Luck, a.a.O. (Anm. 28), S. 114–116. Siehe zur Veränderung nach 1990 auch Jeremy Greenstock, *The Security Council in the Post-Cold War World*, in: Lowe u.a. (Eds.), a.a.O. (Anm. 3), S. 248–262.

³² UN-Dok. A/RES/48/26 v. 3.12.1993.

³³ UN Doc. A/51/47 Annex II v. 8.8.1997. Für einen Überblick über die Reformdebatte und Modelle für eine Umgestaltung des Sicherheitsrats siehe: Manuel Fröhlich/Klaus Hüfner/Alfredo Märker, *Reform des Sicherheitsrats: Modelle, Kriterien und Kennziffern*, Blaue Reihe Nr. 94, Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen, Berlin 2005.

³⁴ UN-Dok. A/59/565 v. 1.12.2004; Luck, a.a.O. (Anm. 28), S. 116f.

³⁵ Vgl. Resolutionsentwurf UN-Dok. A/59/L.68 v. 21.7.2005. Dieser Vorschlag sieht zudem eine Erweiterung des Sicherheitsrats um zehn nichtständige Sitze vor. Siehe zu den Vorschlägen auch Luck, a.a.O. (Anm. 28), S. 118–122; Fröhlich/Hüfner/Märker, a.a.O. (Anm. 33), S. 2.

³⁶ Resolutionsentwurf UN-Dok. A/59/L.64 v. 6.7.2005.

³⁷ Resolutionsentwurf UN-Dok. A/59/L.67 v. 14.7.2005.

³⁸ Der G4-Resolutionsentwurf sieht dagegen vor, die Entscheidung über ein Vetorecht der neuen ständigen Mitglieder einer Überprüfungs-konferenz zu überlassen, die 15 Jahre nach Inkrafttreten der Reform tagen solle.

Die UN und die Entkolonialisierung (I)

Vom politischen Prinzip zum zwingenden Völkerrechtsgrundsatz*

Martin Pabst

Bereits kurz nach ihrer Gründung wurden die Vereinten Nationen in den kolonialen Ablöseprozess eingebunden, der sie in den ersten 30 Jahren ihrer Geschichte nachhaltig beschäftigen sollte. Mit der richtungweisenden Resolution 1514 (XV) der Generalversammlung vom 14. Dezember 1960 wurde die Herbeiführung von Selbstregierung zur völkerrechtlichen Pflicht erhoben. Die UN haben diesen Prozess auf vielfältige Weise unterstützt. 70 Jahre später kann er als beinahe abgeschlossen gelten. Erst durch die Entkolonialisierung sind die bei ihrer Gründung europäisch-amerikanisch dominierten UN zu einer wirklich repräsentativen Weltorganisation geworden.

Das Mandatssystem des Völkerbunds

Das vom südafrikanischen Premierminister Jan Smuts entworfene Mandatssystem des Völkerbunds gab im Jahr 1919 einen ersten, wenngleich zurückhalten- den Anstoß zur Entkolonialisierung. Die europäischen Siegermächte hatten afrikanische und asiatische Gebiete der Mittelmächte¹ wie üblich annektieren wollen. Doch wurde mit Artikel 22 der Völkerbundsatzung ein Mandatssystem geschaffen, das anstelle von Kolonialmächten rechenschaftspflichtige Treuhänder einsetzte. Damit war ein Kompromiss zwischen dem vom amerikanischen Präsidenten Woodrow Wilson proklamierten Selbstbestimmungsrecht der Völker und den realpolitischen Kriegszielen der Verbündeten erzielt worden.

Territorien der Mittelmächte, »die von solchen Völkern bewohnt sind, die noch nicht imstande sind, sich unter den besonders schwierigen Bedingungen der heutigen Welt selbst zu leiten«, wurden der Vormundschaft von »fortgeschrittenen Nationen« übergeben, »die auf Grund ihrer Hilfsmittel, ihrer Erfahrung oder ihrer geografischen Lage am besten imstande sind, eine solche Verantwortung auf sich zu nehmen, und die hierzu bereit sind.« (Art. 22)² Drei unterschiedliche Mandatstypen wurden konzipiert:

- **A-Mandate** mit fortgeschrittener Entwicklungsstufe, die als »provisorische unabhängige Nationen« anerkannt wurden und in absehbarer Zeit die Unabhängigkeit erreichen sollten (Palästina, Transjordanien, Libanon, Syrien, Mesopotamien);
- **B-Mandate** mit geringerer Entwicklungsstufe und diversen Verwaltungsaufgaben (insbesondere Verbot von Sklaven-, Waffen- und Alkoholhandel,

Gewährleistung von Gewissens- und Religionsfreiheit, Verbot der Errichtung von Heeres- oder Flottenstützpunkten, Verbot der militärischen Ausbildung der Eingeborenen außer zu Polizei- und Landesverteidigungszwecken; Gewährleistung des freien Handels (Ruanda-Urundi, Tanganjika, Kamerun, Togo-land);

- **C-Mandate** in großer Entfernung zu den Zentren der Zivilisation beziehungsweise in enger Nachbarschaft zum Treuhänder gelegen oder mit zahlenmäßig geringer indigener Bevölkerung, die wie ein integraler Bestandteil des Staatsgebiets des Treuhänders zu verwalten waren (Südwestafrika, Neuguinea, Nauru, West-Samoa, Südpazifik).

Nutznießer waren in erster Linie die europäischen Kolonialmächte Belgien, Frankreich und Großbritannien, die die beanspruchte Kriegsbeute als Treuhändergebiete zugesprochen erhielten. Ebenso verhielt es sich bei den weiteren Mandatsmächten Australien, Japan, Neuseeland und Südafrika. Die Option, Staaten, die in der betreffenden Region keine machtpolitischen Interessen hatten, mit der Verwaltung zu beauftragen, war nicht mehrheitsfähig.

De facto schuf man mit den A-, B- und C-Mandaten Interimskolonien, Kolonien und quasi annektierte Gebiete. Alliierte Grenzabsprachen flossen über die Köpfe der Betroffenen hinweg in das Mandatssystem ein. Die Treuhänder mussten lediglich einem Ständigen Ausschuss jährliche Berichte vorlegen. Eingriffsmöglichkeiten hatte der Völkerbund nicht. Selbst von den A-Mandaten wurde bis zum Zweiten Weltkrieg nur ein einziges Gebiet in die Unabhängigkeit entlassen: Mesopotamien im Jahr 1932 als weiterhin eng mit Großbritannien verbundenes Königreich Irak.

Im Völkerbund dominierten die europäischen Staaten. Präsident Wilson hatte es nicht vermocht, die USA zum Beitritt zu bewegen, und die antikolonial eingestellte Sowjetunion wurde erst 1934 aufgenommen. Entkolonialisierung war noch kein The-



Dr. Martin Pabst, geb. 1959, Büro ›Forschung und Politikberatung‹ in München, Stellvertretender Vorsitzender des Landesverbands Bayern der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen, befasst sich schwerpunktmäßig mit den politischen Entwicklungen in Afrika und im Mittelmeerraum.

* Dieser Beitrag erscheint in zwei Teilen. Der zweite Teil mit sechs Fallbeispielen wird in Heft 1/2016 erscheinen.

¹ Zu den Mittelmächten gehörten das Deutsche Reich, Österreich-Ungarn, das Osmanische Reich und Bulgarien.

² Zitiert nach dokumentArchiv.de, www.documentarchiv.de/wr/vv01.html

ma – im Gegenteil: Als Italien 1935 das souveräne Völkerbundmitglied Abessinien (Äthiopien) angriff und ein Jahr später einseitig zur Kolonie erklärte, zeichnete sich die Staatenorganisation durch Uneinigkeit und Halbherzigkeit aus. Gegen den Aggressor wurden nur unzureichende Sanktionen verhängt.

Von allen Kolonialmächten zeigte sich nur Großbritannien bereit, allen Kolonien schrittweise die Selbstregierung zuzugestehen.

Doch beinhaltete das Mandatssystem einige Elemente, die dem späteren Ablöseprozess der Kolonien zugutekamen. Oberste Richtschnur war gemäß Artikel 22 Völkerbundsatzung »das Wohlergehen und die Entwicklung« der Völker in den Treuhandsgebieten. Während davon in manchen Treuhandsgebieten wenig zu spüren war, so waren zumindest die Briten tendenziell bemüht, diesen Anspruch zu erfüllen. So konnte sich die Mandatsverwaltung in Tanganjika von der siedlerdominierten Kolonialverwaltung in Kenia abgrenzen und eine Angleichung der Bedingungen, etwa bei den Arbeits- und Landgesetzen, verhindern.³ Auch zielten die Bestimmungen für die »fortgeschrittenen« A-Mandate explizit auf die Unabhängigkeit ab, was sinngemäß auf längere Sicht auch für die geringer entwickelten anderen Mandatsgebiete gelten mochte. Es lag zudem nahe, diese Logik auch auf die außerhalb des Mandatsystems stehenden Kolonien anzuwenden.

Von allen Kolonialmächten zeigte sich nur Großbritannien von Anfang an grundsätzlich bereit, allen Kolonien schrittweise die Selbstregierung zuzugestehen. Dies war allerdings an einen entsprechenden zivilisatorischen und wirtschaftlichen Entwicklungsstand geknüpft. Die von Weißen regierten, bereits autonomen Dominionen (Australien, Irland, Kanada, Neuseeland, Neufundland, Südafrika) wurden 1931 mit dem »Westminster-Statut« als unabhängige Staaten im Commonwealth anerkannt. Bei den nicht-weißen Kolonien erachtete London diesen Zeitpunkt freilich noch in weiter Ferne. Andere Kolonialmächte hatten für Emanzipationsbestrebungen weniger übrig. Zur Forderung nach kolonialer Selbstbestimmung meinte der französische Diplomat Pierre de Margerie im Jahr 1918 nur lakonisch: »C'est simplement absurde ...«.⁴

Zwei antikoloniale Mächte stiegen zu globalen Führungsmächten auf: die USA und die Sowjetunion.

Schwächung des Kolonialismus durch den Zweiten Weltkrieg

Der Zweite Weltkrieg verlieh der Entkolonialisierung einen gewaltigen Schub. Der rasche Zusammenbruch nahm Belgien, Frankreich und den Niederlanden den Nimbus der Unbesiegbarkeit. In Süd- und Südostasien mussten Frankreich und Großbritannien vor den anstürmenden Japanern zurückweichen, die antikoloniale Propaganda verbreiteten und bei Kriegsende einheimischen Nationalisten ihre Waffen hinterließen. Der britische Premierminister Winston Churchill war 1942 gezwungen, Britisch-Indien den autonomen Dominion-Status nach Kriegsende zu versprechen, um es auf alliiert

ter Seite zu halten. Frankreich sagte 1944 auf der Konferenz von Brazzaville für die Nachkriegszeit grundlegende Reformen in den Kolonien zu.⁵ Afrikanische und asiatische Soldaten kämpften auf alliierter Seite gegen Europäer, was ihr Selbstbewusstsein enorm stärkte. So nahmen kongolesische Soldaten unter Führung belgischer Offiziere im Juni 1941 in der Schlacht von Soyo (Abessinien) neun italienische Generäle, 370 Offiziere und 2574 Unteroffiziere gefangen und erbeuteten große Waffenbestände.⁶

Bei Kriegsende waren die Kolonialmächte politisch wie ökonomisch geschwächt. Als sie dennoch versuchten, den *Status quo ante* wiederherzustellen, Reformen hinauszögerten und entlassene dunkelhäutige Soldaten als Veteranen 2. Klasse behandelten, waren Empörung und Radikalisierung die Folge. Ein Menetekel waren die Massaker von Sétif, Guelma und Kherrata (Französisch-Algerien) im Mai 1945. Nationalistische Forderungen und Ausschreitungen beantworteten die französische Armee und Polizei mit der Tötung tausender, wenn nicht gar zehntausender Algerier. Neu gebildete Befreiungsbewegungen konnten auf die Fähigkeiten einheimischer Weltkriegsveteranen zählen, die nun gegen ihre ehemaligen Offiziere ins Feld zogen.

Im Gegenzug stiegen zwei antikoloniale Mächte zu globalen Führungsmächten auf: die USA und die Sowjetunion. Die vom Freiheitsgedanken geprägten USA bekannten sich zur Selbstregierung von abhängigen Gebieten, was auch wirtschaftliche Gründe hatte: Man wollte weltweit den Freihandel durchsetzen und die geschützten Märkte der europäischen Kolonialreiche aufbrechen. Die Sowjetunion sah in der antikolonialen Revolution eine wichtige Etappe auf dem Weg zur Weltrevolution.

In der vom amerikanischen Präsidenten Franklin D. Roosevelt und Winston Churchill am 14. August 1941 verkündeten Atlantik-Charta wurde »das Recht aller Völker, sich jene Regierungsform zu geben, unter der sie zu leben wünschen«⁷, beschworen. Die beiden Politiker verstanden das Bekenntnis zum Selbstbestimmungsrecht jedoch unterschiedlich: Roosevelt wollte ihm universale Geltung verschaffen, während es Churchill nicht auf die Kolonien anwenden wollte. Bei den kolonialen Völkern weckte die Atlantik-Charta immense Hoffnungen auf eine schnelle Unabhängigkeit.

Selbstregierung als Ziel der UN-Charta

Aus der alliierten Kriegscoalition der »Vereinten Nationen« ging die am 16. Juni 1945 in San Francisco gegründete Weltorganisation »Vereinte Nationen« (United Nations – UN) hervor. Angesichts der Katastrophe des Zweiten Weltkriegs standen die Wahrung des Weltfriedens und der Aufbau eines funktionierenden Systems kollektiver Sicherheit im Mit-

telpunkt. Wie wichtig dieses Ziel war, verdeutlichen der erste Satz der Präambel sowie die Kapitel V bis VIII der UN-Charta. Doch wurde die neue Weltorganisation auch vom Ziel der Selbstregierung abhängiger Gebiete bestimmt, worauf drei umfangreiche Kapitel (XI bis XIII) Bezug nehmen.

Bemerkenswert war, dass mit den Philippinen und Indien zwei Staaten als Gründungsmitglieder der UN eingeladen wurden, obwohl deren Unabhängigkeit erst angekündigt war (sie erfolgte 1946 beziehungsweise 1947). Damit wurde signalisiert, dass die UN keine Fortsetzung des europäisch dominierten Völkerbunds sein würden, sondern künftigen unabhängigen Nationen in Asien, Afrika und Ozeanien eine gleichberechtigte Mitwirkung in Aussicht stellten. Intellektuelle aus den jungen Nationen brachten sich bereits in den Gründerjahren in die UN ein. So hatte der philippinische General, Schriftsteller und Diplomat Carlos P. Romulo einen bedeutenden Anteil am Entwurf der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte von 1948. Er brachte es zum Präsidenten der Generalversammlung (1949/1950) und vier Mal zum Präsidenten des Sicherheitsrats.⁸

Den jungen Staaten boten die Vereinten Nationen Arbeits- und Aufstiegsmöglichkeiten. Gerade in den regionalen Wirtschaftskommissionen, Programmen und Sonderorganisationen konnten ihre Repräsentanten wertvolle Erfahrungen sammeln und aufsteigen. Außerdem leisteten die UN mit Ausbildungsprogrammen, Seminaren und Konferenzen einen wichtigen Beitrag bei der Herausbildung von »Funktionseliten«⁹. Die Sonderorganisationen bemühten sich in ihren jeweiligen Aufgabengebieten um eine Überwindung kolonialer Vorstellungen. So entwickelte die WHO neue Konzepte für ein Öffentliches Gesundheitswesen, die UNESCO betrieb die Aufarbeitung rassistisch geprägter Kulturvorstellungen.¹⁰

Progressive Stimmen propagierten im Jahr 1945 die Unterstellung aller nicht selbstregierten Gebiete unter ein zur Unabhängigkeit führendes UN-Treuhandsystem. Diesem Vorschlag widersetzten sich die Kolonialmächte entschieden. Denn ohne Kolonien befürchteten sie einen weiteren politischen und wirtschaftlichen Bedeutungsverlust.

Wie 1919 war ein Kompromiss die Folge. In Kapitel XI Artikel 73 UN-Charta wurden alle Mitgliedstaaten, die Gebiete ohne volle Selbstregierung verwalteten, auf den Grundsatz, wonach »die Interessen der Einwohner dieser Hoheitsgebiete Vorrang haben«, verpflichtet. Ferner wurden sie aufgefordert, »den politischen, wirtschaftlichen, sozialen und erzieherischen Fortschritt« zu gewährleisten und »die Selbstregierung zu entwickeln, die politischen Bestrebungen dieser Völker gebührend zu berücksichtigen und sie bei der fortschreitenden Entwicklung ihrer freien politischen Einrichtungen zu

unterstützen«. Dies war eine unmissverständliche Aufforderung zur Entkolonialisierung.

Doch galten Kolonien weiterhin völkerrechtlich als »innere Angelegenheiten« der Kolonialmächte. Weisungen konnten ihnen nicht erteilt werden. Die Generalversammlung gründete lediglich einen »Informationsausschuss«, der die Staaten dazu aufforderte, freiwillig Berichte über die Entwicklung abhängiger Gebiete einzureichen. Der Ausschuss konnte sich zu einzelnen Kolonien nicht äußern, sondern nur allgemeine Empfehlungen abgeben.

Nur für bestimmte Typen abhängiger Gebiete wurde mit Kapitel XII ein Treuhandsystem errichtet. Dem Treuhandrat, einem der sechs Hauptorgane der UN, sollten folgende Gebiete unterstellt werden:

- a) gegenwärtig bestehende Mandatsgebiete des Völkerbunds;
- b) Hoheitsgebiete, die infolge des Zweiten Weltkriegs von Feindstaaten abgetrennt werden;
- c) Hoheitsgebiete, die von den für ihre Verwaltung verantwortlichen Staaten freiwillig in das System einbezogen werden.

Die Völkerbundsmandate des Typs A wurden bis 1948 der Unabhängigkeit zugeführt. Alle B- und C-Mandate mit Ausnahme Südwestafrikas wurden dem Treuhandrat mittels entsprechender Abkommen unterstellt. Im Falle des japanischen Völkerbundsmandats über das Pazifikgebiet wurden die USA als Treuhänder eingesetzt. Die freiwillige Unterstellung von Kolonien unter das UN-Treuhandsystem blieb hingegen ein frommer Wunsch.

Bei den abzutrennenden Feindstaatengebieten wurde ausschließlich im Fall von Italienisch-Somaliland so verfahren. Die frühere Kolonialmacht Italien wurde im Jahr 1950 von den UN für zehn Jahre als Treuhänder eingesetzt.

In Bezug auf Italienisch-Libyen wurde zunächst ebenfalls eine UN-Treuhandverwaltung angestrebt, wofür sich Frankreich, Großbritannien, Italien und

Den jungen Staaten boten die Vereinten Nationen Arbeits- und Aufstiegsmöglichkeiten.

Die freiwillige Unterstellung von Kolonien unter das UN-Treuhandsystem blieb ein frommer Wunsch.

3 Jürgen Herzog, *Geschichte Tansanias*, Berlin-Ost 1986, S. 81.

4 Zitiert nach Franz Ansprenger, *Auflösung der Kolonialreiche*, in: dtv-Weltgeschichte des 20. Jahrhunderts, Bd. 13, München 1977, S. 33. Frankreich war nur bereit, einer kleinen Zahl französisierter Einheimischer volle Bürgerrechte zuzugestehen.

5 Ansprenger, a.a.O. (Anm. 4), S. 147–161.

6 David van Reybrouck, *Kongo. Eine Geschichte*, Berlin 2013, S. 222.

7 Zitiert nach Potsdamer Konferenz: Atlantik-Charta, 14. August 1941, http://potsdamer-konferenz.de/dokumente/atlantik_charta.php

8 Sunil Amrith/Glenda Sluga, *New Histories of the United Nations*, *Journal of World History*, 19. Jg., 3/2008, S. 251–274, hier S. 255.

9 Daniel Maul/Martin Rempe, *Wandel durch Integration. Afrikanische Dekolonisierung und Internationale Organisationen*, *Zeitgeschichte-online*, Dezember 2010, www.zeitgeschichte-online.de/thema/wandel-durch-integration

10 Amrith/Sluga, a.a.O. (Anm. 8), S. 258.

Von den abzutrennenden japanischen Gebieten wurden nur einige wenige dem UN-Treuhandssystem unterstellt, nicht jedoch Korea, Taiwan, die Kurilen oder Sachalin.

Dem Treuhandrat mussten jährliche Berichte über die Entwicklung der Treuhandgebiete übersandt werden, und er hatte das Recht, Erkundungsmissionen zu entsenden.

die Sowjetunion ins Spiel brachten. Nach jahrelangen Rivalitäten und Diskussionen setzte die Generalversammlung schließlich mit Resolution 289 (IV) vom 21. November 1949 einen Hohen Kommissar und einen aus Ausländern und Einheimischen zusammengesetzten »Rat der Zehn« ein, um das Land bis 1952 zur Unabhängigkeit zu führen und die Nationalversammlung bei der Ausarbeitung einer Verfassung zu unterstützen. Am 24. Dezember 1951 entließ der Hohe Kommissar Adrian Pelt (Niederlande) Libyen als föderal strukturiertes Königreich in die Unabhängigkeit.

Bezüglich Italienisch-Eritreas meldete Äthiopien Gebietsansprüche an. Auf Betreiben der USA und Großbritanniens, die ihrem Verbündeten entgegenkommen wollten, beschloss die UN-Generalversammlung mit Resolution 390 (V) vom 2. Dezember 1950, dass die britische Militärverwaltung bis zum 15. September 1952 zu beenden und das Gebiet mit Äthiopien zu föderieren sei. Eine eritreische Verfassungsversammlung erarbeitete eine entsprechende Verfassung aus. Ihr stimmten sowohl Kaiser Haile Selassie wie auch die UN-Generalversammlung zu, und der Anschluss Eritreas als autonome Provinz Äthiopiens trat mit Wirkung vom 15. September 1952 in Kraft. Den Eritreern war freilich keine Gelegenheit gegeben worden, über den Anschluss an Äthiopien oder die Unabhängigkeit zu entscheiden. Lange hielt die Lösung nicht: 1962 kassierte Kaiser Haile Selassie einseitig die Autonomie Eritreas. Daraufhin kam es zu einem jahrzehntelangen Bürgerkrieg mit eritreischen Befreiungsbewegungen. Schließlich entschieden sich die Eritreer 1993 in einem UN-überwachten Referendum mit 99,8 Prozent der Stimmen für die Loslösung und feierten am 27. April desselben Jahres die Unabhängigkeit.

Auch von den abzutrennenden japanischen Gebieten wurden nur einige wenige dem UN-Treuhandssystem unterstellt, nicht jedoch Korea, Taiwan, die Kurilen oder Sachalin.

Der gemäß Kapitel XIII UN-Charta eingerichtete Treuhandrat bestand ursprünglich je zur Hälfte aus Staaten, die abhängige Gebiete verwalteten, und aus Staaten, die keine solchen Gebiete verwalteten. Damit war keine antikoloniale Mehrheit gegeben. Im Unterschied zum Mandatssystem des Völkerbunds erlaubte das Treuhandsystem jedoch Eingriffsmöglichkeiten: Dem Treuhandrat mussten auf der Grundlage eines Fragebogens jährliche Berichte über die Entwicklung der Treuhandgebiete übersandt werden. Petitionen von Einwohnern der Treuhandgebiete konnten an ihn gerichtet werden, und er hatte das Recht, Erkundungsmissionen zu entsenden.

Gemäß Kapitel XII Artikel 82 und 83 konnten in einem Treuhandabkommen »strategische Zonen« bestimmt werden, die das ganze Gebiet oder einen

Teil davon umfassen. In diesem Fall nahm der Sicherheitsrat anstelle der Generalversammlung alle Aufgaben der UN wahr. Diese Bestimmung war auf die USA zugeschnitten, die sie dann auch in Bezug auf ihr Pazifik-Mandat anwendete.

Die erste Generalversammlung bekräftigte mit Resolution 9 (I) vom 9. Februar 1946, dass die in den Kapiteln XI bis XIII aufgestellten Entwicklungsziele in abhängigen Gebieten von den Mitgliedstaaten tatkräftig gefördert werden sollten.

Die Generalversammlung: Forum der Entkolonialisierung

Langsam, aber stetig nahm die Zahl afrikanischer und asiatischer Mitgliedstaaten in den UN zu. Nationen wie Ägypten, Indien und Indonesien machten sich zu Vorkämpfern der Entkolonialisierung. Wesentliche Motive waren die Solidarität mit den noch unfreien »Brudernationen« sowie die Stärkung des afrikanisch-asiatischen Lagers durch die Entstehung weiterer unabhängiger Staaten. Darüber hinaus war das Thema Entkolonialisierung für junge Nationen auch ein probates Mittel, um sich international zu profilieren.

Erste afro-asiatische Treffen mündeten 1955 in die »Konferenz von Bandung«, die großen Nachhall fand. Hier wurde der Begriff »Dritte Welt« geprägt. Vertreten waren 23 asiatische und sechs afrikanische Staaten. Vertreter von Befreiungsbewegungen, wie der algerische »Front de Libération Nationale« (FLN), wurden als Beobachter eingeladen. In ihren Resolutionen wurde das Bekenntnis der UN-Charta zum Selbstbestimmungsrecht in vollem Umfang unterstützt. Der afrikanisch-asiatische Block trat in der Folge in der Generalversammlung immer geschlossener und selbstbewusster auf.

