

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)



Deutschland in den Vereinten Nationen

AUS DEM INHALT

**Deutschlands Rolle bei der
Weiterentwicklung des Völkerrechts**

Georg Nolte

Drei Fragen an Hans-Dietrich Genscher

**Deutschland in den UN 1990 bis heute
Vier Thesen zur deutschen Rolle**

Johannes Varwick

Lorbeeren und Leviten

**Deutschland in der Umwelt- und Entwicklungspolitik
der Vereinten Nationen**

Steffen Bauer · Silke Weinlich

**Die Deutsche Demokratische Republik in den
Vereinten Nationen 1973–1990**

Ulrich Eisele

Deutsch-deutscher Dienst in Namibia

**Wie es zur einzigen Teilnahme beider
deutscher Staaten an einer UN-Mission kam**

Daniel Lange

Jahresinhaltsverzeichnis



BWV ·
BERLINER WISSENSCHAFTS-VERLAG

613

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

Freundschaft ist gut, tatkräftige Unterstützung ist besser

Im September 2013 jährte sich die deutsche Mitgliedschaft in den Vereinten Nationen zum 40. Mal. Wie lässt sich das Verhalten Deutschlands im Rückblick beurteilen und was folgt daraus für die Zukunft? Diesen Fragen widmete sich eine Fachtagung der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen (DGVN) in Kooperation mit dem Auswärtigen Amt am 18. und 19. September 2013 in Berlin. Der Tagungsbericht, Artikel, Pressestimmen und Interviews sind auf der DGVN-Webseite unter dem Themenschwerpunkt »40 Jahre deutsche UN-Mitgliedschaft« zu finden.

Im vorliegenden Themenheft »Deutschland in den Vereinten Nationen« sind einige der Tagungsreferate – in überarbeiteter Form – abgedruckt. Sie beschäftigen sich mit der Rolle Deutschlands bei der Weiterentwicklung des Völkerrechts (**Georg Nolte**), mit Deutschlands UN-Politik seit 1990 allgemein (**Johannes Varwick**) sowie speziell in den Bereichen Umwelt und Entwicklung (**Steffen Bauer** und **Silke Weinlich**). Mit Blick zurück wird die Mitgliedschaft der DDR in den Vereinten Nationen beleuchtet (**Ulrich Eisele**) und in einem weiteren Beitrag die einzige UN-Mission herausgegriffen, an der die DDR und die Bundesrepublik Deutschland gleichzeitig mit Personal beteiligt waren (**Daniel Lange**). In der Rubrik »Drei Fragen an ...« nimmt der langjährige deutsche Außenminister **Hans-Dietrich Genscher** Stellung zum Streben Deutschlands nach einem ständigen Sitz im Sicherheitsrat. Die Rede der ehemaligen Hohen Kommissarin für Menschenrechte der Vereinten Nationen **Mary Robinson**, die auf dem Festakt der Bundesregierung anlässlich des Jubiläums am 18. September 2013 gehalten wurde, schließt das Themenheft ab.

So unterschiedlich Deutschlands Engagement und seine Rolle in den Vereinten Nationen auch bewertet werden, in einem sind sich die Autorinnen und Autoren einig: Das Engagement muss sich den geänderten weltpolitischen Rahmenbedingungen anpassen. Deutschland müsse aktiver die internationalen Beziehungen mitgestalten und in manchen Bereichen, wie der Umweltpolitik, eine Führungsrolle übernehmen. Es müsse nicht nur rhetorisch, sondern auch *de facto* die UN in den Mittelpunkt seiner Außenpolitik stellen und nicht nur ein Freund der UN sein, sondern diese stärker als bisher zum Beispiel bei der Friedenssicherung (personell) und bei der Entwicklungsarbeit (finanziell) unterstützen.

Ich wünsche eine anregende Lektüre.



Anja Papenfuß, Chefredakteurin
papenfuss@dgvn.de



Deutschland in den Vereinten Nationen

Inhalt

Georg Nolte Deutschlands Rolle bei der Weiterentwicklung des Völkerrechts	243
Drei Fragen an Hans-Dietrich Genscher	251
Johannes Varwick Deutschland in den UN 1990 bis heute Vier Thesen zur deutschen Rolle	252
Steffen Bauer · Silke Weinlich Lorbeeren und Leviten Deutschland in der Umwelt- und Entwicklungspolitik der Vereinten Nationen	258
Ulrich Eisele Die Deutsche Demokratische Republik in den Vereinten Nationen 1973–1990	264
Daniel Lange Deutsch-deutscher Dienst in Namibia Wie es zur einzigen Teilnahme beider deutscher Staaten an einer UN-Mission kam	269

AUS DEM BEREICH DER VEREINTEN NATIONEN

Politik und Sicherheit Martin Binder · Monika Heupel Sicherheitsrat Tätigkeit 2012	274
Sozialfragen und Menschenrechte Stefanie Lux Rechte des Kindes 59. bis 61. Tagung 2012	276
Alexandra Steinebach Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung 80. und 81. Tagung 2012	278
Das Schicksal annehmen und gestalten Rede von Mary Robinson, anlässlich von 40 Jahren deutscher Mitgliedschaft in den Vereinten Nationen, am 18. September 2013 in Berlin (Auszüge)	280
BUCHBESPRECHUNGEN	283
JAHRESINHALTSVERZEICHNIS	284
English Abstracts	287
Impressum	288

Deutschlands Rolle bei der Weiterentwicklung des Völkerrechts

Georg Nolte*

Vierzig Jahre nach dem Beitritt beider deutscher Staaten zu den Vereinten Nationen spielt Deutschland heute eine wichtige Rolle bei der Weiterentwicklung des Völkerrechts. Im Bewusstsein seiner wechselvollen Rollen im 19. und 20. Jahrhundert und angesichts grundlegender Veränderungen im gegenwärtigen internationalen Umfeld sollte Deutschland seine Rolle als ein maßgeblicher Anteilseigner des Systems der Vereinten Nationen heute verstärken, auch angesichts schwieriger Situationen und Herausforderungen für das Völkerrecht.

Die Frage nach Deutschlands Rolle bei der Weiterentwicklung des Völkerrechts, gestellt aus Anlass von 40 Jahren deutscher UN-Mitgliedschaft, enthält nicht nur eine Aufforderung zum Rückblick. Sie richtet sich auch auf die Zukunft, insbesondere auf das Selbstverständnis Deutschlands in der Welt.

Rückblick

Worüber hätte ein bundesdeutscher Völkerrechtswissenschaftler gesprochen, der vor 40 Jahren aus Anlass des Beitritts beider deutscher Staaten zu den Vereinten Nationen am 18. September 1973 einen Vortrag über Deutschlands Rolle bei der Weiterentwicklung des Völkerrechts gehalten hätte? Dieser Kollege – unwahrscheinlich, dass es damals eine Kollegin gewesen wäre – wäre in keiner beneidenswerten Lage gewesen. Vielleicht hätte er darüber gesprochen, dass sich das Völkerrecht im 20. Jahrhundert zu einem großen Teil in Reaktion auf deutsche Politik, Taten und Untaten, entwickelt hatte. Er hätte dann über die deutsche Bremserrolle bei den Haager Friedenskonferenzen von 1899 und 1907, über das maßgeblich zum Schutz vor Deutschland konzipierte, letztlich gescheiterte kollektive Sicherheitssystem des Völkerbunds, über die kurze deutsche Kooperationsphase während der Weimarer Republik und schließlich über die Schaffung der Vereinten Nationen in Reaktion auf den Angriffskrieg und die Verbrechen Nazi-Deutschlands geredet. Vermutlich hätte dieser Kollege aber kein ganz negatives Bild zeichnen mögen. Dann hätte er auf die europäischen Einigungsverträge hingewiesen als die fortgeschrittenste Form regionaler Kooperation. Er hätte vielleicht auch betont, dass die junge Bundesrepublik durch den Abschluss von bilateralen Investitionsschutzverträgen Vorreiterin eines modernen wirtschaftsvölkerrechtlichen Ansatzes war.¹ Sein Saldo wäre aber kaum sehr positiv gewesen.

Möglicherweise hätte dieser Kollege seinen Blick aber nicht auf das 20. Jahrhundert beschränkt. Über Deutschland als staatliches Völkerrechtssubjekt hätte er dann zwar praktisch nur über die Bismarckzeit sprechen können. Damals hat Deutschland in der Tat eine gestaltende Rolle bei der Entwicklung des Völkerrechts gespielt. So schuf der Berliner Kongress von 1878 nach einer Balkan-Krise eine neue Ordnung für Südosteuropa, und in der Berliner Kongo-Akte von 1884 stimmten die Mächte des Europäischen Konzerts ihre imperialen Kolonialinteressen ab. Auch wenn Inhalt und Form dieses damaligen Völkerrechts uns sicher nicht mehr vorbildlich erscheinen, regt uns das Bismarck'sche Wort vom »ehrlichen Makler«² heute wieder an. Der Begriff Deutschland hätte für den vortragenden Kollegen von 1973 aber nicht nur das staatliche Völkerrechtssubjekt bedeuten müssen, sondern auch Deutschland in einem weiteren politisch-kulturellen Sinn umfassen können. Dann hätte er über die internationale Rolle derjenigen politischen Akteure gesprochen, die vor 1867 auf mitteleuropäischem Gebiet mit zumeist deutschsprachigen Angehörigen gehandelt haben, insbesondere über deren Rolle bei den Westfälischen Friedensverträgen von 1648 sowie dem Wiener Friedensvertrag von 1815. Er hätte auch die Rolle der deutschsprachigen Völkerrechtswissenschaftler von Samuel von Pufendorf über Christian Wolff, Georg Friedrich von Martens und Johann Kaspar Bluntschli bis zu Georg Jellinek gewürdigt. Diese Denker hatten aus dem Geflecht von Verträgen und Rechtsvorstellungen erst ein System – oder zumindest Grundka-

* Dieser Beitrag beruht auf einem am 18. September 2013 gehaltenen Vortrag auf der Fachtagung der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen (DGVN) »Vom Feindstaat zum Musterknaben? Deutschland und die Vereinten Nationen – aus Anlass 40 Jahre deutsche UN-Mitgliedschaft« in Berlin; für kritische Kommentare danke ich Helmut Aust und Alejandro Rodiles, für Hilfe bei Recherche und Redaktion Enis Arkat, Prisca Feihle, Edward Martin und Alexander Silke (alle Humboldt-Universität zu Berlin).

¹ August Reinisch, Internationales Investitionsschutzrecht, in: Christian Tietje (Hrsg.), Internationales Wirtschaftsrecht, Berlin 2009, S. 346–375, hier S. 349.

² Otto von Bismarck, Rede über die orientalische Frage, Reichstagsrede, Berlin, 19.2.1878, in: Lothar Gall (Hrsg.), Bismarck – Die großen Reden, Berlin 1981, S. 140–168, hier S. 152.



Prof. Dr. Georg Nolte, geb. 1959, ist Professor für Öffentliches Recht, Völkerrecht und Europarecht an der Juristischen Fakultät der Humboldt-Universität zu Berlin und zurzeit Fellow an der Princeton University. Seit dem Jahr 2007 ist er zudem Mitglied der Völkerrechtskommission der Vereinten Nationen.

tegorien – von Völkerrecht entwickelt.³ Sie wurden in den Staatskanzleien und von der gebildeten Öffentlichkeit ernst genommen wie die Schriften von Hugo Grotius und Emer de Vattel.

Aber vermutlich hätte sich der Kollege im Jahr 1973 doch auf das 20. Jahrhundert beschränkt und versucht, eine Geschichte nach dem Motto ›Auferstanden aus Ruinen‹ zu zeichnen, ohne es allerdings so zu nennen. Auch heute, 40 Jahre später, spricht manches dafür, an einer solchen Fortschrittsgeschichte weiterzuschreiben. Es ist allerdings zweifelhaft, ob die Rolle Deutschlands bei der Weiterentwicklung des Völkerrechts seit 1973 der Leitfrage ›Vom Feindstaat zum Musterknaben?‹ entspricht.

Schon der Ausgangspunkt dieser Leitfrage ist irreführend. Das aus zwei Staaten bestehende Deutschland war schon im Jahr 1973 nur noch in einem formellen Sinn ›Feindstaat‹, denn das fortbestehende Besatzungsregime war in erster Linie durch den Kalten Krieg bedingt. Japan, das schon 1956 in die Vereinten Nationen aufgenommen worden war, war ja bereits zu diesem Zeitpunkt ein berechenbares Mitglied eines der beiden Lager geworden. Siebzehn Jahre später galt dies für die beiden deutschen Staaten umso mehr. Diese konnten sich also von vornherein darauf konzentrieren, einen Beitrag zur Entwicklung des Völkerrechts zu leisten, ohne dabei vom Stigma des Feindstaats allzu sehr behindert zu werden oder gar mit dessen weiteren möglichen rechtlichen Konsequenzen rechnen zu müssen.

Doch welchen Beitrag konnten die beiden deutschen Staaten in der Spätphase des Kalten Krieges zur Entwicklung des Völkerrechts leisten? Völkerrecht entwickelt sich nicht kontinuierlich, sondern in Sprüngen und abhängig von politischen Konjunkturen. Als die beiden deutschen Staaten den Vereinten Nationen beitraten, hatten die grundlegenden, heute noch maßgeblichen Entwicklungen des Völkerrechts bereits stattgefunden. Der größte Teil der Entkolonialisierung mit ihren vielfältigen Folgen für die Völkerrechtsentwicklung war ohne deutsche Beteiligung erfolgt. Die Umdeutung des Selbstbestimmungsrechts als Anspruch auf staatliche Unabhängigkeit, die Anerkennung der Souveränität über Bodenschätze und die Ausarbeitung der Regeln über den Weltraum sind wohl die politisch offenkundigsten Entwicklungen dieser Zeit gewesen. Die bis heute wichtigsten universell gültigen Menschenrechtsverträge, namentlich der UN-Zivillpakt, der UN-Sozialpakt und die Anti-Rassismus-Konvention, sowie die grundlegenden Wiener Vertrags-, Diplomaten- und Konsularrechtskonventionen sind in den sechziger Jahren verhandelt und abgeschlossen worden.⁴ In der Erklärung über die Grundsätze des Völkerrechts betreffend freundschaftliche Beziehungen zwischen den Staaten hatten die alten und die neuen Staaten im Jahr 1970 einen Grundkonsens erarbeitet und konsolidiert.⁵

Als die beiden deutschen Staaten den Vereinten Nationen beitraten, begann gerade eine Zeit der relativen Stagnation bei der Entwicklung des Völkerrechts. Dies zeigte sich insbesondere in der Debatte um die Entwicklung einer sogenannten Neuen Weltwirtschaftsordnung. In dieser Debatte nahmen die beiden deutschen Staaten wenig originelle Positionen im Rahmen ihrer jeweiligen Lager ein. Diese Grundkonstellation spiegelte sich auch bei einer wesentlichen allgemeinen völkerrechtlichen Entwicklung während der Mitgliedschaft beider deutscher Staaten wider, der Aushandlung der Seerechtskonvention.⁶ In einzelnen Punkten hatten beide deutsche Staaten hier allerdings auch übereinstimmende geografisch bedingte Interessen, die sie gegen ihre jeweiligen Führungsmächte vertraten.

Alles in allem konzentrierten sich die beiden deutschen Staaten bis 1990 mehr auf die Entfaltung der zuvor entwickelten Regeln und auf die Wahrung ihrer unmittelbaren Interessen als auf die Weiterentwicklung des Völkerrechts. In diesem Sinn handelten nicht nur die Regierungen, sondern auch diejenigen, welche beide deutsche Staaten erfolgreich für verschiedene Positionen innerhalb des UN-Systems nominiert hatten. So hat sich Hermann Mosler als erster deutscher Richter am Internationalen Gerichtshof (IGH) große Anerkennung erworben. Christian Tomuschat hat die Grundlagen der Spruchpraxis des UN-Menschenrechtsausschusses (nach dem Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte von 1966) maßgeblich mitgeschaffen. Der Vertreter der DDR in der Völkerrechtskommission Bernhard Graefrath hat mehr internationale Anerkennung erhalten als es der Bundesregierung und der bundesdeutschen Völkerrechtswissenschaft lieb war.

³ Martti Koskenniemi, Georg Friedrich Martens (1756–1821) and the Origins of Modern International Law, in: Christian Callies/Georg Nolte/Peter-Tobias Stoll (Hrsg.), Von der Diplomatie zum kodifizierten Völkerrecht, Köln 2006, S. 13–31 (zu Pufendorf und Martens); Thomas Kleinlein, Konstitutionalisierung im Völkerrecht, Heidelberg 2012, S. 271–287 (zu Wolff); Martti Koskenniemi, The Gentle Civilizer of Nations, Cambridge 2001, S. 46–54 und S. 198–206 (zu Bluntschli und Jellinek).

⁴ Georg Nolte, Zu Wachstum und Krisen des Völkerrechts in sechzig Jahren Vereinte Nationen, Vereinte Nationen (VN), 5/2005, S. 190–196, hier S. 190f.

⁵ UN-Dok. A/RES/2625(XXV) v. 24.10.1970; Jochen Abr. Frowein, Freundschaft und Zusammenarbeit unter den Staaten, Die UN-Resolution über freundschaftliche Beziehungen als Ausdruck wichtiger Strömungen im heutigen Völkerecht, Europa-Archiv, 28. Jg., 2/1973, S. 70–76.

⁶ Rüdiger Wolfrum, Die Seerechtskonvention – ein Markstein auf dem Weg zur Staatengemeinschaft?, VN, 3/1983, S. 69–74; Rainer Lagoni, Multilaterale Vertragsschlußverfahren nach der III. Seerechtskonferenz, ebd., S. 75–78, über: www.dgvn.de/publikationen/zeitschrift-vereinte-nationen/archiv/

Als die beiden deutschen Staaten den Vereinten Nationen beitraten, hatten die grundlegenden, heute noch maßgeblichen Entwicklungen des Völkerrechts bereits stattgefunden.

Bis 1990 konzentrierten sich die beiden deutschen Staaten mehr auf die Entfaltung der zuvor entwickelten Regeln und auf die Wahrung ihrer unmittelbaren Interessen als auf die Weiterentwicklung des Völkerrechts.

Entwicklungsschübe nach dem Kalten Krieg

Das Ende des Kalten Krieges hat dann wieder Schübe in der Weiterentwicklung des Völkerrechts ausgelöst. In den neunziger Jahren wurden die UN wieder zum Leben erweckt, die Funktionen des Sicherheitsrats und der Friedenssicherung enorm weiterentwickelt, wichtige rechtliche und rechtlich-relevante Institutionen neu geschaffen – insbesondere der Rio-Prozess, die Welthandelsorganisation (WTO) und der Internationale Strafgerichtshof (IStGH) – und viele grundlegende Verträge in einzelnen Bereichen geschlossen.⁷ Auch wurden immer mehr Konflikte über internationale Gerichte ausgetragen. Politikwissenschaftler begannen, von einer »legalization of world politics« zu sprechen.⁸ Das vereinte Deutschland hat bei diesem Entwicklungsschub des Völkerrechts im Rahmen der UN und darüber hinaus eine nicht unerhebliche Rolle gespielt. Wenige Beispiele müssen hier genügen:

Sicherheitsratsreform

Die politisch gewichtigste und sensibelste Initiative Deutschlands zur Weiterentwicklung des Völkerrechts nach 1990 betraf und betrifft die Sicherheitsratsreform, mit dem Anspruch auf einen ständigen Sitz Deutschlands. Diese Initiative ist jedoch stecken geblieben.⁹ Das Thema ist aber beileibe nicht vom Tisch. Vielmehr wartet es auf die Konstellation, in der es wieder akut wird. Deutschland sollte nicht von sich aus versuchen, diese Konstellation auszulösen. Für den Fall aber, dass das Thema wieder spruchreif wird, sollte Deutschland seinen Anspruch aufrechterhalten, zumindest um maßgeblich mitreden und um politisches Kapital für eine konstruktive Lösung einsetzen zu können.

Umweltvölkerrecht

Nach dem Kalten Krieg konnte das Umweltvölkerrecht, das sich bis dahin sektoral entwickelt hatte, im Licht der Rio-Prinzipien umfassender konzipiert werden. Deutschland ist ein Hauptbefürworter einer substanziellen und institutionellen Weiterentwicklung des Umweltvölkerrechts. Der Impuls der neunziger Jahre und die Erwartungen, die mit dem Kyoto-Protokoll von 1995 verbunden waren, sind heute Schwierigkeiten gewichen. Wir sehen dies insbesondere bei den Klimaschutzverhandlungen. Dennoch spielt Deutschland im Umweltvölkerrecht weiterhin eine Vorreiterrolle, die gerade unter den gegenwärtigen schwierigen Umständen nötig ist.¹⁰

Internationale Strafgerichtsbarkeit

Ähnliches kann über die internationale Strafgerichtsbarkeit gesagt werden. Deutschland hat als ein führendes Mitglied der Gruppe der »gleichgesinnten Staaten« sowohl bei den Verhandlungen zum Römischen

Statut des IStGH im Jahr 1998 als auch bei der Überprüfungskonferenz in Kampala 2010 maßgeblich an den entscheidenden Kompromissen mitgewirkt, welche die Gründung des IStGH und die Ausweitung seiner Kompetenzen erst ermöglicht haben.¹¹ Hüterin des Erbes von Nürnberg zu sein, steht der Bundesrepublik gut an, gerade wenn der internationalen Strafgerichtsbarkeit die schwersten Bewährungsproben vielleicht erst noch bevorstehen.

IGH

Eine herausgehobene Rolle bei der Weiterentwicklung des Völkerrechts spielen Staaten, die bereit sind, die internationale Gerichtsbarkeit und insbesondere den IGH zu nutzen. Die Bundesrepublik hatte dies schon vor ihrer UN-Mitgliedschaft getan. Mit dem Fischerei-Verfahren gegen Island und den Nordsee-Festlandssockel-Verfahren gegen Dänemark und die Niederlande hat sie klassische Entscheidungen des Internationalen Gerichtshofs ausgelöst.¹² Betrafen diese Verfahren noch in erster Linie zwischenstaatliche Fragen, hat sich Deutschland später vor dem IGH besonders um die Entwicklung des Verhältnisses von Rechten Einzelner und staatlichen Rechtspositionen verdient gemacht. Im LaGrand-Verfahren, das Deutschland im Jahr 1999 gegen die USA wegen der Verhängung der Todesstrafe gegen zwei deutsche Staatsangehörige einleitete, hat Deutschland den IGH veranlasst, die Konsularrechtskonvention individual- und menschenrechtsfreundlich auszulegen sowie die bindende Wirkung von einst-

Deutschland ist ein Hauptbefürworter einer substanziellen und institutionellen Weiterentwicklung des Umweltvölkerrechts.

Deutschland hat sowohl bei den Verhandlungen zum Römischen Statut 1998 als auch bei der Überprüfungskonferenz in Kampala 2010 maßgeblich an den entscheidenden Kompromissen mitgewirkt.

⁷ Georg Nolte, *Persisting and Developing between Hope and Threat: International Law During the Past Two Decades and Beyond*, in: James Crawford/Sarah Nouwen (Eds.), *Select Proceedings of the European Society of International Law*, Vol. III, Oxford 2012, S. 75–78.

⁸ Kenneth W. Abbott et al., *The Concept of Legalization*, *International Organization*, 54. Jg., 3/2000, S. 401–419.

⁹ Deutschland im UN-Sicherheitsrat 2011/2012, www.auswaertiges.amt.de/cae/servlet/contentblob/633942/publicationFile/175259/121219_Bilanzbericht_SR.pdf; Jean-Pierre Cot, *United Nations Reform*, in: Rüdiger Wolfrum (Ed.), *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Vol. X, Oxford 2012, S. 428–444, Rn. 83–102; Eva Mareike Schmitt, *Neuere Entwicklungen bei der Reform des UN-Sicherheitsrats*, *VN*, 5/2013, S. 202–208.

¹⁰ Nils Simon, *Internationale Umweltgovernance*, Berlin 2012, S. 28.

¹¹ Stefan Barriga/Leena Grover, *A Historic Breakthrough on the Crime of Aggression*, *The American Journal of International Law*, 105. Jg., 3/2011, S. 517–533, 522; Ronen Steinke, *The Politics of International Criminal Justice*, Oxford 2012, S. 100–105; Claus Kreß/Leonie von Holtzendorff, *Durchbruch in Kampala. Die Einigung über das Verbrechen der Aggression*, *VN*, 6/2010, S. 260–265.

¹² IGH, *Fisheries Jurisdiction Case (Germany v. Iceland)* (Urteil vom 25.7.1974), *ICJ Rep.* 1974, S. 175; IGH, *North Sea Continental Shelf Cases (Germany v. Denmark/Germany v. Netherlands)* (Urteil vom 20.2.1969), *ICJ Rep.* 1969, S. 3.

Deutschland hat bislang immer gute Erfahrungen mit der Rechtsprechung des IGH gemacht.

weiligen Maßnahmen anzuerkennen.¹³ Ebenso relevant ist das Verfahren gegen Italien, in dem Deutschland seine Immunität als Staat vor italienischen Gerichten gegenüber Entschädigungsklagen italienischer Opfer deutscher Weltkriegsverbrechen geltend gemacht hat. Das im Jahr 2012 getroffene Urteil des Internationalen Gerichtshofs formuliert Maßstäbe für die Entwicklung von Gewohnheitsrecht zwischen klassischem zwischenstaatlichen Völkerrecht und Menschenrechtsschutz,¹⁴ ein Thema, für das sich Bruno Simma als Lehrer und dann als Richter am IGH immer engagiert hat.¹⁵ Diese Maßstäbe sind gerade deshalb wertvoll, weil dieser Bereich heute so unklar und umstritten ist. Deutschland hat bislang immer gute Erfahrungen mit der Rechtsprechung des IGH gemacht. Es hat sich wohl auch deshalb im Jahr 2008 zu dem vorbildlichen Schritt entschlossen, eine allgemeine Unterwerfungserklärung aufgrund der Fakultativklausel abzugeben – wenn auch mit Einschränkungen.¹⁶

Das Recht der Gewaltanwendung: Syrien als Symptom

Ein bedeutender Bereich der Völkerrechtsentwicklung ist das Recht der Gewaltanwendung ohne Ermächtigung durch den Sicherheitsrat. Hier hat Deutschland im Jahr 1999 durch seine Beteiligung an der Kosovo-Intervention der NATO-Staaten eine intensive internationale Debatte mit angestoßen.¹⁷ Diese Debatte hat nach den Anschlägen vom 11. September 2001 und dem Irak-Krieg 2003 zu einer intensiven Auseinandersetzung über Inhalt und Stellenwert des Gewaltverbots und des Selbstverteidigungsrechts unter den Bedingungen des 21. Jahrhunderts geführt.¹⁸

Würde eine einseitige Gewaltandrohung im Fall Syrien in die Tat umgesetzt, ginge dies weiter als die Fälle Kosovo und Irak.

Die gegenwärtige Syrien-Krise hat diese Frage mit aller Schärfe wieder aufgeworfen. Es geht bei dieser Krise nicht nur um die Feststellung und Einhaltung des Völkerrechts im konkreten Fall, sondern auch um seine Entwicklung. Die erstaunliche diplomatische Wende nach der ursprünglichen Gewaltandrohung im September 2013 durch die USA hat Hoffnungen auf einen friedlichen und konstruktiven Ausgang im Rahmen der Charta geweckt.¹⁹ Eine Androhung der USA hat aber stattgefunden, und sie steht auch weiter im Raum.²⁰ Der Fall wirft eine Kernfrage der Entwicklung des Völkerrechts auf. Artikel 2 Absatz 4 der Charta verbietet die Androhung von Gewalt ebenso wie die Gewaltanwendung selbst.²¹ Alle – Staaten und andere Akteure – müssen sich darüber im Klaren sein, welcher völkerrechtliche Präzedenzfall mit der Androhung einer einseitigen Gewaltanwendung in Syrien oder vergleichbaren Fällen gesetzt wurde, und welcher Präzedenzfall mit einer Verwirklichung dieser Androhung gesetzt würde. Würde diese Androhung in die Tat umgesetzt, ginge dies weiter als im Fall Kosovo. Denn in Syrien

geht es nicht nur um die Rettung von Menschen vor unmittelbar drohender Gefahr, sondern um die Abschreckung von Entscheidungsträgern, Angriffe mit Chemiewaffen zu unternehmen, sowie um die Sanktionierung eines schwerwiegenden Völkerrechtsverstößes. Dieser Präzedenzfall ginge auch weiter als der Fall Irak, denn dort haben sich die USA immerhin in erster Linie auf konkrete Sicherheitsratsresolutionen berufen.²² Als Präzedenzfall würde auch ein sehr begrenzter einseitiger Einsatz von Waffengewalt gegen Syrien – als Regel verallgemeinert – eine Befugnis aller Staaten zur einseitigen Abschreckung oder Sanktionierung von plausibel begründeten, aber dennoch bestrittenen, schwerwiegenden Völkerrechtsverstößen begründen. So schlimm es wäre, in einer Welt zu leben, in der der Einsatz von Massenvernichtungswaffen sanktionslos bliebe, so schlimm wäre es auch, in einer Welt zu leben, die wieder in den Zustand der einseitigen Durchsetzung von Recht beziehungsweise Rechtsbehauptungen durch die Stärkeren zurückgekehrt wäre. Dies war die Welt vor der UN-Charta, vor dem Briand-Kellogg-Pakt von 1928 und sogar vor dem Völkerbund von 1919. Selbst wenn wir eine Gewaltanwendung im Fall Syrien nach

¹³ IGH, *LaGrand (Germany v. USA)* (Urteil vom 27.6.2001), ICJ Rep. 2001, S. 466, Rn. 75–78 (bezüglich Auslegung), Rn. 98–109 (bezüglich bindender Wirkung).