Die Entkolonialisierungsbefürworter versuchten, Befreiungsbewegungen Gehör bei den UN zu verschaffen sowie Unruhen und Aufstände auf die Tagesordnung zu setzen. Zwar waren solche Vorkommnisse völkerrechtlich »innere Angelegenheiten« der Kolonialmacht, doch bot es sich an, die Generalversammlung etwa zur Frage von Menschenrechtsverletzungen einzuschalten. Strategie der Entkolonialisierungsbefürworter war auch, die weitergehenden Rechte der UN in Bezug auf die Treuhandgebiete auf alle abhängigen Gebiete auszudehnen. So suchte man, die Befugnisse des Informationsausschusses schrittweise zu stärken und aus freiwilligen Berichten eine verpflichtende Auskunftspflicht zu machen.

Zunächst sah es allerdings so aus, als säßen die Kolonialmächte am längeren Hebel. Im Sicherheitsrat genossen die beiden ständigen Mitglieder und Vetomächte Frankreich und Großbritannien großen Einfluss. Sie nutzten ihre privilegierte Stellung auch dazu, um andere Kolonialmächte abzuschirmen. In

der Generalversammlung strebten die gut vernetzten Kolonialmächte danach, eine Befassung mit kolonialen Fragen überhaupt zu verhindern beziehungsweise kolonialkritische Resolutionen abzumildern. Maßnahmen konnte die Generalversammlung nicht verhängen. Das Prinzip der Staatensouveränität schützte die Kolonialmächte wirksam. Resigniert meinte der indische Premierminister Jawaharlal Nehru im März 1958 zu einem Vertreter der algerischen FLN: »We have done all that we can (...) but (if) France won't budge ... what can we do?«¹¹

Der Kalte Krieg begünstigte die Entkolonialisierung. Denn sowohl die USA als auch die Sowjetunion suchten nach weiteren Verbündeten. Die USA waren grundsätzlich antikolonial eingestellt und stimmten nicht selten auch deshalb bei Abstimmungen gegen die Kolonialmächte, da sie fürchteten, dass sich die afrikanischen und asiatischen Staaten ansonsten der Sowjetunion zuwenden würden. Das bekannteste Beispiel war die Suez-Krise von 1956, als sich die USA in den UN unmissverständlich gegen Frankreich und Großbritannien positionierten und den beiden Kolonialmächten eine demütigende Niederlage bereiteten.

Das Abstimmungsverhalten der USA war allerdings zwiespältig, denn genauso kam es vor, dass Washington Rücksicht auf seine NATO-Partner nahm. In manchen Fällen akzeptierten sie die Argumentation der Kolonialmächte, dass eine überhastete Entkolonialisierung zur Destabilisierung führen könne. In besonderem Maß bemühten sich die Kolonialmächte um die Stimmen der lateinamerikanischen Staaten. Ihr Argument »kolonialer Verdienste« verlor jedoch rasch an Strahlkraft. Gegen Ende der fünfziger Jahre zeichnete sich ab, dass die lateinamerikanischen Staaten zunehmend mit dem afro-asiatischen Block stimmten.

Die Generalversammlung wurde zum öffentlichkeitswirksamen Forum der Kritik an den Kolonialmächten. Der Versuch der Kolonialmächte, dieses UN-Hauptorgan als einflusslose, politisierte »Schwatzbude« (talk shop)¹² herabzuwürdigen, griff zu kurz: Zunehmend gerieten sie in der öffentlichen Wahrnehmung in die Defensive. Durch Anwendung extrem repressiver Methoden bei der Niederschlagung antikolonialer Aufstände (etwa in Algerien, Kenia oder Zypern) trugen die Kolonialmächte selbst zur Untergrabung ihrer Position bei. Auch wenn die Generalversammlung keine Maßnahmen ergreifen konnte, so höhlten die dort ausgetragenen Diskussionen doch Zug um Zug die politische und moralische Legitimität der Kolonialmächte aus.

Ein Wendepunkt war das Jahr 1960: Nach dem Scheitern des Konzepts einer Communauté française wurden bis zum 28. November 14 französische Kolonien und Mandate in Afrika sowie der Belgische Kongo, Nigeria, Somalia und Zypern unabhängig. Damit hatte die Generalversammlung endgültig eine

antikoloniale Mehrheit. Nur 16 Tage später verabschiedete sie am 14. Dezember 1960 die berühmte Resolution 1514 (XV). Darin wurde unter anderem ausgeführt:

»1. Die Unterwerfung von Völkern unter fremde Unterjochung, Herrschaft und Ausbeutung stellt eine Verweigerung grundlegender Menschenrechte dar, steht im Widerspruch zur Charta der Vereinten Nationen und ist ein Hindernis für die Förderung des Friedens und der Zusammenarbeit in der Welt.

2. Alle Völker haben das Recht auf Selbstbestimmung; kraft dieses Rechts bestimmen sie frei ihren politischen Status und verfolgen frei ihre wirtschaftliche, soziale und kulturelle Entwicklung.

3. Unzulängliche politische, wirtschaftliche, soziale oder bildungsmäßige Vorbereitung darf niemals ein Vorwand für die Verzögerung der Unabhängigkeit sein.

4. Alle bewaffneten Aktionen oder Unterdrückungsmaßnahmen, gleich welcher Art, gegen abhängige Völker sind einzustellen, um diesen die Möglichkeit zu bieten, ihr Recht auf volle Unabhängigkeit friedlich und frei auszuüben; die Integrität ihres nationalen Territoriums ist zu achten.«

Bemerkenswerterweise hatten die Kolonialmächte kaum noch Widerstand geleistet. Die Resolution 1514 (XV) wurde mit 89 Ja-Stimmen, keiner Nein-Stimme und neun Enthaltungen angenommen. Hierzu trug auch bei, dass der afro-asiatische Block geschickt taktiert hatte und zusätzlich zu dem radikaleren sowjetischen Resolutionsentwurf einen moderateren eigenen Entwurf eingereicht hatte, der mehrheitsfähig war.

Der Völkerrechtler Eckart Klein kommt zu dem Ergebnis, dass das Selbstbestimmungsrecht für abhängige Gebiete durch die kontinuierliche Arbeit im Rahmen der UN »von einem bloß politischen Prinzip zu einem zwingenden Völkerrechtssatz wurde«¹³. Die Beendigung von Abhängigkeit kann gemäß Resolution 1541 (XV) vom 15. Dezember 1960 auf dreierlei Weise erfolgen: 1. volle Unabhängigkeit, 2. freiwillige Assoziation mit einem unabhängigen Staat,

Der Kalte Krieg begünstigte die Entkolonialisierung. Denn sowohl die USA als auch die Sowjetunion suchten nach weiteren Verbündeten.

Die Generalversammlung wurde zum öffentlichkeitswirksamen Forum der Kritik an den Kolonialmächten.

¹¹ Zitiert nach Massimiliano Trentin/Matteo Gerlini (Eds.), *The Middle East and the Cold War. Beyond Security and Development*, Newcastle-upon-Tyne 2012, S. 23.

¹² Carol Anderson, *International Conscience, the Cold War and Apartheid: The NAACP's Alliance with the Reverend Michael Scott for South West Africa's Liberation, 1946-1951*, *Journal of World History*, 19. Jg., 3/2008, S. 297–325, hier S. 309.

¹³ Eckart Klein, *Die Vereinten Nationen und die Entwicklung des Völkerrechts*, in: Helmut Volger (Hrsg.), *Grundlagen und Strukturen der Vereinten Nationen*, München 2007, S. 21–66, hier S. 43.

Die Zukunft des Treuhandrats

Auch wenn sein Sitzungssaal verwaist ist: Der seit 1995 suspendierte Treuhandrat ist weiterhin ein Hauptorgan der UN. Im Jahr 2013 wurde Alexis Lamek (Frankreich) zu seinem Präsidenten gewählt.

In den neunziger Jahren wurden neue Aufgaben für das Gremium diskutiert, etwa die vorübergehende Verwaltung ›gescheiterter Staaten‹. Doch setzte im Jahr 1999 im Fall Kosovos der Generalsekretär im Auftrag des Sicherheitsrats eine UN-Übergangsverwaltung mit exekutiven Befugnissen ein. Auch in Bezug auf Osttimor – ein verspäteter Entkolonialisierungsfall – kam das Treuhandsystem nicht zur Anwendung. Die von 1999 bis 2002 amtierende UN-Übergangsverwaltung mit exekutiven Befugnissen wurde vom Sicherheitsrat eingesetzt und war diesem verantwortlich. Allgemein herrschte die Ansicht vor, dass das UN-Treuhandsystem für abhängige Gebiete konzipiert und daher für ›gescheiterte Staaten‹ ungeeignet sei. Zudem sieht es vor, bestimmte Nationen als Treuhänder einzusetzen, nicht die UN als Gesamtorganisation, was heute bevorzugt wird.*

UN-Generalsekretär Kofi Annan schlug 2005 in seinem Reformbericht ›In größerer Freiheit‹ (UN-Dok. A/59/2005) die Abschaffung des Treuhandrats vor. Doch wurde dieser Vorschlag bis heute nicht umgesetzt. Hierfür wäre eine Änderung der UN-Charta notwendig, die nur mit einer Zweidrittelmehrheit der Generalversammlung, unter Zustimmung aller fünf ständigen Sicherheitsratsmitglieder, erfolgen kann. Es fehlt der politische Wille, diese Frage anzugehen. Die Abschaffung des Treuhandrats dürfte also erst in Zusammenhang mit einer weitreichenden UN-Reform angegangen werden.

* Hierzu Hans Fabian Kiderlen, Von Triest nach Osttimor. Der völkerrechtliche Rahmen für die Verwaltung von Krisengebieten durch die Vereinten Nationen, Berlin/Heidelberg 2008.

Seit der Unabhängigkeit der Palau-Inseln im Pazifik am 1. Oktober 1994 gibt es kein UN-Treuhandgebiet mehr.

3. gleichberechtigte Integration in einen unabhängigen Staat. So haben sich die Bürger von Guadeloupe, Martinique, Französisch-Guayana, Réunion und Mayotte in freien Abstimmungen für die gleichberechtigte Integration in Frankreich entschieden und volle politische Rechte erhalten. Die französischen Übersee-Departements gelten daher nicht mehr als abhängige Gebiete.

Unklar blieb, ob nun der Einsatz von Gewalt gegen eine Kolonialmacht gerechtfertigt war. Indien bezog sich im Dezember 1961 auf Resolution 1514 (XV) bei seinem militärischen Einmarsch in Portugiesisch-Indien (Goa, Diu und Damão) und der anschließenden Annektierung des Gebiets. Eine Resolution des Sicherheitsrats, die Indiens Vorgehen verurteilte und es zum Truppenrückzug aufforderte, erhielt sieben Ja-Stimmen (darunter USA, Frankreich, Großbritannien) und vier Nein-Stimmen (Ägypten, Ceylon, Liberia, Sowjetunion), wurde aber durch das Veto der Sowjetunion verhindert.¹⁴

Erst in ihrer Resolution 3070 (XXVIII) zum Selbstbestimmungsrecht vom 30. November 1973 bestätigte die Generalversammlung explizit ›die Le-

gitimität des Kampfes der Völker für die Befreiung von kolonialer und Fremdherrschaft und ausländischer Unterjochung mit allen verfügbaren Mitteln, einschließlich des bewaffneten Kampfes‹. Ein Jahr später nahm sie bei der Definition des Aggressionsverbots den bewaffneten Befreiungskampf aus (Resolution 3314 [XXIX] vom 14. Dezember 1974). Die westlichen Staaten hatten beiden Resolutionen nicht zugestimmt. Da die Legitimität des bewaffneten Befreiungskampfs durch weitere Resolutionen der Generalversammlung bestätigt wurde, dürfte er heute als Völkergewohnheitsrecht anzusehen sein.¹⁵

Am 27. November 1961 schuf die Generalversammlung mit Resolution 1654 (XVI) den für die Umsetzung der Resolution 1514 (XV) verantwortlichen ›Sonderausschuss für Entkolonialisierung‹ (aufgrund der Zahl der Mitgliedstaaten auch ›Ausschuss der 17‹, nach seiner Erweiterung 1962 ›Ausschuss der 24‹ genannt). Er hatte in Bezug auf Kolonialgebiete praktisch die gleichen Befugnisse wie der Treuhandrat gegenüber den Treuhandgebieten.¹⁶ Staaten, die keine abhängigen Gebiete verwalteten, waren im Ausschuss in der Mehrheit. Damit gerieten die Kolonialmächte unter erheblichen Druck, Fortschritte bei der Hinführung zur Selbstregierung nachzuweisen.

Um die Entkolonialisierung zu beschleunigen, wurde 1961 in der Generalversammlung diskutiert, ein verbindliches Enddatum zu beschließen. Die Sowjetunion plädierte für einen kurzfristigen Termin bis Ende 1962, Nigeria und Liberia nannten in einem Resolutionsentwurf den 1. Dezember 1970. Doch setzte sich schließlich die Ansicht durch, dass die Verhältnisse in den abhängigen Gebieten zu unterschiedlich seien, um ein einheitliches Enddatum festzusetzen. Außerdem kommt gemäß Selbstbestimmungsrecht ja den Bevölkerungen die freie Entscheidung über ihr politisches Schicksal zu.¹⁷ So haben die Einwohner des britischen Überseegebiets Gibraltar immer wieder mit großer Mehrheit für den Verbleib unter britischer Souveränität gestimmt.

In Bezug auf die Treuhandgebiete forderte Resolution 1514 (XV) sofortiges Handeln. Zwischen 1960 und 1964 wurden sieben Treuhandgebiete in die Unabhängigkeit entlassen. Es verblieben nur noch diverse Inseln. Seit der Unabhängigkeit der Palau-Inseln im Pazifik am 1. Oktober 1994 gibt es kein UN-Treuhandgebiet mehr. Die Tätigkeit des – seit 1975 nur noch aus den fünf ständigen Sicherheitsratsmitgliedern zusammengesetzten – Treuhandrats wurde daraufhin ausgesetzt.

Ebenso rasch wie die wenigen Treuhandgebiete erreichten auch die restlichen abhängigen Gebiete ihre Unabhängigkeit. Nein-Stimmen bei Resolutionen der Generalversammlung zu Kolonialfragen waren nun die Ausnahme. Der ›Ausschuss der 24‹ saß den Kolonialmächten im Nacken und traktierte sie mit Anfragen, Erkundungsmissionen und Empfehlungen.

Nach Frankreich lenkte auch Großbritannien ein und gewährte seinen afrikanischen Besitzungen sowie Kuwait und Aden in den sechziger Jahren die Unabhängigkeit. Anfang der siebziger Jahre folgten die Protektorate am Persischen Golf.

Als einzige Kolonialmacht leistete Portugal grundsätzlichen Widerstand. Es verweigerte Auskünfte, ließ keine UN-Vertreter vor Ort zu und bekämpfte Befreiungsbewegungen entgegen Resolution 1514 (XV) mit Polizei- und Militärgewalt. Lissabon argumentierte, dass die Kolonien inzwischen zu gleichberechtigten ›Überseeprovinzen‹ aufgewertet worden seien. Doch besaßen in Angola, Kap Verde, Mosambik, Portugiesisch-Guinea, Portugiesisch-Timor, Macau sowie São Tomé und Príncipe nur wenige Einheimische volle Bürgerrechte, und den Bevölkerungen wurde keine Gelegenheit gegeben, ihren politischen Willen frei zu äußern. Für eine von UN-Mitgliedstaaten angestrebte Verhängung von Zwangsmaßnahmen gegen Portugal im Sicherheitsrat fand sich aber keine Mehrheit – westliche Staaten hielten sich hier in punkto Entkolonialisierung weiterhin bedeckt. Erst der Sturz des portugiesischen Diktators im April 1974 und die sich anschließende Demokratisierung führten zur Entlassung fast aller Kolonien in die Unabhängigkeit.

Von umstrittenen Sonderfällen (Südwestafrika/Namibia, Südrhodesien, Osttimor, Westsahara), einigen Handelsstützpunkten (Hongkong, Macao) sowie verstreuten Inseln abgesehen, war die Entkolonialisierung damit Mitte der siebziger Jahre weitgehend beendet. Hatte es 1960 noch 64 abhängige Gebiete gegeben, so ist der ›Ausschuss der 24‹ heute nur noch für 17 Territorien verantwortlich. Überwiegend handelt es sich um kleine Inseln im Atlantik, in der Karibik und im Pazifik. Das bedeutendste noch nicht entkolonisierte Gebiet ist die ehemals spanische Westsahara.

Der Sonderausschuss für Entkolonialisierung der Generalversammlung trägt heute die Bezeichnung Sonderausschuss für besondere politische Fragen und Entkolonialisierung (auch Vierter Ausschuss genannt) und beschäftigt sich mit weiteren Themen wie Friedenssicherung, palästinensischen Flüchtlingen und Information der Öffentlichkeit (Ende von Teil 1, Fortsetzung folgt).

14 Keesing's Contemporary Archives, 8. Jg., 1962, März, India, Portugal, Indian, S. 18659.

15 Gregor Schirmer, Befreiungskampf oder Terrorismus? Widerstand gegen eine fremde Besatzungsmacht ist völkerrechtlich grundsätzlich zulässig, Vortrag, Berlin, 12. März 2005.

16 Der nicht mehr benötigte Informationsausschuss wurde im Dezember 1962 aufgelöst.

17 Walter Schümperli, Die Vereinten Nationen und die Dekolonisation, Bern 1970, S. 91–94.

Nichtselbstständige Gebiete (Stand: 2015)

Gebiet	Verwaltungsmacht	Quadratmeter (in Tsd.)	Einwohner
a) Afrika			
Westsahara	–	2266	531 000
b) Atlantik und Karibik			
Anguilla	Großbritannien	96	15 500
Bermuda	Großbritannien	57	62 000
Britische Jungferninseln	Großbritannien	153	28 103
Kaimaninseln	Großbritannien	264	55 500
Falkland-Inseln (Malvinen)	Großbritannien	12	2500
Montserrat	Großbritannien	103	5000
St. Helena	Großbritannien	310	5 396
Turks- und Caicosinseln	Großbritannien	948	31 458
Amerikanische Jungferninseln	USA	352	106 405
c) Europa			
Gibraltar	Großbritannien	6	29 752
d) Pazifik			
Amerikanisch-Samoa	USA	200	55 519
Französisch-Polynesien	Frankreich	4000	271 000
Guam	USA	540	159 358
Neukaledonien	Frankreich	18 575	252 000
Pitcairn	Großbritannien	36	50
Tokelau	Neuseeland	12	1411

Quelle: The United Nations and Decolonization: Non-Self-Governing Territories, www.un.org/en/decolonization/nonselvgovterritories.shtml

Mehr Engagement in den Vereinten Nationen!

Tom Koenigs



Tom Koenigs, MdB, geb. 1944, ist Sprecher für Menschenrechtspolitik der Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen. Zuvor war er in verschiedenen Posten für die Vereinten Nationen tätig, zuletzt als Leiter der UN-Mission in Afghanistan (UNAMA).

Die Bundesrepublik ist einer der größten Beitragszahler, aber weder politisch noch personell in den Vereinten Nationen besonders aktiv. Das muss sich ändern, wenn wir das Potenzial der Weltgemeinschaft nutzen wollen. Die UN sind das einzige wirklich globale Forum, das wir haben. Keine Institution genießt weltweit mehr Legitimität. Die Akzeptanz rührt von der internationalen Gültigkeit ihrer Prinzipien her. Gerade in krisenhaften Zeiten sollten wir uns daran erinnern. Für eine deutsche Politik, die sich über die nationalen Grenzen hinweg konsequent an den Menschenrechten ausrichtet, sind die Vereinten Nationen unverzichtbar.

Der Bedarf zu Reform und Weiterentwicklung der Vereinten Nationen ist 70 Jahre nach ihrer Gründung unbestritten. Statt die UN über die G7, G8 oder G20 weiträumig zu umgehen, sollten sich Deutschland und die EU mit aller Kraft für notwendige Verbesserungen einsetzen. Globale Ungerechtigkeiten, widerstreitende Interessen und politische Spannungen machen sich auch und gerade innerhalb der UN-Strukturen bemerkbar. Nicht nur der Mangel an politischem Willen auf Seiten der Mitglieder, sondern auch die prekäre Finanzausstattung und die Schwerfälligkeit bürokratischer Strukturen beeinträchtigen die Handlungsfähigkeit der UN. Es liegt an den Mitgliedstaaten, dies zu ändern.

Die Schwellenländer sind zu schwach repräsentiert, vor allem im Sicherheitsrat. Es fehlen Brasilien, Indien, Japan und zwei afrikanische Staaten als ständige Mitglieder. Europa dagegen ist präsent. Ziel der Bundesregierung muss es sein, dass die EU unter Einbeziehung Frankreichs, Großbritanniens und der europäischen nichtständigen Mitglieder so einheitlich auftritt, dass alle 28 Staaten vertreten sind. In einem erweiterten Sicherheitsrat müssen neben der Einstimmigkeit weitere Verfahren zur Einigung geschaffen werden. Frankreich hat einen Vetoverzicht bei Völkermord und Massenverbrechen vorgeschlagen. Das könnte helfen, der Schutzverantwortung besser nachzukommen.

Neben dem Schutz der Menschenrechte zählt das Verhindern von Kriegen zu den wichtigsten Aufgaben von Sicherheitsrat und UN. Häufig sind die Vereinten Nationen der einzige Akteur, der gewaltsame Konflikte beenden kann. Friedensmissionen brauchen dafür ein klares und umsetzbares Mandat. Der deutsche Beitrag dafür ist vor allem personell beschämend gering. Bei der Entsendung von Polizisten und Soldaten liegen wir im internationalen Vergleich auf Rang 57. Gerade in den Bereichen Logistik, Aufklärung und medizinische Versorgung sind unsere Kompetenzen gefragt. Aber nicht nur quantitativ sollten wir aufstocken. Initiativen zur Verbesserung der Qualität helfen, Missionen der

Vereinten Nationen effektiver zu machen, vor allem im zivilen Bereich.

Darüber hinaus geht es dieses Jahr besonders um Klimaschutz und nachhaltige Entwicklung. Die Umsetzung der Post-2015-Agenda wird eine noch engere Zusammenarbeit zwischen verschiedenen Arbeitsgebieten, Ländern und Regionen erfordern. Die verzweigten Strukturen der UN sind darauf kaum vorbereitet. Wir müssen uns intensiver mit der Reform des Entwicklungssystems befassen, um aktuelle Anforderungen bei Armutsreduzierung, humanitärer Hilfe und Menschenrechtsschutz angehen zu können. Eine bessere Finanzierung der Fachorganisationen mit nicht zweckgebundenen Mitteln ist dafür unerlässlich.

Gute UN-Politik wird nicht nur innerhalb der Vereinten Nationen gemacht. Mit inkohärentem Handeln widerspricht die Bundesregierung oft an einer Stelle den Zielen, die sie an anderer Stelle unterschrieben hat. Der Export von subventionierten Agrarprodukten aus der EU passt nicht zu dem Ziel, die Ernährungssicherheit in den Empfängerländern zu erhöhen. Die deutsche Rolle auf dem internationalen Markt für Rüstungsgüter erschwert die Vermeidung bewaffneter Konflikte. Durch eine Politik, die sich an den Menschenrechten ausrichtet und deren Instrumente stimmig ineinander greifen, werden solche Widersprüche aufgelöst.

Kohärenz ist das Stichwort. Die Aktivitäten der unterschiedlichen Ministerien müssen besser aufeinander abgestimmt werden. Das wäre Arbeit genug für einen eigenen Staatsminister UN im Auswärtigen Amt. Kohärenz bedeutet auch, UN-Konventionen sorgfältig umzusetzen und Empfehlungen aus den internationalen Staatenüberprüfungsverfahren ernst zu nehmen. Wenn Gremien der UN an der Umsetzung von Menschenrechtsstandards in Deutschland Kritik üben – etwa im Fall des ›racial profiling‹ oder der Diskriminierung von Menschen mit Behinderungen – sollten wir diese offen aufnehmen und politisch diskutieren.

Den 70. Geburtstag sollte Deutschland zum Anlass nehmen, das Engagement in den UN zu erhöhen. Die Vereinten Nationen sind die Organisation des Wunsches der Weltgemeinschaft auf Frieden und Gerechtigkeit. Eine andere haben wir nicht. Sie zu stärken, ist unsere Aufgabe. Mit mehr deutschem Engagement sollte auch eine politische Aufwertung der UN einhergehen. Bundeskanzlerin Merkel blieb in diesem Jahr wieder nicht bis zur Generaldebatte der Generalversammlung. Eine jährliche Regierungserklärung zur deutschen UN-Politik und eine Debatte im Bundestag fehlen ebenfalls. Diese Realität spiegelt nicht die Bedeutung wider, die die UN für die deutsche Politik haben.

70 Jahre Vereinte Nationen

Der Beitrag der UN zur Fortentwicklung des Völkerrechts

Miguel de Serpa Soares*

Die enorm große Bandbreite ihrer Tätigkeiten, die nahezu jeden Aspekt der internationalen Beziehungen erfasst, ermöglichte es den Vereinten Nationen in den zurückliegenden 70 Jahren, einen entscheidenden Beitrag zur Fortentwicklung des Völkerrechts zu leisten. Im nachstehenden Beitrag werden die dafür verantwortlichen Organe und deren Prozesse skizziert.

Einführung

Im Allgemeinen sind sich die Völkerrechtler einig, dass die internationale Rechtsordnung dezentralisiert ist. Ferner ist unstrittig, dass es im Völkerrecht kein Organ gibt, das dieselben Funktionen ausübt wie die Legislative im Bereich einer nationalen Rechtsordnung.¹ Staaten schaffen völkerrechtliche Normen entweder implizit durch die Herausbildung von Völkergewohnheitsrecht oder durch den Abschluss bi- oder multilateraler völkerrechtlicher Verträge. Die Entstehung von Völkerrecht ist ein komplexer Vorgang. Welche konkreten Beiträge Völkerrechtssubjekte, die nicht Staaten sind – etwa internationale Organisationen –, dazu leisten, lässt sich nicht ohne Weiteres feststellen.