¹⁴ IGH, *Jurisdictional Immunities of the State (Germany v. Italy: Greece intervening)* (Urteil vom 3.2.2012), Rn. 72–79 und Rn. 81ff., hier Rn. 84–96, www.icj-cij.org/docket/files/143/16883.pdf

¹⁵ Bruno Simma, *Human Rights before the International Court of Justice*, in: Holger P. Hestermeyer et al. (Eds.), *Coexistence, Cooperation and Solidarity – Liber Amicorum Rüdiger Wolfrum*, Vol. I, Leiden, Boston 2012, S. 577–603.

¹⁶ Bundestags-Drucksache 16/9218 v. 5.5.2008; dazu Christophe Eick, *Die Anerkennung der obligatorischen Gerichtsbarkeit des Internationalen Gerichtshofs durch Deutschland*, *ZaöRV*, 68. Jg., 2008, S. 763–777; kritisch in Bezug auf die Einschränkungen in der Unterwerfungserklärung Christian J. Tams, *Unterwerfung mit Einschränkungen*, *VN*, 4/2008, S. 153.

¹⁷ Heike Krieger, *The Kosovo Conflict and International Law: an Analytical Documentation 1974–1999*, Cambridge 2001, S. 380–499; Group of 77, *Declaration of the South Summit, Havana, Cuba*, § 54, 10.–14.4.2000, www.g77.org/summit/Declaration_G77Summit.htm; Christine D. Gray, *International Law and the Use of Force*, Oxford 2008, S. 33–53.

¹⁸ Marc Weller, *Iraq and the Use of Force in International Law*, Oxford 2010; Olivier Corten, *The Law Against War*, Oregon 2010, S. 4–49.

¹⁹ Siehe UN-Dok. S/RES/2118 v. 27.9.2013.

²⁰ Stand 10.10.2013.

²¹ Nikolas Stürchler, *The Threat of Force in International Law*, Cambridge 2007.

²² Letter dated 20 March 2003 from the Permanent Representative of the United States of America to the United Nations addressed to the President of the Security Council, UN Doc. S/2003/351 v. 21.3.2003.

einem Muster, das bei der Kosovo-Intervention angewandt wurde, behandeln würden, also als »nicht legal, aber legitim«,²³ wäre damit eine Erschütterung der verhaltenslenkenden Kraft der Regeln der UN-Charta verbunden: Die internationale Gemeinschaft hatte den Fall Kosovo als Präzedenzfall nach intensiver Debatte im Ergebnisdokument des Weltgipfels 2005²⁴ gewissermaßen wieder eingefangen. Es ist schwer vorstellbar, wie dies bei einer einseitigen Gewaltanwendung zur Durchsetzung von Völkerrecht im Fall Syrien geschehen könnte.

Der Wert eines regelbasierten und institutionalisierten Systems der Gewaltanwendung sollte Deutschland nicht lediglich aufgrund seiner Geschichte im 20. Jahrhundert und aufgrund seiner Verfassung klar sein. Es gibt auch einen aktuellen Grund, warum Deutschland sich dafür einsetzen sollte, dass wir nicht zu einer Lage zurückkehren, in der einzelne Staaten eine Befugnis zur gewaltsamen Durchsetzung von Allgemeininteressen in Anspruch nehmen. Eine solche Lage könnte für Deutschland selbst rein politisch betrachtet nur dann akzeptabel sein, wenn langfristig damit gerechnet werden könnte, dass erstens allein die USA bereit und in der Lage sein würden, eine solche Durchsetzungskompetenz in Anspruch zu nehmen, und zweitens nur in plausibel begründeten Situationen, wie eben im Fall Syrien 2013. Beide Voraussetzungen sind nicht gegeben. Heute wird viel davon gesprochen, dass sich die weltpolitischen Gewichte zu Lasten der westlichen Staaten verschieben.²⁵ Wenn das richtig ist, dann haben westliche Staaten nicht nur ein Interesse an eigener Handlungsfreiheit, sondern auch daran, dass andere Staaten keine entsprechende Handlungsfreiheit für sich in Anspruch nehmen werden. Dafür ist die Respektierung des Vetorechts im Sicherheitsrat entscheidend.

Was bedeutet das für die Rolle Deutschlands? Sollten die USA bei einem nachvollziehbaren Grund, wie in Syrien, dennoch einmal gegen die Regeln der Charta handeln oder zu handeln drohen, dann muss Deutschland zwei Loyalitäten miteinander vereinbaren und alles daran setzen, dass es die eine nicht gegen die andere ausspielt: zum einen die Loyalität zu dem Hauptverbündeten, der immer noch die wichtigste politische Stütze der internationalen Nachkriegsordnung ist, zum anderen die Loyalität als Mitglied der Vereinten Nationen. Die Loyalität als Mitglied der Vereinten Nationen erfordert zumindest, dass sich Deutschland nicht von Regeln abwendet, auf die es sich bei anderer Gelegenheit wieder berufen möchte. Deutschland muss daher in einer Situation wie Syrien alles daran setzen, dass sein politisches Verständnis für die Ziele des Hauptverbündeten international nicht als eine Rechtfertigung von Verstößen gegen die Charta missverstanden wird. Kein Staat ist verpflichtet, Verstöße gegen die Charta laut zu rügen. Wenn aber Verstöße gegen die Char-

ta nicht wenigstens auf diplomatisch formulierte Vorbehalte bei der großen Mehrheit der Staaten stoßen, müssen deren Regeln auf Dauer ihre praktische Bedeutung verlieren.

In solchen Situationen steht Deutschland also vor einem Dilemma. Dieses Dilemma erklärt, warum sich die Vertreter unseres Landes in solchen Krisen meist zurückhaltend und zweideutig ausdrücken – ganz unabhängig von Wahlkampf und Parteizugehörigkeit. Dies wird von Medien, die an klaren Entscheidungen interessiert sind, häufig nicht erkannt oder angemessen gewürdigt. Politisch steht die Berufung auf die »Kultur der Zurückhaltung« dann schnell dem Vorwurf des »free riding« gegenüber. Unabhängig davon, wie man die Zurückhaltung politisch bewertet, trägt sie jedenfalls nicht zu einer Feststellung oder Weiterentwicklung des Völkerrechts in einer Situation bei, in der es wegen der Präzedenzwirkung auf Stellungnahmen ankommt. Was ist also zu tun?

Der Fall Syrien zeigt, dass es auch paradoxe Situationen geben kann, in denen die in Artikel 2 Absatz 4 UN-Charta verbotene Androhung von einseitiger Gewaltanwendung die Bereitschaft aller Beteiligten zur Krisenbewältigung mit den Mitteln des kollektiven Sicherheitssystems steigert. Dies bedeutet aber gerade nicht, dass andere Beteiligte einseitige Androhungen, oder gar die Gewaltanwendung selbst, dann auch als rechtmäßig anerkennen sollten. Ob die Androhung von Gewalt zu etwas Gutem führen wird, kann man ja gerade nicht von vornherein wissen. Also muss die internationale Gemeinschaft die einseitige Gewaltanwendung, oder Drohungen damit, auch als grundsätzlich nicht akzeptables Verhalten kennzeichnen. Nur damit kann sie die Voraussetzung dafür schaffen, dass ein solches Verhalten ausnahmsweise und kurzfristig eine positive Wirkung entfaltet, ohne langfristigen Schaden am kollektiven Sicherheitssystem und der zukünftigen Beachtung seiner Regeln anzurichten.

Die internationale Gemeinschaft hatte den Fall Kosovo als Präzedenzfall nach intensiver Debatte im Ergebnisdokument des Weltgipfels 2005 gewissermaßen wieder eingefangen.

Sollten die USA dennoch einmal gegen die Regeln der Charta handeln, dann muss Deutschland zwei Loyalitäten miteinander vereinbaren.

23 Bruno Simma, NATO, the UN and the Use of Force: Legal Aspects, *European Journal of International Law* (EJIL), 10. Jg., 1/1999, S. 1–22; dazu Gray, *International Law and the Use of Force*, a.a.O. (Anm. 17) S. 39–51; Corten, *The Law Against War*, a.a.O. (Anm. 18), S. 16.

24 UN-Dok. A/RES/60/1 v.16.9.2005, Abs. 138–140; siehe auch allgemein zu dieser Entwicklung Mindia Vashakmadze, *Responsibility to Protect*, in: Bruno Simma/Daniel-Erasmus Khan/Georg Nolte/Andreas Paulus (Eds.), *The Charter of the United Nations – A Commentary*, 3rd Ed., Vol. I, Oxford 2012, S. 1201–1236.

25 Charles A. Kupchan: No One's World: The West, the Rising Rest and the Coming Global Turn, Oxford 2012; Gideon Rachman, *Think Again: American Decline*, *Foreign Policy*, Januar/Februar 2011, S. 59–63; aus völkerrechtlicher Sicht Congyan Cai, *New Great Powers and International Law in the 21st Century*, EJIL, 24. Jg., 3/2013, S. 755–795.

Charakteristisch für die heutige Entwicklung des Völkerrechts sind eher die stagnierenden Verhandlungen im Rahmen der WTO und im Bereich des Klimaschutzes.

Deutschland muss überlegen, welche Rolle es in solchen Fällen politisch und völkerrechtspolitisch spielen will: Die Rolle eines Staates, der ausnahmsweise im angenommenen kollektiven Interesse einseitig Gewalt androhen beziehungsweise mitandrohen möchte, oder die Rolle eines Staates, der mit der großen Mehrheit anderer Staaten dafür steht, dass eine solche Drohung nicht als rechtmäßig anerkannt wird und damit keinen Präzedenzfall setzt, der missbraucht werden kann. Präsident Barack Obama hat in seiner Rede an das amerikanische Volk davon gesprochen, dass er bereit sei zu handeln, weil Amerika außergewöhnlich (»exceptional«) sei.²⁶ So problematisch diese Aussage für sich genommen ist, in diesem Zusammenhang kann sie so verstanden werden, dass der amerikanische Präsident damit andeuten wollte, dass er mit seiner Gewaltandrohung keine Kompetenz in Anspruch nimmt, die er auch anderen zustehen würde; dass er also nicht ernstlich eine rechtlich begründete Befugnis geltend macht. Wenn Deutschland und andere Verbündete dieser Logik folgen und ihren Part spielen möchten, sollten sie die von der großen Mehrheit der Staaten und Menschen anerkannte Rechtsauffassung zum zwischenstaatlichen Gewaltverbot artikulieren – nicht nur im Interesse des Völkerrechts und der Bewahrung der UN-Charta mit allen ihren Werten, sondern auch im höheren und langfristigen Interesse der Vereinigten Staaten. Eine so begründete kritische Zurückhaltung ist kein Zeichen für geistige Trägheit oder moralische Blindheit, die etwa aus langen Jahren des Behütetseins im Bündnis gespeist wäre.²⁷ Sie ist sogar aktueller begründet als vor 15 Jahren, als einseitig intervenierende Staaten noch nicht wieder mit gefährlichen Eskalationen rechnen mussten.

Die Wegscheide heute

Vielleicht ist es auch kein Zufall, dass in der Völkerrechtskommission heute wieder recht grundsätzliche Fragen verhandelt werden.

Das Recht der Gewaltanwendung ist nicht der einzige Bereich, in dem die Entwicklung des Völkerrechts heute auf Schwierigkeiten stößt. Seit einigen Jahren schon hat sich der Trend zum Abschluss neuer oder zur Änderung bestehender völkerrechtlicher Verträge auf universeller Ebene deutlich verlangsamt. Die Einigung der Staatenkonferenz im Jahr 2010 auf die Einbeziehung des Straftatbestands der Aggression in das Statut des Internationalen Strafgerichtshofs und den Vertrag über den Waffenhandel sind eher Ausnahmen, welche die Regel bestätigen. Charakteristisch für die heutige Entwicklung des Völkerrechts sind eher die stagnierenden Verhandlungen im Rahmen der WTO und im Bereich des Klimaschutzes oder festgefahrene Meinungsverschiedenheiten über völkerrechtliche Kernkonzepte wie das Recht auf Selbstverteidigung²⁸ und den Begriff der Souveränität²⁹ oder über ein völkerrechtspolitisches Konzept wie das der Schutzverantwortung.³⁰ Vielleicht ist es auch kein Zufall, dass in der Völker-

rechtskommission heute wieder recht grundsätzliche Fragen verhandelt werden, also etwa die nach den Regeln zur Bildung von Völkergewohnheitsrecht, die Auslegung von Verträgen anhand späterer Praxis, die Immunität von Staatsbediensteten vor fremden Strafgerichten³¹ und möglicherweise bald zwingendes Recht (*ius cogens*). Hier zeigt sich wohl auch ein Bedürfnis nach Vergewisserung unsicher gewordener Maßstäbe. Selbst ein erfreulicher Fortschritt wie die unter deutschem Vorsitz und Betreiben beschlossene Resolution 1989, mit welcher der Sicherheitsrat das Verfahren zum Schutz von Individualrechten gegenüber Entscheidungen des Al-Qaida-Sanktionsausschusses im Juni 2011 reformiert hat,³² ist wohl eher als ein erfolgreiches Bremsmanöver zu bewerten als ein Ausdruck allgemein gestiegenen Menschenrechtsbewusstseins.

So gesehen befindet sich die Völkerrechtsentwicklung heute an einer Wegscheide: Nach der westlich inspirierten Dynamik der Jahre zwischen dem Ende des Kalten Krieges und – spätestens – dem Beginn der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise, befinden wir uns wieder in einer Phase relativer Stagnation.³³ Manche diagnostizieren sogar ein globales Führungsvakuum, da die westlichen Staaten infolge der Krise international an Einfluss verloren hätten.³⁴ Auch hätten die westlichen Staaten die Glaubwürdigkeit völkerrechtlicher Regeln und Regime durch Handeln nach doppelten Maßstäben und Ausweichen in informelle Formate untergraben. Ein strukturell rele-

²⁶ Barack Obama, Remarks by the President in the Address to the Nation on Syria, Washington, D.C., 10.9.2013, www.whitehouse.gov/the-press-office/2013/09/10/remarks-president-address-nation-syria

²⁷ Vgl. Matthias Herdegen, Eingreifen erlaubt, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 10.9.2013.

²⁸ Vgl. Albrecht Randelzhofer/Georg Nolte, Article 51, in: Simma et al. (Eds.), a.a.O. (Anm. 24), Rn. 9 und Rn. 49ff.

²⁹ Vgl. Bardo Fassbender, Article 2(1), in: Simma et al. (Eds.), a.a.O. (Anm. 24), Rn. 74ff.

³⁰ Siehe dazu das Themenheft Internationale Schutzverantwortung, Die Friedens-Warte, 88. Jg., 1–2/2013; dort insbesondere die Beiträge von Christopher Daase und Nicole Deitelhoff, sowie Mindia Vashkamadze, Responsibility to Protect, in: Simma et al. (Eds.), a.a.O. (Anm. 24), Rn. 65ff.

³¹ Report of the International Law Commission, Sixty-fifth Session (2013), UN Doc. A/68/10, United Nations, New York 2013.

³² Peter Wittig, Making UN Sanctions Work: Germany's Chairmanship of the Al-Qaida/Taliban Sanctions Committee of the UN Security Council, GYL, 55. Jg., 2012, S. 561–572; Manfred Mimler, Terrorismusbekämpfung bei den Vereinten Nationen. Der Al-Qaida-Sanktionsausschuss unter deutschem Vorsitz 2011/2012, VN, 3/2013, S. 120–125.

³³ Joost Pauwelyn/Ramsel A. Wessel/Jan Wouters, The Stagnation of International Law, Leuven 2012; Nolte, Persisting and Developing, a.a.O. (Anm. 7), S. 77.

³⁴ The Weakened West, The Economist, 21.9.2013; Cai, New Great Powers, a.a.O. (Anm. 25).

vanterer Grund dafür, dass westliche Führungsansprüche heute international nicht mehr so leicht akzeptiert werden, dürfte die seit einigen Jahren erfolgende wirtschaftliche, soziale und politische ›Entwicklung des Südens‹, einschließlich Chinas, sein. Es ist eine offene Frage, ob die heutige Stagnation der Völkerrechtsentwicklung aufgrund des internationalen Strukturwandels so lange anhält bis klarer wird, wohin die Reise geht; also ob wir uns in einer Übergangsphase vor der Bildung eines neuen – oder der Wiederkehr eines alten – Paradigmas befinden; oder ob es gelingt, die völkerrechtlichen Grundlagen von 1945 und 1990 in die heutige Zeit zu übersetzen, ohne dass dies als Reinkarnation westlichen Dominanzstrebens wahrgenommen wird. Der Einsatz für die letzte Alternative sollte für Deutschland Priorität besitzen. Die Frage ist: erfordert dies ein Überdenken der bisherigen Rolle Deutschlands?

Rollenverständnis

Die allgemeine Rolle, die Deutschland bei der Entwicklung des Völkerrechts spielt, steht in vielerlei Hinsicht fest: Deutschland ist ein wichtiger Teil der Europäischen Union, ein Pfeiler im transatlantischen Verhältnis und ein engagiertes UN-Mitglied. Sein Grundgesetz und die Überzeugungen der überwältigenden Mehrheit der Menschen im Land verpflichten Deutschland zu einer friedlichen und menschenrechtsorientierten Politik. Seine Werte, Interessen und Gründe des globalen Allgemeinwohls veranlassen Deutschland, glaubwürdig für Frieden, Menschenrechte, Rechtsstaatlichkeit, gutes, demokratisch-partizipatives Regieren, geordneten Freihandel, globale soziale Marktwirtschaft, nachhaltige Entwicklung, Umwelt- und Klimaschutz, Abrüstung und andere globale Gemeinschaftsgüter einzutreten. Das ist klar. Es bedarf allerdings einer Debatte, mit welchem Selbstverständnis Deutschland diese Ziele auf globaler Ebene völkerrechtspolitisch konkretisiert, priorisiert und umzusetzen versucht. Hier kommt die nun wieder in Bewegung geratene außenpolitische Identität des Landes ins Spiel.

In jüngerer Zeit hat die Bewältigung der Eurokrise erst im Ausland, dann aber auch bei uns eine Debatte über Deutschland als führende Macht in Europa ausgelöst.³⁵ Der Gedanke ist aus manchen Gründen mit Vorsicht zu genießen. In Bezug auf die Eurokrise ist er in Deutschland selbst allerdings weitestgehend akzeptiert.³⁶ Die Frage ist, ob hieraus auch ein aktiveres Rollenverständnis Deutschlands in anderen Bereichen, also auch auf globaler Ebene und dort bei der Entwicklung des Völkerrechts, erwachsen sollte. Einwände dagegen liegen allerdings auch auf der Hand. Der gewichtigste ist: wie könnte Deutschland, das schon in Europa bestenfalls eine relativ schwache Führungsmacht sein kann, auf globaler Ebene eine nennenswerte Verstärkung seines

Einflusses zugunsten einer Entwicklung des Völkerrechts im genannten Sinn geltend machen?

Auf diese Fragen kann es keine ganz klaren Antworten geben. Vieles hängt vom jeweiligen Gebiet und konkreten politischen Konstellationen ab. Allerdings scheint es nur folgerichtig, dass Deutschland, wenn es als Staat innerhalb Europas an Gewicht gewinnt, der Westen insgesamt aber auf der globalen Ebene an Gewicht verliert, als Staat auf der globalen Ebene mehr Verantwortung für den Erhalt und die vernünftige Weiterentwicklung des internationalen Rechtssystems übernehmen sollte. Dieses internationale Rechtssystem steht unter größerem Druck als vielfach angenommen, und es bedarf loyaler und engagierter Anteilseigner. Es geht nicht nur darum, die Gewinne und möglichen Verluste, die mit der Globalisierung verbunden sind, als politisch schwierige Sachfragen zu regeln – zu denken ist hier etwa an Migration, Klimawandel, ethnisch-religiöse Spannungen, Konflikte um Ressourcen und Gemeinschaftsgüter wie Cyber, Weltraum, See und Polargebiete. Vielmehr geht es auch darum, die Status- und Beteiligungsansprüche zu befriedigen, die aus der ›Entwicklung des Südens‹ hervorgehen. Solche Ansprüche werden insbesondere bei einer künftigen Reform der Vereinten Nationen und der internationalen Finanzinstitutionen zu berücksichtigen sein. Deutschland sollte dann auch zu erheblichen Kompromissen bereit sein, um die internationalen Regelwerke in ihren Grundstrukturen und -funktionen zu erhalten. Auch sollte Deutschland gerade auf globaler Ebene und gegenüber den Staaten des Südens dafür werben, dass dem Gedanken der Verrechtlichung wieder stärkerer Raum gegenüber dem der Flucht in die Informalität gegeben wird. Dies kann dazu beitragen, die Anerkennung der geltenden internationalen Rechtsordnung zu steigern und ihren Verfallstendenzen entgegenzuwirken.

Die Bundesrepublik sollte sich rechtzeitig Gedanken über ihre künftige Politik im Bereich der formellen Institutionalisierung auf globaler Ebene machen. Diese Frage ist in den letzten Jahren unterschätzt und zurückgestellt worden, zum Teil mit allgemeinen Überlegungen über die Ungeeignetheit formeller internationaler Organisationen zur Lösung bestimmter moderner Probleme, welche nicht allein durch koordiniertes zwischenstaatliches Handeln gelöst werden können. Solche Überlegungen unter-

Es ist eine offene Frage, ob es gelingt, die völkerrechtlichen Grundlagen von 1945 und 1990 in die heutige Zeit zu übersetzen, ohne dass dies als Reinkarnation westlichen Dominanzstrebens wahrgenommen wird.

Es geht auch darum, die Status- und Beteiligungsansprüche zu befriedigen, die aus der ›Entwicklung des Südens‹ hervorgehen.

³⁵ The Reluctant Hegemon, *The Economist*, 15.6.2013; Radek Sikorski, Rede vor der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik, Berlin, 28.11.2011, S. 9; Joachim Gauck, Rede des Bundespräsidenten zum Tag der deutschen Einheit, Stuttgart, 3.10.2013, S. 6.

³⁶ Gisela Müller-Brandeck-Bocquet, Deutschland – Europas einzige Führungsmacht?, *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 62. Jg., 10/2012, S. 16–22.

Deutschland hat als Staat weniger Sonderinteressen, die seine Aufmerksamkeit von globalen Gemeinschaftsgütern ablenken würden.

schätzen nicht nur die Gestaltbarkeit formeller internationaler Organisationen, sondern auch die Legitimationsbedürfnisse auf internationaler Ebene. Deshalb sollten die Bundesrepublik und andere ›gleichgesinnte Staaten‹ Initiativen zur stärkeren formelleren Institutionalisierung auf internationaler Ebene ergreifen. Solche Initiativen müssten nicht grundstürzend oder breit angelegt sein, sondern können sich auf eine ›verstärkte Zusammenarbeit‹ im kleineren, aber erweiterten Kreis beschränken. Hinter ihnen sollte aber, wie seit jeher bei der europäischen Integration, nicht nur das Ziel einer konkreten Problemlösung, sondern das der Legitimation und Anpassung der Völkerrechtsordnung insgesamt stehen.

Die Weiterentwicklung des Völkerrechts spielt sich nicht nur auf der politischen und der systemischen Ebene ab, sondern auch in einzelnen Bereichen, wo sich das Recht im Einzelfall bewähren muss und wo staatliches und persönliches Engagement gefragt sind. Ein Beispiel bietet die Stellungnahme des Ausschusses für die Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung im Fall Thilo Sarrazin wegen dessen herabwürdigenden Äußerungen gegenüber türkisch- und arabischstämmigen Einwanderern in Berlin.³⁷ Diese Stellungnahme mag man im Ergebnis unterschiedlich beurteilen. Kaum zweifelhaft ist es allerdings, dass die Qualität ihrer Begründung technisch und inhaltlich ungenügend war.³⁸ Dies dürfte nicht zuletzt daran gelegen haben, dass der Ausschuss mit seinen kurzen Sitzungsperioden und seinem im Vergleich hierzu viel zu umfangreichen Arbeitsprogramm einfach nicht in der Lage ist, juristisch angemessen gründlich zu arbeiten. Hier besteht, wie in vielen anderen einzelnen Bereichen, Reformbedarf, bei dem sich der Rechtsstaatlichkeit verpflichtete Staaten wie Deutschland engagieren sollten.

Es spricht viel dafür, dass Deutschland eine wichtige Rolle bei der Weiterentwicklung des Völkerrechts unter den gegenwärtigen schwieriger gewordenen Bedingungen spielen kann und sollte. Viele Werte und Interessen Deutschlands und seiner Gesellschaft werden von vielen anderen Staaten und Akteuren gegenwärtig als im globalen Allgemeininteresse liegend betrachtet. Deutschland hat als Staat weniger Sonderinteressen, die seine Aufmerksamkeit von globalen Gemeinschaftsgütern ablenken würden, als das etwa noch zur Zeit der Teilung der Fall war, oder wie sie heute viele andere Staaten haben. Vielmehr ist sein Interesse als global exportorientiertes Land, und sind seine Werte und Aktivitäten als posttotalitäre Gesellschaft so gestaltet, dass es als Staat und Gesellschaft im Zweifel global integrativ wirken möchte. Staat und Gesellschaft Deutschlands liegen international in vielen Bereichen an Schnittstellen, in mittleren oder zukunftssträchtigen Positionen, die für eine Verallgemeinerung der hierzulande entwickelten Vorstellungen förderlich sind oder die es doch zumindest ermöglichen, Brücken zu bauen.³⁹

Die Rolle Deutschlands bei der Entwicklung des Völkerrechts beschränkt sich nicht auf die Politik des staatlichen Völkerrechtssubjekts Deutschland und auf den zurzeit attraktiven Charakter seiner Gesellschaft. Hierzu gehören auch vielfältige Aktivitäten nichtstaatlicher Akteure. Einen nicht unerheblichen Part bei der Entwicklung des Völkerrechts spielt dabei auch die deutschsprachige Völkerrechtswissenschaft. Natürlich gibt es keine ›deutsche Völkerrechtswissenschaft‹ als ein kollektives Unternehmen. Manche Kollegen, deren Muttersprache nicht Deutsch ist, machen uns aber darauf aufmerksam, dass viele deutschsprachige Völkerrechtswissenschaftler heute international im Lichte einer klassischen Tradition deutschsprachiger Völkerrechtswissenschaft wahrgenommen werden.⁴⁰ Diese Tradition besteht darin, die Vielfalt völkerrechtlicher Regeln in Zusammenhängen zu begreifen, ja sogar als System zu konzipieren.⁴¹ Damit kann Völkerrecht als Rechtsordnung, möglicherweise sogar als eine Art Verfassungsordnung verstanden werden. Diese Tradition ist eine global einflussreiche Alternative zu Vorstellungen, die das Völkerrecht eher als eine Ansammlung verschiedenartiger Regeln begreifen und die in der englischsprachigen Welt stärker verbreitet sind. Unter den heutigen Umständen wäre es zwar verfrüht und in UN-Gremien kontraproduktiv, einen Verfassungscharakter des Völkerrechts in einem stärkeren Sinn zu behaupten. Deshalb darf der Wert der pragmatischen Tradition und ›policy‹-orientierter Ansätze keinesfalls unterschätzt werden. Gleichzeitig ist es aber auch schwer bestreitbar, dass der Systemgedanke fruchtbar für die Entwicklung des Völkerrechts ist. Dieser Gedanke liegt letztlich auch dem Selbstverständnis und der Politik des deutschen Staates zugrunde. Und unsere Verfassungsordnung spiegelt ihrerseits eine Mentalität wider, die sich um das Recht nicht nur *ad hoc*, sondern auch systematisch bemüht. Dieses Verständnis von Recht dürfte auch

Die Tradition deutschsprachiger Völkerrechtswissenschaft besteht darin, die Vielfalt völkerrechtlicher Regeln als eine Art Verfassungsordnung zu begreifen.