Internationale Organisationen sind an ihre Mandate gebunden und wurden von Staaten erschaffen, um diese Mandate zu erfüllen.² Die Vereinten Nationen sind eine internationale Organisation, deren Mandat nahezu alle Bereiche der internationalen Beziehungen erfasst. Ein Blick auf die Agenda der UN-Generalversammlung reicht, um einen Eindruck von der außergewöhnlichen Vielfalt der Themen zu bekommen. Die Tagesordnung der 70. Tagung umfasst beispielsweise 170 Einzelthemen. Diese thematische Bandbreite macht die Generalversammlung zu einem paradigmatischen Forum für gemeinsames Handeln der Staatengemeinschaft – jedes Mitglied kann dort zu jedem Thema das Wort ergreifen, jedes Mitglied hat eine Stimme und die Generalversammlung kann »jede Frage und jede Angelegenheit« innerhalb des Anwendungsbereichs der UN-Charta debattieren.³

Die Arbeit der Vereinten Nationen beruht auf drei einander verstärkenden Säulen: 1. Frieden und Sicherheit, 2. Entwicklung und 3. Menschenrechte.⁴ Darüber hinaus hat der Internationale Gerichtshof (IGH) in einem Gutachten festgestellt, dass die Organisation eine für ihre Aktivitäten unabdingbare Völkerrechtspersönlichkeit besitzt, die in bestimmten Bereichen unabhängig von der Rechtspersönlich-

keit der Mitgliedstaaten ist.⁵ Die Organisation verfügt über Organe und hat besondere Aufgaben. Sie kann ihren Mitgliedern bindende Verpflichtungen auferlegen, internationale Forderungen geltend machen und völkerrechtliche Verträge abschließen.

Auch wenn die Staaten sozusagen die Legislative des Völkerrechtssystems sind, waren die Vereinten Nationen in den 70 Jahren ihres Bestehens nicht nur ein Forum für gemeinsames Handeln, sondern auch eine unabhängige Instanz, die maßgeblich zur Entwicklung und Konsolidierung völkerrechtlicher Normen beigetragen hat.

Daher soll im Folgenden der Beitrag der Vereinten Nationen für die Entwicklung des Völkerrechts in einigen wichtigen Bereichen skizziert werden. Dazu gehören: erstens die Rolle der Organisation als Forum für gemeinsames Handeln, zweitens die Rechtsetzung durch die Organe und Institutionen der UN und drittens der Beitrag, den die Gutachten der Rechtsabteilung des UN-Sekretariats leisten.

Forum für gemeinsames Handeln

Nach Artikel 4 Absatz 1 UN-Charta können alle »friedliebenden« Staaten Mitglied der Vereinten Nationen werden, wenn sie bereit sind, die Verpflichtungen der Charta zu übernehmen. Die Mitgliedschaft in den UN und die Mitarbeit in ihren Gremien und Foren ist für viele Mitgliedstaaten, insbeson-



Miguel de Serpa Soares, geb. 1967, aus Portugal ist seit 2013 UN-Untergeneralsekretär für Rechtsangelegenheiten und Rechtsberater der Vereinten Nationen.

* Der Autor dankt seinem Mitarbeiter Matthew Hoisington für die Hilfe bei der Erstellung dieses Beitrags.

1 Georges Abi-Saab, *Cours général de droit international public*, Recueil des Cours de l'Académie de La Haye, 207. Jg., 1987, S. 9ff., insb. S. 127; Patrick Daillier/Mathias Forteau/Allain Pellet, *Droit international public*, 8. Aufl., Paris 2009, S. 102.

2 Nach einem Gutachten des Internationalen Gerichtshofs haben internationale Organisationen, im Gegensatz zu Staaten, keine Kompetenz-Kompetenz. Vielmehr sind sie durch ihre Spezialisierung geprägt. Dies bedeutet, dass sie von Staaten eingesetzt werden, die sie mit Befugnissen ausstatten, deren Grenzen eine Funktion des gemeinsamen Interesses darstellt, siehe *Legality of the Use by a State of Nuclear Weapons in Armed Conflict*, Advisory Opinion, ICJ Reports, 1996, S. 66ff., insbesondere S. 78, Abs. 25.

3 Charta der Vereinten Nationen, Artikel 10.

4 Vgl. UN-Dok. A/RES/60/1 v. 16.9.2005, Abs. 9.

5 *Reparations for Injuries Suffered in the Service of the United Nations*, Advisory Opinion: ICJ Reports 1949, S. 179.

dere kleine mit begrenzten Mitteln oder Möglichkeiten, der Schwerpunkt ihrer Außenpolitik.

Dieses gemeinsame Handeln kann viele Formen annehmen. Im Bereich der Fortentwicklung des Völkerrechts ist die Hauptform der Abschluss multilateraler Verträge. Die Anzahl der multilateralen Verträge, die unter der Ägide der Vereinten Nationen abgeschlossen wurden, ist exponentiell gewachsen. Waren im Jahr 1977 nur etwa 80 multilaterale Verträge beim UN-Generalsekretär hinterlegt, sind es heute über 560. Inhaltlich decken diese Verträge nahezu jedes Betätigungsfeld der Organisation ab. Die Bereiche, die geregelt werden, sind mittlerweile so spezifisch geworden, dass die Verhandlungsführer immer häufiger Sachverständige sind. Schließlich spielen nichtstaatliche Organisationen bei Vertragsverhandlungen eine immer größere Rolle.

Nach Artikel 102 UN-Charta muss jeder völkerrechtliche Vertrag und jedes internationale Abkommen, das zwischen Mitgliedstaaten geschlossen wird, beim UN-Sekretariat hinterlegt und von diesem veröffentlicht werden. Dies hat eine neue Ära des Völkervertragsrechts eingeläutet. Mit über 2600 Bänden ist die offizielle Vertragssammlung der Vereinten Nationen, die ›United Nations Treaty Series – UNTS‹, das Referenzinstrument schlechthin.⁶

Aufgrund einer in der Geschichte beispiellosen Bereitschaft der Staaten, auch hochkomplexe Fragestellungen auf der internationalen Ebene zu regeln, ist die von völkerrechtlichen Verträgen geschaffene internationale Regelarchitektur komplizierter geworden. So variieren heutzutage die Abkommen in ihrer Form, um besser auf die Herausforderungen unseres globalisierten Zeitalters reagieren zu können. Diesbezüglich kann der Trend ausgemacht werden, Rahmenabkommen mit Zusatzprotokollen (beispielsweise im Klimaschutz) oder Anhängen abzuschließen.

Zudem werden Vertragsstaatenkonferenzen oder Sekretariate geschaffen, die Verträge aushandeln, abschließen oder umsetzen. Dies erfordert eine engere Koordinierung, um eine effiziente Arbeitsteilung zwischen jenen Organen zu gewährleisten, die für die Umsetzung der Verträge verantwortlich sind, und dem Generalsekretär als Depositar.

Rechtsetzung durch UN-Organe und -Institutionen

Die UN wirken auch an einer Rechtsetzung durch ihre verschiedenen Haupt- und Unterorgane mit. Artikel 13 Absatz 1 a) UN-Charta fordert die Generalversammlung auf, Untersuchungen zu veranlassen und Empfehlungen abzugeben, um »die fortschreitende Entwicklung des Völkerrechts sowie seine Kodifizierung zu begünstigen«. Durch die Umsetzung dieses Artikels hat die Generalversammlung Völkerrechtssetzung »am Fließband« betrieben. Die Schaffung neuen Völkerrechts beginnt mit der Völker-

rechtskommission der Vereinten Nationen (International Law Commission – ILC), die geeignete Themen aussucht und Vertragsentwürfe erarbeitet. Deren Vorschläge gehen an den 6. Hauptausschuss, den Rechtsausschuss der Generalversammlung, und wieder ins Plenum der Generalversammlung zurück. Dort werden die Vertragsentwürfe von den Mitgliedstaaten weiter erörtert, bevor sie zur Zeichnung oder Ratifizierung aufgelegt werden.

Über dieses formale Verfahren hinaus haben Generalversammlung und Sicherheitsrat durch ihre formellen und informellen Beratungen und Debatten großen Einfluss auf die Fortentwicklung des Völkerrechts. Schließlich hat der IGH, auch wenn er über kein formelles Legislativmandat verfügt, durch seine Entscheidungen in streitigen Verfahren und durch seine Rechtsgutachten zur Weiterentwicklung des Völkerrechts beigetragen.

Bei der Umsetzung von Artikel 13 Absatz 1 a) UN-Charta ist die maßgebliche Überlegung, die dem doppelten Konzept einer ›fortschreitenden Entwicklung‹ und einer ›Kodifizierung‹ des Völkerrechts zugrunde liegt, die Überzeugung, dass niedergeschriebenes Völkerrecht die Unklarheiten von Völkergewohnheitsrecht beseitigen kann. Dies kann entweder durch das Schließen von Lücken im geltenden Recht oder durch die Ausgestaltung abstrakter Rechtsgrundsätze geschehen, bei deren praktischer Anwendung noch Unsicherheiten bestehen.

Völkerrechtskommission

Die Praxis der ILC über die letzten 67 Jahre führt vor Augen, dass eine strikte Abgrenzung zwischen der Kodifizierung niedergeschriebenen Völkerrechts (*lex lata*) und der fortschreitenden Entwicklung des Völkerrechts (*lex ferenda*) nicht immer möglich war. Grund dafür ist, dass es größtenteils Ansichtssache ist, in welchem ›Modus‹ die Völkerrechtskommission bei der Erwägung einer bestimmten Rechtsmaterie gerade arbeitet. Stattdessen hat sich in der ILC die Ansicht durchgesetzt, dass beide Arbeitsweisen ein einheitliches, verbundenes Konzept⁷ bilden, demzufolge Völkerrecht fortlaufend gesetzt wird und von der Kodifizierung etablierten Völkerrechts bis zur Weiterentwicklung anderer Aspekte reicht.

Das Doppelkonzept der fortschreitenden Entwicklung und der Kodifizierung hat den intellektuellen Rahmen gegenwärtiger Völkerrechtssetzung klärend geprägt. Die ILC hat den Schwerpunkt ihrer Arbeit auf die Klärung und Konkretisierung der Völkerrechtsquellen und ihre Anwendung auf das Verhältnis der Völkerrechtssubjekte gelegt. Darüber hinaus hat sie Studien erstellt, die dazu beigetragen haben, die Entwicklungen des Verhältnisses von Individuen im Völkerrecht, die Anwendbarkeit des Völkerrechts in bestimmten internationalen Bereichen und Fragen internationaler Streitbeilegung aufzuzeigen. Beispielhaft sei hier die Arbeit der Völkerrechtskommission

Waren im Jahr 1977 nur etwa 80 multilaterale Verträge beim UN-Generalsekretär hinterlegt, sind es heute über 560.

Aufgrund einer beispiellosen Bereitschaft der Staaten, auch hochkomplexe Fragestellungen auf der internationalen Ebene zu regeln, ist die internationale Regelarchitektur komplizierter geworden.

zur Staatenverantwortlichkeit und zur Verantwortlichkeit internationaler Organisationen genannt.

Generalversammlung

Das umfassende Mandat der Generalversammlung ermöglicht es ihr, ein weites Feld von Aktivitäten und Themen zu diskutieren. Viele Debatten haben eine Fortentwicklung des Völkerrechts begleitet oder sogar vorangetrieben.

Einen eher indirekten Beitrag leistet die Generalversammlung, indem sie entweder allgemeine Richtlinien zum Verfahren der Völkerrechtssetzung erlässt oder durch die Schaffung von Unterorganen oder Prozessen Methoden ermöglicht, die rechtlichen Aspekte bestimmter Sachthemen zu ergründen.⁸ Auch wenn sie nicht rechtlich bindend sind, haben einige Resolutionen, insbesondere jene, die in Form feierlicher Grundsatzverkündungen verabschiedet wurden, das Völkerrecht normativ mitgeprägt.

Besonders hervorzuheben ist hier die ›Erklärung über völkerrechtliche Grundsätze für freundschaftliche Beziehungen und Zusammenarbeit zwischen den Staaten‹,⁹ die mehrere grundlegende völkerrechtliche Grundsätze enthält.

Von den Themen, die die Generalversammlung in den vergangenen 70 Jahren behandelt hat, war der Bereich Menschenrechte besonders ergiebig für die Völkerrechtssetzung.¹⁰ In diesem Bereich wurden einige Erklärungen und Dokumente angenommen, die später den Ausgangspunkt für die Aushandlung der maßgeblichen multilateralen Menschenrechtsverträge bildeten. Das wichtigste Dokument ist hier die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte von 1948.¹¹ Sie bildete die Grundlage für die beiden Menschenrechtspakte von 1966¹² und vieler weiterer Menschenrechtsinstrumente.

Durch ihre Verhandlungen und Beschlüsse hat die Generalversammlung entscheidende Beiträge geleistet, unter anderem in den Bereichen Friedenssicherung,¹³ Schutzverantwortung,¹⁴ nationale Souveränität und Nichteinmischung,¹⁵ Abrüstung,¹⁶ friedliche Streitbeilegung,¹⁷ Rechtsstaatlichkeit auf nationaler und internationaler Ebene,¹⁸ Recht auf Selbstbestimmung,¹⁹ Schutz der Zivilbevölkerung im bewaffneten Konflikt,²⁰ Flüchtlinge und Vertriebene,²¹ humanitäre Hilfe,²² Völkerstrafrecht²³ und Umweltschutz.²⁴

Sicherheitsrat

Auch wenn der Sicherheitsrat im Vergleich zur Generalversammlung ein enger gefasstes Mandat hat, hat er doch die Befugnis, völkerrechtlich bindende Entscheidungen zu treffen. In der Praxis reichten solche Maßnahmen von zielgerichteten Sanktionen gegen Terroristen bis zur Durchführung friedenserhaltender Einsätze und der Schaffung internationaler Straftribunale. Er hat seine Befugnis oftmals benutzt, um völkerrechtlich relevantes Fehlverhalten von Staaten und von nichtstaatlichen Akteuren zu

ahnden und hat damit teilweise die Vollstreckungslücke, die unser dezentralisiertes Völkerrechtssystem charakterisiert, geschlossen.

Die ersten Fälle betrafen Süd-Rhodesien im Jahr 1966 und Südafrika im Jahr 1977. Bei Süd-Rhodesien stellte der Rat fest, dass die Rassentrennungspolitik und die einseitige Unabhängigkeitserklärung einer weißen Minderheitsregierung das Selbstbestimmungsrecht der Mehrheitsbevölkerung verletzen. In Südafrika kritisierte er die Apartheidpolitik scharf.²⁵ Nach dem Ende des Kalten Krieges verurteilte der Sicherheitsrat die Verletzung humanitären Völkerrechts in den Krisen in Somalia, Ruanda und Sudan, die allesamt innerstaatliche Konflikte waren.²⁶

Der Sicherheitsrat hat seine Befugnis benutzt, um völkerrechtlich relevantes Fehlverhalten zu ahnden und hat damit teilweise die im Völkerrecht vorhandene Vollstreckungslücke geschlossen.

6 Siehe <https://treaties.un.org/pages/UNTSOnline.aspx?id=1>

7 Work of the International Law Commission, 8th Ed., Vol. I, 2012, United Nations Publications, Sales No. E.12.V.2, S. 47.

8 Vgl. José E. Alvarez, *International Organization as Law-makers*, Oxford 2005, S. 286–292.

9 UN-Dok. A/RES/2625 (XXV) v. 24.10.1970. Hinweis zur Zitierweise: UN-Dokumente, die ins Deutsche übersetzt wurden, werden mit ›UN-Dok.‹ abgekürzt, UN-Dokumente in englischer Sprache mit ›UN Doc.‹.

10 Vgl. Alvarez, a.a.O. (Anm. 8), S. 156–169.

11 UN-Dok. A/RES/217 (III) A v. 10.12.1948.

12 Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte und Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, 16.12.1966.

13 UN-Dok. A/RES/377 (V) v. 3.11.1950.

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

15 Vgl. z.B. UN Doc. A/RES/2131 (XX) v. 21.12.1965 und UN-Dok. A/RES/36/103 v. 9.12.1981.

16 Vgl. z.B. UN Doc. A/RES/502 (VI) v. 11.1.1952 (Regulierung, begrenzte Umsetzung und ausgeglichene Reduzierung aller Streitkräfte und aller Waffen; internationale Kontrolle der Atomenergie) oder UN-Dok. A/RES/50/70 v. 12.12.1995 (allgemeine und umfassende Abrüstung).

17 Vgl. z.B. UN-Dok. A/RES/37/10 v. 15.11.1982.

18 UN-Dok. A/RES/67/1 v. 24.9.2012.

19 Vgl. z.B. UN Doc. A/RES/637 (VII) v. 16.12.1952 (Recht der Völker und Nationen auf Selbstbestimmung).

20 Vgl. z.B. UN Doc. A/RES/2675 (XXV) v. 9.12.1970 (Grundprinzipien für den Schutz ziviler Bevölkerungsgruppen in bewaffneten Konflikten).

21 Vgl. z.B. UN Doc. A/RES/319 (IV) v. 3.12.1949 (Flüchtlinge und Staatenlose).

22 Vgl. z.B. UN-Dok. A/RES/46/182 v. 19.12.1991.

23 Vgl. z.B. UN Doc. A/RES/3 (I) v. 13.2.1946; UN-Dok. A/RES/95 (I) v. 11.12.1946; UN Doc. A/RES/96 (I) v. 11.12.1946; UN Doc. A/RES/3074 (XXVIII) v. 3.12.1973.

24 Vgl. z.B. UN-Dok. A/RES/37/7 v. 28.10.1982.

25 Siehe die Resolutionen des Sicherheitsrats zu Süd-Rhodesien: S/RES/216 v. 12.11.1965; 217 v. 20.11.1965, S/RES/232 v. 16.12.1966, S/RES/253 v. 29.5.1968, S/RES/423 v. 14.3.1978, S/RES/448 v. 30.4.1979; sowie zu Südafrika: S/RES/418 v. 4.11.1977 und S/RES/569 v. 26.7.1985.

26 Siehe zu Somalia: S/RES/794 v. 3.12.1992 und S/RES/837 v. 6.6.1992; zu Ruanda: S/RES/935 v. 1.7.1994; zu Darfur (Sudan): S/RES/1547 v. 11.6.2004 und S/RES/1556 v. 30.7.2004.

Darüber hinaus stellte er fest, dass die Massaker, die 1994 in Ruanda stattfanden, als Völkermord zu charakterisieren sind.

Durch die Mandatierung von Friedensmissionen haben die UN in bedeutender Weise die Mindeststandards des humanitären Völkerrechts und der Menschenrechte angehoben.

Nach den Anschlägen vom 11. September 2001 hat der Sicherheitsrat durch seine Resolution 1373 (2001) einen Ausschuss zur Bekämpfung des Terrorismus eingerichtet, dem alle Mitglieder des Rates angehören. Diese Resolution verpflichtet die Mitgliedstaaten sowohl zur Ergreifung von Maßnahmen, um terroristische Aktivitäten zu unterbinden und unter Strafe zu stellen als auch zur gegenseitigen Unterstützung und Zusammenarbeit und zum Beitritt zu internationalen Anti-Terrorismus-Abkommen.

Eine weitere Tätigkeit, durch welche der Sicherheitsrat das Völkerrecht weiterentwickelt, ist die Mandatierung von Friedensmissionen. Im Laufe seiner Geschichte hat der Rat 69 Friedensmissionen entsandt. Diese Einsätze umfassen traditionelle friedenserhaltende Maßnahmen, aber insbesondere in letzter Zeit auch friedensschaffende oder friedens erzwingende und friedenskonsolidierende Missionen.²⁷ Während die klassische Friedenssicherung in Kapitel VI UN-Charta niedergelegt ist, ist der Sicherheitsrat in seiner jüngeren Praxis mehr und mehr dazu übergegangen, Friedensmissionen unter Kapitel VII zu mandatorisieren, insbesondere wenn es sich um komplexe Operationen in unsicherer Umgebung handelt. Durch die Mandatierung von Friedensmissionen haben die UN in bedeutender Weise die Mindeststandards des humanitären Völkerrechts und der Menschenrechte angehoben, sowie das Recht militärischer Einsätze ganz allgemein mitgestaltet.²⁸

Des Weiteren hat der Rat sich bemüht, den Opfern völkerrechtlicher Verbrechen, wie beispielsweise Kriegsverbrechen und Völkermord, Gerechtigkeit widerfahren zu lassen. Durch die Errichtung des Jugoslawien-Tribunals und des Ruanda-Tribunals behob der Sicherheitsrat ein Defizit, das in der Nachkriegsgeschichte beider Staaten existierte. Zugleich bedeutete die Einsetzung der beiden Strafgerichtshöfe die Weiterentwicklung, wenn nicht Neubegründung des Völkerstrafrechts als eine grundlegende Disziplin des Völkerrechts. Andere Strafgerichte, an deren Einrichtung der Sicherheitsrat beteiligt war, sind das Sondergericht für Sierra Leone, der Sondergerichtshof für Libanon und der Sonderstrafgerichtshof für die Zentralafrikanische Republik.

Internationaler Gerichtshof

Die wichtige Rolle des IGH für die Fortentwicklung des Völkerrechts ist allgemein anerkannt. Der Gerichtshof ist das Hauptrechtsprechungsorgan der UN und vorrangig damit befasst, Rechtsstreitigkeiten beizulegen. Es ist aber unstrittig, dass vom Gerichtshof erwartet wird – sozusagen nebenbei – an der Fortentwicklung des Völkerrechts mitzuwirken.

Die Aufgabe des Gerichtshofs nach seinem Statut ist, »die ihm unterbreiteten Streitigkeiten nach

dem Völkerrecht zu entscheiden«²⁹. Darüber hinaus erstellt der IGH Rechtsgutachten für jene UN-Organen und -Sonderorganisationen, die ihn darum ersuchen. Der Gerichtshof achtet jedoch genau darauf, dass die Ausübung seiner gutachterlichen Tätigkeit seine »richterliche« Tätigkeit nicht kompromittiert.

Durch die Anwendung der Gesetze auf einen Sachverhalt erkennt jedes Gericht das Recht für die von ihm bearbeiteten Fälle an. Aber darüber hinaus bestätigt oder konkretisiert der IGH die jeweils angewendeten Völkerrechtsnormen bei seiner Urteilsfindung.³⁰ Jeder Fall wird dadurch zu einem Element, das Einfluss auf die Rechtsprechung und damit auf die Fortentwicklung des Völkerrechts hat. Jede Entscheidung des IGH wird genauestens gelesen, analysiert, zitiert, angeführt oder kritisiert von Staaten, Anwältinnen, Professoren, den Mitgliedern des IGH im Rahmen der Entscheidung nachfolgender Fälle sowie von Richterinnen anderer internationaler, regionaler oder nationaler Gerichte.

Das ununterbrochene Bestehen eines Internationalen Gerichtshofs für nahezu ein Jahrhundert führte zur Herausbildung eines beeindruckenden Korpus an internationaler Rechtsprechung, die der Gerichtshof bewahrt, aber auch behutsam anpasst. Weiterhin ist der IGH die einzige internationale richterliche Institution mit der umfassenden völkerrechtlichen Zuständigkeit, »alle Rechtsstreitigkeiten über (...) jede Frage des Völkerrechts« (Artikel 36 Absatz 2 b IGH-Statut) zu entscheiden. Daher hat der IGH eine einzigartige und herausgehobene Funktion unter den internationalen Gerichten und Tribunalen, das Völkerrecht fortzuentwickeln, was er in vielen wichtigen Bereichen des Völkerrechts auch getan hat.

Beitrag der Rechtsabteilung des UN-Sekretariats

Generell muss der Beitrag der Rechtsgutachten der Rechtsabteilung des UN-Sekretariats (Office of Legal Affairs – OLA) zur Fortentwicklung des Völkerrechts sowohl im Kontext der Arbeit der UN als Ganzes als auch im Lichte ihrer einzigartigen Zusammensetzung und ihrer Befugnisse gesehen werden. Die Bandbreite der Anfragen, die OLA vorgelegt bekommt, umfasst das gesamte Spektrum der internationalen Beziehungen.

Die Wirksamkeit der Gutachten der Rechtsabteilung beruht dabei weniger auf formalen Befugnissen als vielmehr auf deren immanenten Qualität, rechtlichen Zuverlässigkeit und Überzeugungskraft.³¹

Die rechtlichen Herausforderungen, denen die UN im Bereich ihrer Friedensmissionen gegenüberstehen, verdeutlichen diesen Punkt. Jede Etappe der Entsendung einer Friedensmission beginnt mit der Konzeptionierung und Mandatierung durch den Sicherheitsrat, setzt sich mit der Zusammenstellung der einzelnen Komponenten der Mission fort und er-

Das ununterbrochene Bestehen eines Internationalen Gerichtshofs für nahezu ein Jahrhundert führte zur Herausbildung eines beeindruckenden Korpus an internationaler Rechtsprechung.

streckt sich auf den Abschluss und die Umsetzung von Sitzstaatabkommen mit dem Empfangsstaat der Friedensmission. Fortgesetzte rechtliche Beratung findet ferner in Bezug auf Interpretation und Umsetzung des Mandats, die Anwendung der Einsatzregeln und die allgemeinen Richtlinien statt.³²

Die Sanktionsregime des Sicherheitsrats sind ein weiterer Bereich, der maßgeblich durch die Beratung durch OLA geprägt wird. In enger Zusammenarbeit mit anderen Fachabteilungen des Sekretariats hat die Rechtsabteilung durch ihre Gutachten entscheidend an der Fortentwicklung von Konzepten zur Stärkung und Modernisierung der Sanktionsregime, insbesondere durch die Sicherstellung rechtsstaatlicher Verfahrensgarantien, mitgewirkt. Angesichts der Bandbreite der Aktivitäten der UN ist die Rechtsabteilung wahrscheinlich die weltweit führende Referenzbehörde. Ihre Praxis betreffend die Klärung grundlegender Fragen in diesem Bereich hat großen Einfluss auf die Rechtspositionen anderer internationaler Organisationen.

Die ILC hat im Sommer 2015 mit der Analyse des Beitrags und der Rolle internationaler Organisationen zur Konkretisierung und Bildung von Völkergewohnheitsrecht begonnen. In seinem letzten Bericht hat der ILC-Sonderberichterstatter Michael Wood festgestellt, dass die Staaten die Hauptsubjekte des Völkerrechts bleiben und ihre Praxis den Hauptbeitrag zur Herausbildung und Entstehung von Regeln des Völkergewohnheitsrechts leistet.³³ Wood hat aber auch angemerkt, dass das Handeln und Verhalten von internationalen Organisationen als Katalysator der staatlichen Praxis dienen kann,³⁴ und dass die Praxis internationaler Organisationen in Bezug auf das Handeln und Verhalten der UN oder anderer internationaler Organisationen als relevante Praxis dienen kann.³⁵

In bestimmten Bereichen handelt OLA auch als Vertreterin der UN in ihren Außenbeziehungen und ist dadurch direkt am Prozess der Völkerrechtssetzung beteiligt. Das trifft insbesondere auf das Aushandeln völkerrechtlicher Abkommen, die Formulierung und Kommunikation von förmlichen Protesten und Erklärungen und auf die Geltendmachung von völkerrechtlichen Ansprüchen zu. OLA verhandelt beispielsweise jedes Sitzstaatabkommen, sei es im Bereich Friedensmissionen oder im Bereich internationaler Konferenzen unter der Ägide der Vereinten Nationen. Als weitere Beispiele könnten hier die von OLA ausgehandelten Abkommen zur Gründung internationaler Tribunale (Kambodscha, Sierra Leone oder Libanon) genannt werden.

Dennoch bleibt die interne rechtliche Beratung und das Erstellen interner Gutachten die Hauptaufgabe von OLA. Wenn sie ein Gutachten oder einen Rat der Rechtsabteilung bekommen, dann ist es an den Adressaten, diesen rechtlichen Rat anzunehmen und umzusetzen. Erst diese Annahme und Umset-

zung bildet die Praxis der Vereinten Nationen. Diese Praxis hat dadurch auch Einfluss auf die Interpretation oder Anwendung völkerrechtlicher Verträge, denen die UN beigetreten sind oder unter welchen die UN Rechte oder Pflichten haben, und leistet einen Beitrag zur Fortentwicklung von Völkergewohnheitsrecht. Der Beitrag der Gutachten der Rechtsabteilung zur Fortentwicklung des Völkerrechts ist daher größtenteils indirekt, aber bedeutsam.³⁶

Fazit

Im Laufe ihrer 70-jährigen Geschichte haben die Vereinten Nationen in vielen Bereichen der internationalen Beziehungen enorme Fortschritte ermöglicht. Diese Erfolge waren teilweise spektakulär. Der Beitrag der Vereinten Nationen zur Fortentwicklung des Völkerrechts war vielleicht weniger spektakulär, dafür aber umso konstanter und nachhaltiger. Das haben viele Völkerrechtler nachgewiesen und bestätigt.³⁷ Der wohl bekannteste Nichtjurist, der den Beitrag der UN zur Entwicklung des Völkerrechts gepriesen hat, war Papst Franziskus in seiner Rede am 25. September 2015 vor der Generalversammlung in New York.³⁸ Als Rechtsberater der Vereinten Nationen gehört es zu meinen Aufgaben, das Völkerrecht zu verteidigen und für seine Achtung zu kämpfen. Darin einen so mächtigen und charismatischen Unterstützer zu haben wie Papst Franziskus, hat mich sehr berührt.

Der Beitrag der Gutachten der Rechtsabteilung zur Fortentwicklung des Völkerrechts ist größtenteils indirekt, aber bedeutsam.

²⁷ Zahlen und Fakten siehe: www.un.org/en/peacekeeping/

²⁸ Vgl. allgemein Terry D. Gill/Dieter Fleck (Eds.), *The Handbook of International Law of Military Operations*, Oxford 2010, insbesondere Teil II.

²⁹ Artikel 38 Absatz 1 des Statuts des Internationalen Gerichtshofs.

³⁰ Vgl. Hersch Lauterpacht, *The Development of International Law by the International Court*, London 1958, S. 5–6.

³¹ Oscar Schachter, *The Development of International Law through the Legal Opinions of the United Nations Secretariat*, *The British Yearbook of International Law*, 25. Jg., 1948, S. 91 und 94.

³² Als Beispiele ließen sich anführen die ›Human Rights Due Diligence Policy‹ (UN Doc. A/67/775-S/2013/110 v. 5.3.2013) oder die ›zero tolerance policy‹ bei sexuellem Missbrauch und Ausbeutung (UN Doc. A/59/710 v. 24.3.2005 und A/RES/59/300 v. 22.6.2005).

³³ UN Doc. A/CN.4/682 v. 27.3.2015, Abs. 70.

³⁴ UN Doc. A/CN.4/682 v. 27.3.2015, Abs. 75.

³⁵ UN Doc. A/CN.4/682 v. 27.3.2015, Abs. 76.

³⁶ Michael Akehurst, *Custom as a Source of International Law*, *The British Yearbook of International Law*, 47. Jg. 1975, S. 11.

³⁷ Vgl. u.a. Schachter, a.a.O. (Anm. 31).

³⁸ Siehe: www.holyseemission.org

Reform der UN-Friedenssicherung

Die Vorschläge der Hochrangigen Gruppe weisen den Weg

Oliver Ulich



Oliver Ulich, geb. 1971, leitet den Bereich ›Policy und Partnerships‹ in der Hauptabteilung Friedenssicherungseinsätze (DPKO) im UN-Sekretariat. In den Jahren 2014/2015 war er unter anderem für die Beiträge des DPKO zu dem Bericht der Hochrangigen Gruppe und dem Bericht des UN-Generalsekretärs zuständig und für die Vorbereitungen des UN-Friedenssicherungs-Gipfels.

Der Beitrag gibt die persönliche Meinung des Autors wieder.

Drei schwierige Friedenseinsätze in den Jahren 2013 und 2014 – in Mali, Südsudan und Kongo – verdeutlichen, dass eine Überprüfung der UN-Friedenssicherung notwendig war. Die von Generalsekretär Ban Ki-moon eingesetzte Hochrangige Gruppe schlug in ihrem Bericht von Juni 2015 vier grundlegende Neuausrichtungen vor, darunter eine stärkere global-regionale Sicherheitspartnerschaft. Ban übernahm viele der mehr als 100 Empfehlungen in seinem Bericht. Der zweite UN-Friedenssicherungs-Gipfel im September 2015 begrüßte beide Berichte und regte spezifische Reformen an. Die Aussichten auf eine moderate Reform der Friedenssicherung sind gut.

Hintergrund

Als UN-Generalsekretär Ban Ki-moon im Juni 2014 ankündigte, eine Kommission zur Überprüfung der UN-Friedenssicherung einsetzen zu wollen, waren die UN-Mitgliedstaaten sofort von dieser Idee angezogen. Es war fast 14 Jahre her, dass eine umfassende Überprüfung stattgefunden hatte, der Brahimi-Bericht vom August 2000.¹ Es herrschte auch die allgemeine Wahrnehmung vor, dass sich die Art der Konflikte gewandelt hat und die Instrumente der UN zur Friedenssicherung mit diesen Veränderungen nicht mehr Schritt gehalten haben. Die Entsendung von Friedensmissionen (und ihre Haushalte) waren auf einem Höchststand. Zwei große Missionen waren innerhalb von zwölf Monaten bewilligt worden: im April 2013 die Mehrdimensionale integrierte Stabilisierungsmission der Vereinten Nationen in Mali (MINUSMA) und im April 2014 die Mehrdimensionale integrierte Stabilisierungsmission der Vereinten Nationen in der Zentralafrikanischen Republik (MINUSCA).

Insbesondere die Mission in Mali warf einige grundsätzliche Fragen für das Sekretariat und die Mitgliedstaaten auf: MINUSMA war die erste UN-Friedensmission, die sich bewaffneten Gruppen gegenüber sah, die asymmetrische und terroristische Taktiken anwendeten. Zwar sind Politische Missionen bereits in Länder mit ähnlichen Bedingungen entsendet worden, etwa Afghanistan, Irak und Somalia. Auch mussten sich einige Friedensmissionen im Nahen Osten mit extremistischen Gruppen auseinandersetzen. Doch keine dieser Missionen hatte den Auftrag, Zivilpersonen zu schützen. Und, noch wichtiger, MINUSMA war mandatiert, »aktive Schritte zu unternehmen«, um die Rückkehr bewaff-

neter Gruppen in die wichtigen Bevölkerungszentren im Norden Malis zu verhindern.² Dies warf die schwierige Frage auf, ob UN-Blauhelme zum ersten Mal in Antiterroroperationen verwickelt werden würden.

Die zweite Krise, die sich im Jahr 2014 stark auf die Friedenssicherung auswirkte, war Südsudan, wo die Mission UNMISS von einem Bürgerkrieg überrascht wurde und an ihre Grenzen stieß. Mitte Dezember 2013, knapp zweieinhalb Jahre nach der Unabhängigkeit Südsudans, brach der Konflikt zwischen der Regierung und Rebellengruppen aus. Mehr als 100 000 Menschen suchten Zuflucht auf dem UN-Gelände.³ Die UNMISS konnte wenig tun, um die Gräueltaten, die beide Seiten an Zivilisten verübten, zu verhindern. Gleichzeitig eskalierte der Konflikt in der Zentralafrikanischen Republik. Dort befand sich seit vielen Jahren das Integrierte Büro der Vereinten Nationen für die Friedenskonsolidierung in der Zentralafrikanischen Republik (BINUCA). Im März 2013 überfielen Rebellengruppen die Hauptstadt und übernahmen die Macht. Nachdem der UN-Sicherheitsrat im Dezember 2013 eine afrikanischgeführte Mission genehmigt hatte, setzte er im April 2014 die MINUSCA ein, mit dem Mandat, Zivilisten zu schützen, den politischen Prozess zu unterstützen und andere wichtige Aufgaben zu übernehmen.

Eine dritte wichtige Entwicklung in der Friedenssicherung, die zu hitzigen Debatten unter den Mitgliedstaaten (und innerhalb des Sekretariats) führte, fand im Jahr 2013 statt. Im März billigte der Sicherheitsrat die Interventionsbrigade (FIB) als Teil der Stabilisierungsmission der Organisation der Vereinten Nationen in der Demokratischen Republik Kongo (MONUSCO). Die FIB war als Antwort auf die ›M23‹ autorisiert worden. Die ›M23‹ war eine im Osten Kongos operierende bewaffnete Miliz, die die Provinzhauptstadt Goma Ende November 2013 eingenommen hatte, was allgemein als eine Demütigung der Streitkräfte des Landes, der FARDC, und der MONUSCO angesehen wurde. In Resolution 2089(2013) vom 28. März 2013 beauftragte der Sicherheitsrat die FIB, »die bewaffneten Gruppen zu neutralisieren« und »gezielte Offensiveinsätze auszuführen, entweder einseitig oder gemeinsam mit der FARDC«.

Auch wenn die Resolution einstimmig angenommen wurde, brachten einige Ratsmitglieder vor der Abstimmung ihre Vorbehalte zum Ausdruck. Guatemala gab zu Bedenken, dass, wenn die UN in frie-

dens erzwingende Maßnahmen einbezogen würden, dies die Neutralität und Unparteilichkeit der Friedenssicherung gefährden könnte. Auch Argentinien machte deutlich, dass die Idee, »den Frieden zu erzwingen, statt ihn zu wahren« tiefergehender Überlegungen bedürfe. Trotz der Aussage in Resolution 2098, dass die FIB »ausnahmsweise, ohne einen Präzedenzfall zu schaffen und unbeschadet der einvernehmlichen Grundsätze der Friedenssicherung«, geschaffen wurde, fühlten sich einige Mitgliedstaaten mit dem Mandat nicht wohl, einschließlich einiger großer Truppenstellerstaaten.

Trotz der vollen Tagesordnung und schwieriger Fragen, die auf die Friedenssicherung im Jahr 2014 zukamen, entschied der Generalsekretär, die Überprüfung auf die Politischen Missionen auszuweiten.

Die Hochrangige Gruppe und ihr Bericht

Nach Monaten der Konsultationen und Diskussionen über mögliche Mitglieder für eine Überprüfungs-kommission setzte der Generalsekretär am 31. Oktober 2014 die Hochrangige unabhängige Gruppe für Friedensmissionen (High-level Independent Panel on Peace Operations) ein. In seiner Bekanntmachung sagte Ban Ki-moon: »Die Welt wandelt sich, und die UN-Friedenssicherungseinsätze müssen sich mit ihr ändern, wenn sie ein unverzichtbares und wirksames Instrument zur Förderung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit bleiben wollen.«⁴ Vorsitzender der 16 Mitglieder umfassenden Gruppe⁵ war José Ramos Horta, ehemaliger Präsident Timor-Lestes und Friedensnobelpreisträger. Stellvertretende Vorsitzende war die Bangladescherin Ameerah Haq, ehemalige Leiterin der UN-Mission in Timor-Leste und Leiterin der Hauptabteilung Unterstützung der Feldeinsätze (DFS) im Sekretariat. Nach intensiven Beratungen in New York und in den wichtigen Weltregionen, nach Dutzenden von Eingaben von Mitgliedstaaten, nichtstaatlichen Organisationen und Think Tanks brachte die Gruppe am 16. Juni 2015 ihren Bericht heraus: »Uniting our Strengths for Peace – Politics, Partnership and People.«⁶

Zu Beginn des Berichts hebt die Gruppe hervor, dass die UN-Friedensmissionen sich als »äußerst anpassungsfähig« erwiesen und zu einem Rückgang der Anzahl an Konflikten in den letzten zwei Jahrzehnten beigetragen hätten. Gleichzeitig verweist sie auf den beunruhigenden Anstieg an Bürgerkriegen und Angriffen auf Zivilpersonen in den zurückliegenden Jahren. Sie betont darüber hinaus, dass sich die Art der Konflikte mehrmals gewandelt hätte, was die Fähigkeit der Vereinten Nationen, sich daran anzupassen, übersteigen könnte; hier vor allem der gewaltsame Extremismus. Die Hochrangige Gruppe betont, dass einige Friedensmissionen in Umgebungen zum Einsatz kämen, wo »es keinen Frie-



Der Vorsitzende der Hochrangigen unabhängigen Gruppe für Friedensmissionen José Ramos Horta (l.) überreichte den Bericht der Gruppe »Uniting our Strengths for Peace – Politics, Partnership and People« an UN-Generalsekretärs Ban Ki-moon am 16. Juni 2015 in New York.
UN-Foto: Eskinder Debebe

den zu wahren« gebe und dass die politische Unterstützung in vielen Situationen sehr gering sei. Sie sieht eine wachsende Lücke zwischen den Anforderungen an die UN-Friedensmissionen und dem, was diese leisten könnten.

Um diese Lücke zu verringern, schlägt die Gruppe »vier grundlegende Neuausrichtungen« vor.

1. Konzeption und Umsetzung der Friedensmissionen müssen von der Suche nach einer politischen Lösung geleitet sein.
2. Das gesamte Spektrum der Friedensmissionen muss flexibler genutzt werden, um auf sich verändernde Bedürfnisse vor Ort reagieren zu können. Dabei sollte die scharfe Trennlinie zwischen Friedenssicherungseinsätzen und Politischen Missionen einem Kontinuum der Reaktionen weichen.

¹ UN-Dok. Bericht der Sachverständigengruppe für die Friedensmissionen der Vereinten Nationen (Brahimi-Bericht), UN-Dok. A/55/305-S/2000/809 v. 21.8.2000. Zur Bilanz des Brahimi-Berichts siehe: Thorsten Benner, Philipp Rotmann, Zehn Jahre Brahimi-Bericht. Die UN-Friedenssicherung steht weiterhin vor großen Herausforderungen, Vereinte Nationen (VN), 3/2010, S. 115–118.

² UN-Dok. A/RES/2100 v. 15.4.2013, Abs. 16 a) i).

³ Siehe dazu: Drei Fragen an Nicolai von Hoyningen-Huene, VN, 5/2014, S. 200.

⁴ Secretary-General's Statement on Appointment of High-level Independent Panel on Peace Operations, 31.10.2014, www.un.org/sg/statements/index.asp?nid=8151

⁵ Ebd.

⁶ UN Doc. A/70/95-S/2015/446 v. 16.6.2015 oder: www.un.org/sg/pdf/HIPPO_Report_1_June_2015.pdf

3. Eine stärkere und inklusivere global-regionale Friedens- und Sicherheitspartnerschaft für die Zukunft wird benötigt.
4. Das Sekretariat muss mehr auf die Feldaktivitäten ausgerichtet sein, und die Friedensmissionen müssen verstärkt die Menschen in den Mittelpunkt stellen.⁷

98 Prozent der in Missionen eingesetzten Militär- und Polizeikräfte haben das Mandat, Zivilpersonen zu schützen.

Auf knapp 100 Seiten gibt der Bericht mehr als 100 Empfehlungen zu einer Bandbreite an Themen ab, darunter Prävention, Schutz von Zivilpersonen, Einsatz von Gewalt, Friedenserhaltung, Planung, uniformierte Kräfte und Kapazitäten und Unterstützung der Feldeinsätze.

Ende Juni/Anfang Juli 2015 hatten die Mitgliedstaaten mehrmals die Gelegenheit, über den Bericht der Gruppe zu diskutieren. Dies ermöglichte es dem Sekretariat, sich ein Bild darüber zu machen, was die Staaten über die Analyse und Empfehlungen der Gruppe denken. Der Bericht wurde von allen wichtigen Staatengruppen begrüßt. Dies allein ist schon eine Errungenschaft angesichts der Differenzen unter den Mitgliedstaaten bei vielen Kernfragen. Viele Mitgliedstaaten schätzten besonders, wie die Gruppe mit schwierigen Fragen wie Antiterrormaßnahmen, Maßnahmen der Friedenserzwingung, Schutz von Zivilpersonen, Einsatz von Gewalt und Kernprinzipien der Friedenssicherung umgegangen ist. Auch jene Staaten, die sich für eine Friedensmission in Mali ausgesprochen hatten, stimmten der Schlussfolgerung der Gruppe zu, dass Truppen der Vereinten Nationen – aufgrund ihrer Zusammensetzung und ihres Charakters – keine militärischen Antiterrorinsätze durchführen sollten. In Bezug auf Aufgaben der Friedenserzwingung mahnt die Gruppe bei deren Autorisierung zu »äußerster Vorsicht«. Solche Einsätze sollten »eine Ausnahme darstellen, zeitlich begrenzt sein« und in Unterstützung eines klaren und erreichbaren politischen Endziels bei voller Achtung der Völkerrechts durchgeführt werden. Zugleich erkennt die Gruppe an, dass es das Vorrecht des Sicherheitsrats sei, UN-Friedensmissionen zu mandantieren, die Aufgaben der Friedenserzwingung durchführen sollen, einschließlich gezielter Kampfhandlungen.

Truppen der Vereinten Nationen sollten keine militärischen Antiterrorinsätze durchführen.

Die Hochrangige Gruppe betont die große Bedeutung des Schutzes von Zivilpersonen in den Mandaten der meisten großen Friedensmissionen. 98 Prozent der in Missionen eingesetzten Militär- und Polizeikräfte hätten ein solches Mandat. Die Gruppe bestätigt, dass die internationalen Schutzrahmenwerke, Standards, Advocacy und Fachpersonal in den vergangenen zwei Jahrzehnten substanziell verbessert worden seien. Ferner macht die Gruppe Vorschläge, wie man die Schutzmaßnahmen weiter verbessern könnte, etwa die Rolle von unbewaffneten zivilen Schutzakteuren sowie Ausbildung, Ausrüstung und Kommandostrukturen für Polizeikräfte und Militärs. Sie ermahnt die truppen- und polizeistell-

enden Staaten (und das Sekretariat), dass es angesichts von unmittelbar drohenden Gefahren für Zivilpersonen keine Rücksichtnahme auf nationale Beschränkungen und kein Versagen beim Ausführen von Befehlen geben dürfe.

In einem besonders sorgsam ausgearbeiteten Abschnitt widmet sich die Hochrangige Gruppe jedem einzelnen Kernprinzip der Friedenssicherung und bekräftigt ihre Bedeutung als Leitlinien für erfolgreiche Friedenmissionen im Bereich Überwachung von Waffenstillständen und Umsetzung von Friedensabkommen. Zugleich hebt die Gruppe hervor, dass diese Grundsätze nie als Ausrede dafür herhalten dürfen, Zivilpersonen nicht zu schützen. Zwei Jahrzehnte an Erfahrungen mit Friedenseinsätzen in unsicheren Umgebungen verlangten nach einer flexiblen und progressiven Auslegung der Prinzipien, so der Bericht.

Diese unsicheren Umgebungen sind oft von anhaltenden Konflikten gekennzeichnet (Mali, Südsudan, Demokratische Republik Kongo, Zentralafrikanische Republik) und entweder von keinem oder einem gescheiterten politischen Prozess. Die Gruppe argumentiert, dass UN-Missionen in diesen Situationen oft dazu aufgefordert werden, die Rolle des »Krisenmanagers« zu übernehmen und dass den UN-Missionen die Verantwortung, durch solche Krisen zu steuern, nicht leichtfertig übertragen werden sollte. Denn diese müssten schon darum kämpfen, die notwendigen Fähigkeiten für das effektive Funktionieren in solchen unsicheren Umgebungen zu erhalten. Trotz dieser Beschränkungen seien Missionen in diesen Situationen damit beauftragt worden, Zivilpersonen zu schützen und eine weitere Verschlechterung der Sicherheitslage zu verhindern.

Die Gruppe fordert ein »sorgfältiges und kollektives Nachdenken« darüber, wie UN-Missionen wirksam in künftigen Konfliktmanagementsituationen handeln können und schlägt sieben erste Überlegungen vor. So sollten zum Beispiel diese Art von Missionen klare, relativ enge, erreichbare und mit einer politischen Strategie verbundene Mandate erhalten. Die Gruppe warnt zugleich davor, dass Entscheidungen über einen Einsatz einer Friedensmission in Situationen anhaltender bewaffneter Konflikte im vollen Wissen über die bekannten Beschränkungen der Fähigkeiten einer UN-Truppe und der Möglichkeit, dass diese Beschränkungen schonungslos zutage treten können, getroffen werden müssen. Mit Blick auf diese Beschränkungen sollte der Sicherheitsrat daher auch über andere Akteure nachdenken, wie *Ad-hoc*-Koalitionen von Mitgliedstaaten und regionale Akteure, die für bestimmte Situationen besser geeignet seien. Die Gruppe erkennt die Realitäten von Missionen in Situationen wie in Südsudan und der Zentralafrikanischen Republik an und geht davon aus, dass der Sicherheitsrat möglicherweise wieder auf UN-Truppen wird zurückgrei-

fen müssen, um Konflikte einzuhegen und Massenverbrechen zu verhindern oder zumindest einzudämmen. Dennoch ist sich die Gruppe der gegenwärtigen Beschränkungen von UN-Friedensmissionen bei der effektiven Durchführung dieser Mandate wohl bewusst. Mit ihnen beschäftigt sich die Gruppe ausführlich in anderen Teilen des Berichts. Mehr als zehn Seiten widmen sich zum Beispiel allein der Frage, wie die Geschwindigkeit, Fähigkeiten und Leistung von uniformiertem Personal verbessert werden könnten.

Der Bericht des Generalsekretärs

Die Beratungen mit den Mitgliedstaaten über den Bericht der Hochrangigen Gruppe und interne Diskussionen innerhalb der Hauptabteilungen im UN-Sekretariat waren Grundlage für die Antwort des Generalsekretärs auf den Bericht der Gruppe. Ban stellte seine Überlegungen am 11. September 2015 in seinem Bericht vor: ›The Future of UN Peace Operations: Implementation of the Recommendations of the High-level Independent Panel on Peace Operations‹.⁸ In seiner Stellungnahme an diesem Tag forderte er drei grundlegende Änderungen:

1. Priorisierung von Prävention und Mediation;
2. Änderung der Art und Weise, wie die Vereinten Nationen Friedensmissionen planen und durchführen, mit dem Ziel, sie schneller, ansprechbarer und verantwortlicher für die Länder und Menschen in einem Konflikt zu machen;
3. Schaffung eines global-regionalen Rahmens, um den heutigen Herausforderungen im Bereich Frieden und Sicherheit gerecht zu werden.⁹

Trotz einiger Unterschiede stimmen diese drei Änderungen großteils mit drei der vier »grundlegenden Neuausrichtungen« der Gruppe überein. Wenig überraschend und ähnlich wie bei dem Brahimi-Bericht und dem nachfolgenden Umsetzungsbericht übernimmt der Generalsekretär die allermeisten Empfehlungen. Doch es gibt Ausnahmen. Die auffälligsten Ausnahmen betreffen die Vorschläge der Gruppe zu Umstrukturierungen der Friedens- und Sicherheitsarchitektur im Sekretariat. Dazu gehören etwa die Schaffung des Postens eines weiteren Stellvertretenden Generalsekretärs und die Einrichtung eines Friedensmissionskontos für alle Missionen. Zur Enttäuschung einiger und Erleichterung anderer im Sekretariat beschloss der Generalsekretär, diesen Empfehlungen nicht zu folgen. Als Grund nennt er, dass dies eine umfassendere Beschäftigung erfordern würde, welche vorzunehmen, er seinem Nachfolger empfiehlt. Von den von der Gruppe vorgeschlagenen »grundlegenden Neuausrichtungen« befasst sich der Generalsekretär mit dem Vorschlag des flexibleren Gebrauchs des »gesamten Spektrums« von Friedensmissionen nicht ausführlich. Fairerweise muss gesagt werden, dass auch die Gruppe die Idee

des »Spektrums« nicht genauer ausgeführt hat und stattdessen die Friedensmissionen und die Politischen Missionen in großen Teilen des Berichts getrennt voneinander abhandelt.