³⁷ Communication No. 48/2010, Entscheidung vom 26.2.2013, abgedruckt in: Europäische Grundrechte Zeitschrift (EuGRZ), 40. Jg., 10–12/2013, S. 266–274.

³⁸ Christian Tomuschat, Der ›Fall Sarrazin‹ vor dem UN-Rassendiskriminierungsausschuss, EuGRZ, 40. Jg., 10–12/2013, S. 262–265.

³⁹ Zur Rolle des ›Brückenbauers‹ im Rahmen des Sicherheitsrats siehe Alejandro Rodiles, Non-Permanent Members of the United Nations Security Council and the Promotion of the International Rule of Law, Goettingen Journal of International Law (GoJIL), 5. Jg., 2/2013, im Erscheinen.

⁴⁰ Eyal Benvenisti, The Conception of International Law as a Legal System, GYIL, 50. Jg., 2007, S. 393–406, hier S. 394; siehe auch Dirk Hanschel, German Federalist Thinking and International Law, GoJIL, 4. Jg., 2/2012, S. 363–384; Antonios Tzanakopoulos, ›Deutscher‹ Blick auf die UN-Charta, VN, 5/2013, S. 234–236.

⁴¹ Benvenisti, a.a.O. (Anm. 40).

dazu beitragen, dass Deutschland international Wert auf die Gewährleistung von Regeln durch rechtsförmige Institutionen legt, etwa bei der Einrichtung des IStGH, des Amtes des Hohen Kommissars für Menschenrechte und bei den Vorschlägen für eine internationale Umweltorganisation.⁴²

Welche Ambition?

Deutschland ist heute ein geachtetes und einflussreiches Mitglied der Vereinten Nationen. Eines seiner Markenzeichen ist die Beachtung und die Förderung der Entwicklung des Völkerrechts und der internationalen Rechtsstaatlichkeit allgemein. Dennoch sollte man Deutschland in diesem Zusammenhang nicht als »Musterknaben« bezeichnen. Ein Musterknabe steht allein da und meistens will er auch etwas beweisen. Deutschland steht mit seiner Haltung heute nicht allein da, und es muss auch nichts mehr beweisen. Aber gerade deshalb sollte Deutschland die Ambition haben, gemeinsam mit anderen eine führende Rolle bei der Weiterentwicklung des Völkerrechts zu spielen. Diese Ambition sollte sich nicht auf einige spezifische Aspekte des Völkerrechts beschränken, sondern sollte sich auch auf seine grundlegenden Aspekte erstrecken. Diese Ambition sollte Deutschland nicht laut, allein und vermessen verfolgen, so wie der deutsche Kaiser vor hundert Jahren über das »deutsche Wesen« dahergeredet hat.⁴³ Vielmehr sollten Land und Leute die Aufgabe der Weiterentwicklung des Völkerrechts als »ein starkes, langsames Bohren dicker Bretter« begreifen, das »Augenmaß und Leidenschaft« erfordert, wie Max Weber vor fast hundert Jahren über Politik allgemein gesagt hat.⁴⁴ Damit kann Deutschland seinen Verfassungsauftrag weiter verwirklichen, »in einem vereinten Europa dem Frieden in der Welt zu dienen«.

⁴² Steinke, a.a.O. (Anm. 11), S. 104ff.; Andreas Zimmermann, Neues deutsches Selbstbewusstsein, Internationale Politik, 51. Jg., 9/2002, S. 33–38, hier S. 35; Klaus Kinkel, Rede vor der 48. UN-Generalversammlung, New York, 29.9.1993, VN, 6/1993, S. 201–203; Ansgar Skriver, Weltkonferenz über Menschenrechte, VN, 4/1993, S. 146–148, hier S. 147; Laurence Boisson de Chazournes, The Global Environment Facility Galaxy, Max Planck Yearbook of United Nations Law, 3. Jg., 1999, S. 243–285, hier S. 246.

⁴³ Ernst Johann (Hrsg.), Reden des Kaisers, Ansprachen, Predigten und Trinksprüche Kaiser Wilhelms II, München 1966, S. 122.

⁴⁴ Max Weber, Politik als Beruf, in: Wolfgang J. Mommsen (Hrsg.), Max Weber Gesamtausgabe, Wissenschaft als Beruf, Bd. 17, Tübingen 1992, S. 157–252, hier S. 251–252.

Drei Fragen an Hans-Dietrich Genscher



Am 18. September 1973 wurden die Bundesrepublik Deutschland und die DDR Mitglieder der Vereinten Nationen. Wie bewerten Sie Deutschlands Engagement in den Vereinten Nationen in diesen 40 Jahren, besonders seit der Wiedervereinigung? Hat hier ein grundsätzlicher Wandel stattgefunden?

Deutschland hat von Anfang an eine aktive Rolle in den Vereinten Nationen übernommen. Ich nenne nur zwei Beispiele aus den Anfangsjahren: Als Nichtständiges Mitglied des Weltsicherheitsrats haben wir bei der Anerkennung

der Unabhängigkeit Namibias eine besonders aktive Rolle übernommen, und das erfolgreich. Bei der Beendigung des irakisch-iranischen Krieges haben wir entscheidend dazu beigetragen, dass die irakische Invasion beendet werden konnte. Angesichts der Unterstützung, die Irak aus westlichen Staaten erfuhr, war das eine besonders schwierige Aufgabe.

Sollte die Bundesregierung weiterhin nach einem ständigen Sitz im Sicherheitsrat streben oder dieses Ziel aufgeben?

Ich habe mich stets gegen ein deutsches Streben nach einem ständigen Sitz im Sicherheitsrat ausgesprochen. Ein solches Begehren verrät altes Denken. Der Sicherheitsrat von heute spiegelt die Welt von 1945 wider. Er bedarf deshalb nicht der Ergänzung durch weitere europäische Staaten, sondern durch die Repräsentanten Lateinamerikas und Afrikas, aber auch Asiens über China hinaus. Zudem verlangt die Tatsache, dass die Welt des 21. Jahrhunderts bestimmt wird durch große Staaten und regionale Zusammenschlüsse mittlerer und kleinerer Staaten wie der Europäischen Union, der Ergänzung durch solche Zusammenschlüsse. Als Deutsche wären wir durch einen EU-Sitz gut vertreten. Selbstverständlich sollten die ständigen Sitze Frankreichs und Großbritanniens erhalten bleiben, denn sie sind – wie die USA, Russland und China – so etwas wie geborene Mitglieder des Sicherheitsrats. Niemand sollte verkennen, ein deutsches Verlangen nach einem ständigen Sitz würde automatisch solche Ansprüche auch in Italien, Spanien und Polen provozieren. Sollen wir wirklich einen solchen Streitpunkt in die EU tragen?

Welche wichtigen Vorhaben sollte Deutschland im Rahmen der Vereinten Nationen vorantreiben, und haben die Vereinten Nationen den ihnen angemessenen Stellenwert in der deutschen Politik?

Es gibt zahlreiche globale Herausforderungen, denen sich auch die UN stellen müssen. Denken Sie nur an die Flüchtlingsprobleme an den EU-Außengrenzen und an die Ursachen dieser Wanderungsbewegungen in den Herkunftsländern. Was die Beachtung der Vereinten Nationen in der deutschen außenpolitischen Diskussion angeht, so muss man leider feststellen, dass sie noch nicht den Stellenwert erreicht haben, den sie nach meiner Überzeugung verdienen. Deutschland hat in den Vereinten Nationen eine wichtige Stimme, und es kann gerade wegen seiner außenpolitischen Besonderheiten, wie der Verzicht auf Massenvernichtungswaffen, auch eine wichtige moralische Autorität für sich in Anspruch nehmen. Hinzu kommt, dass die deutsche Außenpolitik sich dadurch auszeichnet, dass sie der Multilateralität einen hohen Stellenwert zuweist. Das gibt ihr zusätzliches Gewicht.

Hans-Dietrich Genscher, geb. 1927, war von 1974 bis 1992 Bundesminister des Auswärtigen und Vizekanzler der Bundesrepublik Deutschland und ist seit 1976 Mitglied des Präsidiums der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen.

Deutschland in den UN 1990 bis heute

Vier Thesen zur deutschen Rolle

Johannes Varwick



Prof. Dr. Johannes Varwick, geb. 1968, ist Professor für Internationale Beziehungen und europäische Politik am Institut für Politikwissenschaft und Japanologie der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg.

Dieser Beitrag bilanziert Deutschlands Engagement in den Vereinten Nationen seit dem Jahr 1990. Anhand von vier Thesen wird argumentiert, dass Deutschlands UN-freundliche Rhetorik sowie durchaus beachtlichen Leistungen an das UN-System allein kein verlässlicher Maßstab zur Bewertung der deutschen UN-Politik sind. Es hat sich in den zwanzig Jahren seit der Vereinigung gezeigt, dass Deutschland von einem Konsumenten zu einem (Mit-)Produzenten internationaler Ordnung geworden ist. Doch um dieser Rolle weiterhin gerecht zu werden, muss es in zahlreichen relevanten Bereichen mehr tun, aktiver an der multilateralen Problemlösung mitwirken.

Das neue Deutschland und die Vereinten Nationen

Die deutsche Außen- und Sicherheitspolitik hat sich seit Aufnahme des vereinten Deutschlands in die Vereinten Nationen zum 3. Oktober 1990¹ erheblich verändert. Die deutsche Vereinigung war dabei zunächst Ergebnis der fundamentalen weltpolitischen Umwälzungen der Jahre 1989/1990, die nicht nur Deutschland, sondern eben auch die UN in eine vollkommen neue Rolle brachten. Beide deutschen Staaten hatten sich zu einem Staat vereinigt, der zukünftig unter dem Namen ›Deutschland‹ in den UN auftreten sollte. Der ›Zwei-plus-vier-Vertrag‹ vom 12. September 1990, der die außenpolitischen Aspekte der deutschen Vereinigung regelte, brachte dem vereinten Deutschland die vollständige Souveränität über seine inneren und äußeren Angelegenheiten. Bereits in diesem außenpolitischen Schlüsseldokument wird mehrfach auf die UN-Charta Bezug genommen und die Verpflichtung zu einer friedlichen, an das Völkerrecht gebundenen Außenpolitik bekräftigt. In einer ersten Erklärung zum Tag der deutschen Einheit am 3. Oktober 1990, die allen Regierungen, mit denen Deutschland diplomatische Beziehungen unterhielt, übermittelt wurde, kündigte der damalige Bundeskanzler Helmut Kohl eine aktivere Rolle Deutschlands auch im Bereich der UN-Friedenssicherung an.² Wenige Tage zuvor hatte bereits sein Außenminister, Hans-Dietrich Genscher, vor der Generalversammlung der UN erklärt, dass sich Deutschland seiner größer gewordenen Verantwortung bewusst sei, diese annehmen und sich stärker im Rahmen der UN engagieren werde.³

Infolge des weltpolitischen Umbruchs trat auch die Weltorganisation aus ihrer weitgehenden Läh-

mung während des Ost-West-Konflikts heraus und rückte – freilich mit viel ›Auf und Ab‹ – ins Zentrum der Weltpolitik. Dabei war Beobachtern wie auch vielen Akteuren in den UN durchaus bewusst, dass einer neu gewonnenen Handlungsfähigkeit bald neue Aufgaben in den Haupttätigkeitsfeldern folgen könnten und müssten. In diesem Sinne wurde die deutsche Einheit – anders als bei manch engen Partnern Deutschlands in NATO und EU – auch deshalb begrüßt, weil sich die Vereinten Nationen von einem größeren und endgültig souveränen Deutschland ein stärkeres Engagement erhofften.⁴

Im vorliegenden Beitrag wird eine bewusst pointierte Querschnittsbilanz der deutschen Politik in den Vereinten Nationen seit 1990 gezogen und die Thematik thesenartig zugespitzt.⁵ Dabei wird weder das nachgezeichnet, was für jede/n Interessierte/n offenkundig oder mehr oder weniger einfach selbst zu recherchieren ist (Zahlen, Fakten, offizielle Positionen), noch detailliert auf einzelne, besonders spannende Politikfelder eingegangen.⁶ Vielmehr wird argumen-

¹ Die diesbezüglichen Briefe an den UN-Generalsekretär sind abgedruckt in: Vereinte Nationen (VN), 5/1990, S. 157.

² Siehe Bulletin der Bundesregierung Nr. 118 v. 5.10.1990, S. 1127f., über: http://www.bundesregierung.de/Content/DE/_Anlagen/2009/11/2009-11-16-regierungsdokumente-20-jahre-dt-einheit.pdf?__blob=publicationFile

³ Hans-Dietrich Genscher, Einheit Deutschlands ein Schritt zur Einheit Europas, Rede des Bundesaußenministers vor der 45. UN-Generalversammlung am 26.9.1990 in New York, VN, 6/1990, S. 21ff.

⁴ Ausführlich zur deutschen UN-Politik aus Anlass des 30-jährigen Jubiläums der Mitgliedschaft: Manfred Knapp, Eine erfolgreiche außenpolitische Emanzipation. Drei Jahrzehnte deutsche Mitgliedschaft in den Vereinten Nationen, 6/2003, S. 207–214.

⁵ Dieser Beitrag beruht auf einem Vortrag des Verfassers am 18.9.2013 auf der Fachtagung ›Vom Feindstaat zum Musterknaben? Deutschland und die Vereinten Nationen – 40 Jahre deutsche UN-Mitgliedschaft‹ in Berlin. Er knüpft an folgende Überlegungen an: Johannes Varwick, Deutschland und die UNO: eine abgekühlte Freundschaft? in: MenschenRechtsZentrum/Forschungskreis Vereinte Nationen (Hrsg.), Die UN-Politik deutschsprachiger Länder, Potsdam 2013, S. 21–30.

⁶ Siehe als Überblick: Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen (Hrsg.), Deutschland in den Vereinten Nationen, UN-Basis-Informationen 47, Berlin 2013, sowie die umfassenden zweijährlichen Berichte des Auswärtigen Amtes, zuletzt für die Jahre 2010 und 2011, <https://www.auswaertiges-amt.de/cae/servlet/contentblob/632766/publicationFile/174826/VNBericht1011.pdf>. Die wissenschaftliche Literatur zum Thema ist übersichtlich, siehe etwa: Manfred Knapp, Ver-

tiert, dass die Selbstwahrnehmung deutscher UN-Politik nicht zwingend mit einer Außenperspektive in Übereinstimmung zu bringen ist.

Dabei ist darauf hinzuweisen, dass man sich dieser wie anderen Fragestellungen aus mindestens drei Perspektiven nähern kann – die jeweils eine eigene Berechtigung haben. Man könnte erstens mit einer *Entscheiderperspektive*, also einer politischen Logik, zweitens mit einer *Beamtenperspektive*, also einer bürokratischen Logik aus Sicht des außenpolitischen Apparats, und drittens mit einer *Beobachterperspektive*, also einer analytischen Logik aus Sicht der Wissenschaft (die selbstverständlich ebenfalls nicht objektiv ist) an diese Frage herantreten. Dieser Beitrag argumentiert dezidiert aus der dritten Perspektive – was nicht heißt, dass kein Verständnis für die anderen beiden Perspektiven aufgebracht oder ihnen gar eine innere Logik abgesprochen würde.

Nach diesen Vorbemerkungen sollen im Folgenden zunächst die deutschen Beiträge zur Arbeit der UN gewürdigt und darauf aufbauend vier Thesen zur deutschen UN-Politik vorgestellt und begründet werden, bevor dann mit Hilfe von zwei exemplarisch ausgewählten Themen (UN-Reform und Sicherheitsratsmandat) eine Bilanz der UN-Politik des vereinten Deutschlands gezogen wird.

Deutsche Beiträge zur Arbeit der Vereinten Nationen

Die UN bilden nach regierungsamtlicher Einschätzung ein unverzichtbares Kernstück innerhalb der multilateralen Orientierung der deutschen Außen-, Friedens-, Sicherheits- und Menschenrechtspolitik. Von Klaus Kinkel über Joschka Fischer und Frank-Walter Steinmeier bis hin zu Guido Westerwelle; von Helmut Kohl über Gerhard Schröder bis zu Angela Merkel: Dieser grundlegend UN-freundliche Ansatz wird in Deutschland sowohl von einem breiten parteipolitischen Konsens als auch von intensiver zivilgesellschaftlicher Unterstützung getragen. Die aktive Unterstützung für die Arbeit der UN haben alle Bundesregierungen immer wieder zugesagt. Im September 2000 war Gerhard Schröder der erste Bundeskanzler seit Willy Brandt im Jahr 1973, der vor der UN-Generalversammlung sprach, seine Nachfolgerin Angela Merkel hat bisher zweimal (2007 und 2010) die Grundzüge der deutschen UN-Politik vorgestellt. Der damalige Außenminister Joschka Fischer erklärte vor der UN-Generalversammlung im Jahr 2001, die Weltorganisation sei in »einzigartiger Weise dazu befähigt«, die Grundlagen einer »kooperativen Ordnungspolitik für das 21. Jahrhundert« zu entwerfen und umzusetzen.⁷ Die erste rot-grüne Bundesregierung (1998–2005) attestierte den UN in ihrem Koalitionsvertrag 1998 sogar, »die wichtigste Ebene zur Lösung globaler Probleme«⁸ zu sein, die es in jeder Hinsicht zu unterstützen

gelte. Fischers Nachfolger im Amt Frank-Walter Steinmeier führte 2006 ebenfalls vor der Generalversammlung aus: »Das wiedervereinigte Deutschland sieht sich in der Pflicht, die Vereinten Nationen nach Kräften zu unterstützen, um eine friedlichere und gerechtere Welt zu gestalten [...] Wir brauchen die Vereinten Nationen in den kommenden Jahrzehnten nach meiner Überzeugung mehr denn je.«⁹ Auch der Außenminister der ab September 2009 amtierenden Koalition aus CDU/CSU und FDP Guido Westerwelle erklärte: »Das deutsche Engagement in den Vereinten Nationen ist Kernbestandteil deutscher Außenpolitik. Frieden, Sicherheit und Entwicklung lassen sich weltweit nur mit den Vereinten Nationen erreichen.«¹⁰ Bundeskanzlerin Angela Merkel sicherte 2013 in einem Grußwort an die Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen zu: »Auch in Zukunft wird Deutschland ein verlässlicher Partner der Vereinten Nationen und ein starker Verfechter ihrer Ziele bleiben.«¹¹

Die deutsche UN-Politik zeichnet sich durch ein Engagement in der ganzen Breite der UN-Arbeitsbereiche aus und ist dementsprechend vielfältig. Neben den medien- und öffentlichkeitswirksamen Bereichen gibt es eine breite Palette an Themen, bei denen sich Deutschland finanziell und konzeptionell engagiert. Im federführenden Auswärtigen Amt laufen in der Abteilung für Vereinte Nationen und Globale Fragen die Fäden der deutschen UN-Politik zu-

Die deutsche UN-Politik zeichnet sich durch ein Engagement in der ganzen Breite der UN-Arbeitsbereiche aus.

pflichtung auf einen globalen Multilateralismus. Zur Außenpolitik Deutschlands gegenüber den Vereinten Nationen, in: Klaus Dicke/Manuel Fröhlich, (Hrsg.), Wege multilateraler Diplomatie, Baden-Baden 2005, S. 113–125; Klaus Brummer, Streben nach Status- und Einflussgewinn? Deutschland in den Vereinten Nationen, in: Eckhard Jesse (Hrsg.), Eine normale Republik? Geschichte – Politik – Gesellschaft im vereinigten Deutschland, Baden-Baden 2011, S. 255–277 und Johannes Varwick, Die deutsche UNO-Politik, in: Thomas Jäger/Alexander Höse/Kai Oppermann (Hrsg.), Deutsche Außenpolitik, Wiesbaden, 2. Auflage 2011, S. 514–531.

7 Joschka Fischer, Rede des deutschen Außenministers zum Thema Terrorismus vor der UN-Generalversammlung am 12.11.2001 in New York, VN, 1/2002, S. 26ff.

8 Aufbruch und Erneuerung. Deutschlands Weg ins 21. Jahrhundert. Koalitionsvereinbarung zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands und Bündnis 90/Die GRÜNEN, Bonn, 20.10.1998, Abschnitt XI 7.

9 Frank-Walter Steinmeier, Rede des deutschen Außenministers vor der 61. UN-Generalversammlung am 22.9.2006 in New York, VN, 6/2006, S. 263ff.

10 Guido Westerwelle, 40 Jahre UN-Mitgliedschaft, 17.9.2013, www.bundeskanzlerin.de/Content/DE/Artikel/2013/09/2013-09-17-deutschland-vereinte-nationen.html

11 Angela Merkel, Grußwort zur Fachtagung anlässlich der 40-jährigen deutschen UN-Mitgliedschaft, http://www.dgvn.de/fileadmin/user_upload/DOKUMENTE/TS_40JahreUNMS/Gru%C3%9Fwort_40_Jahre_DEU_UN_2013-09-11-032025.pdf

sammen. Sie stützt sich unter anderem auf die Arbeit der Ständigen Vertretungen der Bundesrepublik in New York und an den anderen UN-Standorten (Genf, Nairobi, Paris, Rom und Wien). Aber auch das Kanzleramt sowie eine Vielzahl an Bundesministerien sind inzwischen mit UN-Themen befasst.

Insgesamt dürften von Deutschland seit 1990 deutlich mehr als 20 Mrd. Euro an das UN-System gezahlt worden sein.

All das spiegelt sich in erheblichen materiellen deutschen Leistungen wider: Als nur mittelgroßes Land (Bevölkerung: Rang 16, Fläche: Rang 62) gehört Deutschland als viertgrößte Volkswirtschaft der Welt zu den Hauptbeitragszahlern zum ordentlichen UN-Haushalt. Mit einem Beitragssatz von gegenwärtig 7,1 Prozent zum UN-Haushalt sowie zum Budget für Friedensmissionen leistet es Erhebliches – und nur die USA (22 Prozent) und Japan (10,8 Prozent) zahlen mehr. Im Jahr 2010 hatte dies Zahlungen an das gesamte UN-System von rund 1,2 Mrd. Euro, im Jahr 2011 etwa 1,1 Mrd. Euro zur Folge. Der Pflichtanteil Deutschlands ist jedoch seit einigen Jahren rückläufig. Im Jahr 2000 lag er noch bei rund 9,9 Prozent. Darüber hinaus leistet Deutschland zum Teil erhebliche freiwillige finanzielle Beiträge zu den Sonderorganisationen, Programmen, Fonds und sonstigen Einrichtungen der Vereinten Nationen. Abgesehen vom UN-Umweltprogramm ist Deutschland hier allerdings oft nur zehntgrößter Beitragszahler. Es lässt sich darüber streiten, ob das genug oder gar zu viel ist, und es muss auch darauf hingewiesen werden, dass etwa das selbstauferlegte Ziel, 0,7 Prozent des Bruttoinlandsprodukts für Entwicklungshilfe auszugeben, nicht annähernd erreicht wurde. Aber insgesamt dürften seit 1990 deutlich mehr als 20 Mrd. Euro an das UN-System gezahlt worden sein. 26 UN-Organisationen haben inzwischen ihren Sitz in Deutschland, darunter 19 mit fast 1000 Mitarbeitern am UN-Campus im ehemaligen Bonner Abgeordnetenhaus.

Die Kategorie Nutzen multilateraler Einbindung hat zulasten prinzipienorientierter multilateraler Gesinnung an Bedeutung gewonnen.

Vier Thesen zur deutschen UN-Politik

Diese Liste ließe sich fortsetzen, und auch eine intensive Dokumentenanalyse aus allen Bereichen der deutschen Außenpolitik oder Berichte aus einer Reihe von Gesprächen mit wichtigen Akteuren der deutschen UN-Politik würden diese Grundaussagen bestätigen. Doch helfen solche UN-freundlichen Aussagen wirklich weiter? Sind sie ein verlässlicher Maßstab zur Bewertung der deutschen UN-Politik?

These 1: Seit den neunziger Jahren hat sukzessive die Kategorie ›Nutzen‹ zulasten prinzipienorientierter multilateraler Gesinnung an Bedeutung gewonnen.

Die Vereinigung brachte zunächst auf quasi natürlichem Wege einen weiteren Bedeutungszuwachs für Deutschland mit sich. Dieser machte konzeptionelle Anpassungen notwendig, worauf sich Deutschland nur zögerlich und eher auf Druck von außen denn

aus innerer Überzeugung einließ. Der weiterhin aktiven Selbsteinbindung in einen globalen multilateralen Rahmen stand dabei zunehmend ein gegenläufiger Entwicklungsstrang entgegen: Gipfelnd in Kanzler Schröders Diktion vom ›deutschen Weg‹ im Zusammenhang mit dem Irak-Krieg 2003 ist eine ›Normalisierung‹ deutscher UN-Politik erkennbar, die sich eher am kurzfristigen, vermeintlich nationalen Interesse orientiert. Auch Außenminister Westerwelle sprach ganz im Sinne dieser Denkweise in anderem Zusammenhang (deutsche Enthaltung zur Libyen-Resolution 1973 im Jahr 2011) davon, dass Deutschland eine Entscheidung nicht allein deswegen treffen könne, »weil andere sie so getroffen haben«.¹²

Das Zusammenspiel von rhetorischer Bekräftigung der Bedeutung der UN mit der etwas holprigen Diskussion um einen deutschen Weg führt dazu, dass Deutschland in den UN keinen einheitlichen Multilateralismus mehr verfolgt, sondern zwischen der eher allgemeinwohlorientierten (häufig deklaratorischen) und der vermeintlich effektiven (in der Regel an wirtschaftlichen Maßstäben orientierten) Form hin- und herwechselt. Die Kategorie Nutzen multilateraler Einbindung (nationales Interesse) hat insofern zulasten prinzipienorientierter multilateraler Gesinnung an Bedeutung gewonnen.¹³ In der UN-Politik des vereinten Deutschlands seit 1990 sind Parallelen, aber auch Unterschiede zur ersten Phase der bundesdeutschen UN-Politik (1973–1990) zu erkennen. Dies gilt insofern, als Status- und Einflussfragen prägend für die UN-Politik waren und sind: früher Alleinvertretungsanspruch beziehungsweise staatliche Anerkennung und außenpolitische Emanzipation im internationalen System, heute Streben nach einem ständigen Sitz im Sicherheitsrat und Anerkennung als herausragende Mittelmacht.

These 2: Deutschland sollte ›guter Freund der UN‹ bleiben, aber pragmatischer mit multilateraler Zusammenarbeit umgehen.

Alles in allem kann Deutschland unabhängig von der parteipolitischen Zusammensetzung der jeweiligen Bundesregierung über nunmehr gut zwei Jahrzehnte eine aktive Politik zur Unterstützung der UN bescheinigt werden. Deutschland ist im internationalen Vergleich ein guter Freund der UN – ein guter Freund übrigens, der tief in das eigene Portemonnaie greift, um diese Freundschaft zu pflegen. Dennoch wird es zukünftig häufiger Situationen geben,

¹² Guido Westerwelle, Bedenke das Ende!, Süddeutsche Zeitung, 24.3.2011.

¹³ Dieses Argument wird ausführlich hergeleitet bei Rainer Baumann, Multilateralismus: Die Wandlung eines vermeintlichen Kontinuitätsesementes der deutschen Außenpolitik, in: Thomas Jäger et al. (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 6), S. 468–487.

in denen sich Deutschland vor die Wahl gestellt sieht, welcher Art von Multilateralismus es den Vorzug geben soll. Die deutsche UN-Politik steht damit vor einem Dilemma: Es ist einerseits denkbar (wenn gleich unwahrscheinlich), dass sich die Vereinten Nationen als Kern einer Global-Governance-Architektur herausbilden und der geregelte Multilateralismus effektiv Probleme löst. Andererseits ist es ebenso denkbar (und wahrscheinlicher), dass Multilateralismus ›verclubt‹ und unterschiedliche Formate (wie die G20) sowie andere themenspezifische Politiknetzwerke an Bedeutung gewinnen.¹⁴ Dies würde für die deutsche Außenpolitik bedeuten, dass sie noch pragmatischer und weniger prinzipiell mit multilateralen Formaten arbeiten muss.

Das klassische Leitprinzip deutscher Außenpolitik, der effektive Multilateralismus, funktioniert dann, wenn sich die Beteiligten zunächst kooperativ gegenüber treten und zudem mit den Ergebnissen der Kooperation nachher zufrieden sind. Diese Situation ist allerdings nur selten gegeben; für die Lösung internationaler Konflikte jenseits geschützter Räume wie der EU gilt, dass Multilateralismus oftmals nur in Kombination mit klassischen Machtfaktoren effektiv ist.¹⁵ Für die deutsche operative Politik folgt daraus ein hoher Bedarf an strategischen Richtungsentscheidungen, die mit diesen Fragen einhergehen. Unter anderem ist zu klären, wie der ›Gisierungsprozess‹ kompatibel zu den UN-Prozessen, insbesondere im Wirtschafts- und Sozialrat und in der Generalversammlung, gehalten werden kann und ob die Funktionen der G20 auch jenseits der ›Economic Governance‹ ausgeweitet werden sollen. Nicht zuletzt ist zu diskutieren, ob die G20 gar auf längere Sicht eine pragmatische Alternative zum reformunfähigen UN-Sicherheitsrat sein könnte.

These 3: Die ›Kultur der militärischen Zurückhaltung‹ und die ›Kultur der Verantwortung‹ stehen nicht immer im richtigen Verhältnis zueinander.

In Deutschland ist eine Kultur der militärischen Zurückhaltung fester Bestandteil des außenpolitischen Grundkonsenses. Allerdings zeigt sich gerade im UN-Kontext deutlich, dass diese Kultur oftmals den realen Problemen internationaler Sicherheit nicht mehr gerecht wird. Zudem akzeptieren die internationalen Partner Deutschlands die Kultur der Zurückhaltung auch zunehmend weniger als Argument für Nichthandeln im militärischen Bereich. Dies lässt sich an zwei Beispielen illustrieren: erstens der deutschen Haltung in der Libyen-Frage und zweitens der deutschen Beteiligung an UN-Friedensmissionen.

Haltung in der Libyen-Frage

Die deutsche Haltung in der Libyen-Frage¹⁶ glich der sprichwörtlichen Redewendung: ›Wasch mir den Pelz, aber mach mich nicht nass‹. Anders formuliert: Die

Betonung der Zivilmachttraditionen der Bonner Republik geriet in der Libyen-Entscheidung in Widerspruch zu der Einbindung in traditionelle Bündnisstrukturen, der multilateralen Ausrichtung deutscher Außenpolitik und dem rhetorischen Eintreten für eine Operationalisierung der Schutzverantwortung der internationalen Gemeinschaft bei schwersten Menschenrechtsverletzungen (Responsibility to Protect – R2P). Berlin hatte sich für ein ›Ohne mich‹ entschieden, mit dem Zweifel an der außenpolitischen Zuverlässigkeit des Landes einhergingen. Das, wie Josef Joffe es treffend formuliert hat, »deklamieren (...), ohne zu agieren«, ein »niemandem wehtun, am wenigsten sich selber« ist nicht tragfähig.¹⁷

Beteiligung an UN-Friedensmissionen

Bei der Beteiligung an UN-Friedensmissionen ist seit längerem Enthaltensamkeit feststellbar. In den vergangenen Jahren hat sich Deutschland trotz seiner UN-freundlichen Rhetorik weniger an UN-geführten, als vielmehr an UN-mandatierten Einsätzen beteiligt. Bei den Missionen des ersten Typs leiten die bekannten ›Blauhelme‹ den Einsatz. Im Fall des zweiten Typs handeln die Staaten oder Regionalorganisationen als ›Subunternehmer‹ des UN-Sicherheitsrats und können die Details des Einsatzes weitgehend selbst bestimmen. Den gegenwärtig rund 7000 deutschen Soldatinnen und Soldaten in UN-mandatierten Einsätzen (insbesondere in Kosovo und Afghanistan) stehen rund 200 Kräfte in UN-geführten Einsätzen gegenüber – was weniger als drei Prozent des eingesetzten Personals entspricht. Zwar ist Deutschland auch im Bereich der UN-Friedensmissionen drittgrößter Beitragszahler und diese Funktion übt es mustergültig aus, weil es seine Beiträge nicht als politisches Druckmittel missbraucht, sondern verlässlich pünktlich zahlt und damit den UN Planungsicherheit ermöglicht. Aber die personelle Beteiligung mit deutschen Soldat/innen und Polizist/innen ist minimal.¹⁸

Wahrscheinlich ist, dass Multilateralismus ›verclubt‹ und andere themenspezifische Formate wie die G20 an Bedeutung gewinnen.

Im Fall Syrien hatte sich Berlin für ein ›Ohne mich‹ entschieden, mit dem Zweifel an der außenpolitischen Zuverlässigkeit des Landes einhergingen.

¹⁴ Siehe ausführlich: Sven Bernhard Gareis/Johannes Varwick, Die Vereinten Nationen. Aufgaben, Instrumente und Reformen, 5. Auflage, Opladen 2014, S. 345–353 (im Erscheinen).

¹⁵ Vgl. Eberhard Sandschneider, Deutsche Außenpolitik: Eine Gestaltungsmacht in der Kontinuitätsfalle, Aus Politik und Zeitgeschichte, 10/2012, S. 3–9.

¹⁶ Siehe statt vieler Johannes Varwick, Unzuverlässiger Bündnispartner, 22.8.2011, <https://zeitschrift-ip.dgap.org/de/aussenpolitiknet/themen/unzuverl%C3%A4ssiger-b%C3%BCndnispartner> und Wolfgang Seibel, Libyen, das Prinzip der Schutzverantwortung und Deutschlands Stimmenthaltung im UN-Sicherheitsrat bei der Abstimmung über Resolution 1973 am 17. März 2011, Die Friedens-Warte, 1–2/2013, S. 87–115.

¹⁷ Josef Joffe, Nichts als Worte, Die Zeit, 22.8.2013.

¹⁸ Siehe dazu Ekkehard Griep/Winfried Nachtwei, Für eine politische Aufwertung der VN-Friedenssicherung in Deutschland – Ungenutzte Chancen im VN-Peacekeeping nutzen, DGVN Policy Paper, 1/2011, Berlin.

These 4: Deutschland kann durchaus noch mehr im UN-Rahmen tun; Konzentration auf ›das Schöne und Gute‹ ist nicht tragfähig.

Deutschland ist vom Konsumenten zu einem wichtigen (Mit-)Produzenten internationaler Ordnung geworden.

Die Rolle Deutschlands in den Vereinten Nationen hat sich in bemerkenswerter Weise entwickelt. Der Weg von einem Paria der internationalen Politik zu einem anerkannten Mitglied der Völkergemeinschaft hat sich maßgeblich durch die aktive Mitarbeit in der Weltorganisation vollzogen: eine erfolgreiche, ja geradezu atemberaubende außenpolitische Emanzipation. Doch heute geht es nicht mehr um Emanzipation, sondern um aktive Problemlösung. Von einer wichtigen Mittelmacht mit globalen Interessen wie Deutschland wird zu Recht erwartet, dass sie eigene Vorstellungen hinsichtlich aktueller und struktureller Problembereiche der internationalen Politik entwickelt und versucht, diese umzusetzen. Deutschland gehört zu den wichtigsten Mitgliedern der Vereinten Nationen und hat ein Interesse daran, dass die internationale Ordnung stabil und offen bleibt. Es trägt daher auch die Verantwortung dafür. Insofern ist Deutschland tatsächlich vom Konsumenten zu einem wichtigen (Mit-)Produzenten internationaler Ordnung geworden.

Trotz durchaus maßgeblicher Beiträge sind zu wenig Initiativen in relevanten Politikbereichen und praktikable Alternativvorschläge feststellbar.

Wenn es stimmt, dass außenpolitische Entscheidungen durch den Zweiklang bestimmt werden, was außenpolitisch machbar und was innenpolitisch mehrheitsfähig ist, dann haben sich mit Blick auf die deutsche UN-Politik beide Parameter in diesem Zweiklang massiv verändert: Außenpolitisch ist die Lage nochmals komplexer geworden, und innenpolitisch haben wir es mit einem unterentwickelten Verständnis für eine Rolle als aktiver Multilateralist zu tun. Insgesamt könnte Deutschland trotz erheblicher finanzieller und politischer Beiträge in zahlreichen UN-relevanten Politikfeldern durchaus mehr tun und dem rhetorischen Bekenntnis zur Stärkung des UN-Multilateralismus Taten folgen lassen. So scheint es, um nur ein Beispiel zu nennen, durchaus verantwortbar, deutsches Personal in substanzieller Größenordnung in UN-geführten Missionen einzusetzen und sich nicht derart deutlich wie in den vergangenen Jahren auf die UN-mandatierten Missionen zu beschränken.

Karl Theodor Paschke hat kürzlich mit Blick auf die Aussage im UN-politischen Zweijahresbericht der Bundesregierung, nach der sich deutsche UN-Politik durch ein Engagement in der ganzen Breite der UN-Themen auszeichne, bemerkt, dass das deutsche Profil in der Weltorganisation auch nach 40 Jahren Mitgliedschaft vergleichsweise blass sei. »Wir klotzen nirgends, weil wir überall kleckern«. ¹⁹ Zudem fällt und stößt zunehmend auf, dass Deutschland immer da vorne dabei ist, wo es um ›das Schöne und Gute‹ geht, und sich wenig dort engagiert, wo es um unangenehme und vielleicht auch risikoreiche Beiträge geht. Es ist eben einfacher, sich dafür einzu-

setzen, das Thema Klimawandel im Sicherheitsrat zu diskutieren, ²⁰ als sich an einer innenpolitisch unpopulären R2P-Intervention in Libyen zu beteiligen.

Bilanz

Deutschland hat seit 1990 im UN-Rahmen alles in allem berechenbar gehandelt, es bleibt aber oftmals unter seinen Möglichkeiten. ²¹ Trotz durchaus maßgeblicher Beiträge etwa in der UN-Umweltpolitik oder beim Völkerstrafrecht sind insgesamt zu wenig Initiativen in relevanten Politikbereichen und vor allem oftmals kaum praktikable Alternativvorschläge feststellbar. Klaus Naumann hat der deutschen Sicherheitspolitik vorgeworfen, »an die Stelle einer strategischen Logik der Zwecke« eine »taktische Politik der Vorbehalte« zu setzen. ²² Deutschland vertraue zu sehr auf die Kraft bewährter Verfahren, aber der Grenznutzen des multilateralen Handlungsstils nehme tendenziell ab. Das gilt leider auch zu oft für die deutsche UN-Politik.

Besonders sichtbar wird das an zwei Themenbereichen, die abschließend kurz erörtert werden sollen: dem Thema UN-Reform und der Debatte um die Notwendigkeit eines Mandats des UN-Sicherheitsrats für ein robustes Handeln in Krisensituationen.

UN-Reform

Trotz aller Wertschätzung wird auch von der deutschen Politik darauf hingewiesen, dass es für eine wichtige Rolle der UN in der internationalen Politik einer ständigen Anpassung und in manchen Bereichen auch eines grundsätzlichen Umdenkens insbesondere der mächtigen Mitgliedstaaten bedürfe. »Ich bin der Überzeugung«, so beispielsweise die Bundeskanzlerin, »dass für die Gestaltung der Globalisierung die Vereinten Nationen und die angegliederten Organisationen das beste Forum und der beste Rahmen sind. Deshalb bleibt für die Bundesrepublik Deutschland die Reform der Vereinten Nationen eine der ganz großen Aufgaben in den nächsten Jahren. Jeder, der sich damit befasst, weiß, dass das Ganze schon sehr lange dauert. Ich sage aber auch, dass die Zeit drängt. Denn wer, wenn nicht die Vereinten Nationen, ist legitimiert, in Krisensituationen der Welt ein deutliches Wort zu sprechen? Daher wird Deutschland alles daransetzen, die Reform der Ver-

¹⁹ Karl Theodor Paschke, Für einen aufgeklärten Multilateralismus werben, Impulsreferat, 27.11.2012 (unveröffentlicht).

²⁰ Vgl. dazu Richard Gowan, Deutschland im UN-Sicherheitsrat: Weder zu stark noch zu schwach, VN, 1/2013, S. 3–8.

²¹ So auch Tom Koenigs, Drei Fragen an ..., VN, 1/2013, S. 8.

²² Klaus Naumann, Wie strategiefähig ist die deutsche Sicherheitspolitik?, Aus Politik und Zeitgeschichte, 48/2009, S. 10–17, hier S. 11.

einten Nationen voranzutreiben.«²³ Nach dem großen Reformschwung infolge des Weltgipfels 2005, als mit der Kommission für Friedenskonsolidierung und dem Menschenrechtsrat (in beiden Gremien wirkt Deutschland phasenweise mit) zwei wichtige Institutionen neu geschaffen beziehungsweise von Grund auf umgestaltet wurden, befinden sich die UN nun in einem Modus beständiger, aber kleinerer Anpassungen. Mit dem Thema Reform des Sicherheitsrats, in den das vereinigte Deutschland bisher dreimal (1995/1996, 2003/2004 und 2011/2012) als nichtständiges Mitglied gewählt wurde, ist allerdings die wohl schwierigste Reform auf die lange Bank geschoben worden. Deutschland strebt seit Anfang der neunziger Jahre im Rahmen einer umfassenden Neuzusammensetzung des Rates einen ständigen Sitz an. Auch angesichts des Umstands, dass diese Forderung ganz offenkundig an den politischen Realitäten vorbeigeht, sollte eine ernsthafte Selbstprüfung erfolgen, ob die strategische Identität Deutschlands, der weltpolitische Gestaltungswille Deutschlands und die in der Gesellschaft vorherrschenden Einstellungen und Meinungen mit einem offensiven Werben um einen deutschen Sitz in Übereinstimmung zu bringen sind. Hier eine Kehrtwende zu machen, wäre kein Symbol ›abgekühlter Freundschaft zu den UN‹, sondern ein realistisches Programm. Stattdessen wäre es sinnvoller, weiterhin und vielleicht sogar in stärkerem Maße mit konkreten Ideen und Beiträgen auf den vielen Klaviaturen des UN-Systems mitzuspielen und Multilateralismus in seinen unterschiedlichen Varianten zu gestalten.

Militärische Interventionen ohne UN-Mandat

Zu den Tabus in der deutschen UN-Politik gehört auch die Frage, ob ein militärisches Handeln der internationalen Gemeinschaft immer und ausschließlich auf Grundlage eines klaren Mandats des UN-Sicherheitsrats erfolgen darf. Davon abgesehen, dass es immer klüger ist, auf der Grundlage eines solchen Mandats Maßnahmen zu ergreifen, sollte anerkannt werden, dass ein überzogener UN-Legalismus kaum tragfähig ist. Denn es kann Situationen geben, in denen der Sicherheitsrat durch Vetodrohungen oder tatsächliche Vetos gelähmt ist – und trotzdem Handlungsbedarf besteht. Anders formuliert: In dem Spannungsfeld zwischen multilateralem Handeln im NATO- oder EU-Rahmen und dogmatischer Beachtung der völkerrechtlichen Spielregeln der UN-Charta muss sich Deutschland auch künftig (wie im Fall Kosovo im Jahr 1999 geschehen) für Ersteres entscheiden können. Dies kann sich natürlich immer nur auf einen eng definierten Ausnahmefall beziehen. Aber nur in einer völkerrechtlichen Idealwelt bietet die UN-Charta einen stets funktionsfähigen Rechtsrahmen.²⁴

Die deutsche UN-Politik seit der Vereinigung kann insgesamt als repräsentativ für die schwierige Rol-

lensuche des vereinten Deutschlands in einer Welt des Umbruchs gesehen werden. Ganz zweifellos mehrten sich die Stimmen, die von Deutschland mehr Engagement in der internationalen Politik fordern. »Deshalb ist es richtig«, so auch Bundespräsident Joachim Gauck in seiner Rede zum Tag der deutschen Einheit am 3. Oktober 2013, »wenn andere ebenso wie wir selbst fragen: Nimmt Deutschland seine Verantwortung ausreichend wahr (...)? Und wenn wir einen ständigen Sitz im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen anstreben: Welche Rolle sind wir dann bereit, bei Krisen in fernerer Weltregionen zu spielen? Unser Land ist keine Insel. Wir sollten uns nicht der Illusion hingeben, wir könnten verschont bleiben von den politischen und ökonomischen, den ökologischen und militärischen Konflikten, wenn wir uns an deren Lösung nicht beteiligen. Ich mag mir nicht vorstellen, dass Deutschland sich groß macht, um andere zu bevormunden. Aber ich mag mir genauso wenig vorstellen, dass Deutschland sich klein macht, um Risiken und Solidarität zu umgehen.«²⁵

Eine eher technische Frage deutscher UN-Politik betrifft übrigens auch die Problematik, wie eine kohärente deutsche UN-Politik interministeriell zu koordinieren ist. Es gibt heute kaum ein Ministerium, das nicht in der einen oder anderen Form UN-Politik betreibt. Es sind wohl deutlich mehr als 150 Referate in den einzelnen Bundesministerien, die Beziehungen zum UN-System unterhalten.²⁶ Das Auswärtige Amt hat hier zwar häufig die Federführung, aber die Kohärenz- und Koordinierungsprobleme deutscher UN-Politik sind damit nicht abschließend gelöst. Ein weites Feld für eine neue Bundesregierung.

Beim Bestreben nach einem ständigen Sitz eine Kehrtwende zu machen, wäre kein Symbol ›abgekühlter Freundschaft zu den UN‹, sondern ein realistisches Programm.

In dem Spannungsfeld zwischen multilateralem Handeln und dogmatischer Beachtung der völkerrechtlichen Spielregeln der UN-Charta muss sich Deutschland auch künftig für Ersteres entscheiden können.

²³ Rede von Bundeskanzlerin Angela Merkel anlässlich des Empfangs des Diplomatischen Corps am 18.2.2008 in Berlin, <http://archiv.bundesregierung.de/Content/DE/Archiv16/Rede/2008/02/2008-02-18-rede-merkel-empfang-diplomatisches-corps.html>

²⁴ In der deutschen Debatte werden solche Überlegungen regelmäßig als abwegig oder gar UN-feindlich stigmatisiert. Dies ändert nichts daran, dass die Debatte geführt werden muss. Siehe dazu auch Stiftung Wissenschaft und Politik/German Marshall Fund of the United States (Hrsg.), *Neue Macht. Neue Verantwortung. Elemente einer deutschen Außen- und Sicherheitspolitik für eine Welt im Umbruch*, Berlin 2013, S. 41.

²⁵ Joachim Gauck, *Die Freiheit in der Freiheit gestalten*, Rede am 3.10.2013 in Stuttgart, www.bundespraesident.de/SharedDocs/Reden/DE/Joachim-Gauck/Reden/2013/10/131003-Tag-deutsche-Einheit.html

²⁶ Dabei handelt es sich nur um eine grobe Schätzung des Verfassers, da neuere Untersuchungen dazu nicht vorliegen. Zuletzt siehe Walter Eberlei/Christoph Weller, *Deutsche Ministerien als Akteure von Global Governance*, INEF-Report 51, Duisburg 2001.

Lorbeeren und Leviten

Deutschland in der Umwelt- und Entwicklungspolitik der Vereinten Nationen*

Steffen Bauer · Silke Weinlich



Dr. Steffen Bauer, geb. 1973, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Deutschen Institut für Entwicklungspolitik (DIE) in Bonn.

Gemessen an den selbst formulierten Maßstäben der Bundesregierung fällt eine Bilanz der deutschen UN-Politik im Bereich Umwelt und Entwicklung durchwachsen aus. Deutschland kann als verlässlicher Partner der UN gelten, unterstützt diese und übernimmt auch Verantwortung. Zugleich bleiben erhebliche Verbesserungsmöglichkeiten. Für die Zukunft gilt es, klarer prononcierte Strategien zu entwickeln, die die UN in den Mittelpunkt deutscher Nachhaltigkeitspolitik stellen, größere Kohärenz im Ressortkreis herzustellen und neue strategische Allianzen jenseits der Nord-Süd-Konfliktlinien zu schmieden.

Will man das deutsche Engagement in der Entwicklungs- und Umweltpolitik der Vereinten Nationen bilanzieren und sinnvoll auf zukünftige Herausforderungen übertragen, muss man sich zunächst den zeitgeschichtlichen Wandel vergegenwärtigen, den beide Politikfelder durchlaufen haben, seit sie in den sechziger und siebziger Jahren auf die internationale Agenda gelangten. Angesichts der globalen ökologischen Krise, die sich in der dynamischen Überschreitung »planetarischer Grenzen« und keineswegs nur in der Frage des Klimawandels manifestiert, erscheint dieser Wandel besonders dramatisch.¹ Aber auch das Feld der Entwicklungspolitik hat sich grundlegend gewandelt, seit die im Zuge der Entkolonisierung unabhängig gewordenen Staaten ihren Anspruch auf eine »Neue Weltwirtschaftsordnung« postulierten.²

Die wechselseitige Durchdringung der Politikfelder Entwicklung und Umwelt ist dafür symptomatisch. Sie hat seit der Konferenz der Vereinten Nationen über Umwelt und Entwicklung (United Nations Conference on Environment and Development – UNCED) von 1992 in Rio de Janeiro in der Konsensformel »nachhaltige Entwicklung« paradigmatische Bedeutung für praktisch alle operativen Tätigkeiten der Vereinten Nationen jenseits der Friedenssicherung erlangt.³ Als im Juni 1972 in Stockholm die UN-Konferenz über die Umwelt des Menschen (United Nations Conference on the Human Environment – UNCHE) stattfand, die gemeinhin als Geburtsstunde der internationalen Umweltpolitik gilt, war dies noch nicht absehbar. Vielmehr prägte die damalige indische Ministerpräsidentin Indira Gandhi als Wortführerin der Gruppe der 77 (G77) in Stockholm das Diktum, dass Armut der größte Umweltverschmutzer sei. Umweltpolitik wurde demzufolge von den Entwicklungsländern in erster Linie als Luxusproblem der reichen Industrielän-

der verstanden. Heute bedingen sich die ökologisch definierten Grenzen menschlichen Handlungsspielraums (safe space) und die Mindestanforderungen an menschenwürdige Entwicklungsperspektiven für alle (just space) gegenseitig.⁴

Die deutschen Regierungen haben diese Zusammenhänge zweifellos verstanden und bringen sich schon lange als konstruktiver Partner in den entwicklungs- und umweltpolitischen Prozessen und Institutionen der Vereinten Nationen ein. Dennoch stellt sich die Frage, ob sie dies in einer Art und Weise tun, die den von ihnen selbst formulierten Ansprüchen genügt und vor allem auch angesichts der zukünftigen Herausforderungen genügen kann. Die folgende Bilanz konzentriert sich auf die Zeit nach der UNCED von Rio 1992 und somit auf die deutsche UN-Politik nach der Vereinigung der beiden deutschen Staaten.

Lorbeeren: Verantwortung, Unterstützung, Verlässlichkeit?

Bevor auf die Lehren eingegangen werden soll, die aus den deutschen Beiträgen zu den entwicklungs- und umweltpolitischen Aktivitäten der Vereinten Nationen gezogen werden können und in Folge derer der Bundesregierung die Leviten gelesen werden sollen, gilt es, die Leistungen Deutschlands zu würdigen. Der Maßstab sind die Ansprüche, die hochrangige deutsche Repräsentanten mit großer parteiübergreifender



Dr. Silke Weinlich, geb. 1976, leitet den Forschungsbereich »Die (Un)möglichkeit von Kooperation« am Käte Hamburger Kolleg/Centre for Global Cooperation Research in Duisburg.

* Dieser Beitrag beruht auf einem am 19. September 2013 gehaltenen Vortrag auf der Fachtagung der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen (DGVN) »Vom Feindstaat zum Musterknaben? Deutschland und die Vereinten Nationen – aus Anlass 40 Jahre deutsche UN-Mitgliedschaft« in Berlin.

1 Johan Rockström et al., A Safe Operating Space for Humankind, *Nature*, 461. Jg., 24.9.2009, S. 472–475.

2 Vgl. Steffen Bauer et al., Engagement für Entwicklung und Umwelt, in: Informationen zur politischen Bildung Nr. 310/2011, S. 37–49; Dirk Messner, Globale Ressourcenknappheiten und Erdsystemgrenzen im Anthropozän, in: Michael Reder/Hanna Pfeifer (Hrsg.), Kampf um Ressourcen: Weltordnung zwischen Konkurrenz und Kooperation, Stuttgart 2012, S. 138–158.

3 Steffen Bauer, Strengthening the United Nations, in: Robert Falkner (Ed.), *The Handbook of Global Climate and Environmental Policy*, London 2013, S. 320–338.

4 Rockström et al., a.a.O. (Anm. 1); Kate Raworth, A Safe and Just Space for Humanity. Can We Live Within the Doughnut? Oxfam Discussion Paper, Februar 2012.

außenpolitischer Kontinuität wiederholt vor der Generalversammlung der Vereinten Nationen zum Ausdruck gebracht haben. Im Wesentlichen lassen sich drei Leitmotive herausfiltern. Deutschland will:

- im Rahmen der Vereinten Nationen globale Verantwortung übernehmen;⁵
- die Vereinten Nationen nach Kräften unterstützen⁶ und
- den Vereinten Nationen ein verlässlicher Partner sein.⁷

Auch so unterschiedliche Amtsträger wie Bundeskanzler Helmut Kohl und Außenminister Joschka Fischer scheuten keine Superlative, wenn es darum ging, Deutschlands Wertschätzung für die Vereinten Nationen auszudrücken: Die Bundesregierung lasse sich »von überhaupt niemandem in Europa oder anderswo in ihrer Unterstützungsbereitschaft für die Vereinten Nationen übertreffen«⁸ und die Vereinten Nationen könnten sich darauf verlassen, »dass sie bei den Bemühungen um eine Stärkung der UN keinen verlässlicheren Verbündeten haben werden«.⁹

Verantwortung: Deutsche Führungsrolle

Die Übernahme globaler Verantwortung manifestiert sich in der aktiven Mitgestaltung der Entwicklungs- und Umweltpolitik der Vereinten Nationen. Dabei lässt sich zwischen der Arbeit von Deutschen als internationale Beamte innerhalb des UN-Systems einerseits und zwischenstaatlichen Prozessen andererseits unterscheiden, in denen Deutschland als UN-Mitgliedstaat handelt. In beiden Dimensionen finden sich Beispiele für eine deutsche Führungsrolle.

Deutsche Bedienstete

Für deutsche Bedienstete im UN-System drängen sich im Bereich der Umwelt- und Entwicklungspolitik Klaus Töpfer und Inge Kaul als zwei herausragende Beispiele auf. Töpfer war als Exekutivdirektor des Umweltprogramms der Vereinten Nationen (UNEP) in Nairobi zugleich Untergeneralsekretär der Vereinten Nationen (1998–2006) und damit über viele Jahre der ranghöchste Deutsche im UN-System. Zuvor hatte er bereits eine von Generalsekretär Kofi Annan 1997 eingesetzte Arbeitsgruppe zur Entwicklung von Reformoptionen in den Bereichen Umwelt und menschliche Siedlungen geleitet. Seine Verdienste um das Umweltprogramm UNEP, das er 1998 in einer kritischen Phase übernahm und zu neuer Stärke und größerer Sichtbarkeit führte, sind unbestritten. Neben einer umfassenden Reform des UNEP-Sekretariats warb er getreu dem Motto »environment for development« auch erfolgreich um größere Akzeptanz seitens der Entwicklungsländer, die den umweltpolitischen Ansprüchen der Industriestaaten bis heute skeptisch gegenüberstehen.¹⁰

Inge Kaul wiederum hat bleibende Spuren in der konzeptionellen und programmatischen Entwicklungsarbeit der Vereinten Nationen hinterlassen, die

weit über ihre Tätigkeit für das UN-Entwicklungsprogramm (UNDP) hinausweisen. Als erste Direktorin des UNDP-Büros, das für die Erstellung der Berichte über die menschliche Entwicklung zuständig ist, zeichnete sie zwischen 1989 und 1994 mitverantwortlich für dessen erste Berichte (Human Development Reports) und die Entwicklung des viel beachteten »Human Development Index«. Anschließend leitete sie für zehn Jahre das UNDP-Büro für Entwicklungsforschung, von wo aus sie unter anderem maßgeblich zur Bekanntmachung und Verbreitung des Konzepts globaler öffentlicher Güter beitrug, das auch im aktuellen Nachhaltigkeitsdiskurs noch relevant ist.¹¹

Deutsches Regierungshandeln

Derartige Verdienste deutschen Führungspersonals innerhalb des UN-Systems stehen Deutschland zweifellos gut zu Gesicht. Für eine Bewertung der deutschen UN-Politik bleibt dennoch die Regierungsarbeit maßgeblich. Auch wenn diese hier nicht systematisch untersucht werden kann, lässt sich für die multilaterale Entwicklungs- und Umweltpolitik der Bundesregierung insgesamt doch feststellen, dass tatkräftige Führungsverantwortung eher als punktuell-Phänomen denn als kontinuierliches Handlungsmotiv zu beobachten ist.

Insbesondere beim Thema Reform der UN-Entwicklungszusammenarbeit war Deutschland zuletzt eher konstruktiver Mitläufer denn Anführer. Zwar wurden Ende der neunziger Jahre gemeinsam mit anderen Mitgliedern der sogenannten Utstein-Gruppe strategisch koordinierte Vorstöße unternommen, Entwicklungspolitik als globale Strukturpolitik zu denken.¹² Alles in allem überlässt Deutschland aber

Für die multilaterale Entwicklungs- und Umweltpolitik der Bundesregierung lässt sich insgesamt feststellen, dass tatkräftige Führungsverantwortung eher als punktuell-Phänomen denn als kontinuierliches Handlungsmotiv zu beobachten ist.