In den meisten anderen Bereichen geben beide Berichte zahlreiche Empfehlungen ab, viele davon recht detailliert und operativ ausgerichtet. Wenig überraschend enthalten beide Berichte deutliche Worte und Empfehlungen zur Notwendigkeit, gegen sexuelle Gewalt und sexuellen Missbrauch durch UN-Blauhelme vorzugehen. Die Endredaktion beider Berichte fiel in die Zeit, in der die Anschuldigungen gegen französische Soldaten und UN-Blauhelme in der Zentralafrikanischen Republik die Schlagzeilen zum Thema Friedenssicherung beherrschten. Zu den Empfehlungen gehören das Aussetzen der Bezahlung und die Rückführung ganzer Kontingente in ihre Heimatländer, wenn es ein deutliches Muster von Missbrauch und keine Reaktion auf Anschuldigungen in Bezug auf Fehlverhalten gibt. Der Generalsekretär verpflichtet sich darüber hinaus, die Nationalität des von Mitgliedstaaten gestellten Personals, gegen das wegen sexueller Ausbeutung oder sexuellem Missbrauch ermittelt wird, offenzulegen. Er drängt die Mitgliedstaaten als Maßnahme einer sichtbaren Verantwortlichkeit, in den Gastländern Militärgerichte einzurichten.

Einer Forderung von einigen humanitären und Menschenrechtsorganisationen folgend nutzt der Generalsekretär den Bericht, um seine Entscheidung bekanntzugeben, in Zukunft kein Personal mehr von Staaten für die UN-Friedensmissionen zu akzeptieren, die in seinen jährlichen Berichten zu ›Kinder und bewaffnete Konflikte‹ und zu konfliktbezogener sexueller Gewalt wiederholt aufgelistet sind. Gegenwärtige truppen- und polizeistellende Staaten, die aufgelistet sind (Demokratische Republik Kongo, Côte d'Ivoire und Jemen), werden aufgefordert, mit den entsprechenden Sonderbeauftragten in Kontakt zu treten. Um von der Liste gestrichen zu werden, müssen sie bestimmte termingebundene Maßnahmen im Einklang mit den mit den Sonderbeauftragten vereinbarten jeweiligen Aktionsplänen ergreifen. Sollten sie die systematischen Verletzungen nicht abstellen und die Aktionspläne nicht umsetzen, hat dies die Suspendierung von den Friedensmissionen zur Folge.

Im Bereich Prävention und Mediation schließt sich Ban der Forderung der Gruppe nach einer deutli-

Ban folgt nicht den Empfehlungen zu Umstrukturierungen im Sekretariat.

Ban verpflichtet sich, die Nationalität von Personal, gegen das wegen sexuellen Missbrauchs ermittelt wird, offenzulegen.

⁷ Auszugsweise auf Deutsch übersetzt: www.un.org/Depts/german/gv-sonst/a70-95-515-446-summary.pdf

⁸ UN Doc. A/70/357-5/2015/682 v. 2.9.2015.

⁹ Secretary-General, in Report on Future of Peace Operations, Proposes Action Plan to Bolster Partnerships, Conflict Prevention, Response Efforts, Press Release SG/SM/17067-PKO/518, 11.9.2015.

Ban will untersuchen lassen, ob die Einrichtung zusätzlicher Regionalbüros in Nordafrika, im Nahen Osten und im südlichen Afrika sinnvoll wäre.

chen Stärkung der Kernfähigkeiten des Sekretariats in diesem Bereich an. Er kündigt auch an, zusätzliche Mittel aus dem ordentlichen UN-Haushalt für diese Fähigkeiten zu beantragen. Ferner will er untersuchen lassen, ob die Einrichtung zusätzlicher Regionalbüros in Nordafrika, im Nahen Osten und im südlichen Afrika sinnvoll wäre. Diese gehört zu den wenigen Empfehlungen des Berichts, die zu relativ kurzfristigen Budgetanträgen des Sekretariats führen werden. Im Vergleich zum Brahimi-Umsetzungsbericht von Oktober 2000¹⁰, der zu einer beträchtlichen Ausweitung der Hauptabteilung Friedenssicherungseinsätze (DPKO) führte, halten sich Bitten um zusätzliche Ressourcen im aktuellen Bericht des Generalsekretärs in engen Grenzen. Damit trägt Ban den Wünschen der großen Beitragszahler Rechnung, keine bedeutenden Mittelzuwächse zu unterstützen.

Eine wichtige Vorbedingung für besser priorisierte und zugeschnittene Mandate ist in den Worten des Generalsekretärs eine »umfassende Stärkung« der Art und Weise, wie die UN Friedensoperationen planen. Die Hochrangige Gruppe hatte das Sekretariat aufgefordert, seine strategische Analyse von Konflikt dynamiken auf lokaler, nationaler und regionaler Ebene zu verbessern, um die Formulierung einer Strategie und von Maßnahmen zu unterstützen. Sie hatte empfohlen, die Missionsanalyse und -planung durch Sachverständige, bessere Analyseinstrumente und den Ausbau von Missionsplanungskapazitäten zu stärken. Im Bericht des Generalsekretärs werden einige der Empfehlungen zum Bereich Planung aufgegriffen, aber keine Vorschläge für bedeutend mehr Kapazitäten auf Ebene des Amtssitzes oder der Feldmissionen gemacht. Am Amtssitz soll im Büro des Generalsekretärs mit vorhandenen Mitteln nur eine »kleine zentralisierte Analyse- und Planungskapazität« geschaffen werden. Die maßgeblichen Hauptabteilungen, die für den integrierten Planungsprozess zuständig sind, müssen auf kleine Planungskapazitäten zurückgreifen, insbesondere in den meisten zivilen Bereichen. Ob den Missionen zusätzliche Planungskapazitäten zugestanden werden können, bleibt abzuwarten.

Am Amtssitz soll im Büro des Generalsekretärs mit vorhandenen Mitteln nur eine »kleine zentralisierte Analyse- und Planungskapazität« geschaffen werden.

Der zweite Friedenssicherungs-Gipfel

Die erste offizielle Reaktion von Mitgliedstaaten auf beide Berichte erfolgte auf höchster politischer Ebene. Am 28. September 2015, dem ersten Tag der Generaldebatte der 70. Generalversammlung, nahmen 50 Mitgliedstaaten, NATO, EU und AU am »Leader's Summit on Peacekeeping« teil. Dies war der zweite Gipfel dieser Art, organisiert von den Vereinigten Staaten und den UN. 43 von den 50 Mitgliedstaaten verabschiedeten eine Erklärung, in welcher sie »die Bemühungen, die Reformen voranzubringen« durch die beiden Berichte begrüßen und »einer Diskussion der Empfehlungen des Generalsekretärs, wo

passend, in einem angemessenen zwischenstaatlichen Forum entgegensehen«.¹¹ Die Gipfel-Erklärung hebt einige Reformbereiche hervor, etwa eine »wirklich integrierte Missionsplanung«, verbessertes Personalmanagement und verbesserte nachrichtendienstliche Fähigkeiten.

Der Gipfel, unter dem Ko-Vorsitz des amerikanischen Präsidenten Barack Obama, war das hochrangigste Treffen, das jemals ausschließlich zum Thema UN-Friedenssicherung abgehalten wurde. Es nahmen 37 Staats- und Regierungschefs aus allen Weltregionen teil. Ähnlich wie beim ersten Gipfel im Jahr 2014¹² lag der Hauptzweck darin, mehr Zusagen für uniformiertes Personal von den Staaten zu erhalten. In der Tat gab es Zusagen für mehr als 160 militärische und Polizeieinheiten, insgesamt mehr als 40 000 Personen.¹³ In der Erklärung brachten die Mitgliedstaaten ihre Verpflichtung zum Ausdruck, ihren Teil dazu beizutragen, »die Friedenssicherung weiter zu stärken, unterstrichen durch die heute gemachten bedeutenden zusätzlichen Zusagen zur UN-Friedenssicherung, die dazu beitragen werden, die lange bestehenden Fähigkeitslücken zu schließen, die Leistungen und Fähigkeiten des uniformierten Personals zu verbessern, eine rasche Dislozierung zu unterstützen und die Grundlage für künftige Friedenssicherungsbemühungen zu stärken und zu verbessern«.¹⁴

Der Gipfel hat weitere Impulse für die Reformbemühungen, die in den beiden Berichten vorgeschlagen werden, gegeben. Doch es bleibt noch viel Arbeit, und die Diskussionen in den verschiedenen zwischenstaatlichen Foren, insbesondere in den relevanten Ausschüssen der Generalversammlung, werden nicht einfach werden. Es ist zu hoffen, dass die Mitgliedstaaten ihren Teil dazu beitragen, das Momentum zu nutzen und die vielen wichtigen Reformvorhaben mitzutragen, die die UN-Friedensmissionen dazu befähigen werden, die heutigen und künftigen Herausforderungen zu meistern.

¹⁰ UN Doc. A/55/502 v. 20.10.2000.

¹¹ Declaration of Leaders' Summit on Peacekeeping, White House, 28.9.2015, www.whitehouse.gov/the-press-office/2015/09/28/declaration-leaders-summit-peacekeeping

¹² Fact Sheet: Summit on UN Peacekeeping, White House, 26.9.2014, www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/09/26/fact-sheet-summit-un-peacekeeping

¹³ Michelle Nichols, Countries Pledge 40,000 U.N. Peacekeepers at U.N. Summit, Reuters, 28.9.2015, <http://www.reuters.com/article/2015/09/29/us-un-assembly-peacekeepers-idUSKCN0RS2E420150929>

¹⁴ Ebd.

Aus dem Bereich der Vereinten Nationen

Allgemeines

Generalsekretär:

Bericht für die 70. Generalversammlung

- Wenig Anlass zum Feiern, aber Zuversicht
- Grundsteine gelegt für nachhaltige Entwicklung und Klimaschutz
- Weiterhin konturlos: globale Partnerschaften

Henrike Landré

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Henrike Landré, Bericht des Generalsekretärs für die 69. Generalversammlung, VN, 5/2014, S. 215f., fort.)

Der zehnte Bericht des Generalsekretärs über die Tätigkeit der Vereinten Nationen (A/70/1 v. 22.7.2015) ist erneut durch eine nüchterne, holzschnittartige Darstellung aller Herausforderungen, Chancen und Aktivitäten geprägt. Zugleich zeigt Generalsekretär Ban Ki-moon eine große Zuversicht, was die Umsetzung der Visionen in den Kerntätigkeitsbereichen der Organisation anbelangt. Oft spricht er von »kühnen Agenden« und »historischen Chancen«, trotz des »düsteren Bildes«, das er insgesamt zeichnen müsse (Abs. 66).

Das Hauptaugenmerk des Generalsekretärs liegt in diesem Berichtsjahr auf der Armutsbekämpfung, dem Klimaschutz sowie der Finanzierung und Umsetzung der Post-2015-Entwicklungsagenda. In diesen drei miteinander verknüpften Bereichen verzeichnet er »Fortschritte« und »politische Dynamik« (Abs. 6). Anders als noch in den Vorjahren finden sich wiederholt Hinweise auf die unverzichtbare Rolle der Organisation. So heißt es gleich eingangs: »Nie wurden die Vereinten Nationen mehr gebraucht. Und nie hatten die Mitgliedstaaten mehr Grund, dem Aufruf der Charta zu folgen und »ihre Kräfte zu vereinen« (Abs. 3).

Im Bereich der Förderung eines dauerhaften Wirtschaftswachstums und einer nachhaltigen Entwicklung gibt Ban einen abschließenden positiven Überblick über die Millenniums-Entwicklungsziele. In-

teressant ist seine Feststellung, dass in Sachen Daten und Informations- und Kommunikationstechnologien großer Handlungsbedarf bestehe (Abs. 14). Im Anschluss widmet er sich ausführlich der »universalen« Post-2015-Entwicklungsagenda; mehrfach betont der Generalsekretär die Bedeutsamkeit der laufenden Verhandlungsprozesse zu nachhaltiger Entwicklung und Klima. Bei der Umsetzung nimmt der Generalsekretär die Mitgliedstaaten in die Pflicht; ferner will er alle Interessenträger eingebunden wissen, wie es schon beim »inklusive und basisorientierten« Ausarbeitungsprozess der Fall gewesen sei (Abs. 21). In punkto Entwicklungsfinanzierung feiert er die Aktionsagenda von Addis Abeba: Sie liefere Anreize, konkrete politische Maßnahmen wie auch Handlungsleitfäden für nichtstaatliche Akteure (Abs. 24). Den Klimagipfel im Dezember 2015 in Paris sieht er als »historische Chance« und erklärt Klimafinanzierung zum wichtigen Katalysator, unter anderem in Sachen Vertrauensbildung (Abs. 29).

Im Bereich der Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit sorgt sich der Generalsekretär über die gestiegenen Risiken für Friedenssicherungskräfte (Abs. 32). Er kündigt an, auf der Grundlage diverser Expertenberichte eine eigene Reformagenda für Friedensmissionen vorlegen zu wollen. Im Vergleich zur Situation im Nahen Osten, der Ostukraine oder in Jemen hat Ban zu Syrien wenig zu berichten. In seinem Abriss der zahlreichen Herausforderungen auf dem Gebiet der Friedenssicherung fällt sein Lob für die Schnelligkeit der Ebola-Nothilfe Maßnahmen ins Auge, für ihn von »Flexibilität« und »Weitblick« zeugend (Abs. 61). Mit Blick auf die Gesamtkosten für die Friedenssicherung (8,5 Mrd. US-Dollar) nimmt er die gesunkenen Pro-Kopf-Kosten als Beleg für die größere Effizienz und notiert auch zufrieden die Entwicklung auf dem Gebiet der Friedenskonsolidierung.

Hier betont er die Bedeutung von Ressourcenmobilisierung und Geschlechtersensibilität. Ebenfalls konsequent Erwähnung findet der partnerschaftliche Ak-

tionsrahmen. Mit diesen wesentlichen und durchgängigen Berichtselementen vor Augen seien folgende, wesentliche Neuerungen hervorgehoben:

Im Kontext der Menschenrechtsarbeit nimmt Ban Bezug auf das für alle Kernbereiche gültige Leitmotiv »Inklusivität und Gleichheit« (Abs. 69). Höchste Priorität haben für ihn die Sicherung der Menschenrechte von Migranten. Die Rolle von Frauen und Kindern wird nicht nur in diesem Abschnitt, sondern im gesamten Bericht berücksichtigt.

Im Bereich wirksame Koordinierung der humanitären Hilfe wird mit mehr als 76 Millionen hilfsbedürftigen Menschen ein erneuter Negativrekord vermeldet (Abs. 75). Der Generalsekretär plädiert im Sinne des partnerschaftlichen Ansatzes für eine Ausweitung des Geberkreises, um den steigenden Finanzbedarf zu decken, wie auch für eine stärkere Verzahnung von humanitärer und Entwicklungsplanung.

Bei dem aus seiner Sicht sowohl die Agenda des Sicherheitsrats als auch die internationalen Schlagzeilen beherrschenden Thema Terrorismus mahnt der Generalsekretär einen weniger reaktiven Ansatz an (Abs. 96). Die Organisation selber habe zahlreiche Maßnahmen ergriffen und sei zugleich wesentlicher Wissenslieferant für die Regierungen (Abs. 99).

Weitaus interessanter als die Abhandlung zahlreicher, fortgesetzter überwiegend technischer Reformen (Abs. 102ff.) ist Bans Einschätzung der stetig zunehmenden Partnerschaften der Organisation – die einen weitaus prominenteren Platz im Bericht verdient hätten als den glanzlosen letzten.

Abschließend bleibt dem Generalsekretär zuzustimmen, dass das Jahr 2015 Auftakt zur partnerschaftlichen Ausgestaltung und Umsetzung einer höchst ambitionierten Agenda sein wird. Wie immer lohnt sich der Blick auf einzelne Berichte, Programme und Initiativen (wie beispielsweise die Studie zu neuen Technologien in der Friedenssicherung), die ein weitaus anschaulicheres und spannenderes Bild der Herausforderungen und Chancen vermitteln können.

Sozialfragen und Menschenrechte

Beratender Ausschuss des Menschenrechtsrats:

12. und 13. Tagung 2014

- Korruption und Menschenrechte
- Zahlreiche neue Forschungsprojekte

Norman Weiß

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Norman Weiß, Beratender Ausschuss des Menschenrechtsrats: 10. und 11. Tagung 2013, VN, 4/2014, S. 179f., fort.)

Der Beratende Ausschuss (Advisory Committee – AC) des UN-Menschenrechtsrats (MRR) besteht aus 18 in ihrer persönlichen Eigenschaft tätigen Sachverständigen. Das Gremium kommt in der Regel zu zwei Tagungen im Jahr für maximal zehn Arbeitstage in Genf zusammen. Im Jahr 2014 kam der AC zu zwei Tagungen in Genf zusammen: vom 24. bis 28. Februar (12. Tagung) und vom 11. bis 15. August (13. Tagung).

Der AC setzte seine Arbeit an einer Reihe von Studien und Untersuchungen fort. Empfehlung 12/1 galt der Förderung und dem Schutz von Menschenrechten nach Katastrophen und Konflikten; der Ausschuss bat den MRR um eine Verlängerung der Befassungszeit. Auf der 13. Tagung wurde dann ein Fortschrittsbericht diskutiert und mit Empfehlung 13/1 an den MRR weitergeleitet. Den Zweck der Fristverlängerung hatte auch Empfehlung 12/3 zur negativen Auswirkung von Korruption auf den Genuss der Menschenrechte. Hier beriet der AC ebenfalls auf der 13. Tagung einen Fortschrittsbericht und leitete diesen mit Empfehlung 13/2 an den MRR weiter.

Die Arbeitsgruppe, die sich mit Fragen der Verstärkung der internationalen Zusammenarbeit im Bereich der Menschenrechte befasst, legte einen Fortschrittsbericht vor, der diskutiert wurde und im Lichte der Beratungen abgeschlossen werden soll (Empfehlung 12/2).

Zu vier Themen, die der MRR vorgeschlagen hatte, wurden neue Arbeitsgruppen eingesetzt: Förderung von Menschenrechten durch Sport und das Olympische

Ideal (Empfehlung 12/4); Menschenrechte und Kommunalverwaltung (Empfehlung 12/5); Menschenrechte und einseitige Zwangsmaßnahmen (Empfehlung 12/6); technische Zusammenarbeit zur Verhinderung von Angriffen auf Menschen mit Albinismus (Empfehlung 12/7).

Der AC diskutierte alle vier Themen auf der 13. Tagung. Dazu lagen ihm Papiere beziehungsweise eine mündliche Zusammenfassung der jeweiligen Arbeitsgruppe vor. Daraufhin empfahl der Ausschuss dem MRR, ihn mit der Fertigstellung der Arbeiten zu beauftragen (Empfehlungen 13/3 zu Sport, 13/4 zur Kommunalverwaltung und 13/6 zu Albinismus); im Fall von Menschenrechten und einseitigen Zwangsmaßnahmen beauftragte der AC die Arbeitsgruppe, ihre Tätigkeit fortzuführen und einen Bericht zu erarbeiten (Empfehlung 13/5).

Der AC beschloss auf der 12. Tagung, dem MRR zwei neue Konzeptpapiere als Forschungsvorschläge zuzuleiten: Das erste über die Möglichkeit der Errichtung eines universellen Menschenrechtsgerichtshofs, das zweite zum Thema Bürgersicherheit und Menschenrechte. Das erste Konzeptpapier benennt entgegen dem irreführenden Titel die Schwächen des gegenwärtigen Systems zum Schutz der Menschenrechte und zeigt trotz seiner Kürze, dass es vordringlich um eine Reihe von strukturellen Maßnahmen geht. Ein Weltmenschenrechtsgerichtshof würde bedeuten, das Pferd vom Schwanz her aufzuzäumen. Das Papier zur Bürgersicherheit betont die weltweite gesellschaftliche und institutionelle Gewalt, der durch eine Menschenrechtsperspektive möglicherweise begegnet werden könne (ohne durch den Terminus Bürger zwischen In- und Ausländern zu unterscheiden). Es geht insbesondere um korrupte Polizei- und Justizapparate, wobei auf eine gemeinsame Studie des Amtes des Hohen Kommissars für Menschenrechte (OHCHR), der Interamerikanischen Kommission für Menschenrechte und mehrerer nichtstaatlicher Organisationen (NGOs) aus dem Jahr 2009 Bezug genommen wird.

Auf der 13. Tagung wurden weitere Forschungsprojekte vorgestellt und mit Empfehlung 13/7 an den MRR weitergeleitet:

Einfluss von Siedlerkolonialismus auf Menschenrechte: Das allgemein gehaltene Konzeptpapier der ägyptischen Anglistik-

professorin und Frauenrechtlerin Hoda Elsadda bezieht sich auf Siedlerkolonialismus der Gegenwart und dürfte damit unausgesprochen vor allem Israel im Blick haben.

Whistleblowing und Menschenrechte: Das Thema Whistleblowing sei bislang immer im Zusammenhang mit Korruption diskutiert worden, eine gründliche menschenrechtliche Erörterung stehe noch aus, so der Vorschlag der österreichischen Rechtswissenschaftlerin Katharina Pabel. Dabei solle vor allem der Schutz des Whistleblowers im Mittelpunkt stehen.

›Aasgeier-Fonds‹ (vulture funds) und Menschenrechte: Hier steht auf Vorschlag von Karl Ziegler eine Praxis in der Kritik, bei der Geldanleger überschuldete Staaten strangulieren, wodurch deren Pflicht, die Menschenrechte ihrer Bevölkerungen zu achten und zu schützen, stark erschwert wird.

Bewahrung internationaler Wasserläufe und -vorkommen zum Schutz des Rechts auf Leben und auf Nahrung: Jenseits des Übereinkommens zur nichtschiffahrtlichen Nutzung solcher Wasserläufe und -vorkommen aus dem Jahr 1977 müsse eine menschenrechtliche Perspektive entwickelt werden.

Unbegleitete minderjährige Migranten und Menschenrechte: Eine Studie soll herausfinden, welche Menschenrechte im Zuge dieses weltweit zu beobachtenden Phänomens bedroht und verletzt werden.

Außerdem entschied der AC, den Vorschlag zu Jugend und Menschenrechte von der 9. Tagung erneut vorzulegen.

Der Ausschuss wurde vom Vorsitz über den Stand der Befassung des MRR mit den von ihm zuvor bearbeiteten Themen Recht auf Nahrung und Förderung des Rechts der Völker auf Frieden informiert. Mit Blick auf seine Arbeitsmethoden beschloss der AC mit Empfehlung 13/8, auch zukünftig Expertise des OHCHR, von NGOs, der Wissenschaft und anderen relevanten Gruppen einzuholen. Diese Offenheit ist zu begrüßen; positiv fiel auch die Reaktion im interaktiven Dialog mit dem MRR aus.

Damit wurden im Jahr 2014 wieder mehr Empfehlungen verabschiedet und die inhaltliche Arbeit fortgeführt. Neue Vorschläge des AC zu aktuellen Themen zeigen, dass das Gremium seine Aufgabe als Think Tank weiterhin ernst nimmt.

Frauenrechtsausschuss:**57. bis 59. Tagung 2014**

- **Neue Allgemeine Empfehlung zu Flüchtlingsstatus, Staatsangehörigkeit, Staatenlosigkeit und Gender**
- **Individualbeschwerde zu Mutterschutz**
- **Problematische Heiratsregelungen in Indien**

Stefanie Lux

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Stefanie Lux, Frauenrechtsausschuss: 54. bis 56. Tagung 2013, VN, 5/2014, S. 22off., fort.)

Erstmals seit dem Jahr 2011 zählte das **Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form der Diskriminierung der Frau** (kurz: **Frauenrechtskonvention**) wieder eine neue Vertragspartei: Im April 2014 trat Palästina bei. Durch die Ratifizierung Tadschikistans hat sich auch die Zahl der Vertragsparteien des Fakultativprotokolls zum Übereinkommen, welches die Individualbeschwerde ermöglicht, erhöht. Ihm waren zum selben Zeitpunkt 105 Staaten beigetreten. Auf den **Ausschuss zur Beseitigung jeder Form der Diskriminierung der Frau (CEDAW)** kommen damit immer mehr Individualbeschwerden zu. Seine 23 unabhängigen Sachverständigen behandelten auf den drei Tagungen im Jahr 2014 insgesamt acht Beschwerden.