5 Außenminister Guido Westerwelle am 25.9.2010, Vereinte Nationen (VN), 5/2010, S. 234f.

6 Außenminister Frank-Walter Steinmeier am 22.9.2006, VN, 6/2006, S. 263f.

7 Bundeskanzlerin Angela Merkel am 21.9.2010, VN, 5/2010, S. 233f.

8 Bundeskanzler Helmut Kohl am 25.10.1995 vor dem Deutschen Bundestag, zitiert nach Manfred Knapp, Eine erfolgreiche außenpolitische Emanzipation. Drei Jahrzehnte deutsche Mitgliedschaft in den Vereinten Nationen, VN, 3/2003, S. 210.

9 Außenminister Joschka Fischer am 22.9.1999, VN, 5/1999, S. 169f.

10 Steffen Bauer, The Secretariat of the United Nations Environment Programme: Tangled Up in Blue, in: Frank Biermann/Bernd Siebenhüner (Eds.), Managers of Global Change. The Influence of International Environmental Bureaucracies, Cambridge 2009, S. 169–201.

11 Vgl. Inge Kaul, Global Public Goods: A Concept for Framing the Post-2015 Agenda?, Discussion Paper 2/2013, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, Bonn.

12 Silke Weinlich, Die Reform der Entwicklungszusammenarbeit der Vereinten Nationen. Eine Analyse des Verhaltens und der Positionierung wichtiger Staaten gegenüber Reformoptionen, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, Bonn 2010.

Wo innovative Ideen für die Ausgestaltung einer zukunftsfähigen UN-Entwicklungszusammenarbeit gefragt wären, überlässt die Bundesregierung anderen das Feld.

Die freiwilligen Leistungen an das UN-System entsprechen seit Jahren nicht dem, was Deutschland – gemessen an seiner Wirtschaftskraft und den eigenen multilateralen Ansprüchen – zahlen könnte.

anderen Staaten die Rolle der Impulsgeber. Ein Grund für diese Zurückhaltung ist die willkürlich festgesetzte Höchstgrenze für multilaterale Entwicklungszahlungen. So sollen mindestens zwei Drittel der deutschen Gelder in die bilaterale Zusammenarbeit fließen.¹³ Zwar werden Reformen, wie von anderen vorgemacht, zunächst einmal mit politischem Willen vorangetrieben. Weil aber finanzielle Mittel in den UN-Prozessen ein wichtiges Pfund darstellen, beschneidet die Bundesregierung mit dieser Festlegung ihre Einflussmöglichkeiten beträchtlich.¹⁴ Wo innovative Ideen für die Ausgestaltung einer zukunftsfähigen UN-Entwicklungszusammenarbeit inklusive eines nachhaltigen Finanzierungsmodells gefragt wären, überlässt die Bundesregierung anderen das Feld.

Auch in der Umweltpolitik werden widersprüchliche Signale gesendet. So zählt Deutschland neben Frankreich seit Mitte der neunziger Jahre zu den wichtigsten Fürsprechern einer substanziellen Aufwertung des UNEP.¹⁵ Im Jahr 2008 konnte Kanzlerin Merkel den schwerfälligen Verhandlungen auf der 9. Vertragsstaatenkonferenz der Biodiversitäts-Konvention in Bonn durch beispiellose Finanzierungszusagen für den Waldschutz einen echten Schub verleihen.¹⁶ Andererseits unterminierte sie den »Rio+20-Gipfel« im Juni 2012, als sie ankündigte, nicht an diesem teilzunehmen.¹⁷ Das Fernbleiben der vermeintlich mächtigsten Frau der Welt schmälerte die Erfolgsaussichten des Gipfels bedeutend und schwächte zudem die Verhandlungsposition der Europäischen Union gegenüber den Entwicklungsländern. Auch im klimapolitischen Kontext fiel die vormals international als Klimapionierin gefeierte Bundeskanzlerin zuletzt verstärkt als »Auto-Kanzlerin« auf.¹⁸ Ein konsistenter Führungsanspruch in globalen Nachhaltigkeitfragen lässt sich so nicht erkennen.

Unterstützung: Finanzielle Leistungen der Bundesrepublik

Selbstverständlich sind auch die finanziellen Beiträge, die für die Arbeit der Vereinten Nationen bereitgestellt werden, ein wichtiger Gradmesser. Tatsächlich leistet die Bundesrepublik hier Beachtliches: Allein im Jahr 2011 wurden aus dem Bundeshaushalt 672 Mio. US-Dollar für die sogenannten operativen Aktivitäten des UN-Systems aufgewandt, davon 407 Mio. US-Dollar für Entwicklungstätigkeiten.¹⁹ Allerdings bestehen für eine »Unterstützung nach Kräften« noch deutliche Verbesserungsmöglichkeiten, nicht nur in der Frage wie viel, sondern auch wie die Beiträge geleistet werden.

Anders als die nach der relativen Zahlungsfähigkeit der Mitgliedstaaten gestaffelten Pflichtbeiträge zum ordentlichen Haushalt und dem Haushalt für Friedensoperationen, wird ein Großteil der operativen Entwicklungs- und Umweltaktivitäten durch freiwillige Leistungen finanziert. Während Deutschland

für sich in Anspruch nehmen kann, gegenwärtig 7,1 Prozent des UN-Haushalts und des Haushalts für die Friedensoperationen zu stemmen und damit Rang drei beziehungsweise vier der Beitragszahler (nach absoluten Zahlen) einnimmt,²⁰ fällt es im Bereich Entwicklung deutlich dahinter zurück. So entsprechen die freiwilligen Leistungen an das UN-System seit Jahren nicht dem, was Deutschland – gemessen an seiner Wirtschaftskraft und den eigenen multilateralen Ansprüchen – zahlen könnte und sollte.²¹ Dem UN-System wird im Vergleich zur bilateralen Zusammenarbeit, aber auch relativ zur EU, der Weltbank oder den globalen Fonds ein geringer Stellenwert eingeräumt.²² Eine strategische Ausgestaltung der deutschen Beziehungen zu einschlägigen UN-Organisationen sowie bezüglich einer kohärenten Gesamtausrichtung des UN-Systems wird dadurch faktisch eingeschränkt. So nahm Deutschland im Jahr 2011 nur Rang acht der Beitragszahler ein, hinter den USA, Japan, Großbritannien, Norwegen, Schweden, den Niederlanden und Kanada. Tabelle 1 (S. 261) bestätigt dieses Bild in einer Zusammenstellung der deutschen Positionierung bei den wichtigsten entwicklungspolitischen UN-Organisationen.

13 Feste Quote für die Aufteilung in bi- und multilaterale EZ, Stellungnahme von Dr. Klaus Schilder, Global Policy Forum Europe bei der öffentlichen Anhörung »Die Vor- und Nachteile von bilateraler und multilateraler Entwicklungszusammenarbeit« am 28. März 2012 im Deutschen Bundestag, Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Ausschussdrucksache 17(19)342e, Berlin, 27.3.2012.

14 Thomas Fues, Bi oder Multi? Deutsche Interessen und entwicklungspolitische Strategien, Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin, September 2010.

15 Steffen Bauer/Frank Biermann, The Debate about a World Environment Organization: An Introduction, in: Frank Biermann/Steffen Bauer (Eds.), A World Environment Organization: Solution or Threat to Effective International Environmental Governance, Aldershot 2005, S. 1–23.

16 Vgl. Joachim Müller-Jung, UN-Konferenz über Biodiversität in Bonn. Milliarden-Geschenk für die Regenwälder, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 28.5.2008.

17 Vgl. Dagmar Dehmer, Brasilien verärgert über Merkels Gipfel-Abgabe. Kanzlerin hätte Energiewende erklären sollen, Der Tagesspiegel, 9.5.2012.

18 Vgl. D. Delhaes, T. Ludwig, T. Sigmund, Die Auto-Kanzlerin, Handelsblatt, 15.10.2013.

19 Operative Aktivitäten umfassen darüber hinaus auch die Flüchtlingshilfe und humanitäre Hilfe, die Überwachung der Einhaltung der Menschenrechte sowie Wahlhilfe.

20 Siehe Beitragsschlüssel 2013–2015, abgedruckt in: VN, 3/2013, S. 126f.

21 Weinlich, a.a.O. (Anm. 12).

22 Organization for Economic Co-operation and Development (OECD)/ Development Assistance Committee (DAC), Multilateral Aid Report, Paris 2012, S. 69 und S. 80.

Das deutsche Engagement im Bereich Umwelt hebt sich davon deutlich ab. So gehört Deutschland kontinuierlich zu den Spitzenbeitragszahlern des UNEP. Allerdings ist auch im Umweltbereich eine Zunahme zweckgebundener Zuwendungen zu verzeichnen. Hier liegt Deutschland ganz im Trend der westlichen Geber, die zwar von den UN-Organisationen größere Kohärenz, Effektivität und Effizienz fordern, dieses Anliegen aber in der Praxis mittels kurzfristiger Zusagen und durch Zweckbindung häufig selbst unterlaufen.

Deutschland vergibt die allermeisten seiner freiwilligen Mittel auf jährlicher Basis, was die Planungs- und Strategiefähigkeit der bedachten Organisationen einschränkt. Zudem ist eine Verschiebung hin zu zweckgebundenen Zahlungen unübersehbar.²³ Anders als bei Kernbeiträgen, über deren Vergabe multilateral entschieden wird, unterliegen zweckgebundene Beiträge einer bilateralen Logik. UN-Organisationen werden derart *de facto* als Durchführungsorganisationen für Wunschprojekte einzelner Geber benutzt. Insgesamt ist der Anteil zweckgebundener Mittel für operative UN-Aktivitäten in der letzten Dekade auf mehr als zwei Drittel gestiegen und stellt damit deren multilateralen Charakter ernsthaft in Frage.²⁴ Ausschlaggebend für diese Entwicklung sind nicht zuletzt die stark gestiegenen Beiträge nicht-staatlicher Geldgeber – Globale Fonds, philanthropische Stiftungen –, die in aller Regel zweckgebunden sind. Das gilt auch für die substanziellen Zahlungen der Europäischen Kommission: Diese machen seit geraumer Zeit um die sieben Prozent des jährlichen Gesamtvolumens für operative Aktivitäten der UN aus; sie speisen sich auch aus deutschen Beiträgen. Im Jahr 2011 waren mehr als 90 Prozent der EU-Beiträge zweckgebunden.²⁵

Verlässlichkeit: Der UN-Standort Bonn

Die grundsätzliche Verlässlichkeit Deutschlands gegenüber den Vereinten Nationen kommt international in vielfältiger Weise zum Ausdruck. Im Bereich von Umwelt und nachhaltiger Entwicklung manifestiert sie sich symbolkräftig durch den Auf- und Ausbau des UN-Standorts Bonn seit Ende der neunziger Jahre.²⁶ Neben dem Freiwilligenprogramm der UN und einer Reihe kleinerer UN-Büros, wie etwa dem Sekretariat der UNEP-Konvention zur Erhaltung der wandernden Tierarten oder der Beratungsstelle für Nachhaltige Tourismusentwicklung der Welttourismusorganisation (UNWTO), sind hier vor allem die Sekretariate von zwei der drei sogenannten Rio-Konventionen angesiedelt: der Klimarahmenkonvention (UNFCCC) und des Übereinkommens zur Bekämpfung der Wüstenbildung (UNCCD).

Insbesondere das Klimasekretariat, Knotenpunkt im komplexen Institutionengeflecht der internationalen Klimapolitik, wurde seit seiner Ansiedlung im Jahr 1996 zum Wachstumsmotor des UN-Standorts

Tabelle 1: Deutschlands Ränge bei den finanziellen Beiträgen zu den wichtigsten entwicklungspolitischen UN-Organisationen (1990–2012)

	UNDP	UNEP	UNFPA*	UNHCR**	WFP***
2012	Rang 7	Rang 2	Rang 9	Rang 7	Rang 5
2010	Rang 10	Rang 2	Rang 10	Rang 8	Rang 5
2005	Rang 10	Rang 2	Rang 7	Rang 8	Rang 8
2000	Rang 10	Rang 3	Rang 9	Rang 9	Rang 7
1995	Rang 9	Rang 2	Rang 5	Rang 9	Rang 2
1990	Rang 7	Rang 3	Rang 3	Rang 10	Rang 6

* UNFPA = Bevölkerungsfonds der Vereinten Nationen ** UNHCR = Amt des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen *** WFP = Welternährungsprogramm.

Quelle: Klaus Hüfner, Peanuts für die UNO. Das deutsche Finanzengagement seit 1960. Frankfurt/M. 2008, S. 141 (revidierte und aktualisierte Fassung, www.dgvrn.de/fileadmin/user_upload/DOKUMENTE/Deutschland_UN-Finanzierung_H%C3%BCfner/11.15_Gesamtdarstellungen/11.15_Geberposition_der_BRD_im_Vergleich_Top_10_1974-2012.pdf).

Bonn. Sein Mitarbeiterstab wuchs allein in der vergangenen Dekade von 133 (2003) auf nunmehr weit über vierhundert, Tendenz steigend.²⁷ Als Ausdruck verlässlichen Engagements darf auch die Unterstützung der deutlich kleineren und weniger sichtbaren UNCCD gelten, deren Sekretariat im Jahr 1999 von Genf nach Bonn verlegt wurde. Das politische Interesse an der Konvention liegt deutlich auf Seiten der Entwicklungsländer, wodurch der Konventionsprozess seit jeher stark polarisiert und von anhaltenden Schwierigkeiten auch in der Arbeit des Sekretariats geprägt ist.²⁸ Während viele Geberländer die UNCCD

Deutschland vergibt die allermeisten seiner freiwilligen Mittel auf jährlicher Basis, was die Planungs- und Strategiefähigkeit der bedachten Organisationen einschränkt.

²³ Im Jahr 2011 betrug der Anteil der Zweckbindung 59,6 Prozent, siehe Statistical Annex to Funding Report (2011), Table A4 und A5, www.un.org/en/development/desa/oesc/funding.shtml

²⁴ Timo Mahn, Finanzierung der Entwicklungszusammenarbeit der Vereinten Nationen: Steigende Beiträge, aber weniger Multilateralismus, Analysen und Stellungnahmen 8/2012, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, Bonn.

²⁵ Der deutsche Anteil an den EU-Zuwendungen lässt sich nur unter Vorbehalt als deutsche Unterstützung für die UN verbuchen. Einerseits ist es keine strategische deutsche Entscheidung, diese Mittel den UN zu übertragen. Der Großteil der EU-Mittel für Entwicklungszusammenarbeit speist sich aus den nationalen Pflichtbeiträgen für den Gesamthaushalt der EU, über deren Vergabe unter Mitwirkung der supranationalen EU-Gremien entschieden wird. Andererseits forciert die starke Zweckbindung die weitere Fragmentierung des UN-Systems.

²⁶ Vgl. Knapp, a.a.O. (Anm. 8).

²⁷ Per-Olof Busch, The Climate Secretariat: Making a Living in a Straitjacket, in: Biermann/Siebenhüner (Eds.), a.a.O. (Anm. 10), S. 245–264.

²⁸ Siehe die Berichte von Benno Pilardeaux, fortlaufend in VN, zuletzt: VN, 1/2012, S. 33f.; Steffen Bauer, The Desertification Secretariat: A Castle Made of Sand, in: Biermann/Siebenhüner (Eds.), a.a.O. (Anm. 10), S. 293–317.

daher eher stiefmütterlich behandeln, kommt Deutschland zuverlässig seiner Gastgeberrolle nach und richtet mitunter auch kurzfristig aufwändige Treffen der Nebenorgane aus.

Deutschland sollte die gegebenen UN-Strukturen aktiv nutzen und sie dadurch stärken, statt in selbst-erfüllender Prophezeiung ihr Nichtfunktionieren zu beklagen.

Insgesamt kann der Bonner ›UN Campus‹ mit seinem auf Nachhaltigkeitsthemen ausgerichteten Profil als Beispiel für die intelligente Verknüpfung nationaler Eigeninteressen und multilateraler Ziele dienen: Hier wird Standortpolitik für den ehemaligen Regierungssitz Bonn mit den Bedürfnissen der umwelt- und entwicklungspolitischen Agenda der Vereinten Nationen verbunden. Wird auch die Strahlkraft des Standorts durch die Provinzposse um das bis heute unvollendete ›World Conference Center Bonn‹ und das gescheiterte Bewerbungsverfahren um den Grünen Klimafonds der Klimarahmenkonvention, der statt am Sitz des Klimasekretariats nun in Südkorea eingerichtet wird, getrübt, so darf doch der Anspruch Deutschlands, ein zuverlässiger Partner zu sein, in diesem Fall als weitgehend eingelöst gelten.

›Leviten‹: Regierungshandeln an den Ansprüchen ausrichten, nicht umgekehrt

Diese Bilanz über die deutschen Leistungen in der Umwelt- und Entwicklungspolitik und die absehbar in ihrem Rahmen zu bewältigenden Aufgaben ergeben erwartungsgemäß ein gemischtes Bild. Zudem werden die unbestreitbaren Verdienste immer wieder durch die schiere Größe der globalen Herausforderungen relativiert, gerade wenn es um Herkulesaufgaben wie Armutsbekämpfung, Klimapolitik, Artenschutz oder Welternährung geht. Problematisch wird dies, wo sich unübersehbare Deckungslücken zwischen den selbst formulierten Ansprüchen und der multilateralen Wirklichkeit auftun. Denn in einer multilateral orientierten Außenpolitik fällt der eigenen Glaubwürdigkeit große strategische Bedeutung zu.

Es ist ein offenes Geheimnis, dass die Zusammenarbeit in den für die multilaterale Umwelt- und Entwicklungspolitik zuständigen Ressorts nicht immer Hand in Hand geht.

Taktisch mag es daher manchmal naheliegen, allzu vollmundige Ambitionen nach unten zu korrigieren. Deutschland sollte aber keineswegs seine hohen Ansprüche nach globaler Verantwortung, tatkräftiger Unterstützung und verlässlicher Partnerschaft gegenüber den Vereinten Nationen nach unten korrigieren, sondern umgekehrt das Regierungshandeln derart ausrichten und mit entsprechenden strategischen Prioritäten unterlegen, dass die Wirklichkeit näher an diese Ansprüche heranrücken kann. Hier besteht erheblicher Handlungsbedarf und dies keineswegs als hehrer Selbstzweck, sondern im wohlverstandenen Eigeninteresse deutscher und europäischer Außenpolitik.

Die nachfolgenden ›Leviten‹ sollen nicht zuletzt der neuen Bundesregierung als Orientierung für eine ebenso ambitionierte wie funktionsfähige Global Governance dienen.

UN in den Mittelpunkt der deutschen Nachhaltigkeitspolitik stellen

Die deutsche UN-Politik braucht besser definierte oder zumindest klarer prononcierte Strategien. Konkrete mittel- und langfristige Leitlinien sind erforderlich, will Deutschland ernsthaft die großen Ziele einer nachhaltigen globalen Entwicklung in einer sich dynamisch verändernden Weltgesellschaft verfolgen. Eine solche Strategie kommt nicht darum herum, die UN entschiedener als bisher in den Mittelpunkt der eigenen umwelt- und entwicklungspolitischen Bemühungen zu stellen – trotz ihrer offenkundigen Schwächen. Gerade in einer Phase globaler und in ihrer Dynamik schwer vorhersehbaren Machtverschiebungen ist die Aufrechterhaltung einer funktionsfähigen Weltordnung, die auf Regeln beruht und Verlässlichkeit schafft, von größter Bedeutung.

Die schwerfälligen Prozesse und Institutionen der Vereinten Nationen zu umgehen, mag kurzfristig punktuell attraktiv erscheinen. In den allermeisten Fällen entstehen dadurch mittel- und langfristig aber neue Nachteile, sei es in Bezug auf Legitimitätsfragen, sei es in Bezug auf die weitere Fragmentierung der institutionellen Architektur und der damit einhergehenden Kosten und Probleme. Dies ist weder im Sinne globaler Problemlösung noch im nationalen Eigeninteresse erstrebenswert.

Kurz- und mittelfristig ausgerichtete Politikmaßnahmen sind aber vonnöten, um die strukturellen Probleme der Vereinten Nationen anzugehen. Damit diese keine Papiertiger bleiben, müssen sie in den einschlägigen UN-Gremien von politisch hochrangigen Vertretern verfochten werden – Minister eingeschlossen. Deutschland sollte die gegebenen UN-Strukturen aktiv nutzen und sie dadurch stärken, statt in selbsterfüllender Prophezeiung ihr Nichtfunktionieren zu beklagen.

Mehr Kohärenz in der deutschen UN-Politik

Mehr Kohärenz auf nationaler Ebene und über Legislaturperioden hinweg wären hierzu erste wichtige Schritte. Gerade wenn man in Rechnung stellt, wie gerne die Geberländer von den vielfältigen UN-Institutionen bessere Koordinierung, größere Effizienz und mehr Politikkohärenz einfordern, wirkt ein Blick ins regierungspolitische Tagesgeschäft ernüchternd. Es ist ein offenes Geheimnis, dass die Zusammenarbeit in den für die multilaterale Umwelt- und Entwicklungspolitik zuständigen Ressorts – und das sind mehr als die nominell zuständigen Fachministerien Bundesumweltministerium und Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung – nicht immer Hand in Hand geht. Die daraus erwachsenden Kohärenzprobleme und Koordinierungskosten setzen sich zudem auf der Ebene der nachgeordneten Bundesbehörden und auf der Länderebene fort.

Eine ebenso kuriose wie bezeichnende Facette der Fragmentierung deutscher UN-Politik ist etwa, dass es keine zeitnahen, verlässlichen und vollständigen Informationen darüber gibt, aus welchen Ressorts oder Durchführungsorganisationen und in welchem Umfang tatsächlich Gelder an das UN-System fließen. Die Bundesregierung ist hier gefordert, klare, langfristige und an den globalen Erfordernissen orientierte Strategien zu entwickeln und ihre Umsetzung auf deutscher und europäischer Ebene nachvollziehbar und möglichst konsistent voranzutreiben. Es kann dabei nur zuträglich sein, wenn das Bundeskanzleramt entsprechende Prioritäten vorgibt und aktiv von seiner Richtlinienkompetenz Gebrauch macht.

Brücken schlagen, um Nord-Süd-Blockaden zu überwinden

Das gegenwärtige UN-System ist Ausdruck der etablierten, westlich dominierten Weltordnung und steht unter steigendem Rechtfertigungs- und Anpassungsdruck. Noch dominiert der Konflikt zwischen den in der G77 organisierten Entwicklungsländern und den etablierten Industrienationen die Dynamik der wesentlichen multilateralen Prozesse. Aber die inhaltlichen Widersprüche und strategischen Konfliktlinien zwischen den Ländern des Südens werden immer sichtbarer, sei es bei den Klimaverhandlungen, den Debatten um eine ›Post-2015‹-Entwicklungsagenda oder der Umsetzung der ›Delivering as One‹-Reformen.²⁹

Die bloße Verteidigung des Status quo gegenüber der steigenden Gestaltungsmacht des globalen Südens führt auch für Deutschland in eine Sackgasse. So erscheint etwa das Werben um eine ständige Mitgliedschaft im UN-Sicherheitsrat als diplomatischer Selbstzweck. Zudem bündelt es politische Kapazität und Energien, die anderweitig zielführender eingebracht werden könnten. Es gilt vielmehr, neue strategische Allianzen jenseits der verkrusteten Nord-Süd-Konfliktlinien zu schmieden, um neue Einflussmöglichkeiten zu erschließen, die Reaktionsfähigkeit der UN zu bewahren, und beides im Sinne struktureller Reformen für nachhaltige globale Entwicklung zu nutzen. Die eigene Glaubwürdigkeit ist dabei eine kaum zu überschätzende Ressource, sowohl nach innen, um der eigenen Bevölkerung den Mehrwert multilateralen Handelns zu vermitteln, als auch nach außen, gegenüber Partnern und Kontrahenten in internationalen Verhandlungsprozessen.

Deutschland ist dazu in den UN nicht nur ein potenziell einflussreicher Mitgliedstaat, sondern auch in einer außergewöhnlich guten Ausgangsposition, um sich als ›Brückenkopf‹ globaler Nachhaltigkeitspolitik zu positionieren. Geht Deutschland auf nationaler Ebene mit guten Beispielen voran, etwa durch eine erfolgreiche Verwirklichung der postulierten ›Energiewende‹, kann es glaubwürdig eine interna-

tionale Führungsrolle einnehmen und als Partner für wirkungsmächtige globale Politikallianzen attraktiver werden.

Die internationale Klimapolitik bietet hierfür ein ideales Tätigkeitsfeld. Als Sitzstaat des Klimasekretariats, wirtschaftlich-technischer Pionier in Fragen der Energiepolitik sowie als selbsterklärter klimapolitischer Anführer innerhalb der Europäischen Union findet sich Deutschland an dieser besonderen Schnittstelle von Umwelt- und Entwicklungspolitik ohnehin in einer Schlüsselposition. Diese im Sinne einer ambitionierten und konsistenten Klimapolitik glaubwürdig zu nutzen, wäre schon deshalb ein lohnenswertes Unterfangen, weil es in der Tradition vertrauensbildender Maßnahmen deutlich über die technischen Fragen nach einer Begrenzung des Klimawandels und der Anpassung an denselben hinausweisen würde.³⁰

Dies gilt umso mehr im Kontext des Post-2015-Prozesses, bei dem die internationale Gemeinschaft endlich die Chance ergreifen muss, eine globale Agenda mit universellen Nachhaltigkeitszielen zu vereinbaren. Diese würden dann nicht mehr nur für Entwicklungsländer, sondern gleichsam für alle Länder gelten.³¹ Entsprechend müsste die Bundesregierung als Ganzes ihre Strategien zukünftig entlang globaler Ziele ausrichten und zu diesem Zweck auch die multilaterale Zusammenarbeit in den Institutionen und Prozessen der Vereinten Nationen konsistent unterstützen.

Diese Forderungen erscheinen uns weder vermessenen noch utopisch, sondern nur konsequent. Schließlich fordert der von der Bundesregierung selbst eingesetzte Wissenschaftliche Beirat Globale Umwandlungen (WBGU) nicht weniger als eine »internationale Kooperationsrevolution im Rahmen der Vereinten Nationen«.³²

Es gilt, neue strategische Allianzen jenseits der verkrusteten Nord-Süd-Konfliktlinien zu schmieden, um neue Einflussmöglichkeiten zu erschließen und die Reaktionsfähigkeit der UN zu bewahren.

Geht Deutschland auf nationaler Ebene mit guten Beispielen voran, etwa durch eine erfolgreiche Verwirklichung der ›Energiewende‹, kann es glaubwürdig eine internationale Führungsrolle einnehmen.

²⁹ Silke Weinlich, Aktuelle Dynamiken in der Entwicklungszusammenarbeit im System der Vereinten Nationen in: Harmut Ihne/Jürgen Wilhelm (Hrsg.), Einführung in die Entwicklungspolitik, Hamburg 2012, S. 437–454.

³⁰ Steffen Bauer, Fünfundzwanzig Jahre Weltklimapolitik: Sisyphus-Aufgabe der Weltgesellschaft?, in: Stiftung Entwicklung und Frieden (Hrsg.), Globale Trends 2013, Frankfurt/M. 2012, S. 245–263.

³¹ Nicole Rippin, Nachhaltigkeitsziele – auch für Deutschland! Die aktuelle Kolumne, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, 26.9.2013, Bonn.

³² WBGU, Welt im Wandel: Gesellschaftsvertrag für eine große Transformation, Berlin 2011, S. 332ff.

Die Deutsche Demokratische Republik in den Vereinten Nationen 1973–1990

Ulrich Eisele*



Ulrich Eisele,

geb. 1980, promoviert bei Professor Hermann Wentker am Institut für Zeitgeschichte (München/Berlin) zum Thema »Die DDR in den Vereinten Nationen 1973–1990«. Seine Dissertation wird von der Bundesstiftung zur Aufarbeitung der SED-Diktatur gefördert.

Mit der Aufnahme in die Vereinten Nationen vor 40 Jahren betrat die DDR die Weltbühne. Dieser Schritt bedeutete für Ost-Berlin einen lang ersehnten außenpolitischen Erfolg. Als nun weltweit anerkannter Staat und neben der Bundesrepublik gleichberechtigtes UN-Mitglied war ihr internationaler Handlungsspielraum deutlich gewachsen. Dennoch erwiesen sich die UN für die DDR aufgrund von deren engen ideologischen, politischen und ökonomischen Korsetts als kein leichtes Terrain.

Als am 18. September 1973 in New York der Hammer des Präsidenten der 28. UN-Generalversammlung fiel, hatte die DDR die letzte Hürde genommen. Soeben waren sie und die Bundesrepublik Deutschland gemeinsam durch Resolution 3050(XXVIII) als Mitgliedstaaten in die Vereinten Nationen aufgenommen worden. Für die DDR endete damit eine Wartezeit von mehr als 20 Jahren, in der ihr der Zutritt zum UN-System verwehrt geblieben war.

Seit den frühen fünfziger Jahren hatte die DDR zahlreiche Versuche unternommen, in das UN-System aufgenommen zu werden.¹ Dennoch scheiterten alle Initiativen stets am Bonner Alleinvertretungsanspruch, der seit Mitte der fünfziger Jahre in der »Hallstein-Doktrin« niedergelegt war. Während die Bundesrepublik somit die Aufnahme Ost-Berlins erfolgreich blockieren konnte, wurde sie ihrerseits bis Mitte der fünfziger Jahre Mitglied sämtlicher Sonderorganisationen. Vollmitglied der UN konnte indes auch Bonn nicht allein werden. Die notwendige Zustimmung der fünf Vetomächte des Sicherheitsrats verhinderte einen Alleingang beider deutscher Staaten. Denkbar war daher nur ein gemeinsamer UN-Beitritt, der erst Anfang der siebziger Jahre vor dem Hintergrund der Entspannungstendenzen in den internationalen Beziehungen möglich wurde. Entscheidende Voraussetzung war, dass die sozialliberale Koalition in Bonn im Zuge der neuen »Ostpolitik« endgültig von der Hallstein-Doktrin abgerückt war und die beiden deutschen Staaten ihr zukünftiges Verhältnis im Grundlagenvertrag geregelt hatten. Die Aufnahme erfolgte dementsprechend sowohl im Einvernehmen zwischen Bonn und Ost-Berlin als auch unter Zustimmung der Alliierten.

Die Bedeutung des UN-Beitritts

Obwohl die beiden deutschen Staaten gleichzeitig in die UN aufgenommen wurden, hatte der Beitritt für sie unterschiedliche Bedeutung. So war die Bundes-

republik 1973 aufgrund ihrer lückenlosen Präsenz in den Sonderorganisationen, ihrer seit den fünfziger Jahren bestehenden Beobachtermissionen an den wichtigsten UN-Standorten sowie ihres politischen und ökonomischen Gewichts bereits fest im UN-System verankert. Auch wenn sich ihre Teilnahmemöglichkeiten als Vollmitglied der UN erweiterten, war die Aufnahme für die Bundesrepublik daher dennoch lediglich der letzte Schritt.²

Anders war dies für die DDR, die im Zuge der Aufnahme erstmals die große internationale Bühne außerhalb des Ostblocks betrat. Im Unterschied zu Bonn erschloss sich ihr dadurch ein komplett neues und wichtiges Feld der Außenpolitik. Zugleich hatte sie damit ihr oberstes außenpolitisches Ziel, die weltweite internationale Anerkennung, weitestgehend erreicht. Die DDR-Führung betrachtete die UN-Aufnahme daher als prestigeträchtigen Erfolg, durch den der Nachweis der Existenz zweier, voneinander unabhängiger und souveräner deutscher Staaten ein für alle Mal geführt worden sei.

Und in der Tat zeigte die Bilanz Ende 1973, dass Ost-Berlin durch die weitreichende staatliche Anerkennung, die Teilnahme an den KSZE-Verhandlungen sowie die UN-Aufnahme international eine deutliche Aufwertung erfahren hatte. Dennoch war die ostdeutsche Außenpolitik auch weiterhin eine »Außenpolitik in engen Grenzen«.³ Insgesamt blieb Ost-Berlin auch nach 1973 in weit höherem Maße von der Gesamtkonstellation im internationalen System abhängig als Bonn. Denn letztlich, das zeigte sich 1989/1990 eindrucksvoll, war für die DDR die Blockkonfrontation die maßgebliche Voraussetzung ihrer Existenz. Weder die internationale Anerkennung

* Dieser Beitrag beruht auf einem am 18. September 2013 gehaltenen Vortrag auf der Fachtagung der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen »Vom Feindstaat zum Musterknaben? Deutschland und die Vereinten Nationen – aus Anlass 40 Jahre deutsche UN-Mitgliedschaft« in Berlin.

¹ Erste Bemühungen zur Aufnahme fanden statt: 1951 bei der ITU, 1952 beim Weltpostverein und 1952 bei der WMO.

² Vgl. Wilhelm Bruns, Vom Nebeneinander zum Miteinander? Bundesrepublik Deutschland und Deutsche Demokratische Republik 15 Jahre nach dem UN-Beitritt, Vereinte Nationen (VN), 5/1988, S. 141–146, hier S. 141.

³ So der Titel des Buches von Hermann Wentker, Außenpolitik in engen Grenzen. Die DDR im internationalen System 1949–1989, München 2007.

noch das breitere außenpolitische Aktionsfeld änderten somit etwas an den Bestimmungsfaktoren, die die DDR auch nach 1973 bei ihrem internationalen Auftreten zu beachten hatte. Das Streben nach staatlicher Legitimität und Westabgrenzung sowie die Ostabhängigkeit bildeten auch weiterhin den ehernen Bezugsrahmen ostdeutschen außenpolitischen Handelns – auch im Kontext der Vereinten Nationen.⁴

Zielsetzungen und Schwerpunkte

Für die DDR waren die UN ein wichtiges Feld, um internationale Interessen zu vertreten und mit vielen Staaten in Kontakt zu treten. Einen besonderen Stellenwert maß sie den UN zudem als Bühne bei, auf der es galt, die Überlegenheit und Leistungskraft des eigenen Systems zur Schau zu stellen. Ziel war es, durch die Präsentation auf internationalem Parkett nicht nur außenpolitische, sondern vor allem auch innenpolitische Legitimität für das eigene System zu erzeugen, da der SED-Staat diesbezüglich stets an einem Defizit litt. Andererseits brachte die Mitgliedschaft der DDR aber auch die Möglichkeit, am multilateralen Wirtschafts-, Technik-, und Kulturtransfer teilzunehmen. Hier rückten vor allem die Sonderorganisationen sowie die ECE in den Mittelpunkt, die vielseitige Austauschmöglichkeiten boten.⁵

Parallel zur UN-Aufnahme trat die DDR daher bis 1974 auch zahlreichen UN-Sonderorganisationen bei.⁶ Dennoch blieb ihre Mitarbeit dort während ihrer gesamten Mitgliedschaft selektiv. Bis 1990 war sie in lediglich neun von damals 16 Sonderorganisationen vertreten. Zeitpunkt des Beitritts und Umfang der Beteiligung hingen dabei stets von ihren jeweiligen politischen und ökonomischen Maßgaben beziehungsweise Zwängen ab sowie dem Nutzen, den sich die DDR-Führung von einer Mitgliedschaft versprach.

Zu jenen Organisationen, in denen Ost-Berlin keine Mitgliedschaft anstrebte, gehörten die internationalen Finanzinstitutionen, Weltbank und IWF. Sie wurden aufgrund der dort herrschenden Machtverhältnisse zugunsten des Westens von den Staaten des Warschauer Vertrags, und somit auch der DDR, abgelehnt. Weiteren Sonderorganisationen, etwa der FAO, blieb die DDR wohl auch aufgrund wirtschaftlicher Überlegungen fern oder, wie im Falle der ICAO, weil der Vier-Mächte-Status Berlins einen Beitritt aus ihrer Sicht nicht zugelassen hätte.⁷

In den UN-Organen arbeitete die DDR nach 1973 regulär mit. Im Sicherheitsrat war sie von 1980 bis 1981 nichtständiges Mitglied. DDR-Botschafter Peter Florin hatte in dieser Zeit zweimal den Vorsitz inne. In der Generalversammlung nutzte die DDR durchgängig die gebotenen Beteiligungsmöglichkeiten. Mit Florin stellte sie im Jahr 1987 den Präsidenten der 42. Generalversammlung und im Jahr 1988 der 15. Sondertagung der Generalversammlung.

Hinsichtlich der inhaltlichen Mitarbeit im UN-System setzte die DDR klare Prioritäten. Die Vereinten Nationen bildeten nach ihrem Verständnis ein zwischenstaatliches Forum auf der Grundlage des Prinzips der ›friedlichen Koexistenz‹. Daher sah sie ihre Hauptaufgabe auch in der Erhaltung des Friedens und entfaltete ihre Hauptaktivität im Bereich internationale Sicherheit, Abrüstung und Rüstungskontrolle. Sämtliche anderen Politikfelder, etwa die Entwicklungspolitik, traten dahinter zurück.

Allerdings suchte die DDR den Schulterchluss mit den Entwicklungsländern, die seit den sechziger Jahren die Mehrheit der UN-Mitglieder stellten und mit denen Ost-Berlin eine generelle Interessengleichheit im Sinne ›antiimperialistischer Solidarität‹ postulierte. Dies schlug sich auch auf wirtschaftlichem Gebiet nieder: So unterstützte Ost-Berlin die Forderung aus der ›Dritten Welt‹ nach einer Neuen Internationalen Wirtschaftsordnung. Bei den Themen Neokolonialismus, Apartheid und Rassismus zeigte die DDR regelmäßig ostentatives Engagement, um die westlichen Staaten zu kritisieren. Vor diesem Hintergrund stimmte die DDR 1975 auch, ebenso wie die UdSSR, mit zahlreichen Entwicklungsländern für die äußerst umstrittene UN-Resolution 3379(XXX), die Zionismus mit Rassismus und Apartheidpolitik auf eine Stufe stellte. Gleichwohl herrschte zwischen der erklärten Unterstützung der Entwicklungsländer und der realen Umsetzung konkreter Hilfe in den Vereinten Nationen eine gewisse Diskrepanz. Die Beitrags-

Das Streben nach staatlicher Legitimität und Westabgrenzung sowie die Ostabhängigkeit bildeten den Bezugsrahmen ostdeutschen außenpolitischen Handelns – auch im Kontext der Vereinten Nationen.

Bei Weltbank und IWF strebte Ost-Berlin keine Mitgliedschaft an.

⁴ Vgl. Ulrich Eisele, Von Mitte nach Manhattan. Der UN-Beitritt der DDR 1973, in: Marcus Böick u.a. (Hrsg.), Aus einem Land vor unserer Zeit, Berlin 2012, S. 79–89, hier S. 87–89. Zu den Bewegungsgesetzen der ostdeutschen Außenpolitik allgemein vgl. u.a. Benno Eide Siebs, Die Außenpolitik der DDR 1976–1989. Strategien und Grenzen, Paderborn 1999, S. 33–110; Hermann Wentker, Die Staatsraison der DDR, in: Günther Heydemann u.a. (Hrsg.), Staatsraison in Deutschland, Berlin 2003, S. 143–161.

⁵ Vgl. dazu Bernhard Neugebauer, DDR, UN-Politik, in: Helmut Volger (Hrsg.), Lexikon der Vereinten Nationen, München 2000, S. 46–52, hier S. 47. Zur Bedeutung der Sonderorganisationen vgl. Peter Dietze, Die DDR in der UNO – Internationale Wirtschaftsbeziehungen, in: Peter Dietze/Jürgen Zenker, Die DDR in den Sonderorganisationen und Organen der UNO. Eine Dokumentation, Berlin 2010, S. 10–23.

⁶ Eine Auflistung der Beitrittsdaten findet sich bei Klaus Hüfner, Zur Politik der Bundesrepublik Deutschland in den Sonderorganisationen, in: Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen (DGVN) (Hrsg.), Kaum miteinander, selten gegeneinander, meist nebeneinander. Zur Politik beider deutschen Staaten in den Vereinten Nationen, Blaue Reihe 102, Berlin 2007, S. 45–53, hier S. 53.

⁷ Vgl. Bernhard Neugebauer, Zur Mitgliedschaft der DDR in der Organisation der Vereinten Nationen, in: Daniel Küchenmeister, Detlef Nakath, Gerd-Rüdiger Stephan, ... abgegrenzte Weltoffenheit Zur Außen- und Deutschlandpolitik der DDR, Potsdam 1999, S. 69–91, hier S. 71.

zahlungen an das UN-System beschränkten sich im Wesentlichen auf ihre Pflichtbeiträge von jeweils etwa 1,2 bis 1,3 Prozent des Gesamthaushalts. Die ostdeutsche Beteiligung an den freiwilligen multilateralen Entwicklungshilfeprogrammen war hingegen durchgängig gering.⁸

Bei Abstimmungen in der Generalversammlung manifestierte sich das Selbstverständnis der DDR als fester Bestandteil der Regionalgruppe der osteuropäischen Staaten. Die Positionen, die sie vertrat, waren innerhalb des östlichen Bündnisses eng koordiniert. Das zeigte sich auch in der extrem hohen Konformität mit der UdSSR bei den Abstimmungen. Eine von Moskau abweichende Stimmabgabe blieb die Ausnahme. Gleichzeitig lässt sich festhalten, dass die DDR in den UN zumeist mit der Mehrheit der Staaten stimmte. Die Akzentuierung, mit der dort etwa die Themen Abrüstung, Entwicklungshilfe und Menschenrechte diskutiert wurde, bedingte, dass die DDR mit ihren Positionen wesentlich mehrheitsfähiger war als das westlich-industrialisierte NATO-Mitglied Bundesrepublik.⁹

Die DDR war mit ihren Positionen wesentlich mehrheitsfähiger als das westlich-industrialisierte NATO-Mitglied Bundesrepublik.

Deutsch-deutsche Beziehungen

Nach der doppelten UN-Aufnahme wurde mit Spannung beobachtet, wie sich das deutsch-deutsche Verhältnis nach Inkrafttreten des Grundlagenvertrags in der täglichen Arbeit der Weltorganisation entwickeln würde. Ost-Berlin betrachtete die ›deutsche Frage‹ mit der UN-Aufnahme als endgültig geklärt und verneinte daher deren weitere Offenheit ebenso wie die Möglichkeit einer Wiedervereinigung. Dem stand die Haltung der Bundesrepublik gegenüber, die die DDR zwar staatsrechtlich, jedoch nicht völkerrechtlich anerkannt hatte und stets die Offenheit der ›deutschen Frage‹ betonte. Dennoch wurde die Deutschlandpolitik nicht zum ständigen Streitthema in den UN-Gremien. Die DDR hatte kein Interesse, sie auf die Agenda zu bringen, und die Bundesrepublik unterließ es, da sie die Weltorganisation nicht als geeignet zur Lösung des Problems ansah. Diese Haltung hatte Bundeskanzler Willy Brandt bereits zu Beginn der Mitgliedschaft bekräftigt, als er erklärte, nicht die Absicht zu haben, »die Vereinten Nationen als Klagemauer für die deutschen Probleme zu betrachten«.¹⁰

Das Gentlemen's Agreement, die deutschen Probleme nicht in die UN zu tragen, hielt im Wesentlichen bis 1989. Lediglich in ihren Reden in der jährlichen Generaldebatte in New York brachten die beiden Außenminister ihre jeweilige Haltung regelmäßig zu Protokoll.

Vor diesem Hintergrund glich der anfängliche Umgang miteinander einem »belauernden Nebeneinander mit gelegentlichem Gegeneinander«,¹¹ in dem die DDR wenig Interesse an einer Kooperation zeigte. Dennoch wurde auf der Arbeitsebene zumeist

ein professioneller Umgang gepflegt. So hatte man etwa verabredet, sich bei der Wahl von deutschen Vertretern für UN-Organisationen und -Organe nicht gegenseitig zu behindern.

Ab Mitte der achtziger Jahre begann sich, wie allgemein, auch in den UN das Verhältnis der beiden deutschen Staaten zu entspannen. Bis dahin hatten sie sich am East River, sogar bei strittigen Themen, zumeist in Zurückhaltung geübt. So stellte der langjährige westdeutsche Experte im UN-Menschenrechtsausschuss Christian Tomuschat 2006 fest, dass es selbst auf dem Gebiet der Menschenrechtspolitik zwischen beiden deutschen Staaten nie »eine totale Gegnerschaft« gegeben habe, auch wenn in der »Rückschau die trennenden bei weitem die verbindenden Elemente«¹² überwogen hätten.

Sicherheit und Abrüstung

Den Schwerpunkt ihres UN-Engagements legte die DDR-Führung auf die Themen internationale Sicherheit und Abrüstung. Sie standen nicht zuletzt aufgrund der Lage der DDR an der Nahtstelle des Kalten Krieges im Vordergrund ihrer Bemühungen. Insbesondere die nukleare Rüstungsbegrenzung und Abrüstung galten Ost-Berlin als unabdingbare Voraussetzung für eine internationale Zusammenarbeit in den Bereichen Wirtschaft, Wissenschaft, Technik und Kultur. Entsprechend entfaltete die DDR bei den Abrüstungsfragen große Aktivität und nutzte sie geschickt, um die eigenen beziehungsweise sozialistischen Abrüstungsbemühungen hervorzuheben. Gleichzeitig verfolgte sie mit der Fokussierung auf insbesondere die nukleare Abrüstung das Ziel, eine Interessenallianz mit den Entwicklungsländern zu schmieden und propagandistischen Druck auf den Westen auszuüben, dessen Sicherheitskonzept im Kern auf nuklearer Abschreckung beruhte.¹³

⁸ Genauer zur finanziellen Beteiligung der DDR im UN-System vgl. Neugebauer, Zur Mitgliedschaft der DDR, a.a.O. (Anm. 7), S. 78–85.

⁹ Für die gesamte Zeit der Doppelmitgliedschaft kontinuierlich durchgeführte Analysen des deutschen Abstimmungsverhaltens in der Generalversammlung legte Wilhelm Bruns in seinen jährlichen in der Zeitschrift ›Deutschland Archiv‹ erschienenen Beiträgen vor. Vgl. auch Volker Rittberger, Die beiden deutschen Staaten in den Vereinten Nationen, in: DGVN (Hrsg.), Die beiden deutschen Staaten in den Vereinten Nationen: Rückschau und Bilanz, Reihe: Zur Diskussion gestellt, Nr. 33, Bonn 1990, S. 5–23, hier S. 16.

¹⁰ Rede Brandts: VN, 5/1973, S. 141–145, hier S. 141.

¹¹ Bruns, Vom Nebeneinander zum Miteinander?, a.a.O. (Anm. 2), S. 145.

¹² Christian Tomuschat, Die Menschenrechtspolitik der DDR und der BRD in der UNO, in: DGVN (Hrsg.), Kaum Miteinander, a.a.O. (Anm. 6), S. 31–36, hier S. 31.

¹³ Vgl. Claus Vollers, Gemeinsamkeiten und Differenzen in der VN-Politik der beiden deutschen Staaten, in: DGVN (Hrsg.), Die beiden deutschen Staaten, a.a.O. (Anm. 9), S. 21–23, hier S. 21.

Die DDR beteiligte sich an Initiativen der osteuropäischen Staaten zur nuklearen Rüstungsbegrenzung und Abrüstung, zum Verbot chemischer Waffen sowie zur Errichtung von kernwaffenfreien Zonen und Friedenszonen. Angemerkt werden muss allerdings, dass sich die SED-Führung bei diesen Themen auf für sie politisch sicherem Terrain bewegte. Da die DDR weder über atomare noch chemische Waffen verfügte, konnte sie deren Abrüstung oder gar Abschaffung proklamieren, ohne diese Forderungen selbst jemals umsetzen zu müssen.

Im Zuge der zunehmenden weltpolitischen Konfrontation an der Wende zu den achtziger Jahren versuchte sich die DDR als ›Friedensstaat‹ zu profilieren. Verstärkt brachte sie eigene Resolutionsentwürfe zum Thema Abrüstung in die UN-Generalversammlung ein, etwa für ein Verbot chemischer Waffen, ein Verbot von Atomwaffentests oder gegen den Rüstungswettlauf im Weltraum. Zwischen den beiden deutschen Staaten kam es in der Folge zu einer zaghaften Verständigung in sicherheitspolitischen Fragen. Etwa am Rande des Besuchs von Erich Honecker in Bonn 1987 als die beiden Außenminister Oskar Fischer und Hans-Dietrich Genscher über Möglichkeiten gemeinsamer Resolutionsinitiativen in der Generalversammlung berieten. Auch im Rahmen der regelmäßigen Treffen am Rande der Genfer Abrüstungskonferenz und bei den bilateralen Treffen im Mai 1988 zur Vorbereitung der 15. Sondertagung der UN-Generalversammlung zum Thema Abrüstung kam es zu Absprachen.¹⁴

Menschenrechtspolitik

Ein Feld, mit dem sich für Ost-Berlin einiges Spannungspotenzial verband, war die Menschenrechtspolitik. Mit ihrem UN-Beitritt erklärte die DDR, wie jeder Mitgliedstaat, die universellen Menschenrechte, wie sie in den UN-Erklärungen und -Konventionen niedergelegt waren, anzuerkennen. Vor dem Hintergrund ihrer sozialistischen Menschenrechtskonzeption betonte sie in den UN zwar stets die Einheit und wechselseitige Abhängigkeit der politischen und sozialen Menschenrechte, legte ihren Schwerpunkt aber dennoch auf die Durchsetzung der sozialen Menschenrechte.¹⁵ In den Debatten der Generalversammlung zum Apartheidregime in Südafrika und zu den Menschenrechtsverletzungen in Chile zur Zeit der Militärdiktatur verurteilte sie, wie die Mehrheit der Mitgliedstaaten, die dortigen Menschenrechtsverletzungen.

Kritik an der eigenen Menschenrechtspraxis wies die DDR hingegen stets zurück. Dennoch konnte sie nicht verhindern, dass als Folge ihrer UN-Aufnahme auch die Menschenrechtssituation im eigenen Land in den kritischen Fokus der Weltöffentlichkeit geriet. Dies zeigte sich zum einen im Zusammenhang mit dem Internationalen Pakt über bürgerliche und

politische Rechte (Zivilpakt) von 1966 und zum anderen beim sogenannten 1503-Verfahren, das auf Resolution 1503(XLVIII) des UN-Wirtschafts- und Sozialrats von 1970 beruht.

Den Zivilpakt hatte die DDR im November 1973 unterzeichnet. Er enthält nahezu alle klassischen liberalen Grundrechte, wie Meinungs- und Informationsfreiheit oder auch das in Artikel 12 garantierte Recht auf Freizügigkeit sowie auf Aus- und Einreise. Mit der Ratifizierung des Paktes hatte sich Ost-Berlin verpflichtet, in regelmäßigen Abständen schriftlich und mündlich vor dem Menschenrechtsausschuss in Genf über dessen Umsetzung zu berichten. Die erste mündliche Befragung der DDR vor dem Ausschuss fand im Jahr 1978 statt. Aufgrund interner Querelen zwischen den beteiligten DDR-Ministerien erschien der ostdeutsche Vertreter nur unzureichend vorbereitet zu dem Termin. Dort musste er sich kritischen Fragen der Ausschussmitglieder stellen, etwa nach dem Schießbefehl an der innerdeutschen Grenze, der Reise- und Meinungsfreiheit, der Zahl politischer Gefangener sowie der Möglichkeit zu friedlichen Demonstrationen. In seinen Antworten argumentierte der DDR-Vertreter vor allem mit dem Stellenwert der sozialen Rechte und verwies auf die nationale Gesetzgebung. Mehrfach war er dabei jedoch gezwungen, ausweichend zu antworten beziehungsweise die Unwahrheit zu sagen. So etwa als er erklärte, dass es in der DDR keine politischen Gefangenen gebe.¹⁶

Nicht weniger Probleme warf für die DDR das ›1503-Verfahren‹ auf. Es bot DDR-Bürgerinnen und -Bürgern die Möglichkeit, sich bei der Menschenrechtskommission in Genf direkt über Menschenrechtsverletzungen ihres Staates zu beschweren. Ziel des Verfahrens war, die entsprechenden Beschwerden zu sammeln und dahingehend zu prüfen, ob sich systematische und fortgesetzte Menschenrechtsverstöße nachweisen ließen.

Die Verletzung von Menschenrechten in der DDR, insbesondere die mangelnden Möglichkeiten zur Ausreise, wurde zwischen 1981 und 1983 mehrmals in der Menschenrechtskommission kontrovers diskutiert und die DDR während dieser Zeit unter ver-

Verstärkt brachte die DDR eigene Resolutionsentwürfe zum Thema Abrüstung in die UN-Generalversammlung ein.

Die Verletzung von Menschenrechten in der DDR, insbesondere die mangelnden Möglichkeiten zur Ausreise, wurde mehrmals in der Menschenrechtskommission kontrovers diskutiert.

¹⁴ Vgl. Neugebauer, Zur Mitgliedschaft der DDR, a.a.O. (Anm. 7), S. 77; Bruns, Vom Nebeneinander zum Miteinander?, a.a.O. (Anm. 2), S. 145–146.

¹⁵ Zum Thema DDR und Menschenrechte in den VN vgl. Knut Ipsen, Die Selbstdarstellung der DDR vor internationalen Menschenrechtsorganisationen, in: Deutscher Bundestag (Hrsg.), Materialien der Enquete-Kommission ›Aufarbeitung von Geschichte und Folgen der SED-Diktatur in Deutschland‹, Bd. 4, Baden-Baden 1995, S. 547–584, hier S. 552–555.

¹⁶ Vgl. Anja Mihr, Amnesty International in der DDR. Der Einsatz für Menschenrechte im Visier der Stasi. Berlin 2002, S. 139–159; Ipsen, Die Selbstdarstellung der DDR, a.a.O. (Anm. 15), S. 555–578.

Die DDR reagierte generell reserviert auf den Moskauer Reformkurs.

schärfte Beobachtung gestellt.¹⁷ Zwar wurde das Beobachtungsverfahren 1983 eingestellt, dennoch war das Spannungsverhältnis zwischen den von Ost-Berlin international getroffenen Zusagen und der innenpolitischen Realität beim Menschenrechtsschutz deutlich zutage getreten.

Dies unterstreicht, dass die Zugeständnisse, welche die DDR im Bereich Menschenrechte in den UN machte, eine hohe Wirkung entfalteten. Zwar konnte sie nicht in dem Sinne zur innenpolitischen Umsetzung gezwungen werden, dass die Verpflichtungen einklagbar waren. Ihre Bedeutung lag jedoch darin, dass sie sowohl außen- als auch innenpolitisch als ständige Berufungsgrundlage im Raum standen. Die offensichtlichen Defizite in diesem Bereich kosteten Ost-Berlin erhebliches Prestige und liefen dem Ziel entgegen, durch ihre UN-Politik außen- und innenpolitische Legitimität zu erzeugen.

Neues Denken – neues Handeln?

Die UN-Politik in den achtziger Jahren

Als Folge der sich ändernden internationalen Verhältnisse ließ sich ab Mitte der achtziger Jahre eine moderate Kursänderung auf einigen Gebieten der ostdeutschen UN-Politik beobachten. Hintergrund war das von KPdSU-Chef Michail Gorbatschow in der Sowjetunion eingeleitete Reformprogramm (»Glasnost« und »Perestroika«), das zu einem »neuen Denken« in der deren Außenpolitik führte. Die daraus folgende konzeptionelle Neuorientierung der Moskauer UN-Politik sah in der Weltorganisation verstärkt ein Instrument zur internationalen Friedenssicherung.

Die DDR reagierte generell reserviert auf den Moskauer Reformkurs. Dennoch deutete sich sprachlich ab Mitte der achtziger Jahre auch in der DDR-Führung ein gewandeltes Rollenverständnis in Bezug auf die UN an. Während Ost-Berlin früher stets betont hatte, die Systemauseinandersetzung im Rahmen der »friedlichen Koexistenz« als Kernaufgabe ihres UN-Engagements zu betrachten, erklärte DDR-Diplomat Peter Dietze im Oktober 1987 zur Ausrichtung der ostdeutschen UN-Politik: »Die Vereinten Nationen als Zentrum des Dialogs zu stärken, zu einem Zentrum abgestimmter Zusammenarbeit und einem effektiven Verhandlungsforum zu machen – darin sehen wir unsere Aufgabe.«¹⁸

Parallel zu diesem generellen sprachlichen Wandel revidierte die DDR auch einige ihrer bisher in den UN vertretenen Positionen zu bestimmten Sachthemen – so etwa zu UN-Friedenseinsätzen. In den Jahren 1989 und 1990 beteiligte sich die DDR zum ersten Mal an einem Friedenseinsatz, als sie 25 Wahlbeobachter und 30 Polizisten im Rahmen der UNTAG-Mission nach Namibia entsandte, die dort den Unabhängigkeitsprozess begleiteten. Diese Beteili-

gung war nicht als einmalige Angelegenheit geplant, sondern war ein tatsächlicher Paradigmenwechsel. So gab es Pläne für eine mögliche Ausweitung der Beteiligung an Friedenseinsätzen, die auch von den UN mandatierte militärische Einsätze betrafen.¹⁹

Ein anderes Feld, auf dem sich ein Politikwandel zeigte, war das der selektiven Beteiligung Ost-Berlins in den Sonderorganisationen. Als die UdSSR im Zuge ihrer Neuorientierung in der UN-Politik begann, auch ihre bisher ablehnende Haltung gegenüber Internationalem Gerichtshof, FAO, Weltbank und IWF zu verändern, stieg der Anpassungsdruck auf die DDR. Eine tatsächliche Änderung in ihrer Politik der selektiven Mitgliedschaft trat jedoch erst spät ein. So wurde die Aufnahme in die ICAO im Mai 1990 unter der Regierung von Lothar de Maizière beschlossen. Zu einer Änderung in der Linie gegenüber Weltbank und IWF war es bereits ab Ende 1989 unter der Regierung von Hans Modrow gekommen, als die DDR nach Mitteln und Wegen suchte, ihr Überleben im Vereinigungsprozess finanziell zu sichern. Zum Beitritt zu den beiden Organisationen kam es jedoch trotz positiver Verhandlungen nicht mehr, da die ostdeutsche UN-Mitgliedschaft mit der deutschen Einheit am 3. Oktober 1990 endete.