Individualbeschwerden

Im Fall Elisabeth Blok et. al. gegen die Niederlande hatten sechs beruflich selbstständige Frauen zusammen eine Beschwerde vorgebracht. Im Jahr 1998 hatte die Regierung eine Pflichtversicherung für Arbeitsunfähigkeit und Verdienstausschlag von Selbstständigen eingeführt, welche unter anderem die Zahlung von Mutterschaftsgeld vorsah. Im Jahr 2004 wurde die Pflichtversicherung wieder abgeschafft, selbstständige Frauen mussten sich nun privat gegen Einkommensverluste durch Schwangerschaft versichern. Private Versicherer verlangten jedoch häufig eine zweijährige Wartezeit, bevor solche Leistungen ausgezahlt werden konnten. Gegen diese Praxis hatten mehrere Frauen erfolglos geklagt. Nach Protesten führte die Regierung im Jahr 2008 Mutterschaftsgeld für selbstständige Frauen wieder ein, dieses konnte jedoch nicht rückwirkend geltend gemacht werden. Die sechs Beschwerdeführerinnen, die alle

zwischen 2005 und 2006 Kinder bekommen hatten, hatten geklagt, da die Regierung ihrer Ansicht nach, gegen das Übereinkommen verstoßen hatte. Artikel 11 Absatz 2 verpflichtet Staaten zur »Einführung des bezahlten oder mit vergleichbaren sozialen Vorteilen verbundenen Mutterschaftsurlaubs.« Die Klage war in mehreren Instanzen abgewiesen worden, da dieser Artikel laut niederländischen Gerichten nicht direkt anwendbar sei und lediglich eine »Anleitung« für die Staaten darstelle, Mutterschaftsurlaub einzuführen. Der Ausschuss war jedoch der Ansicht, die Niederlande hätten die Frauen direkt diskriminiert und dabei Artikel 11 Absatz 2 der Frauenrechtskonvention verletzt. Staaten hätten die Verpflichtung, die Umsetzung der Bestimmungen sicherzustellen. Ein Staat könne also nicht unter Verweis auf direkte Anwendbarkeit oder Hinweis auf eine Bemühungsverpflichtung seine Verpflichtungen umgehen.

Ferner behandelte der CEDAW die Beschwerde von Angela González Carreño gegen Spanien. Carreño hatte ihren Mann F.R.C. im Jahr 1999 wegen jahrelanger häuslicher Gewalt verlassen und nach der Trennung das Sorgerecht über die gemeinsame Tochter erhalten. Da Carreño die Behörden informiert hatte, durfte ihr Mann die Tochter zunächst nur selten und unter Aufsicht sehen. Auch nach der Trennung übte der Mann weiter Gewalt gegen Angela Carreño aus und bedrohte sie mehrfach mit dem Tod. Angela Carreño hatte mehrfach Schutzanordnungen beantragt, welche von Gerichten auch bestätigt wurden. Ihr Mann verletzte diese jedoch ohne rechtliche Folgen. Im Jahr 2002 entschied ein Gericht, in Zukunft unbeaufsichtigte Treffen zwischen F.R.C. und seiner Tochter zuzulassen. Angela Carreño legte dagegen erfolglos Berufung ein. Im April 2003 tötete F.R.C. seine Tochter und sich selbst. Eine Klage Carreños wegen Fehlverhaltens der Justiz und Fahrlässigkeit der Behörden wurde im Anschluss in mehreren Instanzen abgewiesen. Spanien wies die Beschwerde vor dem CEDAW ab, die Behörden seien nicht fahrlässig gewesen, da sie F.R.C.s Tat nicht hätten vorhersehen können. Dem widersprach der Ausschuss, F.R.C. sei mit einer Zwangsstörung und pathologischer Eifersucht diagnostiziert worden, zudem hätten die sozialen Diens-

te in verschiedenen Berichten darauf hingewiesen, dass eine Beaufsichtigung der Treffen weiterhin notwendig sei. Der Staat sei seiner Sorgfaltspflicht unter der Konvention nicht nachgekommen, da er nicht nur keine ausreichenden Schritte unternommen hätte, Carreño und ihre Tochter vor Gewalt zu schützen, sondern auch im Anschluss das Verhalten seiner Behörden in diesem Fall nicht untersuchen ließ und die Bemühungen der Beschwerdeführerin um Entschädigung unbeantwortet blieben. Damit wurden die Rechte Carreños unter Artikeln 2 a) bis f), 5a) und 16.1d) verletzt.

Allgemeine Empfehlung

Auf seiner 59. Tagung verabschiedete der Ausschuss seine Allgemeine Empfehlung Nr. 32 und setzte sich dabei mit Genderaspekten in Bezug auf Flüchtlingsstatus, Staatsangehörigkeit und Staatenlosigkeit auseinander. Die Frauenrechtskonvention beinhaltet keinerlei Bestimmungen zu Flüchtlings- und Asylstatus. Die Ausschussmitglieder erkennen das in der Empfehlung durchaus an, weisen aber darauf hin, dass die Konvention als geschlechtsspezifisches Instrument auch Rechte abdeckt, die nicht explizit im Text erwähnt werden.

Bei der Prüfung von Beschwerden unter dem Fakultativprotokoll hatten Staaten den Ausschuss schon mehrfach darauf hingewiesen, dass die Konvention das Prinzip des »Non-Refoulement« nicht beinhaltet (anders als zum Beispiel die Antifolter-Konvention), der Ausschuss habe damit nicht die Kompetenz über Beschwerden von Asylsuchenden zu entscheiden, deren Anträge abgewiesen wurden. Der CEDAW setzt diesem Argument in seiner Allgemeinen Empfehlung entgegen, dass unter dem Regime der internationalen Menschenrechte das Prinzip des »Non-Refoulement« Staaten verpflichtet, Personen nicht dorthin zurückzuschicken, wo ihnen schwere Verletzungen ihrer Rechte drohen. Das Recht auf Leben und Freiheit von Folter seien implizit durch die Konvention gedeckt, so der CEDAW. Laut Artikel 2 d) seien Vertragsparteien analog dazu verpflichtet, Frauen unter ihrer Jurisdiktion vor einem vorhersehbaren Risiko schwerwiegender Formen von Diskriminierung zu schützen, egal ob diese auf ihrem Territorium stattfinden würden.

Der Ausschuss ist damit der Auffassung, dass Staaten unter der Frauenrechtskonvention verpflichtet sind sicherzustellen, dass keine Frau ausgewiesen wird, wenn ihr Leben, Freiheit oder körperliche Unversehrtheit in Gefahr sind, oder das Risiko besteht, dass sie schwerwiegenden Formen von Diskriminierung ausgesetzt wäre. Was eine solche schwerwiegende Form der Diskriminierung sei, hänge, so der CEDAW, von den Umständen im jeweiligen Fall ab. Mit dieser Auslegung geht der Ausschuss sehr weit und weist sich eine Kompetenz zu, die ihm ein großer Teil der Staaten explizit abspricht beziehungsweise nicht zugedacht hatte. Die Gefahr von sexueller Gewalt wird bereits von anderen Menschenrechtsorganen als Grund für eine Anwendung des Prinzips des ›Non-Refoulement‹ berücksichtigt. Es bleibt abzuwarten, wie die Staaten auf eine Anwendung des Grundsatzes durch den CEDAW bei anderen Fällen von Diskriminierung reagieren.

Neben dieser grundsätzlichen Einschätzung enthält die Allgemeine Empfehlung auch spezifische Vorgaben zur Gestaltung des Asylprozesses. So sollten Staaten sicherstellen, dass Frauen während des Prozesses nicht diskriminiert werden und ihre Würde geachtet wird. Auch wenn sie Teil einer Familie sind, sollten Frauen die Möglichkeit haben, eigenständig Asyl zu beantragen. Wenn nötig sollte Rechtsbeistand gewährleistet werden. Während des Prozesses und als Flüchtlinge sollten Frauen ohne Diskriminierung Zugang zu Unterkunft, Bildung, Gesundheitsversorgung, Kleidung und sozialen Diensten haben.

Zu Staatenlosigkeit unterstreicht der Ausschuss die Bestimmung des Übereinkommens, dass Frauen dieselben Rechte haben wie Männer bezüglich Erwerb, Wechsel und Beibehaltung sowie Weitergabe ihrer Staatsbürgerschaft. Dies werde in vielen Ländern nicht gewährleistet. Oft verlieren Frauen ihre Staatsbürgerschaft, wenn sie einen ausländischen Mann heiraten, oder sie können sie nicht an ihre Kinder weitergeben, da die Nationalität des Vaters entscheidend ist. Manchmal sei die Diskriminierung auch indirekt. So hätten Frauen zum Teil mehr Probleme, Einkommen oder Vermögen nachzuweisen oder aufgrund eines geringeren Bildungsstands eine neue Sprache zu lernen.

Der CEDAW hielt im Jahr 2014 drei Tagungen in Genf ab: 57. Tagung: 10.2.–28.2., 58. Tagung: 30.6.–18.7. sowie 59. Tagung: 20.10.–7.11.2014). Auf den drei Tagungen behandelte er insgesamt 23 Staatenberichte. Im Folgenden seien einige der Abschließenden Bemerkungen zu diesen Berichten beispielhaft dargestellt.

57. Tagung

Auf der Frühjahrstagung prüfte der Ausschuss die Berichte aus Bahrain, Finnland, Irak, Kamerun, Kasachstan, Katar und Sierra Leone.

Seit mehreren Jahren soll die Verfassung von Sierra Leone überarbeitet werden, der CEDAW bemängelte das langsame Voranschreiten in diesem Prozess. In ihrer aktuellen Form enthält die Verfassung Bestimmungen, die gegen die Konvention verstoßen. Beispielsweise sind alle Angelegenheiten in Bezug auf Ehe, Scheidung, Adoption und Erbschaft vom Diskriminierungsverbot ausgenommen. Der Ausschuss begrüßte verschiedene gesetzliche Neuerungen. Unter anderem wurden die Strafmaße für sexuelle Straftaten erhöht, Opfer sexueller Gewalt haben Zugang zu kostenlosem Rechtsbeistand. Ein Problem bleibt jedoch die Umsetzung: Gerade bei Fällen von sexueller Gewalt fehle der Zugang zu Gerichten, wenn Verhandlungen stattfinden, sind sie oft langwierig. Die Verurteilungsrate ist sehr niedrig, viele Opfer werden unter Druck gesetzt, die Fälle außergerichtlich beizulegen. Weitere kritische Punkte sind die geringe Beteiligung von Frauen am politischen Leben, der geringe Anteil von Mädchen in weiterführenden Schulen und die Konzentration von Frauen im informellen Arbeitsmarkt (84 Prozent in ländlichen Gebieten).

58. Tagung

Auf der Sommertagung beurteilte der CEDAW den Stand der Umsetzung der Konvention in Georgien, Indien, Litauen, Mauretanien, Peru, Swasiland, Syrien und der Zentralafrikanischen Republik.

Das gesetzliche Verbot der Eheschließung im Kindesalter in Indien hat zu einer Abnahme von frühen und erzwungenen Eheschließungen geführt, merkte der Ausschuss positiv an. Seine Mitglieder kritisierten jedoch, dass die Heirat im Kindesalter nicht automatisch für ungültig erklärt wird, sondern die Betroffenen vor

einem Gericht die Annullierung beantragen müssen. Generell beurteilte man die Vielfalt an rechtlichen Bestimmungen zu Ehe und Familie für die verschiedenen religiösen Gruppen kritisch, sie trage zur fortdauernden Diskriminierung von Frauen bei. Äußerst besorgt zeigte sich der CEDAW angesichts des Umgangs mit Frauen mit geistiger Behinderung. Diese können ohne ihre Zustimmung und ohne Prüfung des Vorgangs in Heime eingewiesen werden und ohne ihr Einverständnis sterilisiert werden. Generell hätten Frauen und Mädchen mit Behinderungen wenig Zugang zu Bildung, Arbeit und Gesundheitsversorgung, vor allem in ländlichen Gebieten. Der Ausschuss bemängelte zudem die Situation der Dalit-Frauen. Diese hätten aus kulturellen und finanziellen Gründen nur unzureichend Zugang zu reproduktiven Gesundheitsdiensten, und würden durch bürokratische und finanzielle Barrieren oft davon abgehalten, die Geburt ihrer Kinder zu registrieren.

59. Tagung

Auf seiner Herbsttagung bewertete der CEDAW die Situation der Frauen in Belgien, Brunei Darussalam, China (mit Hongkong und Macau), Ghana, Guinea, Polen, Venezuela und auf den Salomonen.

Der Ausschuss begrüßte die Einführung von Quotenregelungen in Belgien, welche zu einer stärkeren Vertretung von Frauen im Parlament und in Aufsichtsräten von Unternehmen führen soll. Insbesondere Frauen, die Minderheiten angehören, seien aber laut CEDAW weiterhin unterrepräsentiert. Zudem soll der Erfolg der Quotenregelung für Aufsichtsräte erst im Jahr 2023 evaluiert werden, was Korrekturen vorher ausschließt. Positiv bewertet wurde zudem ein neues Gesetz, das den Lohnabstand zwischen Männern und Frauen verringern soll. Die Sachverständigen äußerten sich anerkennend zum hohen Bildungsniveau der Frauen im Land, kritisierten jedoch, dass Frauen weiter häufig traditionell von Frauen dominierte Berufs- und Bildungswege wählen, Stereotype zu den Geschlechterrollen in Schulbüchern fortbestehen und zu wenig weibliche Lehrkräfte in akademischen Einrichtungen tätig sind. Im Bereich Gesundheit äußerte sich der Ausschuss besorgt zur hohen Brustkrebsrate im Land. Diese sei höher als in anderen europäischen Staaten.

Behindertenrechtskonvention:**11. und 12. Tagung 2014**

- Zwangsbehandlung und -einweisung häufig kritisiert
- Monitoringsysteme noch nicht umgesetzt
- Erste beiden Allgemeinen Bemerkungen verabschiedet

Theresia Degener

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Theresia Degener, Behindertenrechtskonvention: 9. und 10. Tagung 2013, VN, 4/2014, S. 177f., fort.)

Das **Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen** (kurz: **Behindertenrechtskonvention** oder **BRK**) trat am 3. Mai 2008 in Kraft. Gleichzeitig trat auch das dazugehörige Fakultativprotokoll in Kraft, welches ein Individualbeschwerdeverfahren sowie ein Verfahren zur Untersuchung von gravierenden Menschenrechtsverletzungen enthält. Im Herbst 2014 hatte das Übereinkommen 150 Vertragsstaaten, 16 Staaten mehr als im Vorjahr. Hinzugekommen waren unter anderem Andorra, Côte d'Ivoire und Simbabwe; das Fakultativprotokoll wurde von 84 Staaten ratifiziert, sieben mehr als im Vorjahr.

Für die Überprüfung der Einhaltung der Konvention durch die Staaten ist ein Ausschuss zuständig. Dieser **Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen** (Committee on the Rights of Persons with Disabilities – **CRPD**) wurde im Jahr 2009 eingerichtet und setzt sich aus 18 unabhängigen Expertinnen und Experten zusammen. Laut Mandat besteht seine wesentliche Aufgabe darin, regelmäßig vorzulegende Berichte der Vertragsstaaten zu prüfen. Bis Ende der 12. Tagung lagen dem Ausschuss 67 Staatenberichte vor, von denen 13 geprüft waren. Damit betrug der Rückstand der Berichtsprüfung im September 2014 fünf Jahre. Die Zahl der ausstehenden fälligen Staatenberichte lag im März 2014 bei 51. Durch die von der Generalversammlung gewährten verlängerten Sitzungszeiten (ab 2015 insgesamt 8,5 Wochen) wird sich der Rückstand jedoch bald merklich reduzieren.

Im Berichtszeitraum kam der CRPD zu einer zweiwöchigen und einer dreiwöchigen Tagung in Genf zusammen: 11. Ta-

gung: 31.3.–11.4.; 12. Tagung: 15.9.–3.10.2014. Erstmals führten jeweils sechs Ausschussmitglieder einwöchige Arbeitsgruppensitzungen zur Vorbereitung der nächsten Tagung durch. Zu allen Staatenberichtsverfahren gab es nichtöffentliche Treffen mit Vertreterinnen und Vertretern der Zivilgesellschaft. Diese Informationsveranstaltungen werden von der nichtstaatlichen Dachorganisation ›International Disability Alliance‹ organisiert.

Individualbeschwerden

Bis zur 12. Tagung hatte der CRPD 23 Beschwerden entgegengenommen. Bei sechs davon fällte der Ausschuss Entscheidungen. In der Sache Herr X. gegen Argentinien ging es um die Situation eines behinderten Inhaftierten und dessen behindertengerechte Unterbringung. Der Ausschuss sah die Beschwerde teilweise als begründet an. Die Unterbringung in einem nicht ausreichend rollstuhlgerechten Gefängnis verletze die Pflichten des Mitgliedstaats aus Artikel 9, 14 und 17.

Marie-Louise Jungelin legte eine Beschwerde gegen Schweden vor, weil sie aufgrund ihrer Sehbeeinträchtigung im Bewerbungsverfahren bei einem staatlichen Arbeitgeber abgelehnt worden war. Der Ausschuss sah jedoch keine Diskriminierung aufgrund von Behinderung. Erstmals gab es eine abweichende Meinung (dissenting opinion), der sich fünf von 18 Ausschussmitgliedern anschlossen. Darin ging es um die Reichweite der Pflicht zu angemessenen Vorkehrungen (Art. 2 und 5) als Bestandteil von Antidiskriminierungsmaßnahmen.

Im Fall Frau S.C. gegen Brasilien befand der Ausschuss, dass der Begriff Behinderung auch Fälle von chronischer Krankheit erfasse. Die Beschwerde über Diskriminierung am Arbeitsplatz wurde jedoch letztlich aufgrund mangelnder Ausschöpfung des nationalen Rechtswegs als unzulässig abgewiesen.

Staatenberichte**11. Tagung**

Der Ausschuss prüfte auf seiner Frühjahrstagung die ersten Staatenberichte Aserbaidschans, Costa Ricas und Schwedens und verabschiedete einen Fragenkatalog zu Mexiko.

In den Dialogen mit den Vertragsstaaten waren wesentliche Kritikpunkte

die Politik in Bezug auf behinderte Frauen und Kinder, Zwangsbehandlung und -einweisung von Menschen mit psychosozialen Beeinträchtigungen, der hohe Grad an Institutionalisierung und das Weiterbestehen des Stellvertretersystems. Die Vertragsstaaten wurden aufgefordert, ein an Autonomie und Selbstbestimmung orientiertes Rechtssystem der unterstützten Entscheidungsfindung umzusetzen. In Hinsicht auf das Recht von Autonomie und Selbstbestimmung wurde ange-mahnt, gesetzliche Zwangseinweisung und -behandlung abzuschaffen und durch gemeindenaher Versorgung und Programme des selbstbestimmten Lebens zu ersetzen. Besorgt zeigte sich der Ausschuss auch über die Kürzungen sozialer Leistungen aufgrund von Sparmaßnahmen. Aserbaidschan und Costa Rica forderte der Ausschuss auf, sich mehr für Bewusstseinsbildung zur Bekanntmachung und Verbreitung des Menschenrechtsmodells von Behinderung sowie für eine positive gesellschaftliche Wahrnehmung von Menschen mit Behinderungen einzusetzen.

12. Tagung

Auf der Herbsttagung behandelte der Ausschuss die ersten Staatenberichte von Belgien, Dänemark, Ecuador, Neuseeland, Mexiko und Südkorea.

In den Dialogen mit den sechs Vertragsstaaten wurden die bekannten Konfliktthemen diskutiert. Die meisten Zivilrechtsordnungen sehen Vormundschaft oder Betreuung mit Stellvertretung vor. In allen Staaten mahnte der Ausschuss an, das Stellvertretungskonzept durch ein System der unterstützten Entscheidungsfindung zu ersetzen, das Autonomie, Willen und Präferenz der betroffenen behinderten Person achtet. Selbst Staaten, die ihre Gesetze aufgrund der BRK-Ratifizierung gerade reformiert hatten (Belgien und Südkorea), genügten den Anforderungen nicht.

Die Zwangsunterbringung und -behandlung wurde in allen Staaten moniert. Noch immer sehen viele Gesetze die Möglichkeit der Zwangsunterbringung aufgrund einer Behinderung vor. Die Aussonderung aus dem Strafrechtssystem von behinderten Straftäterinnen und Straftätern durch Prozessunfähigkeitserklärungen mit anschließender Sicherheitsverwahrung wurde ebenfalls in allen Dialogen als konventionswidrig bewertet. Der

CRPD empfahl auch in einigen Staaten die Abschaffung der Zwangssterilisation (Dänemark, Mexiko, Neuseeland).

Die freiwillige Unterbringung behinderter Menschen in Sondereinrichtungen sieht der Ausschuss als Verstoß gegen Artikel 19, wenn nicht ausreichend inklusiver Wohnraum mit Assistenzdiensten zur Verfügung steht. Dänemark wurde empfohlen, die zunehmende Errichtung heimähnlicher Wohneinrichtungen, in denen mehr als 30 behinderte Personen untergebracht werden, abzustellen. Schließlich mahnte der Ausschuss in allen Staaten verstärkte Anstrengungen im Hinblick auf inklusive Bildungssysteme an. Empfehlungen zu diesem Thema variierten zwischen dringendem Handlungsbedarf (Ecuador, Mexiko, Belgien) und weiteren Anstrengungen (Dänemark, Neuseeland, Südkorea).

Ein Thema, das ebenfalls in fast allen Staatendialogen angesprochen wurde, ist die Einrichtung eines nationalen Monitoringsystems, das die BRK im Unterschied zu allen anderen UN-Menschenrechtsverträgen als Novum enthält. Dieses Monitoringsystem hat mindestens drei Komponenten. Erstens muss ein staatlicher ›Focal Point‹ für die Umsetzung der BRK festgelegt werden. Zweitens soll eine unabhängige Monitoringstelle, die den Pariser Grundsätzen entspricht, eingerichtet werden. Drittens muss bei der Umsetzung und beim Monitoring die Zivilgesellschaft einbezogen werden, insbesondere die Behindertenorganisationen. Die meisten Staaten erfüllen nicht alle Vorgaben, was sich mit Ausnahme Neuseelands auch in den sechs Abschließenden Empfehlungen der 12. Tagung ausdrückte. Besonders nachdrücklich forderte der Ausschuss Ecuador auf, unabhängige nichtstaatliche Organisationen an der Umsetzung und Überwachung der Konvention zu beteiligen.

Allgemeine Bemerkungen und Stellungnahmen

Der CRPD konnte im Berichtszeitraum seine ersten beiden Allgemeinen Bemerkungen verabschieden: Nr. 1 zu Artikel 12 (gleiche Anerkennung vor dem Recht) und Nr. 2 zu Artikel 9 (Zugänglichkeit).

Allgemeine Bemerkung Nr. 1 stellt klar, dass alle Menschen mit Behinderungen als geschäftsfähig angesehen werden müssen. Die gleiche Anerkennung

vor dem Recht sei ein Menschenrecht, das nicht an Bedingungen geknüpft werden dürfe. Notwendige Unterstützungsmaßnahmen zur Entscheidungsfindung sollten für alle behinderten Menschen, die darauf angewiesen sind, vorhanden und zugänglich sein und Systeme der Stellvertretung und andere paternalistische Betreuungsformen ersetzen. Die Allgemeine Bemerkung Nr. 1 hat weitreichende Bedeutung für alle Vertragsstaaten, denn bisher gibt es kaum ein Land, in dem die Bestimmungen des Artikels 12 erfüllt sind. Damit unterstützt die Allgemeine Bemerkung Nr. 1 jene Stimmen in Deutschland, die das deutsche Betreuungsrecht und das Recht der Teilnahme am Rechtsverkehr für reformbedürftig halten.

In der Allgemeinen Bemerkung Nr. 2 macht der CRPD deutlich, dass die Pflicht zur Herstellung von Barrierefreiheit alle Bereiche des täglichen Lebens umfasst. Dazu zählen nicht nur die bauliche Umgebung und Verkehrsmittel, sondern auch Kommunikation und Information sowie Dienstleistungen für die Allgemeinheit. Dabei ist es unerheblich, ob die Dienste und Produkte vom Staat oder einer Privatperson angeboten werden. Den Staaten wird die Pflicht auferlegt, für den Abbau von Barrieren klare Zeitvorgaben zu machen und finanzielle Mittel einzuplanen.

Schließlich wurde der Entwurf für eine dritte Allgemeine Bemerkung zu Artikel 6 (behinderte Frauen) veröffentlicht. Dazu erbat der Ausschuss Stellungnahmen der Vertragsstaaten und der Zivilgesellschaft. Für die Ausarbeitung zweier weiterer Allgemeiner Bemerkungen (Art. 19, Unabhängige Lebensführung und Einbeziehung in der Gemeinde sowie Art. 24, Bildung) wurden Arbeitsgruppen eingerichtet.

Darüber hinaus gab der Ausschuss zwei Stellungnahmen ab. Eine im September 2014 zu Artikel 14 (Freiheit und Sicherheit der Person), in der vier Grundsätze festgehalten wurden. Demnach ist das Verbot des Freiheitsentzugs aufgrund einer Behinderung absolut und darf auch nicht durch weitere Gründe (Behinderung und Gefahr) aufgeweicht werden. Zweitens verstoßen solche Psychiatriegesetze gegen die BRK, die die Unterbringung infolge prognostizierter Eigen- oder Fremdgefahr aufgrund einer bestimmten Diagnose/Behinderung erlauben. Drittens steht die Sicherheitsverwahrung aufgrund Ver-

handlungsunfähigkeit im Strafrecht nicht im Einklang mit der Konvention, weil sie die Betroffenen ihrer Rechte auf ein rechtsstaatliches Verfahren beraubt. Viertens stellt der Ausschuss fest, dass behinderte Gefangene einen Anspruch auf angemessene Vorkehrungen haben.

Die zweite Stellungnahme des Ausschusses vom 3. Dezember 2014 richtete sich an die Dritte Weltkonferenz über die Verringerung des Katastrophenrisikos (Sendai, Japan, 14.–18.3.2015). Der Ausschuss forderte die Veranstalter auf, für größtmögliche Barrierefreiheit und Beteiligung von Behindertenorganisationen sowie eine inklusive Katastrophenvorsorge im Schlussdokument zu sorgen. Anders als bei einer Allgemeinen Bemerkung, die in der Regel über ein langwieriges Verfahren entwickelt wird, haben die Vertragsausschüsse mit einer Stellungnahme die Möglichkeit, zeitnah auf aktuelle Ereignisse oder Probleme zu reagieren.

Verschiedenes

Aufgrund des wachsenden Interesses der Zivilgesellschaft an der Ausschussarbeit verabschiedete der CRPD Richtlinien für die Teilnahme von zivilgesellschaftlichen Organisationen allgemein und von Behindertenorganisationen (Disabled Persons' Organisations – DPOs). Die Richtlinien regeln unter anderem Fragen der Frist und Länge schriftlicher Eingaben sowie der mündlichen Interventionen. Ein ›Focal Point‹ (in Person von Silvia Quan) zur Erarbeitung von Richtlinien für die Zusammenarbeit mit nationalen Menschenrechtsinstitutionen und regionalen Menschenrechtsorganisationen wurde eingerichtet, nachdem ein erstes Zusammentreffen mit relevanten Vertreterinnen und Vertretern auf der 12. Tagung stattgefunden hatte.

Positiv zu vermerken war die Reaktion von Google auf den Dialog mit Neuseeland. Noch bevor der Ausschuss seine Abschließenden Bemerkungen bekannt gab, reagierte Google auf eine im Dialog geäußerte Kritik. Eine DPO hatte darauf hingewiesen, dass in Google und anderen Suchmaschinen der Suchbegriff ›Autist‹ mit abwertenden Ausdrücken autovervollständigt wird. Google hat umgehend darauf reagiert und die nicht beabsichtigte, aber dennoch diskriminierende automatische Vervollständigung abgestellt.

Vergessene Anfänge

Jost Dülffer

Dieser aus Anlass des 70. Jahrestags der Gründung der Vereinten Nationen vorgelegte schmale Band rückt bislang wenig beachtete Themen und die geschichtlichen Ursprünge der Weltorganisation in den Vordergrund. **Thomas G. Weiss** und **Dan Plesch** sind renommierte Politikwissenschaftler, die auch in der praktischen Politik, Regierungs- beziehungsweise UN-Beratung arbeiten. Sie legen ein Bändchen vor, das neben gemeinsamer Einleitung und gemeinsamem Schluss auch je einen Aufsatz von ihnen enthält (bei Weiss in Ko-Autorschaft). Sie wenden sich in einer erfrischend anschaulichen Sprache gegen Trends in der Politikwissenschaft und der internationalen Politik, wenn sie bei diesen eine umgekehrte Alzheimer-Krankheit diagnostizieren: »Short time memory is retained, while the contexts that crafted these memories have slipped away.« (S. 12) Die Herausgeber legen den Schwerpunkt in neun Aufsätzen auf die Entwicklungen im Zweiten Weltkrieg, lassen ihre Autoren aber auch über die Folgezeit nachdenken und Schlüsse für die Gegenwart ziehen.

Drei Beobachtungen fallen bei den meisten Aufsätzen ins Auge. Erstens gab es Anknüpfungspunkte an Institutionen und Personal des Völkerbunds, obwohl dieser doch politisch als erledigt galt. Zum zweiten ging es um Kooperationsstränge, die in der 1942 gegründeten militärischen Kriegscoalition der »United Nations« geschaffen wurden, die anschließend verändert in die Nachkriegsgesellschaft und damit auch in die neue Weltorganisation überführt wurden. Drittens waren beiden Ansätzen gemeinsam, dass man die angeblichen oder vermeintlichen Fehler aus dem Umgang mit dem Ersten Weltkrieg nach dem Zweiten Weltkrieg vermeiden wollte.

Was genuin historisches Lernen sein könnte, bleibt unklar. Manchmal klingt an, dass gerade Institutionen eine formative Phase hatten, die lange, also hier gegebenenfalls bis heute nachwirkt – nicht immer zum Besten. Anderenorts legen Autoren nahe, dass im oder als Folge des Zweiten Weltkriegs ein Elan für die Lösung von Problemen aufkam, von dem man sich heute wieder anstecken lassen sollte. »Do we need another cataclysm to rekindle the imagination and energy and cooperation that was in the air in the 1940ies, or are we smart enough to adapt in anticipation?«, fragen Plesch und Weiss (S. 2). Die ehemalige UN-Untergeneralsekretärin Margaret Joan Anstee verleitet das in ihrem Geleitwort zur Frage, wie die wachsende Lücke zwischen Ideen und Umsetzung überwunden werden könne. »The frag-

mentation of the multiple organizations of the so-called UN system, the increase in their operational functions to the detriment of their original role as centers of excellence and storehouses of knowledge, their quasi-autonomous status and the lack of effective coordinating mechanism all contributed to this process,« (S. XIV) lautet die nüchterne Diagnose, bei der es die Herausgeber natürlich nicht bewenden lassen wollten.

Auf diese sich überlappenden Kompetenzen gehen die Autoren des Bandes kaum noch ein. Weiss und Plesch schlagen vielmehr eine andere polemische Richtung innerhalb der Politikwissenschaft ein: Sie wenden sich dagegen, nur noch von Global Governance zu sprechen und nicht mehr von »government«: »To speak of »governance« and not of »government« is to discuss the product and not the producer« (S. 206). Während sie die Bedeutung von zwischenstaatlichen Organisationen – hier im UN-System – betonen, stehen sie den unzähligen nichtstaatlichen Organisationen, deren Leistungen und vor allem der wissenschaftlichen Beschäftigung mit diesen skeptisch gegenüber. Es herrscht also ein pessimistischer Grundton, wenn die Diagnose von »our unacceptable world order« (S. 214) gestellt wird. Chancen sehen die Herausgeber in erster Linie in einem neuen Willen der Regierungen zur Zusammenarbeit und zum Lösen von Problemen, insbesondere im Rahmen der UN, aber auch in einem neuen Multilateralismus.

Was gibt es an historischen Ergebnissen? Gewiss waren an den Weltkriegsinstitutionen und an deren Ausbau nach dem Zweiten Weltkrieg schon lateinamerikanische Staaten beteiligt. Auch Commonwealth-Staaten, wie Indien, spielten von Anfang an eine wichtige Rolle, dazu arabische und weitere asiatische Staaten. Doch hier legen die Herausgeber in ihrer Schlussbilanz zu viel Wert auf die in den vierziger Jahren angeblich schon vorhandene Globalisierung. Festzuhalten ist, dass dieser Band in der Perspektive sehr angloamerikanisch ausgefallen ist. Von der Sowjetunion ist praktisch nie die Rede, von China oder Frankreich nur am Rande. Gar nicht zur Sprache kommen die zumeist traditionell im Mittelpunkt stehenden Hauptorgane Sicherheitsrat und Generalversammlung und deren Wechselbeziehungen. Vereinfacht gesprochen geht es in dem Band um den Wirtschafts- und Sozialrat und einige dem UN-System angeschlossene Institutionen.

Je drei Aufsätze sind thematisch gebündelt. Im ersten Kapitel geht es um Planung und Propaganda.



Dan Plesch/
Thomas G. Weiss
(Eds.)

**Wartime Origins
and the Future of
the United Nations**

London, New York:
Routledge 2015,
242 S., 44,95 US-
Dollar

J. Simon Rofe widmet sich den Planungsprozessen und -instrumenten im Vorfeld der Konferenz von San Francisco 1945. Gut untersucht sind jüngst die Völkerbundvorgänge, bei denen auch der hier in den Vordergrund gestellte Bruce-Report von 1939, wenige Wochen vor Kriegsbeginn, eine wichtige Rolle spielte. Dieser Bericht machte auch die USA auf die große Bedeutung wirtschaftlicher Kooperation nach dem Krieg aufmerksam – mit entsprechenden Folgen. Dem Informationsdienst der Kriegsorganisation, der ›United Nations Information Union‹, widmet sich Giles Scott-Smith. Das ging bis zur Propagierung einer weitgehend unbekanntenen UN-Flagge, die in dieser Zeitschrift bereits vorgestellt wurde (VN, 6/2008, S. 263–268). Die ›Information Union‹ bildete den Grundstock für das heutige ›Department of Public Information‹ im UN-Sekretariat, für das in den Anfängen beträchtliche Mittel zur Verfügung gestellt wurden; ob das immer unpolitisch war, wäre zu hinterfragen. Die in den Jahren 1942 bis 1945 bestehende ›Conference of Allied Ministers of Education‹ bildete die Grundlage für die Einrichtung der UNESCO (Miriam Intrator).

Das zweite Kapitel widmet sich der menschlichen Sicherheit. Darunter subsumiert Plesch auch die ›United Nations War Crimes Commission‹ und ihre Vorläufer seit 1942. Bemerkenswert ist, dass sich auch Indien und China für diese Untersuchungen einsetzten und unter anderem an der Entwicklung der Strafbestimmungen mitwirkten. Dass etwa auch die Sowjetunion – außerhalb dieses Systems – eigene Vorstellungen entwickelte, kommt nicht zur Sprache. Die US-dominierte ›United Nations Relief and Rehabilitation Agency‹ (UNRRA) war von vornherein temporär und experimentell angelegt, existierte nur bis zum Marshallplan 1947, so Eli Karetny und Weiss. Das Hilfswerk entwickelte mit beträchtlichen finanziellen und personellen Mitteln und großem organisatorischem Geschick Hilfsprogramme in Europa. Lag ihr Erfolg auch an der Befristung? Ebenfalls der UNRRA widmet sich Manu Bhagavan im Hinblick auf Indien, wo 1946 ein eigenes Büro eingerichtet wurde.

Im dritten Kapitel steht die wirtschaftliche Entwicklung im Mittelpunkt. Die vier Autorinnen und Autoren heben hervor, dass es sich um einen – vor allem heute – wesentlichen Teil der UN-Tätigkeit handelt und arbeiten sodann die anfänglich widerstreitenden Konzeptionen und Institutionen heraus. Ruth Jachertz' Thema ist die Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation (FAO), die an die Zwischenkriegszeit anknüpfen konnte. Man wollte – gerade in den USA – Über- und Unterproduktion vermeiden, war überzeugt davon, dass Erzeugung und Vertrieb zusammengehen müssen. Aber der Weltmarkt war der ›International Trade Organisation‹ anheimgestellt, die zwischen britischen und amerikanischen Modellen schwankte und letztlich schei-

terte. Ein ›World Food Board‹ kam so innerhalb der FAO gar nicht zustande, wohl aber ein entsprechendes ›Clearing House‹. Jachertz macht klar, dass die in den vierziger Jahren entstandenen Probleme bis in die Gegenwart regelmäßig wiederkehrten. Ob das an einem Mangel an historischem Lernen lag, wie der Band insgesamt suggeriert, sei dahingestellt; vielleicht waren die Probleme selbst einfach größer. John Burley und Stephen Browne gehen der Entstehung der Entwicklungsinstitutionen und -konzepte nach, verfolgen einzelne Theoretiker von Bretton Woods bis San Francisco. Sie betonen, wie brillant die damaligen Köpfe waren und welche intellektuellen Ideensträube sie flochten. Die Lektionen bestehen hier eher in einem groben Überblick bis in die Gegenwart. Die Folgerung: »Must we wait for another San Francisco?« (S. 158) Das scheint etwas zu wenig an historischem Lernen zu sein. Da versucht Pallavi Roy konkreter zu werden, wenn sie in einem kurzen historischen Rückblick das Verhältnis von Finanzierungslücken, Wettbewerbsfähigkeit und Kapazitäten untersucht. Das Währungssystem von Bretton Woods scheiterte Anfang der siebziger Jahre, die Zeit seither wird als ›Bretton Woods 2‹ bezeichnet. Roy propagiert ein ›Bretton Woods 3‹, dessen vornehmste Aufgabe der Kapazitätsaufbau sein müsse, den die bisherigen Programme vernachlässigt hätten. ›Bretton Woods 1‹ sei damals schon nicht die beste Lösung gewesen, aber immerhin sei der Aufbau multilateraler Institutionen in Gang gekommen. Künftig brauche man eine nachhaltigere Weltordnung (»more sustainable global order«, S. 176). Wohl wahr, wird man beipflichten können, aber die gerade von Roy entfaltete Komplexität zeigt, dass es nicht vom guten Willen einzelner Staaten, Organisationen oder Wissenschaftler abhängt, wie es weitergeht. Roy selbst hebt auf den exogenen Schock des Zweiten Weltkriegs für die Entstehung des Systems von Bretton Woods ab, wie es auch andere Autoren tun, wenn sie die Gegenwart analysieren.

Was bleibt? Historisch gesehen sollte man weniger von erreichten Erfolgen ausgehen, vielmehr kann man von einem früheren Umgang mit Problemen, Komplexität, Interessenausgleich und Konflikten indirekte Einsichten gewinnen, anstatt Lösungsvorschläge vom Reißbrett zu entwickeln. Bei Plesch/Weiss wird nicht das ganze UN-System abgehandelt, wohl aber – und sehr verdienstvoll – werden markante Schneisen geschlagen. Schließlich: ein von den Ursprüngen in den USA und Großbritannien ausgehender Blick müsste nicht nur die damals bescheidene Handlungsmacht von asiatischen, afrikanischen oder lateinamerikanischen Staaten für die Gegenwart ungleich stärker integrieren, sondern auch den damals entstandenen Kalten Krieg, die Sowjetunion, China und einer Fülle anderer, hier nicht entfalter Probleme.

Versuch einer neuen Ruanda-Geschichtsschreibung

Dagmar Dehmer

606 Seiten Fleiß. **Helmut Strizek** hätte eine umfassende Aufarbeitung der Verfahren vor dem Internationalen Strafgerichtshof für Ruanda vorlegen können. Obwohl er viele Prozesse beschreibt und alle in einer Tabelle zusammengefasst hat, ist ihm das aber nicht gelungen. Denn Strizek interessiert sich nur nebenbei für die juristische Aufarbeitung des Völkermords vor 21 Jahren. Es geht ihm um eine Neubewertung der Geschichte. Es ist eine Geschichtsschreibung gegen die herrschende Klasse in Ruanda nach dem Genozid, insbesondere gegen die Version von Präsident Paul Kagame, der sich seit mehr als 20 Jahren in dem kleinen zentralafrikanischen Land an der Macht hält.

Strizeks These zum Wert der Prozesse: »Das Tribunal hat nicht zur Versöhnung beigetragen.« Über das ganze Buch verteilt wiederholt der Autor zudem, was im Grunde auf jedes Internationale Strafgericht, von Nürnberg über den Jugoslawien-Gerichtshof bis hin zum Internationalen Strafgerichtshof, zutrifft: den Vorwurf der Siegerjustiz.

Da alle internationalen Strafgerichte auf die Kooperation der betroffenen Staaten angewiesen sind, neigen sie immer dazu, etwas einseitig zu sein. Manchmal steuern sie gegen, wie das Jugoslawien-Tribunal, das spät in seiner Geschichte anfing, neben den serbischen Tätern auch die kroatischen und bosnischen Täter anzuklagen. Als die erste Chefanklägerin des Ruanda-Tribunals Carla Del Ponte ankündigte, auch die Verbrechen der heute regierenden ehemaligen Rebellenarmee Ruandische Patriotische Front (RPF) von Paul Kagame untersuchen zu wollen, wurde sie abgelöst. Der Gerichtshof in Arusha hat bis zu seiner Überführung in eine Restgerichtsbarkeit zur Abwicklung der letzten Berufungsfälle tatsächlich nur mutmaßliche Hutu-Völkermörder angeklagt. Sie wurden überwiegend zu langen Haftstrafen verurteilt. Acht Angeklagte wurden aus Mangel an Beweisen freigesprochen.

Für diese Feststellungen hätte Strizek jedoch keine 606 Seiten gebraucht. Der Autor scheint mit Ruanda seine Lebensaufgabe gefunden zu haben. Er hat vor dem Völkermord im Auftrag der Europäischen Union in Ruanda gearbeitet. Danach war er Länderreferent für Ruanda im Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung. Schon kurz nach dem Völkermord vertrat Strizek die These, dass es zwar einen von Hutus an Tutsi verübten Völkermord gegeben habe, aber dieser sei nicht »geplant« gewesen. Vielmehr sei er durch den

Eroberungsfeldzug der RPF ausgelöst worden, argumentiert Strizek. Nach dem Attentat auf die Präsidentenmaschine des Militärdiktators Juvenal Habyarimana und seines burundischen Kollegen Cyprien Ntaryamira beim Landeanflug auf Kigali auf dem Heimweg von einer Friedenskonferenz mit der RPF in Tansania hätten »Hutu-Mörderbanden« den »Tutsi-Völkermord« begangen. Strizek schreibt immer vom »Tutsi-Völkermord«, weil man das sowohl richtig – Völkermord an den Tutsi als Opfer – als auch falsch – Völkermord der Tutsi als Täter – verstehen kann.

Selbst wenn Strizek mit seiner Einschätzung Recht hätte: Es gelingt ihm nicht, glaubwürdige Beweise für seine Thesen zu liefern. Oft bezieht er sich auf journalistische Quellen aus Frankreich und Gespräche mit Verteidigern in Arusha, wo Strizek mehrfach als Sachverständiger aufgetreten ist. Und er nimmt Richter-Argumente in einzelnen Prozessen, beispielsweise, dass in einem Verfahren nicht bewiesen werden konnte, dass der Völkermord geplant war, als allgemein gültige Aussagen.

Das Buch ist in weiten Teilen eine Verteidigungsschrift für Habyarimana, den Strizek für besonnen und der RPF gegenüber zu nachgiebig einschätzt. Der Völkermord ist in seiner Lesart eine Art historischer Unfall. Strizek ist es allerdings wichtig, die Verantwortung des UN-Sicherheitsrats, der dem Abzug der meisten Blauhelme zugestimmt und so die »Inlands-Tutsi geopfert« habe, zu unterstreichen. Vor allem aber ist ihm wichtig, den Charakter eines Angriffskriegs der RPF-Rebellion unter der Führung von Kagame herauszuarbeiten, dem er mehrfachen Völkermord an Hutu-Flüchtlingen und der Hutu-Zivilbevölkerung vorwirft. Auch in UN-Berichten wird auf Hunderttausende Hutu-Opfer im Krieg und im anschließenden Kongo-Krieg hingewiesen. Kagame hat das immer bestritten.

Am schwächsten ist Strizek, wenn er zu erklären versucht, warum er mit seiner Bewertung der Ruanda-Katastrophe ziemlich allein steht. Der Autor sieht eine Verschwörung der Regierung von Bill Clinton. Die Hauptverantwortung schreibt Strizek Clintons damaliger UN-Botschafterin Madeleine Albright zu. Diese habe das Narrativ der Tragödie von Anfang an bestimmt und sich einer Reihe einflussreicher Figuren bedient.

Helmut Strizek hat die Chance vertan, ein Standardwerk über das Ruanda-Tribunal in Arusha vorzulegen, weil ihm auch diese Prozesse lediglich als Illustration für seine historische Beweisführung dienen.



Helmut Strizek

**Der Internationale
Strafgerichtshof
für Ruanda in
Arusha/Tansania**

Eine politisch-
historische Bilanz

Berliner Studien
zur Politik in Afrika,
Band 19

Frankfurt/M.:
Peter Lang 2015
606 S., 79,95 Euro

»Wir wollen und wir können unsere Welt verändern«

Rede von Bundeskanzlerin Angela Merkel bei der Eröffnung des UN-Gipfels zur Verabschiedung der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung am 25. September 2015 in New York (gekürzt)

(...) Heute sehen wir uns hier geeint in dem Ziel, die absolute Armut bis zum Jahr 2030 zu beseitigen (...). Doch 15 Jahre nach Verabschiedung der Millennium-Entwicklungsziele sehen wir, dass wir es schaffen können, dieses Ziel zu erreichen. (...) Die absolute Armut ist halbiert. Das bietet allen Anlass zur Zuversicht, dass wir auch die nächste Etappe schaffen können.

Wir wollen und wir können unsere Welt verändern. Wir wollen und wir können der Welt ein menschlicheres Gesicht geben. Diesem Ziel dient die Agenda 2030. Wir nehmen uns dafür neue Ziele vor, die das gesamte Spektrum der globalen Entwicklung umfassen und die für alle gelten – für Industrieländer ebenso wie für Entwicklungsländer. Um sie zu erreichen, brauchen wir eine neue globale Partnerschaft.

Für eine solche globale Partnerschaft brauchen wir erstens effiziente Strukturen; und zwar auf allen Ebenen – national, regional und global. Deshalb entwickeln wir in Deutschland unsere Nationale Nachhaltigkeitsstrategie im Sinne der Agenda 2030 weiter. Schon 2016 werden wir unter den ersten Staaten sein, die im Hochrangigen Politischen Forum über die Umsetzung berichten. Deutschland unterstützt zudem regionale Organisationen und Partnerschaften, um Kräfte zu bündeln. Nicht zuletzt setzen wir uns für starke globale Strukturen ein, um Herausforderungen bewältigen zu können, die einzelne Staaten überfordern.

Die Ebola-Epidemie in Westafrika war eine solche Herausforderung. Sie war ein bitteres Warnsignal. Sie führt uns vor Augen, wie unverzichtbar ein gutes Zusammenspiel aller Akteure ist – mit einer reformierten Weltgesundheitsorganisation im Zentrum. Zusammen mit Ghana und Norwegen haben wir den Generalsekretär der Vereinten Nationen gebeten, ein High Level Panel einzusetzen, um die richtigen Lehren aus dieser Epidemie zu ziehen und sicherzustellen, dass die Welt in Zukunft besser und schneller reagieren kann.

Die Vereinten Nationen als Ganzes sind auch 70 Jahre nach ihrer Gründung mit ihrer einzigartigen Legitimität unverzichtbar zur Lösung der Menschheitsfragen. Aber auch sie müssen sich neuen Herausforderungen anpassen. Deutschland wird sich in den notwendigen Reformprozess aktiv einbringen.

Zweitens brauchen wir für eine globale Partnerschaft die notwendigen finanziellen Ressourcen. Auf der Grundlage leistungsfähiger Strukturen können wir diese finanziellen Ressourcen dann auch effizient einsetzen. Die Konferenz zur Entwicklungsfinanzierung im Juli in Addis Abeba hat gezeigt, wie sich solche Mittel mobilisieren lassen. Deutschland steht zu der Verpflichtung, 0,7 Prozent des Bruttoinlandsprodukts für

Entwicklungshilfe einzusetzen. Unser Etat für Entwicklungshilfe wird in den nächsten Jahren jeweils substantiell steigen. Die staatliche Unterstützung ist wichtig, aber sie kann nur ein Teil sein. Elementar sind auch private Investitionen zur Entwicklung unserer Staaten. Diese Investitionen zu mobilisieren, muss ein Hauptaugenmerk unserer Politik sein.

Ende des Jahres wollen wir in Paris ein ambitioniertes Klimaabkommen beschließen, das alle Staaten zu mehr Klimaschutz verpflichtet. Es soll den Rahmen für einen nachhaltigen Entwicklungspfad setzen, um die Erderwärmung unter zwei Grad zu halten. Dafür brauchen wir eine gemeinsame Vision, wie eine Dekarbonisierung auf globaler Ebene im Laufe dieses Jahrhunderts erreicht werden kann. Das setzt ebenfalls die richtigen Investitionen voraus. Wichtig ist – Deutschland wird seinen Beitrag dazu leisten –, dass die Industriestaaten ihre in Kopenhagen gegebene Zusage einhalten und den Entwicklungsländern ab 2020 jährlich 100 Milliarden Dollar für Klimaschutz bereitstellen. So schaffen wir Vertrauen dafür, dass sich alle Länder der Welt klimafreundlich entwickeln können und besonders verwundbare bei der Anpassung an den Klimawandel unterstützt werden können.

Wesentliche Voraussetzung für eine erfolgreiche Entwicklung ist und bleibt Frieden. Doch Millionen von Menschen sehen sich heute aufgrund von Krieg, Terror und Gewalt zur Flucht gezwungen – so viele wie seit dem Zweiten Weltkrieg nicht. Hinzu kommen mangelnde Zukunftsperspektiven und die Zerstörung natürlicher Lebensgrundlagen. Wer das Leid derjenigen sieht, die ihre Heimat hinter sich lassen und sich anderswo Schutz und Zukunft erhoffen, wer auch die Herausforderung für die Länder kennt, die Flüchtlinge aufnehmen, der weiß, dass es letztlich nur eine Lösung gibt: Wir müssen den Ursachen für Flucht und Vertreibung entgegenwirken.

Unsere 2030-Agenda liefert hierfür den richtigen Rahmen. Sie vereint ökonomische, ökologische und soziale Aspekte der Entwicklung. Wir alle sollten, ja, wir müssen an der Umsetzung dieser Agenda mitwirken – für ein menschenwürdiges Leben weltweit. Das muss unser aller Anspruch sein. Die Weichen für die Bekämpfung der Ursachen sind mit der Einigung auf die Agenda 2030 gestellt. Jetzt gilt es, überall dafür zu arbeiten – national, regional und global. Deutschland wird dies tun.

Die Rede wurde auf Deutsch gehalten.

Quelle: www.bundeskanzlerin.de/Content/DE/Rede/2015/09/2015-09-28-rede-merkel-eroeffnung-vn-gipfel.html

»Wir brauchen die Vereinten Nationen mehr denn je«

Rede des deutschen Außenministers Frank-Walter Steinmeier vor der 70. Generalversammlung der Vereinten Nationen am 1. Oktober 2015 in New York

Vor 70 Jahren drang ein Lichtstrahl ins dunkle 20. Jahrhundert: die Gründung der Vereinten Nationen. Es war ein wegweisender Moment für unsere Welt. Doch er geschah nicht auf der grünen Wiese, nicht bei eitel Sonnenschein. Sondern auf den Trümmern des Zweiten Weltkriegs und über den Gräbern von 50 Millionen Toten; im aufziehenden neuen Winter des Kalten Krieges gelang es den Müttern und Vätern der Vereinten Nationen, ein neues Fundament von Ordnung zu gießen. Eine Ordnung, die nicht perfekt ist, die uns aber häufig genug geschützt hat vor dem Rückfall in alte Barbarei.