Fazit

Die Aufnahme in die Vereinten Nationen hatte für die DDR einen hohen Stellenwert, da sie den internationalen Durchbruch bedeutete. Die Ausweitung des Handlungsspielraums änderte jedoch nichts an den Bestimmungsfaktoren, die nach wie vor für ihre Außenpolitik und somit ab 1973 auch für ihre UN-Politik galten. Dennoch waren die UN für die DDR ein wichtiges Feld ihrer Außenpolitik, das sie als Bühne nutzen konnte. Dies lag nicht zuletzt an dem hohen Grad der Mehrheitsfähigkeit ihrer UN-Politik. Im Mittelpunkt ihres Engagements standen dabei die Themen Abrüstung und internationale Sicherheit.

Das Beispiel der Menschenrechtspolitik verdeutlicht, dass der UN-Beitritt für die DDR ein zweischneidiges Schwert war. Der Preis, den Ost-Berlin für die Aufnahme in die UN zahlen musste, war, dass von nun an auch ihre Innenpolitik regelmäßig im kritischen Blick der Weltöffentlichkeit stand. Dies lief dem Kernziel, Legitimität sowohl nach außen als auch nach innen zu schaffen, zuwider.

¹⁷ Vgl. dazu u.a. »Ne condamner aucun pays ni aucune violation«, *Le Courrier*, 3.3.1981, S. 1.

¹⁸ Zitiert nach Bruns, *Vom Nebeneinander zum Miteinander?*, a.a.O. (Anm. 2), S. 144.

¹⁹ Vgl. Daniel Lange, *Auf deutsch-deutscher UN-Patrouille. Die polizeiliche Beobachtereinheit der DDR in Namibia (1989/90)*, *Schkeuditz* 2011, S. 62–67. Siehe auch den Beitrag von Daniel Lange in diesem Heft, S. 269–273.

Es gab Pläne für eine mögliche Ausweitung der Beteiligung an Friedenseinsätzen, die auch von den UN mandatierte militärische Einsätze betrafen.

Deutsch-deutscher Dienst in Namibia

Wie es zur einzigen Teilnahme beider deutscher Staaten an einer UN-Mission kam

Daniel Lange

Die erste und einzige Teilnahme der Deutschen Demokratischen Republik (DDR) an einer Mission der Vereinten Nationen erfolgte in den Jahren 1989/1990 in der UN-Mission in Namibia (UNTAG). Die DDR beteiligte sich mit 30 Polizeibeobachtern, die Bundesrepublik Deutschland mit 50 Beamten des Bundesgrenzschutzes. An einem Stützpunkt im Norden Namibias leisteten beide deutschen Kontingente noch vor dem Fall der Berliner Mauer in einer Einheit zusammen ihren Dienst. Der vorliegende Beitrag schildert Beweggründe und Ziele beider deutscher Staaten für ihren Einsatz in Namibia kurz vor der deutschen Wiedervereinigung 1989/1990.

Gemeinsame UN-Patrouille vor dem Mauerfall

Im Herbst 1989 richteten sich die Blicke der Weltöffentlichkeit auf das immer noch geteilte Deutschland. Dramatische Szenen von aus der DDR in die Prager Botschaft der Bundesrepublik Deutschland flüchtenden Deutschen und Massendemonstrationen gegen die SED (Sozialistische Einheitspartei Deutschlands) in der gesamten DDR zogen internationale Beobachter in ihren Bann. Doch nicht nur zwischen Dresden und Leipzig stand das Geschehen auf Messers Schneide. Weit entfernt im südwestafrikanischen Namibia fanden sich zwischen Windhuk, Swakopmund oder Lüderitzbucht über 1000 Journalisten aus aller Welt ein. Sie erlebten, wie die Unterstützungseinheit der Vereinten Nationen für die Übergangszeit (United Nations Transition Assistance Group – UNTAG) bereits ab April 1989 die 70 Jahre andauernde Besetzung Namibias durch Südafrika friedlich beenden und das Land zu demokratischen Wahlen, einer verfassungsgebenden Nationalversammlung und in die souveräne Unabhängigkeit begleiten sollte. Und sie erfuhren, wie im Norden Namibias ab Oktober 1989, noch vor dem Fall der Berliner Mauer, polizeiliche Vertreter aus beiden deutschen Staaten zusammen Teil dieser Blauhelm-Mission waren.

Erstmals verfügte eine UN-Mission neben ihren regulären militärischen Kräften über ein gleichwertiges ziviles Kontingent, zu dem eine eigene UN-Polizei (Civilian Police – CIVPOL) gehörte. Während in Berlin die Mauer fiel, erreichte die UNTAG zur Zeit der Wahlen in Namibia vom 7. bis 11. November 1989 mit knapp 8000 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern aus 109 Staaten ihren personellen Höchststand. Darunter befanden sich 1494 Polizeibeobachter,

4493 Militärkräfte sowie 2000 Zivilisten.¹ Beide deutsche Staaten entsandten dafür Polizeibeobachter, die politisch unbefangen und unbewaffnet die Durchführung des Wahlprozesses begleiten, vor allem aber das Vorgehen der bis zur Unabhängigkeit im Land verbleibenden polizeilichen und paramilitärischen Einheiten Südafrikas überwachen sollten. Wie war diese deutsch-deutsche Kooperation im südlichen Afrika noch im Herbst 1989 zustande gekommen?²

Diskurse in Bonn

Auf westdeutscher Seite war die Ausgangslage verzwickelt. Namibia war für die Bundesrepublik aufgrund der deutschen Kolonialherrschaft ein heißes Eisen. Die Gräueltaten des Herero-Krieges (1904–1908) wogen schwer und sind bis heute immer wieder Gegenstand von Diskussionen im deutsch-namibischen Verhältnis. Erst im März 1989 hatte sich der Bundestag deshalb zur besonderen Verantwortung der Bundesrepublik Deutschland gegenüber Namibia und (an die deutschstämmigen Teile der Bevölkerung denkend) allen seinen Bürgerinnen und Bürgern ausgesprochen. Nun, im Herbst 1989, stand der Südwesten Afrikas im Bundestag erneut auf der Tagesordnung. Lange Jahre hatten sich diplomatische Vertreter der Bundesrepublik (Hans-Dietrich Genscher, Hans-Joachim Vergau) zusammen mit Kanada, Großbritannien, Frankreich und den USA in zähen Verhandlungen mit Südafrika intensiv für die Umsetzung der Resolution 435 des UN-Sicherheitsrats vom 29. September 1978 eingesetzt, die den Einsatz der UNTAG in Namibia festlegte.³ Doch die Bundesrepublik war Ende der achtziger Jahre größter Handelspartner Südafrikas und hatte ein distanzierendes Verhältnis zur Namibia repräsentierenden, sich aber kommunistisch gebenden Südwestafrikanischen Volksorganisation (SWAPO). Weite Teile der Bon-



Daniel Lange, M.A., geb. 1980, war für seine Abschlussarbeit über den namibischen Unabhängigkeitsprozess mehrere Monate in Namibia. Derzeit promoviert er an der Universität Potsdam zu den sportpolitischen Beziehungen der DDR nach Afrika.

¹ The Blue Helmets: A Review of United Nations Peacekeeping Forces, 3. Ed., United Nations, New York 1996, S. 210. Die 4493 UNTAG-Soldaten wurden durch drei Bataillone aus Finnland, Malaysia und Kenia gestellt. Jugoslawien, Venezuela, Bangladesch und Togo hielten weitere Streitkräfte auf Abruf bereit.

² Ausführlicher zu dem Thema: Daniel Lange, Auf deutsch-deutscher UN-Patrouille: Die polizeiliche Beobachtereinheit der DDR in Namibia (1989/90), Schkeuditz 2011.

³ Der Text der Resolution abgedruckt in: Vereinte Nationen, 4/1979, S. 147f., www.dgvn.de/fileadmin/user_upload/PUBLIKATIONEN/Zeitschrift_VN/VN_1979/300dpi_1979-04__groessenoptimiert_.pdf

Erstmals seit dem Zweiten Weltkrieg würde ein militärisch anmutender Einsatz deutscher Soldaten im Ausland erfolgen.

ner Parteienlandschaft verstanden die SWAPO als gleichberechtigt in den herbeizuführenden Wahlen, aber keineswegs als einzig legitime politische Kraft ihres Landes.

Innenpolitische Diskurse gaben der UNTAG-Frage für die Bundesrepublik zudem eine andere Richtung. Im April 1989 überschatteten schwere Auseinandersetzungen zwischen südafrikanischen Militärs und SWAPO-Guerillas mit mehreren hundert Todesopfern den Beginn der UNTAG-Mission. Martti Ahtisaari, der UN-Sonderbeauftragte und Leiter der UNTAG, beschloss deshalb die Erhöhung der zivilen Polizeikräfte in der Mission von anfänglich 500 auf schließlich 1494 Personen bis zum Herbst 1989. Dafür wurde auch die Unterstützung der Bundesrepublik Deutschland in Form von 50 Polizeibeobachtern angefordert. Sollte die Bundeswehr dieses Personal zur Verfügung stellen? Erstmals seit dem Zweiten Weltkrieg würde dann ein militärisch anmutender Einsatz deutscher Soldaten im Ausland erfolgen – ausgerechnet in einer früheren deutschen Kolonie.⁴ Die damit verbundene Symbolik ließ die politischen Gegensätze im Bundestag heftig aufeinanderprallen. Die folgende verfassungsrechtliche Debatte war von tiefgreifender Bedeutung für das spätere militärische internationale Engagement Deutschlands in den Vereinten Nationen und brachte innerhalb der Regierungskoalition aus CDU und FDP unterschiedliche Positionen zum Vorschein.

Schäuble stimmte dem Einsatz zu und bezeichnete ihn als »rein zivilen Auftrag« und als »Ausdruck der Normalität«.

Seit dem Jahr 1982 galt die Festlegung des Auswärtigen Amtes und des Bundessicherheitsrats, wonach ein militärischer Einsatz der Bundeswehr außerhalb der NATO als verfassungswidrig zu werten sei. Eine Entsendung von Soldaten, wie zeitgleich zur Namibia-Diskussion von den UN für ihre Hilfsmision in Nicaragua angefragt, kam für Außenminister Hans-Dietrich Genscher (FDP) demnach nicht in Frage. Er forderte eine Verfassungsänderung für derartige Situationen und sprach sich für die Entsendung des dem Bundesministerium des Innern unterstellten Bundesgrenzschutzes (BGS) nach Namibia für die ohne militärische Befugnisse ausgestattete CIVPOL aus. Innenminister Wolfgang Schäuble (CDU) befürchtete jedoch, der BGS würde künftig immer als Ersatz für die Bundeswehr im Ausland herhalten müssen, wofür dieser aber nicht zuständig sei. Für ihn war der Einsatz der Armee in einer UN-Mission durch das Grundgesetz abgesichert. Dies lehnten Bündnis 90/Die Grünen und Vertreter der SPD außenpolitisch und verfassungsrechtlich ab, wobei Bündnis 90/Die Grünen sich grundsätzlich gegen den Dienst des BGS in Namibia aussprachen. Nur weil die Bundesregierung am 30. August 1989 feststellte, der Namibia-Einsatz des BGS würde eine Ausnahme bilden, stimmte Schäuble dem zu und bezeichnete ihn als »rein zivilen Auftrag« und als »Ausdruck der Normalität« auf »freiwilliger Basis der BGS-Beamten«.⁵

Schlagabtausch im Bundestag

In einer hochemotionalen Bundestagsdebatte⁶ kritisierten Bündnis 90/Die Grünen am 15. September 1989 die Bundesregierung scharf. Sie warfen ihr »vorsätzliche Ausschaltung des Parlamentes« vor. Die Entsendung des BGS sei am Bundestag vorbei nur im Regierungskabinett beschlossen worden. Als der Bundestags-Innenausschuss das Thema am Tag zuvor beraten sollte, verabschiedete Schäuble just die BGS-Einheit nach Namibia. Der FDP-Abgeordnete Ulrich Irmer verwies darauf, dass die Entsendung des BGS »nichts, aber auch gar nichts mit der Frage zu tun hat, ob sich etwa in Zukunft Kontingente der Bundeswehr an Einsätzen der UNO-Friedentruppen beteiligen sollen«. Er bezichtigte Bündnis 90/Die Grünen der »ekelerregenden Heuchelei« ob ihrer Kritik an der Situation in Namibia auf der einen und der gleichermaßen von ihnen angeprangerten, nun eingeleiteten Unterstützung der Bundesrepublik für die UNTAG⁷ auf der anderen Seite. Der Grünen-Abgeordnete Manfred Such kritisierte CDU und FDP bezüglich der von ihm befürchteten künftigen militärischen Einsätze der Bundesrepublik. »Wenn Sie von Polizeistreitkräften sprechen, wird daran deutlich, wofür es Ihnen geht: Ihr Kopf steckt schon so voll davon, dass Sie irgendwann endlich einen deutschen Beitrag zum Frieden in der Welt leisten wollen, und das wollen Sie dann mit Militär tun.« CDU-Mitglied Johannes Gerstner rief Such daraufhin zu: »Ihr Kopf steckt voller Bazillen!«

Der fraktionslose Abgeordnete Thomas Wüppesahl kritisierte nachdrücklich die Position der Bundesregierung, dass der Namibia-Einsatz legitim ist, wenn er juristisch vertretbar sei. »Das heißt, man hat eine strittige Situation, und wenn man das irgendwie rechtlich vertreten, also entsprechend hindrehen kann, dann ziehen wir das durch. Was ist das für ein Rechts- und Verfassungsverständnis! Das ist völlig irre.« Joachim Clemens (CDU) nahm die Aufforderung zum verbalen Schlagabtausch dankend an und rief Bündnis 90/Die Grünen zu: »Ich weiß sehr genau, dass Sie etwas gegen Uniformträger haben. Ich kann nur sagen, Sie wollen offensichtlich ein Chaos. Sie sind gegen law and order. Sie wollen den Nachwächterstaat ganz allgemein.« Auch Vertreter der SPD gingen mit der Regierung von CDU und FDP hart ins Gericht. So erhob Günter Verheugen ihr gegenüber den Vorwurf, die Entscheidung über den Namibia-Einsatz in »fahrlässiger und unverantwortlicher Weise« hinausgezögert zu haben, obwohl bereits seit Anfang Juni 1989 darüber diskutiert wurde. Zum Zeitpunkt der Diskussion befand sich das BGS-Kontingent bestehend aus 50 Mann der Grenzschutzkommandos Küste, Nord, Mitte, West und Süd bereits im Flugzeug der Bundesluftwaffe über Togo. Hätte der Bundestag die Reise des BGS missbilligt und dessen Rückkehr verfügt, wären die Fluggäste

auf alle Eventualitäten vorbereitet. Durch den Kapitän der Maschine wurden sie aktuell über den Verlauf der Debatte unterrichtet.

Deutsche Zukunftsängste in Windhuk

Zusätzlich emotionalisiert wurde die Kontroverse durch Namibias deutsche koloniale Vergangenheit. Die namibischen Medien, besonders die deutschsprachige Wochenzeitung ›Namibia Nachrichten‹⁸ und die älteste (seit 1916 bestehende) Tageszeitung Namibias, die ›Allgemeine Zeitung‹ (AZ), beobachteten aufmerksam den westdeutschen Prozess der Entscheidungsfindung. Anspielungen auf die einst in Deutsch-Südwestafrika stationierte kaiserliche Schutztruppe blieben nicht aus. So bezeichnete die AZ den BGS als deutsche »Schutztruppe« und bildete karikaturistisch einen auf einem Nashorn Richtung »Namibia ehem. Deutsch-Südwest Afrika« reitenden Polizisten ab mit dem Untertitel »Wir sind wieder da (...)«.⁹ Zukunftsängste der deutschstämmigen Namibier vor dem möglichen Verlust ihrer oft im Wirtschaftssektor oder Agrarwesen begründeten Existenz unter einer zu erwartenden Regierung der SWAPO kamen so zum Ausdruck. Nicht wenige von ihnen saßen für den Fall von befürchteten Enteignungen ihrer Farmen oder Firmen zumindest gedanklich bereits auf gepackten Koffern Richtung Bundesrepublik. In Windhuk kursierten Aufkleber mit dem Slogan ›Montag, Dienstag, UN-tag‹.

Wie sensibel die Entsendung des BGS nach Namibia wirklich war, sollte sich schneller zeigen, als der Bundesregierung lieb sein konnte. Wolfgang Schäuble hatte den BGS-Kontingenteleiter Detlef Buwitt darum gebeten, dafür zu sorgen, dass »da unten nichts anbrennt«.¹⁰ Bereits die Ankunft in Windhuk hatte es für den BGS am 15. September 1989 jedoch in sich. An der Bar des ›Safari Court Hotels‹ ließen es sich alkoholisierte deutschstämmige Namibier nicht nehmen, die Grenzschützer aus der Bundesrepublik mit deutschem Gruß und dem Deutschlandlied zu empfangen. Schlagartig wurde allen Beteiligten die Sensibilität ihres Einsatzes klar. Nicht nur einmal machten sich die extremistischen Teile der deutschen Gemeinde Namibias bemerkbar. Kurz nach dem Beginn der UNTAG hatten Unbekannte die Hakenkreuzfahne in Swakopmund am weithin sichtbaren Woermann-Turm aufgezogen, in Karibib hissten während der Wahlen im November 1989 Deutschstämmige die Reichskriegsflagge.

Ost-Berliner Interessenlage

Im Gegensatz dazu gestaltete sich der Blick aus Ost-Berlin auf die UNTAG-Frage ohne kontroverse Parlamentsdebatte in der Volkskammer. Als marxistisch-leninistische Kampfpartei verstand sich die SED in ihrer Afrika-Politik als antikolonial und antirassis-

tisch und pflegte im Rahmen ihrer antiimperialistischen Solidarität seit dem Jahr 1977 intensive Parteibeziehungen zur SWAPO. Derart positioniert fiel es ihr leicht, jegliche koloniale deutsche Vergangenheit in die Tradition der Bundesrepublik zu stellen und historisch unbelastet als deutscher Alternativstaat in Afrika aufzutreten. Die Finanzhilfe der DDR für die SWAPO belief sich im Jahr 1987 auf 8,9 Millionen Mark (Mio. M.), 1988 auf 10,4 Mio. M. und 1989 auf 16 Mio. M.¹¹ Nie zuvor erhielt eine politische Bewegung in Afrika DDR-Leistungen in diesem Ausmaß. Das zeigte sich auch im Sommer 1989 parallel zur UNTAG-Mission. Die DDR finanzierte und organisierte für die SWAPO die Ausbildung von Leibwächtern für deren Führungselite, die Produktion von Wahlkampfvideos, die Rückführung namibischer Flüchtlinge in ihre Heimat, die Betreuung von 200 namibischen Kindern in der DDR sowie die Aufnahme weiterer 50 Namibier für Sprachkurse und Praktika in der DDR. Allerdings war die Parteiebene nur ein Bezugspunkt für die DDR zum Unabhängigkeitsprozess Namibias.

Bereits in der intensivsten Zeit der Afrika-Politik der DDR Ende der siebziger Jahre erörterten die Afrika-Stäbe im Ministerium für Auswärtige Angelegenheiten (MfAA) die Beteiligung an der Umsetzung der Resolution 435. Dabei stand die DDR dieser anfangs kritisch gegenüber, weil sie für einen Prozess des Übergangs die südafrikanische Präsenz

Der DDR fiel es leicht, jegliche koloniale deutsche Vergangenheit in die Tradition der Bundesrepublik zu stellen und historisch unbelastet als deutscher Alternativstaat in Afrika aufzutreten.

⁴ Deutsch-Südwestafrika war von 1884 bis 1915 eine Kolonie des Deutschen Kaiserreichs.

⁵ Siehe zur Berichterstattung über die Debatte in: Frankfurter Allgemeine Zeitung: Schäuble: Polizeilicher Auftrag in Namibia, 15.9.1989; Bundesregierung verteidigt BGS-Einsatz, 16.9.1989; sowie in Süddeutscher Zeitung: 50 Grenzschutzbeamte heute nach Namibia, 14.9.1989; Schäuble schließt militärische UNO-Hilfe durch BGS aus, 15.9.1989.

⁶ Siehe für die in diesem Kapitel wiedergegebenen Zitate die Dokumentation der Debatte im Plenarprotokoll 11/159 des Deutschen Bundestages vom 15.9.1989, S. 12067–12081.

⁷ Die Bundesrepublik beteiligte sich mit einer diplomatischen Beobachtermission unter Leitung von Gerd Massmann ab März 1989 am namibischen Unabhängigkeitsprozess. Im November 1989 ergänzten 34 Wahlbeobachter dieses Engagement. Schließlich finanzierte die Bundesrepublik mit 3,8 Mio. DM 167 UN-Fahrzeuge und entsandte über den Deutschen Entwicklungsdienst 42 Mechaniker zur Wartung des UN-Fuhrparks nach Namibia. Der pflichtgemäße Finanzbeitrag der Bundesrepublik als UN-Mitglied an der UNTAG betrug 62,16 Mio. DM.

⁸ Die ›Namibia Nachrichten‹ wurden nach der Unabhängigkeit Namibias eingestellt.

⁹ Allgemeine Zeitung, »Wir sind wieder da ...«, 31.8.1989.

¹⁰ Interview des Autors mit Detlef Buwitt am 1.8.2009.

¹¹ Zahlen aus: Ulf Engel/Hans-Georg Schleicher, Die beiden deutschen Staaten in Afrika: zwischen Konkurrenz und Koexistenz 1949–1990, Hamburg 1998, S. 322.

Die Beteiligung an der UNTAG war die erste Teilnahme der DDR an einer UN-Mission überhaupt.

in Namibia beibehielt und keine sofortige Machtübergabe an die SWAPO beinhaltete. Erst ab dem Jahr 1982 sah man die Resolution 435 als durchzusetzenden Kompromiss an. Da man den Beginn der UNTAG für das Jahr 1979 und damit noch vor der Unabhängigkeit Simbabwe 1980 erwartete, trug Namibia im MfAA für das südliche Afrika den Charakter eines Pilotprojekts, auch wenn andere Länderbeziehungen (zur Sowjetunion oder der Bundesrepublik etwa) einen viel höheren Stellenwert hatten. Die Idee eines Pilotprojekts kam 1989/1990 erneut auf, denn die Beteiligung an der UNTAG war die erste Teilnahme der DDR an einer UN-Mission überhaupt. Für die DDR ging es darum, ihre personelle Präsenz im UN-Sekretariat zu erhöhen und zukünftig auf UN-Anfragen flexibel reagieren zu können. Das UNTAG-Engagement 1989/1990 löste deshalb Planungen des Ministeriums für Nationale Verteidigung zum Aufbau zweier UN-Kompanien aus, die bis zum Jahr 1991 nur für UN-Einsätze einsatzbereit sein sollten. Integriert worden wären diese in ein Luftsturmregiment der Nationalen Volksarmee bei Potsdam.

Dahinter verbarg sich die Überlegung, die Pflichtbeiträge der DDR für solche Missionen als Mitglied der UN teilweise zu refinanzieren. Parallel dazu wollte die DDR von einem unabhängigen Namibia unter Führung der SWAPO wirtschaftlich profitieren. Entsprechende Wirtschaftsanalysen zu Namibia waren der DDR ebenfalls seit Ende der siebziger Jahre bekannt. Im Jahr 1979 hatte das Zentralkomitee der SED nach der Verabschiedung von Resolution 435 ein Konzept zur politischen und wirtschaftlichen Zusammenarbeit mit einem unabhängigen Namibia verabschiedet (für Simbabwe gab es ein solches Konzept nicht). Im Dezember 1988 aktualisierte ein Entscheid des SED-Politbüros diese Pläne. Bereits im September 1988 beschloss das Sekretariat des SED-Zentralkomitees die generelle Beteiligung der DDR an der Umsetzung der Resolution, obwohl erst die internationalen Gespräche in Brazzaville (Republik Kongo) und New York im Dezember 1988 den Beginn der UNTAG für den 1. April 1989 festlegten. So verwundert es nicht, dass die DDR als erster aller Staaten des Warschauer Paktes im Oktober 1989 eine Wirtschaftsdelegation nach Namibia entsandte. Am weitesten gediehen die Planungen auf dem Gebiet der Fischereiwirtschaft, schließlich war die DDR seit 1976 am Fischfang vor Namibia beteiligt. Ein bilateraler Vertragsentwurf lag ab August 1989 unter-schriftsreif vor. Das Ministerium für Außenhandel hatte bereits im Februar 1989 verkündet, dass gegen den Handel mit namibischen Firmen keine Einwände bestünden, sofern daraus »keine Beziehungen zur Republik Südafrika abgeleitet werden können«. ²² Und damit war des Pudels Kern benannt, der das UNTAG-Engagement der DDR beinahe scheitern ließ.

UN-Sonderbeauftragter Martti Ahtisaari wollte beide deutsche Staaten in die UNTAG einbezogen wissen.

Einwände aus Pretoria

Lukrative Wirtschaftsbeziehungen mit Pretoria hatte die DDR im Jahr 1963 abgebrochen, weil die Apartheid-Politik Südafrikas nicht mit dem sozialistischen Selbstverständnis der SED in Einklang zu bringen war. Verbindungen an das Kap der Guten Hoffnung knüpfte die SED über den ANC (African National Congress) und die Kommunistische Partei Südafrikas. Die DDR betrachtete aber ihren Einsatz in Namibia 1989 nicht nur parteilich, UN-strategisch und wirtschaftlich, sondern ebenso regionalpolitisch – schließlich musste perspektivisch auch für Südafrika mit gesellschaftlichen Veränderungen gerechnet werden. So entsandte sie unter Leitung von Hans-Georg Schleicher eine diplomatische Beobachtermision für die UNTAG-Phase nach Windhuk, die spätere bilaterale Beziehungen zu einem unabhängigen Namibia und die Einrichtung einer Botschaft in Windhuk vorbereitete. Noch im März 1990 kamen diese diplomatischen Beziehungen und die Eröffnung der weltweit letzten Botschaft der DDR zustande. Die ablehnende Haltung Südafrikas zur DDR trat jedoch immer wieder zutage, auch wenn Schleicher erste Kontakte zu südafrikanischen Regierungskreisen ab Sommer 1989 anbahnen konnte. Die Einreise der diplomatischen Beobachtergruppe der DDR (und auch von DDR-Journalisten) nach Namibia im April 1989 verzögerte die südafrikanische Administration in Windhuk, und gegen die Beteiligung der DDR an der UNTAG mit Polizei- und Wahlbeobachtern intervenierten südafrikanische Vertreter bei den UN in New York massiv bis Ende August 1989.

Das widersprach dem Ansinnen des UN-Sonderbeauftragten Martti Ahtisaari, der stets um politische Balance in der UNTAG bemüht war. Somit wollte er beide deutsche Staaten – nicht zuletzt aufgrund der in Namibia wichtigen deutschen Sprache – in die UNTAG einbezogen wissen. Erst die hartnäckige persönliche Einflussnahme von UN-Generalsekretär Javier Pérez de Cuéllar in Gesprächen mit Südafrikas UN-Botschafter Jeremy Shearer und dem südafrikanischen Außenminister Roelof Frederik Botha beendete deren Blockadehaltung. Per Blitztelegramm aus New York erreichte die Nachricht das MfAA in Ost-Berlin. Außenminister Oskar Fischer unterrichtete unverzüglich Staatschef Erich Honecker, der sich im Sommer 1989 offiziell im Krankenstand befand. Die Entsendung von Polizei-beobachtern hatte er im Mai 1989 prinzipiell befürwortet, nun erteilte der Generalsekretär der SED Anfang September 1989 vom Krankenbett aus erneut seine Zustimmung. Auf dem Ost-Berliner Flughafen Schönefeld verabschiedete Bernhard Neugebauer, stellvertretender Außenminister der DDR, schließlich am 11. Oktober 1989 30 Polizei-beobachter der DDR nach Namibia, die aus den Ministerien für Nationale Verteidigung, für Staatssicherheit, dem MfAA und dem Ministerium

des Innern zusammengezogen und eilends in die Deutsche Volkspolizei aufgenommen worden waren. Sie ahnten nicht, dass ihre Heimat bei ihrer Rückkehr eine andere sein würde. Sieben Tage nach ihrer Abreise trat Erich Honecker als Generalsekretär der SED zurück.