Heute, 70 Jahre später, leben wir offensichtlich wieder in unfriedlichen Zeiten. Millionen Menschen leiden unter Krieg und Gewalt. Über 60 Millionen sind auf der Flucht – so viele wie seit damals, seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs nicht mehr.

Das Fundament der Vereinten Nationen trägt noch immer. Aber das Weltgebäude darüber ist aus den Fugen geraten. Die alten Kräfteverhältnisse sind unter Druck. Neue mächtige Player sind auf der Weltbühne erschienen. Vor allem: Immer mehr sind **nicht-staatliche Akteure** für Krieg und Gewalt verantwortlich, für die keine Regel gilt – nicht einmal die Mindeststandards des Kriegsvölkerrechts. Dringend brauchen wir also neue Stützen und Pfeiler, damit die Ordnung der Vereinten Nationen den Stürmen unserer Zeit Stand hält. Was sind diese Pfeiler? Wie soll die Weltordnung von morgen aussehen?

Ich glaube: Es gibt darauf keine Antwort in der Theorie. Es gibt nur eine Antwort in der Praxis! So, wie damals die Charta der Vereinten Nationen die mutige Antwort auf Krieg und Leiden war, so werden heute neue Pfeiler von Ordnung nur entstehen, wenn Staaten bereit sind, Verantwortung zu übernehmen und gemeinsam konkrete Antworten zu finden auf die **Krisen unserer Zeit**: auf Armut und Unterentwicklung; auf Flucht und Migration; auf den verheerenden Bürgerkrieg in Syrien und zerfallende staatlichen Ordnungen im Krisenbogen von Libyen bis Afghanistan; auf religiösen Extremismus und Terrorismus und das mörderische Unwesen des sogenannten Islamischen Staates.

Es gibt aber einen wesentlichen Unterschied zur Gründungszeit vor 70 Jahren: Die Welt von heute ist enger vernetzt als je zuvor. Grenzen verschwimmen. In der Globalisierung, so sagen manche, ist die Welt zum Dorf geworden. Wenn das so ist, dann sind wir alle **Nachbarn**! Und dann rate ich uns: Lassen Sie uns wie **gute Nachbarn** handeln! Wir kommen aus unterschiedlichsten Kulturen. Wir haben unterschiedliche Traditionen und Religionen, Werte und Weltanschauungen. Diese

Vielfalt gilt es zu achten – keine Weltanschauung steht über der andern. Aber ich kenne keine Kultur, in der man nicht weiß, was es heißt, ein guter Nachbar zu sein, und in der man es nicht schätzt, in guter Nachbarschaft zu leben.

Auf gute Nachbarschaft hofft in diesen Zeiten niemand so sehr wie die Millionen Frauen, Männer und Kinder, die auf der Flucht sind. Für sie hat mein Land in den letzten Monaten Verantwortung übernommen. Seit Jahresbeginn haben wir 600 000 Flüchtlinge bei uns aufgenommen; zurzeit kommen jeden Tag bis zu 10 000 hinzu. Diese Zahlen zeigen, dass auch wir die Aufgabe auf Dauer nicht alleine schultern können, sondern wir brauchen eine europäische Lösung! Eine Lösung, die darüber hinaus auch auf enge Kooperation mit unseren Nachbarn am Mittelmeer baut, allen voran der Türkei.

Zweitens: Die Hilfsorganisationen dieses Hauses – UNHCR, World Food Programme, UNRWA und OCHA – leisten Hilfe für Menschen in Not, unmittelbar und vor Ort. Es ist ein Skandal, wenn diese Organisationen so unterfinanziert sind, dass sie Essensrationen und ärztliche Hilfe streichen müssen! Vorgestern habe ich deshalb die G7-Staaten und andere Partner zusammengerufen und ich freue mich, dass wir gemeinsam 1,8 Milliarden Dollar – davon mehr als 100 Millionen aus Deutschland – zusätzlich für die UN-Hilfswerke zusammengebracht haben. Das entlastet auch die Nachbarländer, bei denen die allermeisten Flüchtlinge ankommen – insbesondere die Türkei, Libanon und Jordanien. Auch sie brauchen unsere Unterstützung, damit nicht eine Flüchtlingswelle die nächste auslöst.

Doch gute Nachbarschaft ist mehr als reine Mitmenschlichkeit. Gute Nachbarschaft heißt auch, dass wir uns gemeinsame Regeln gesetzt haben, an die wir uns zu halten haben. Dazu gehört, die Grenzen und die Souveränität des anderen zu achten. Immer noch wird diese Grundregel verletzt, auch bei uns in Europa. Die russische Annexion der Krim und das Vorgehen in der **Ostukraine** haben wir als Europäische Union geschlossen verurteilt und wir haben reagiert; aber eben nicht nur mit Verurteilung und Abschottung, sondern auch indem wir einen politischen Prozess in Gang gesetzt haben, um den Konflikt zu entschärfen. Die OSZE hat in diesem Prozess von Anfang an eine unverzichtbare Rolle gespielt. Wir wollen die OSZE als Institution für gemeinsame Sicherheit weiter stärken, wenn wir Deutschen im kommenden Jahr ihren Vorsitz übernehmen.

Auch das, auch aktive politische Verantwortung, gehört zu guter Nachbarschaft. Eine Nachbarschaft, in der jeder nur bis zum eigenen Gartenzaun guckt, bleibt

nicht lange lebenswert. Sondern es gibt genügend Konflikte, die nur gemeinsam, mit dem Einsatz der multilateralen Diplomatie, zu lösen sind. Das kostet Zeit und viel Beharrlichkeit – aber es gibt Erfolge!

Im Sommer haben die fünf ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats und Deutschland ein Abkommen mit dem Iran geschlossen. Nach mehr als zehn Jahren Verhandlungen ist es gelungen, nicht nur den Weg Irans zur Atombombe dauerhaft und nachprüfbar zu verschließen. Sondern die Verhandlungen haben viele an einen Tisch gebracht, auch Russland und die USA, und sie haben bewiesen: Nachbarn müssen sich zwar nicht mögen, aber sie können und sie müssen gemeinsam Probleme lösen, wenn das Zusammenleben nicht für beide unerträglich werden soll. So ist mit dem Abkommen eine Grundlage entstanden, auf der mehr Sicherheit im Mittleren Osten wachsen kann, wenn wir nicht nachlassen, dafür zu arbeiten!

Doch noch sieht die Wirklichkeit anders aus. In Syrien findet das Morden auch im fünften Jahr immer noch kein Ende. Nur durch gemeinsames Handeln werden wir es stoppen. Wir müssen: die Brutalität der Assad-Diktatur, den Einsatz von Fassbomben und Folter, beenden; die Herrschaft des Islamischen Staates brechen; und die Waffen in Syrien zum Schweigen bringen und humanitären Zugang ermöglichen. Und wir haben doch gemeinsame Ziele: die territoriale Einheit Syriens zu erhalten und Verhältnisse wiederherzustellen, in denen alle ethnischen und religiösen Gruppen friedlich miteinander und in Frieden mit den Nachbarn leben können.

Das sind Ziele, an denen allen Akteuren gelegen sein muss, trotz aller Differenzen zwischen den USA und Russland, zwischen Saudi-Arabien und Iran. Wir haben für diese Ziele schon eine gemeinsame Handlungsgrundlage, die Resolution 2139 des Sicherheitsrats. Diese müssen wir jetzt umsetzen – gemeinsam mit allen Beteiligten – dies als ein erster Schritt. Dieser Appell geht ganz besonders an die Nachbarn Syriens. Aber nicht nur an sie allein. Statt einsamer Entscheidungen einzelner, zuletzt Russlands, nun auch direkt militärisch in Syrien einzugreifen, brauchen wir den politischen Einsatz Russlands für eine Transformation Syriens. Das wäre ein wichtiger Beitrag zur Überwindung des Stillstands. Denn dies ist ein tödlicher Stillstand, der täglich Leben kostet.

Ich sage es noch einmal: Im Angesicht einer so entsetzlichen menschlichen Katastrophe wie in Syrien sind wir alle Nachbarn! Darauf müssen sich alle Beteiligten besinnen und raus aus den diplomatischen Schützengräben! Eine militärische Lösung wird es nicht geben. Und sogenannte »ewige Wahrheiten« dürfen jetzt ebenso wenig wie »nationale Interessen« einer Anstrengung im Wege stehen, erste Schritte zur Entschärfung des Konflikts zu gehen.

In diesen unfriedlichen Zeiten wäre die Idee von guter globaler Nachbarschaft nicht mehr als ein Wunschtraum, wenn es nicht ein Dach gäbe, unter dem seit

Jahrzehnten globale Nachbarschaft erprobt wird. Heute brauchen wir die Vereinten Nationen mehr denn je. Wir brauchen legitime und handlungsfähige Vereinte Nationen!

Deshalb setzt sich Deutschland ein für die **Reform der Vereinten Nationen** und des Sicherheitsrats. Deshalb arbeiten wir mit an den großen globalen Baustellen: an den ehrgeizigen Zielen der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung, die gerade verabschiedet wurde, und an mindestens ebenso ehrgeizigen Zielen gegen den Klimawandel, die wir miteinander im Dezember in Paris verabschieden wollen. Die Vereinten Nationen spannen ein Dach über unsere globalen Anstrengungen. Doch unter dem Dach muss die Arbeit auf vielen Ebenen weitergehen.

Wir Deutsche setzen auf regionale Kooperation in Europäischer Union und OSZE und auf Zusammenarbeit mit anderen Regionalorganisationen wie ASEAN oder der Afrikanischen Union. Zweitens, wir setzen uns ein für die Wiedergewinnung und Stabilisierung von erodierender Staatlichkeit im Krisenbogen von Libyen bis Irak und Afghanistan. Und drittens, insbesondere als Vorsitz des Menschenrechtsrats, setzen wir uns ein für das Fundament der Menschenrechte. Denn keine politische Ordnung steht auf Dauer sicher, wenn die Menschen in ihr ihrer Rechte nicht sicher sind.

Am Ende will ich noch einmal zurückkehren zur **Gründung der UN** vor 70 Jahren. Dieser großartige Moment weckt in mir, als Deutschem, zugleich große Demut: Denn die Charta der Vereinten Nationen war ja auch eine Antwort der Menschheit auf Krieg und Unmenschlichkeit, die von meinem Land ausgegangen waren. Seither, über sieben Jahrzehnte hinweg, ist es Deutschland vergönnt gewesen, behutsam und schrittweise wieder hineinzuwachsen ins Herz der internationalen Gemeinschaft. Dafür sind wir Deutschen dankbar. Aber wir wissen auch um unsere Verantwortung.

Der deutsche Bundeskanzler Willy Brandt sagte bei seinem Amtsantritt 1969: »Wir Deutschen wollen ein Volk guter Nachbarn sein.« Damals, im noch geteilten Deutschland, galt sein Satz der Aussöhnung mit Polen, Frankreich und den anderen europäischen Nachbarn, die großes Leid von Deutschland erfahren hatten.

Heute, wenn mir eine syrische Familie in Berlin von ihrem Schicksal, von Krieg und Vertreibung, erzählt, dann bekommt dieser Satz eine neue Bedeutung. Heute, wo die Welt zwar kleiner, aber die Krisen kaum weniger werden, da bekräftigen wir aufs Neue: Wir Deutschen wollen ein Volk guter Nachbarn sein, für die nahen und die fernen gleichermaßen.

Die Rede wurde auf Deutsch gehalten.

Quelle: http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Infoservice/Presse/Reden/2015/151001_BM_VN_GV.html

Dokumente der Vereinten Nationen

In der folgenden Übersicht sind Resolutionen der Generalversammlung sowie Resolutionen und Erklärungen des Präsidenten des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen mit einer kurzen Inhaltsangabe und den (etwaigen) Abstimmungsergebnissen von **Juli bis September 2015** aufgeführt. Die Dokumente sind

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

Generalversammlung				
	UN-Dok.-Nr.	Datum	Gegenstand	Abstimmungsergebnis
UN-Mitgliedschaft	A/RES/69/320	10.9.2015	Unter Hinweis darauf, dass der Staat Palästina am 29. November 2012 den Status eines Beobachterstaats ohne Mitgliedschaft bei den Vereinten Nationen erhielt, beschließt die Generalversammlung, dass die Flaggen der Beobachterstaaten ohne Mitgliedschaft bei den Vereinten Nationen, die eine Ständige Beobachtervertretung am Amtssitz unterhalten, am Amtssitz und bei den Büros der Vereinten Nationen nach den Flaggen der Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen gehisst werden .	+119; -8 (Australien, Israel, Kanada Marshallinseln, Mikronesien, Palau, Tuvalu, USA); =45 (u.a. Deutschland)
Sicherheitsrat				
	UN-Dok.-Nr.	Datum	Gegenstand	Abstimmungsergebnis
Irak	S/RES/2233(2015)	29.7.2015	Der Sicherheitsrat beschließt, das Mandat der Hilfsmission der Vereinten Nationen für Irak (UNAMI) bis zum 31. Juli 2016 zu verlängern . Der Rat beschließt ferner, dass der Sonderbeauftragte des Generalsekretärs und die UNAMI auf Ersuchen der Regierung Iraks auch weiterhin ihr Mandat wahrnehmen werden.	Einstimmige Annahme
Iran	S/RES/2231(2015) + Anlagen A, B	20.7.2015	Der Sicherheitsrat billigt den am 14. Juli 2015 abgeschlossenen Gemeinsamen umfassenden Aktionsplan (S/2015/544) , der Ergebnis der diplomatischen Bemühungen Chinas, Deutschlands, Frankreichs, Großbritanniens, Russlands, der Vereinigten Staaten, der Hohen Vertreterin der Europäischen Union für Außen- und Sicherheitspolitik und Irans ist. Zudem begrüßt der Rat die Einrichtung einer Gemeinsamen Kommission . Er fordert alle Mitgliedstaaten, Regionalorganisationen und internationalen Organisationen auf, die geeigneten Maßnahmen zu ergreifen, um die Umsetzung des Aktionsplans zu unterstützen, einschließlich indem sie Maßnahmen unterlassen, die die Umsetzung der Verpflichtungen untergraben. Der Rat beschließt, dass an dem Tag zehn Jahre nach dem in dem Aktionsplan definierten Tag der Annahme des Aktionsplans alle Bestimmungen dieser Resolution aufgehoben werden und keine der in Ziffer 7 a) genannten früheren Resolutionen Anwendung findet, der Sicherheitsrat seine Behandlung der iranischen Nuklearfrage abgeschlossen haben wird und der Punkt ›Nichtverbreitung‹ von der Liste der Angelegenheiten, mit denen der Rat befasst ist, gestrichen werden wird.	Einstimmige Annahme
Liberia	S/RES/2237(2015)	2.9.2015	Der Sicherheitsrat beschließt in Bezug auf Liberia, die Maßnahmen betreffend Rüstungsgüter um einen Zeitraum von neun Monaten ab dem Datum der Verabschiedung dieser Resolution zu verlängern und die Maßnahmen betreffend Reisen und Finanzen aufzuheben . Der Rat beschließt ferner, das Mandat der Sachverständigengruppe um einen Zeitraum von zehn Monaten ab dem Datum der Verabschiedung dieser Resolution zu verlängern.	Einstimmige Annahme
	S/RES/2239(2015)	17.9.2015	Der Sicherheitsrat bekräftigt seine Erwartung, dass die Regierung Liberias spätestens am 30. Juni 2016 die gesamte Sicherheitsverantwortung vollständig von der Mission der Vereinten Nationen in Liberia (UNMIL) übernehmen wird. Er beschließt, das Mandat der UNMIL bis zum 30. September 2016 zu verlängern . Er beschließt ferner, bis 30. Juni 2016 die genehmigte Militärstärke der UNMIL von 3590 auf 1240 Soldaten und die genehmigte Polizeistärke der UNMIL von 1515 auf 606 Polizisten zu verringern.	Einstimmige Annahme

Sicherheitsrat				
	UN-Dok.-Nr.	Datum	Gegenstand	Abstimmungsergebnis
Libyen	S/RES/2238(2015)	10.9.2015	Der Sicherheitsrat verlängert das Mandat der Unterstütmungsmission der Vereinten Nationen in Libyen (UNSMIL) bis zum 15. März 2016 und erteilt der UNSMIL als einer integrierten besonderen politischen Mission den Auftrag, als unmittelbare Priorität den libyschen politischen Prozess zur Bildung einer Regierung der nationalen Eintracht durch Vermittlung und Gute Dienste zu unterstützen.	Einstimmige Annahme
Nahost	S/RES/2236(2015)	21.8.2015	Der Sicherheitsrat beschließt, das derzeitige Mandat der Interimstruppe der Vereinten Nationen in Libanon (UNIFIL) bis zum 31. August 2016 zu verlängern.	Einstimmige Annahme
Syrien	S/RES/2235(2015)	7.8.2015	Der Sicherheitsrat beschließt, einen Gemeinsamen Untersuchungsmechanismus der Organisation für das Verbot chemischer Waffen (OPCW) und der Vereinten Nationen für einen Zeitraum von einem Jahr einzurichten. Er ersucht den UN-Generalsekretär, in Abstimmung mit dem Generaldirektor der OPCW, dem Sicherheitsrat Empfehlungen zur Einrichtung und Tätigkeit dieses Untersuchungsmechanismus vorzulegen, der so umfassend wie möglich die Personen, Einrichtungen, Gruppen oder Regierungen ausfindig machen soll, die in Syrien Chemikalien als Waffen eingesetzt oder diesen Einsatz organisiert oder gefördert haben.	Einstimmige Annahme
	S/PRST/2015/15	17.8.2015	Der Sicherheitsrat bekundet seine äußerste Beunruhigung darüber, dass sich die syrische Krise zur weltweit größten humanitären Notsituation der heutigen Zeit entwickelt hat. Er begrüßt, dass der Generalsekretär am 29. Juli 2015 erklärt hat, dass es keine militärische Lösung des syrischen Konflikts geben kann, und spricht sich für eine politische Lösung durch die Umsetzung des Genfer Kommuniqués aus. Der Rat verlangt, dass alle Parteien dringend auf die vollständige Umsetzung des Kommuniqués hinarbeiten, mit dem das Ziel verfolgt wird, allen Menschenrechtsverletzungen und Verstößen gegen das humanitäre Völkerrecht ein Ende zu setzen. Der Rat unterstützt den Ansatz des Sondergesandten , wonach durch gezieltere Konsultationen und Gespräche mit den syrischen Parteien in vier thematischen Arbeitsgruppen die folgenden Themenbereiche behandelt werden müssen: Sicherheit und Schutz für alle, politische und rechtliche Fragen, militärische Fragen und Fragen der Sicherheit und der Terrorismusbekämpfung, Kontinuität der öffentlichen Dienste sowie Wiederaufbau und Entwicklung.	
Somalia	S/RES/2232(2015)	28.7.2015	Der Sicherheitsrat stimmt mit dem Generalsekretär darin überein, dass die Bedingungen in Somalia für die Entsendung einer Friedenssicherungsmission der Vereinten Nationen ungeeignet sind und frühestens Ende 2016 gegeben sein werden. Der Rat beschließt, das Mandat der Hilfsmmission der Vereinten Nationen in Somalia (UNSOM) bis zum 30. März 2016 zu verlängern. Er beschließt ferner, die Mitgliedstaaten der Afrikanischen Union (AU) zu ermächtigen, den Einsatz der Mission der Afrikanischen Union in Somalia (AMISOM) bis zum 30. Mai 2016 fortzuführen. Er ersucht die AU, im Einklang mit den Empfehlungen der Gemeinsamen Überprüfung der AU und der UN eine strukturierte und gezielte Umgliederung der AMISOM zur raschen Steigerung ihrer Effizienz vorzunehmen und ein neues Einsatzkonzept in enger Zusammenarbeit mit den UN bis zum 30. Oktober 2015 zu erarbeiten.	Einstimmige Annahme
Sudan/Südsudan	S/PRST/2015/16	28.8.2015	Der Sicherheitsrat begrüßt die Unterzeichnung des Abkommens über die Beilegung des Konflikts in der Republik Südsudan am 26. August 2015 und würdigt diese Unterzeichnungen als Bekenntnis der Parteien zur Durchführung des in der Anlage zu dem Dokument S/2015/654 enthaltenen Abkommens.	
Terrorismus	S/PRST/2015/14	28.7.2015	Der Sicherheitsrat verurteilt erneut mit allem Nachdruck alle von Boko Haram in der Region des Tschadseebeckens begangenen Terroranschläge , Menschenrechtsübergriiffe und Verstöße gegen das humanitäre Völkerrecht, und ist sich dessen bewusst, dass besonders Frauen und Mädchen von Boko Haram zur Zielscheibe gemacht werden. Er unterstreicht die Notwendigkeit, die gemeinsamen regionalen Militär- und Sicherheitseinsätze gegen Boko Haram durch anhaltende nationale und regionale Anstrengungen mit internationaler Unterstützung zu ergänzen.	
Zypern	S/RES/2234(2015)	29.7.2015	Der Sicherheitsrat beschließt, das Mandat der Friedenstruppe der Vereinten Nationen in Zypern (UNFICYP) bis zum 31. Januar 2016 zu verlängern.	Einstimmige Annahme

GERMAN REVIEW ON THE UNITED NATIONS | Abstracts

VOLUME 63 | 2015 | No. 5

The UN at Seventy

Paul Heinbecker

pp. 195–200

The United Nations and the G20. Rivalry or Synergy?

As a consequence of the international legal system derived from the UN Charter, the United Nations has become the world's central governing authority. Absent the UN and its universal membership and legal framework, smaller, exclusive groups, as the G20, would be less accepted, less effective and less legitimate. Therefore, the UN remains a necessary, albeit insufficient, response to managing the world's kaleidoscopic issues. The key governance questions will be to determine not just what needs to be done, but also how it can be done and by whom. Answers to these questions will have to come through the world's multilateral institutions and through innovative global governance that complements the UN.

Frank Kaltofen

pp. 201–206

70 Years Ago: The Birth Pangs of a World Organization. A Fresh View to the Founding Conference in San Francisco

Before the United Nations came into being as a world organization in late 1945, a long and often stony road had been traveled since the first draft of a postwar world order. From the Atlantic Charter of 1941 to the deliberations at Dumbarton Oaks in 1944 and the ›Big Three‹ meeting in Yalta early 1945, the planning itself had largely been a point of contention between the three major powers, Great Britain, the Soviet Union and the United States. At the ›United Nations Conference on International Organizations‹, taking place in San Francisco from April to June 1945, other nations came into the picture and colliding interests became apparent. The article shows how the issue of Security Council voting nearly broke up the whole conference. As a privilege of the ›Permanent Five‹, it remains contested to this very day.

Martin Pabst

pp. 207–213

The United Nations and Decolonization (I). From Policy to Mandatory Rule

Shortly after its founding, the United Nations was involved in the process of decolonization, which kept it occupied for three decades. The UN supported decolonization in many ways. The General Assembly served as a forum for anti-colonial agitation, and its committees pressured the colonial powers to undertake meaningful steps leading to self-government.

Specialized Agencies tried hard to overcome colonial perceptions and the Secretary-General offered his good offices. With General Assembly resolution 1514(XV) of 1960, the establishment of self-government became an obligation according to international law. Today, the process is almost completed. Only 17 non-self-governing territories are left.

Tom Koenigs

p. 214

Comment: More UN Commitment, Germany!

Germany is one of the biggest financial contributors to the United Nations. But it is rather inactive in terms of policy and staff. The author calls for more coherence in Germany's UN policy and a far greater contribution of German personnel to UN missions.

Miguel de Serpa Soares

pp. 215–219

70 Years of United Nations. The UN's Contribution to the Development of International Law

The exceptionally broad mandate of the United Nations has enabled it to make unique contributions to the development of international law over the past seventy years. The article focuses in particular on (i) the UN's role as a venue for collective action, (ii) the law-making that occurs through its organs and institutions, the adoption of resolutions by the organization's political organs and the jurisprudence of the International Court of Justice and, (iii) the contribution of the legal opinions of the UN Office of Legal Affairs to the development of international legal rules and customary norms.

Oliver Ulich

pp. 220–224

The 2015 Review of Peace Operations The High-level Panel's Proposals Lead the Way

In its 2015 report, the Secretary-General's High-level Independent Panel on Peace Operations called for four fundamental shifts and made more than 100 recommendations to improve the UN's performance in peacekeeping, peacebuilding and crisis prevention. Most of them were endorsed by the Secretary-General's report in September. Member States welcomed both reports at the 'Leaders' Summit on Peacekeeping'. Much work remains to be done, but the chances are good for significant reforms in key areas.

IMPRESSUM

VEREINTE NATIONEN

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

Herausgeber:

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

Chefredakteurin: Anja Papenfuß

Redaktionsassistent/DTP: Monique Lehmann

Redaktionsanschrift: VEREINTE NATIONEN

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

Druck und Verlag:

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

Erscheinungsweise: zweimonatlich

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

Bezugspreise des BWV:

Jahresabonnement Printausgabe 63,- Euro*
Jahresabonnement Onlineausgabe 63,- Euro
Jahresabonnement Print- und Onlineausgabe 79,- Euro*

Einzelheft 13,- Euro*

*Alle Preise inkl. MwSt., zzgl. Porto.

Bestellungen nehmen entgegen:

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

Kündigung drei Monate vor Kalenderjahres-

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

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

Anzeigenverwaltung und Anzeigenannahme:

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

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

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

DEUTSCHE GESELLSCHAFT FÜR DIE VEREINTEN NATIONEN

Vorstand

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

Präsidium

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

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

Redaktionsbeirat

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

Landesverbände

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

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

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

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

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

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

Generalsekretariat

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