Dienst unter extremen Bedingungen

In Namibia, wo Linksverkehr herrscht, hatten beide deutschen Kontingente zunächst eine Fahrprüfung zu absolvieren. Ende September 1989 waren bereits 13 Verkehrstote der UNTAG zu beklagen. Unebene Schotterpisten, umherlaufende Tiere in der Wildnis und vermintes Gelände an der Grenze zu Angola geboten höchste Vorsicht. Hinzu kamen extreme klimatische Bedingungen mit bis zu 40 Grad Celsius.

Instabile Strom- und Wasserversorgung, Wohnen auf engstem Raum, teilweise fehlende sanitäre Anlagen und eine eingeschränkte Versorgungslage beeinträchtigten das Leben und Arbeiten der Polizeibeobachter. Quartier fanden sie in Bungalows und Wohnwagen, in Schulen oder bei Farmern. Stationiert waren die 30 Personen der Polizeigruppe der DDR an sechs Stützpunkten, darunter in drei Orten, die im angolanischen Grenzgebiet lagen, wo bewaffnete Kämpfe zwischen SWAPO-Anhängern und südafrikanischen Milizen befürchtet werden mussten. Die BGS-Einheit mit 50 Personen verteilte sich ebenfalls im Norden Namibias auf acht Stützpunkte. In ihrer täglichen Arbeit hatten die deutschen UN-Vertreter die südafrikanische Polizei zu überwachen, Munition unschädlich zu machen, Wahlveranstaltungen zu beobachten, Einschüchterungen gegen die Bevölkerung zu melden und Patrouillenfahrten durchzuführen. Wichtig war der Umgang mit der örtlichen Bevölkerung, um der UNTAG Akzeptanz zu verschaffen, etwa in Gesprächen mit Oberhäuptern verschiedener Stammesgruppen oder durch Besuche bei Parteien, Schulen, Kirchen, Farmern oder Geschäftsleuten. Diese Arbeit konnte schnell gefährlich werden, weil die politischen Spannungen im Land immer wieder hervortraten. Extremisten griffen im August 1989 ein UNTAG-Büro mit Handgranaten an. Anhänger verfeindeter Parteien lieferten sich im September 1989 in Windhuk eine teils bewaffnete Straßenschlacht. Zwischen Mai und November 1989 wurden rund 200 Fälle von politischer Auseinandersetzung registriert, bei denen es vereinzelt Todesopfer gab, darunter der deutschstämmige SWAPO-Politiker Anton Lubowski.

Deutsche Einheit unter Kameldornbäumen

Unerwartet entschied die CIVPOL-Leitung, DDR-Vertreter nach Ombalantu zu verlegen, wo Teile des BGS bereits stationiert waren. Unter UN-Komman-

do griff die in der DDR für Angehörige der Deutschen Volkspolizei geltende Geheimhaltungsordnung, die den Kontakt zu Bürgern nichtsozialistischer Länder verbot, nicht mehr – es entwickelte sich ein gutes, kameradschaftliches Verhältnis zwischen den Vertretern aus DDR und Bundesrepublik, das auch die gemeinsame Freizeit einschloss und aus dem Freundschaften entstanden. Ombalantu war die einzige CIVPOL-Station, an der ost- und westdeutsche Polizeikräfte ihren Dienst in einer Einheit leisteten, zusammen mit Kollegen aus Kanada, Irland, Indien, Pakistan und Schweden. Aufmerksam auf die vorgezogene kleine deutsche Einheit in Namibia war die Allgemeine Zeitung geworden. Für sie war die deutsch-deutsche Kooperation »eine Einmaligkeit, die es weltweit nur in Owamboland gibt. (...) In Südwestafrika/Namibia geschieht, was in Deutschland keiner zu denken wagt, die UNO aber möglich macht (...)«. ¹³

Während der Wahlen in Namibia war in Berlin am 9. November 1989 die Mauer gefallen. Nachrichten darüber erreichten die Kontingente nicht immer ausreichend und rechtzeitig. Nicht überall bestand die Möglichkeit per Weltempfänger den südafrikanischen Rundfunk oder die Deutsche Welle zu verfolgen oder per Telefon oder Fernschreiber Informationen aus der Heimat zu erhalten. Aus der DDR erreichten das »Neue Deutschland« sowie die Nachrichtensendung »Aktuelle Kamera« Windhuk nur per Diplomatenpost und mit mehrwöchiger Verspätung. Zu zwei entlegenen BGS-Standorten gab es von Windhuk aus gar keine direkte Verbindung, so dass schriftliche Nachrichten aufwendig durch den Transport mit dem Auto ausgetauscht wurden.

Als sich Namibia im März 1990 seiner Unabhängigkeit näherte und das zwölfmonatige Mandat der UNTAG auslief, war auch die erste und einzige Zusammenarbeit von Bundesrepublik und DDR in einer UN-Mission beendet. Während der BGS am 6. April 1990 seine Heimreise antrat, beendeten die Polizeibeobachter der DDR ihre CIVPOL-Unterstützung bereits am 4. März 1990. Die Verhältnisse in ihrer Heimat hatten sich derart rasch geändert, dass die von ihnen in Namibia überwachten freien Wahlen nun am 18. März 1990 erstmals auch in der DDR durchgeführt wurden. Am 21. März 1990 fand die UNTAG-Mission der Vereinten Nationen mit der Unabhängigkeit Namibias ihren erfolgreichen Abschluss.

In ihrer täglichen Arbeit hatten die deutschen UN-Vertreter die südafrikanische Polizei zu überwachen, Munition unschädlich zu machen, Wahlveranstaltungen zu beobachten und Patrouillenfahrten durchzuführen.

Als sich Namibia im März 1990 seiner Unabhängigkeit näherte und das zwölfmonatige Mandat der UNTAG auslief, war auch die erste und einzige Zusammenarbeit von Bundesrepublik und DDR in einer UN-Mission beendet.

¹² Bundesarchiv (BArch)/DC 20/19930/36, Information Nr. 36/1989 der Abt. Information und Presse des MAH, Aufnahme von Handelsbeziehungen mit Firmen in Namibia, 20.2.1989.

¹³ Allgemeine Zeitung, Deutsch-deutsche Patrouille, VOPOs und BGS gemeinsam im Einsatz, 30.10.1989.

Aus dem Bereich der Vereinten Nationen

Politik und Sicherheit

Sicherheitsrat:

Tätigkeit 2012

- **Niedrigste Konsensrate seit 2004**
- **Fokus Kongo, Mali und Somalia**
- **Rat bei Syrien-Krise tief gespalten**

Martin Binder · Monika Heupel

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Martin Binder und Monika Heupel, Sicherheitsrat: Tätigkeit 2011, VN, 3/2012, S. 127ff., fort.)

Im Jahr 2012 lag der Schwerpunkt der Bemühungen des **Sicherheitsrats der Vereinten Nationen** zur Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit erneut auf Afrika. Neben konkreten Konflikten und Krisen beschäftigte sich der Rat weiterhin mit zahlreichen Querschnittsthemen.

Der Sicherheitsrat kam zu 184 öffentlichen Sitzungen zusammen und verabschiedete 53 Resolutionen sowie 29 Erklärungen des Präsidenten.

Neben den fünf ständigen Mitgliedern gehörten dem Rat im vergangenen Jahr die folgenden nichtständigen Mitglieder an: Aserbaidschan, Deutschland, Guatemala, Indien, Kolumbien, Marokko, Pakistan, Portugal, Südafrika und Togo.

Resolutionen und Erklärungen des Präsidenten

Vom Sicherheitsrat behandelte Konflikte und Krisen

Der Sicherheitsrat verabschiedete im Jahr 2012 Resolutionen und Erklärungen des Präsidenten zu Konflikten und Krisen in den folgenden Ländern: Afghanistan, Bosnien-Herzegowina, Burundi, Côte d'Ivoire, Guinea-Bissau, Haiti, Irak, Jemen, Kongo (Demokratische Republik), Kosovo, Libanon, Liberia, Libyen, Mali, Palästina, Ruanda, Sierra Leone, Somalia, Sudan, Südsudan, Syrien, Timor-Leste, Westsahara, Zentralafrikanische Republik und Zypern.

Drei Viertel der Resolutionen bezogen sich auf Konflikte und Krisen in Afrika (40 von 53). Besondere Aufmerksamkeit schenkte der Rat den Konflikten in der Demokratischen Republik Kongo, in Mali, Somalia und Syrien.

Mit Resolution 2076 reagierte der Sicherheitsrat auf die Bedrohung der Zivilbevölkerung in den östlichen Provinzen der **Demokratischen Republik Kongo** durch die »Bewegung des 23. März« (M23). Als die M23-Rebellen am 20. November gewaltsam in Goma, der Hauptstadt der Provinz Nord-Kivu, eindringen, verlangte der Sicherheitsrat in dieser Resolution den sofortigen Rückzug der Rebellen, die Auflösung der Bewegung und ein Ende der Unterstützung der M23 durch Dritte. Ferner erneuerte er das Waffenembargo und damit verbundene Sanktionen gegen Kongo. In einer weiteren Resolution (2078) stellte er Sanktionen in Aussicht, für jede Partei, die die M23-Rebellen unterstützt. Bereits im Juni hatte der Sicherheitsrat das Mandat der Stabilisierungsmission (MONUSCO) bis zum 30. Juni 2013 verlängert. In der gleichen Resolution unterstrich er, wie wichtig der Schutz von Zivilpersonen sei, und drängte die kongolesischen Behörden, den Sicherheitssektor zu reformieren (S/RES/2053).

Im Verlauf des Jahres 2012 befasste sich der Sicherheitsrat immer wieder mit dem Konflikt in **Mali**. Am 4. April verurteilte der Rat die Angriffe der Rebellen im Norden und drückte seine Sorge aus über Verbindungen aufständischer Gruppen zum internationalen Terrornetzwerk Al-Qaida, die sich verschlechternde humanitäre Lage in dem Land und die Gefährdung der malischen Weltkulturerbestätten (S/PRST/2012/9). Im Juli forderte das Gremium die Wiederherstellung der konstitutionellen Ordnung Malis und äußerte sich vorsichtig positiv gegenüber einer Anfrage der Wirtschaftsgemeinschaft der westafrikanischen Staaten (ECOWAS) und der Afrikanischen Union in Bezug auf die Autorisierung einer regionalen Stabilisierungsmission (S/RES/2056). In einer Resolution vom Oktober verlangte der Sicherheitsrat die Beendigung der massiven Menschenrechtsverletzungen durch alle

bewaffneten Gruppen und drohte den Rebellen mit Sanktionen, sollten diese ihre Verbindungen zum Al-Qaida-Netzwerk im islamischen Maghreb aufrechterhalten (S/RES/2071). Der Rat stellte im Fall entsprechender Empfehlungen des Generalsekretärs die Autorisierung einer Militärintervention in Aussicht. Der Generalsekretär betonte jedoch die Zuständigkeit der malischen Regierung und die Notwendigkeit einer Verhandlungslösung des Konflikts. Ein militärisches Eingreifen im Norden Malis wurde als letztes Mittel betrachtet. Als sich eine solche Verhandlungslösung nicht abzeichnete, verabschiedete der Sicherheitsrat im Dezember eine Resolution, welche eine Internationale Unterstützungsmission in Mali unter afrikanischer Führung (AFISMA) dazu autorisierte, »alle notwendigen Maßnahmen« zu ergreifen, um die malische Armee bei der Rückeroberung des Territoriums im Norden zu unterstützen (S/RES/2085).

Zu **Somalia** verabschiedete der Sicherheitsrat sechs Resolutionen mit den Zielen, den Staatsbildungsprozess zu unterstützen, gegen die Al-Shahaab-Miliz vorzugehen und das Problem der Piraterie in den Griff zu bekommen. Vor dem Hintergrund einer verbesserten Sicherheitslage aufgrund des Rückzugs der Al-Shahaab-Miliz aus Mogadischu im Jahr 2011 begrüßte der Sicherheitsrat im Februar den Umzug des UN-Sonderbeauftragten und des Politischen Büros (UNPOS) von Nairobi (Kenia), in dem es 17 Jahre residierte, in die somalische Hauptstadt. Er beschloss darüber hinaus eine Aufstockung der Mission der Afrikanischen Union in Somalia (AMISOM) um mehr als 5000 Personen auf maximal 17 731 Uniformierte (S/RES/2036). Aufgrund von Verzögerungen im Ablaufplan des Übergangsprozesses wurde das Mandat der Sanktionsüberwachungsgruppe im Juli verlängert (S/RES/2060). Im Oktober wurde ferner das Mandat der AMISOM verlängert – zunächst nur um 7 Tage (S/RES/2071), dann um weitere vier Monate (S/RES/2073). Der Übergangsprozess endete mit der Wahl eines neuen somalischen Staatspräsidenten, die vom Sicherheitsrat in Resolution 2067 begrüßt wur-

de. In der gleichen Resolution rief der Rat zur Bildung einer alle einschließenden, rechenschaftspflichtigen Regierung auf und legte Prioritäten fest für die Zeit nach dem Übergangsprozess. Mit Blick auf das Problem der Piraterie vor der Küste Somalias verlängerte der Sicherheitsrat im November die diesbezüglichen internationalen Maßnahmen um ein weiteres Jahr und forderte die neue somalische Regierung auf, Anti-Piraterie-Gesetze zu verabschieden (S/RES/2077).

Jenseits der Konflikte auf dem afrikanischen Kontinent, beschäftigte die seit dem Frühjahr 2011 fortdauernde schwere Krise in **Syrien** den Sicherheitsrat, die zu einer tiefen Spaltung seiner Mitglieder führte. In einer Erklärung des Präsidenten vom 21. März (S/PRST/2012/6) brachte der Sicherheitsrat seine volle Unterstützung der Bemühungen des Sondergesandten der Vereinten Nationen und der Arabischen Liga Kofi Annan zum Ausdruck, die Gewalt in Syrien zu beenden. Er rief die syrische Regierung auf, den in der Erklärung enthaltenen Sechs-Punkte-Plan Annans umzusetzen. Dieser sah unter anderem eine Waffenruhe vor.

Um die Einhaltung der Waffenruhe zu überwachen, autorisierte der Sicherheitsrat am 14. April in Resolution 2042 die Entsendung eines 30-köpfigen Vorausteams unbewaffneter Beobachter. Außerdem wurde von der syrischen Regierung verlangt, das Militär aus den Wohngebieten zurückzuziehen und keine schweren Waffen mehr einzusetzen. Da diese Waffenruhe nur unvollständig eingehalten wurde, verstärkte der Sicherheitsrat zehn Tage später das Vorausteam und mandatierte in Resolution 2043 zusätzlich eine 300 Personen starke Aufsichtsmission (UNSMIS), welche zunächst auf 90 Tage befristet war. Am 20. Juli wurde das Mandat der UNSMIS letztmalig um weitere 30 Tage verlängert (S/RES/2059). Die Bedingungen des Sicherheitsrats für eine abermalige Verlängerung waren, dass keine schweren Waffen mehr eingesetzt würden und die Gewalt derart zurückginge, damit die UNSMIS ihr Mandat ausüben könne. Da beide Bedingungen nicht gegeben waren, wurde die UNSMIS am 19. August eingestellt. Am 2. August trat Kofi Annan als Sondergesandter zurück und der ehemalige algerische Außenminister Lakhdar Brahimi übernahm zum 17. August dessen Posten.

Uneinigkeit bei formalen Abstimmungen

Wie in den vergangenen Jahren wurde die überwiegende Mehrheit der Entscheidungen des Sicherheitsrats im Konsens getroffen. Allerdings gab es bei vier Resolutionen Enthaltungen, und zwei Resolutionsentwürfe wurden durch das Einlegen eines Vetos durch ständige Mitglieder abgelehnt. Anteilig an allen Entscheidungen des Sicherheitsrats betrachtet, ergibt sich damit die niedrigste Konsensrate im Sicherheitsrat seit dem Jahr 2004.

Vetos

Insbesondere die Enthaltungen von Russland und China zu Resolutionsentwürfen in Reaktion auf den Konflikt in **Syrien** führten zu tiefen Gräben zwischen den Mitgliedern des Rates. Russland und China legten im Februar ein Veto ein gegen einen von Marokko eingebrachten Resolutionsentwurf (S/2012/77), der alle Konfliktparteien in Syrien zu einem Ende der Gewalt aufrief und von der syrischen Regierung verlangte, den Friedensplan der Arabischen Liga vom 22. Januar umzusetzen. Dieser Plan sah vor, dass die syrische Regierung den Einsatz von Gewalt beendet, alle politischen Gefangenen freilässt, die Armee aus den Wohngebieten zurückzieht und Demonstrationsfreiheit gewährt. Russland begründete sein Veto damit, dass der Resolutionstext eine unausgewogene Botschaft an Syrien sende und keine Vorschläge enthalte, wie Angriffe bewaffneter Gruppen sowie deren Verbindungen zu Extremisten beendet werden könnten. Russland kritisierte ferner, dass die Befürwortung eines Regimewechsels in Syrien durch einflussreiche Mitglieder der internationalen Gemeinschaft eine friedliche Lösung des Konflikts untergrabe. Als Begründung für sein Veto betonte China, dass eine Lösung des Konflikts die Souveränität, Unabhängigkeit und territoriale Integrität Syriens achten müsse, und kritisierte, dass die im Resolutionstext vorgesehene übermäßige Betonung des Ausübens von Druck auf die syrische Regierung die Lösung des Konflikts erschwere.

Am 19. Juli legten wiederum Russland und China ein Veto gegen einen von Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Portugal und den USA eingebrachten Resolutionsentwurf zu Syrien ein

(S/2012/538). Dieser sah eine Verlängerung der UNSMIS um 45 Tage vor, sowie die Androhung von Sanktionen gemäß Kapitel VII UN-Charta, sollte die syrische Regierung die Armee nicht innerhalb von zehn Tagen nach Verabschiedung der Resolution aus den Bevölkerungszentren abgezogen und den Einsatz schwerer Waffen beendet haben. Russland begründete sein Veto damit, dass eine Resolution nach Kapitel VII einer militärischen Intervention Tür und Tor öffnen würde, dass der Resolutionsentwurf einseitig sei, da er allein der Regierungsseite Sanktionen angedroht habe, und dass die Befürworter des Entwurfs eigene geopolitische Zielsetzungen verfolgten. China bemängelte ebenfalls die Einseitigkeit des Entwurfs, der nur die Regierungsseite unter Druck setze und damit eine politische Lösung des Konflikts erschwere.

Enthaltungen

Vier Resolutionen wurden mit Enthaltungen verabschiedet. Bei der Abstimmung zu Resolution 2058 am 19. Juli, in der das Mandat der Friedenstruppe der Vereinten Nationen in **Zypern** (UNFICYP) bis 31. Januar 2013 verlängert wurde, enthielten sich Aserbaidschan und Pakistan ihrer Stimme. Die UNFICYP ist im Jahr 1964 eingerichtet worden und soll ein Aufflammen des Konflikts zwischen der griechisch-zyprischen und der türkisch-zyprischen Volksgruppe verhindern. Aserbaidschan kritisierte, dass die Vermittlungsmission des UN-Generalsekretärs durch den Resolutionstext unzureichend unterstützt würde. Pakistan bedauerte, dass die Resolution auf intransparente Weise zustande gekommen und die Sichtweise des UN-Generalsekretärs nicht in den Text eingeflossen sei.

Wiederum Aserbaidschan enthielt sich bei der Abstimmung zu Resolution 2063, welche das Mandat für den Hybriden Einsatz der Afrikanischen Union und der Vereinten Nationen in **Darfur** (UNAMID) um ein weiteres Jahr verlängerte (bis 31. Juli 2013). Aserbaidschan begründete die Enthaltung mit dem Verweis, der Text spiegele die aktuelle Lage in der Region nicht angemessen wider und kritisierte erneut, dass die Resolution nicht auf offenem und transparentem Wege zustande gekommen sei.

Die Resolution 2068 wurde ebenfalls nicht einstimmig verabschiedet. Darin

brachte der Sicherheitsrat seine Bereitschaft zum Ausdruck, Akteure, die die Rechte von **Kindern in bewaffneten Konflikten** verletzen, mit gezielten Sanktionen zu belegen. Vier Mitgliedstaaten enthielten sich der Stimme: Aserbaidschan, China, Pakistan und Russland. China begründete seine Enthaltung mit dem Verweis auf die nationale Souveränität und die Bedeutung nationaler Präventionsmaßnahmen. Sanktionen zu verhängen, dürfe kein prioritärer Ansatz beim Schutz von Kindern in Konflikten sein. Nach Ansicht Aserbaidschans sei im Resolutionstext nicht ausreichend zur Sprache gekommen, wie verhindert werden könne, dass bei der Sanktionierung von Kinderrechtsverletzungen selektiv vorgegangen werde. Wie China betonte auch Russland, dass der Schutz von Kindern die Aufgabe der nationalen Regierung sei. Die Verhandlungen über internationale Instrumente müsse den Meinungen aller Mitglieder Rechnung tragen. Pakistan äußerte die gleichen Bedenken wie Russland.

Schließlich kam es zu einer Enthaltung bei der Verabschiedung von Resolution 2081, welche die Amtszeit der Richter des **Internationalen Strafgerichtshofs für das ehemalige Jugoslawien** verlängerte. Russland begründete seine Enthaltung mit dem Verweis, die Arbeit des Gerichtshofs sei unzulänglich, und es herrsche dringender Reformbedarf.

Thematische Arbeit

Wie in den Vorjahren verabschiedete der Sicherheitsrat neben Resolutionen und Erklärungen des Präsidenten zu konkreten Krisen und Konflikten auch thematische Resolutionen. Diese Themen waren: Nichtverbreitung von Massenvernichtungswaffen, Internationale Gerichtsbarkeit, Friedenssicherungsmissionen und Konfliktnachsorge, der Schutz von Zivilpersonen in bewaffneten Konflikten, Kinder und bewaffnete Konflikte, Frauen und Frieden und Sicherheit, Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE), Terrorismusbekämpfung sowie die entsprechenden Ausschüsse des Sicherheitsrats. Keines dieser Themen stellte eine Neuerung im Vergleich zu den Vorjahren dar.

Länderbesuche

Im Jahr 2012 unternahm der Sicherheitsrat drei Länderbesuche. Im Februar reis-

ten Mitglieder des Rates nach **Haiti**. Ziel war, sich ein Bild von den Wiederaufbau-bemühungen nach dem Erdbeben zu machen, die Arbeit der Stabilisierungsmision der Vereinten Nationen in Haiti (MINUSTAH) zu begutachten und die Sicherheitslage und den Grad der Festigung der Demokratie im Land zu untersuchen. Im Mai unternahm der Sicherheitsrat eine kombinierte Länderreise nach **Liberia, Côte d'Ivoire und Sierra Leone**. Schwerpunkte der Reise waren die Zukunft der zwei UN-Friedensmissionen beziehungsweise der einen politischen Mission, Fragen der Sicherheit in Westafrika und Flüchtlingsfragen. Der Besuch in **Timor-Leste** im November diente vor allem dazu, die fortgesetzte Unterstützung durch den Rat auch nach Abzug der Integrierten Mission der Vereinten Nationen in Timor-Leste (UNMIT) zu untermauern.

Sozialfragen und Menschenrechte

Rechte des Kindes:

59. bis 61. Tagung 2012

- Großer Bearbeitungsrückstand
- Diskussion zu Kinderrechten und Migration

Stefanie Lux

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Stefanie Lux über die 56. bis 58. Tagung 2011, VN, 6/2012, S. 274f., fort.)

Der **Ausschuss für die Rechte des Kindes (CRC)** hat allen Grund, stolz zu sein: Das **Übereinkommen über die Rechte des Kindes** (kurz: **Kinderrechtskonvention**) aus dem Jahr 1989 ist mit 191 Staaten das mit Abstand am meisten ratifizierte Menschenrechtsabkommen, nur die USA und Somalia fehlen unter den Vertragsstaaten. Seinen beiden Fakultativprotokollen sind inzwischen auch jeweils mehr als drei Viertel der Staatengemeinschaft beigetreten. Bis Ende 2012 hatten 150 Staaten das Protokoll betreffend die Beteiligung von Kindern in bewaffneten Konflikten (OPAC) ratifiziert, und 162 das

Protokoll betreffend Kinderhandel, Kinderprostitution und Kinderpornografie (OPSC). Seit dem Jahr 2011 verfügt das Übereinkommen über ein Individualbeschwerdeverfahren. Das entsprechende Protokoll hatten zwar Ende 2012 nur Thailand und Gabun ratifiziert, doch die Ausschussmitglieder äußerten sich zuversichtlich, dass schon im Jahr 2013 die erforderlichen zehn Ratifikationen für sein Inkrafttreten vorliegen würden.

Auf seinen drei Tagungen im Jahr 2012 (59. Tagung: 16.1.–3.2., 60. Tagung: 25.5.–11.6. und 61. Tagung: 17.9.–5.10.) prüfte der Ausschuss insgesamt 33 Berichte, 19 zum Übereinkommen, sechs zum OPAC und acht zum OPSC. Der Bearbeitungsrückstand lag Ende 2012 bei 107 Berichten und in etwa drei bis vier Jahren Wartezeit zwischen Einreichen und Prüfung eines Berichts.

Eine Allgemeine Bemerkung wurde im Jahr 2012 nicht verabschiedet, zudem beschloss der Ausschuss, vorerst keine neuen Themen aufzunehmen. Es fand jedoch ein **Tag der Allgemeinen Diskussion** zum Thema »Die Rechte des Kindes im Kontext internationaler Migration« statt. In seinen Empfehlungen forderte der CRC die Vertragsstaaten auf, sicherzustellen, dass die Rechte des Übereinkommens jederzeit vollständig gewährleistet sind, unabhängig vom Aufenthaltsstatus des Kindes oder seiner Eltern. In erster Linie zuständig für Kinder sollten zu jeder Zeit die für Kinderschutz zuständigen Ämter sein, nicht die Einwanderungsbehörden. Bei Entscheidungen, die Inhaftnahme, Rückkehr oder Abschiebung von Kindern oder ihren Eltern betreffen, sollte stets das Kindeswohl im Vordergrund stehen. Kinder, auch wenn von ihren Eltern oder gesetzlichem Vormund begleitet, sollten dabei immer als eigenständige Rechteinhaber behandelt und einzeln angehört werden. Kinder sollten nie kriminalisiert oder für ihren Aufenthaltsstatus oder den ihrer Eltern bestraft werden. Eine Inhaftnahme eines Kindes wegen des Status seiner Eltern sei dabei immer ein Verstoß gegen die Kinderrechte und im Widerspruch zum Kindeswohl. Generell sollten Staaten jedoch sicherstellen, dass Kinder nicht von ihren Eltern getrennt werden, Familienzusammenführungen sollten begünstigt werden und Eltern nicht in Haft genommen oder abgeschoben werden, wenn ihre Kinder die Staatsbürgerschaft des

brachte der Sicherheitsrat seine Bereitschaft zum Ausdruck, Akteure, die die Rechte von **Kindern in bewaffneten Konflikten** verletzen, mit gezielten Sanktionen zu belegen. Vier Mitgliedstaaten enthielten sich der Stimme: Aserbaidschan, China, Pakistan und Russland. China begründete seine Enthaltung mit dem Verweis auf die nationale Souveränität und die Bedeutung nationaler Präventionsmaßnahmen. Sanktionen zu verhängen, dürfe kein prioritärer Ansatz beim Schutz von Kindern in Konflikten sein. Nach Ansicht Aserbaidschans sei im Resolutionstext nicht ausreichend zur Sprache gekommen, wie verhindert werden könne, dass bei der Sanktionierung von Kinderrechtsverletzungen selektiv vorgegangen werde. Wie China betonte auch Russland, dass der Schutz von Kindern die Aufgabe der nationalen Regierung sei. Die Verhandlungen über internationale Instrumente müsse den Meinungen aller Mitglieder Rechnung tragen. Pakistan äußerte die gleichen Bedenken wie Russland.

Schließlich kam es zu einer Enthaltung bei der Verabschiedung von Resolution 2081, welche die Amtszeit der Richter des **Internationalen Strafgerichtshofs für das ehemalige Jugoslawien** verlängerte. Russland begründete seine Enthaltung mit dem Verweis, die Arbeit des Gerichtshofs sei unzulänglich, und es herrsche dringender Reformbedarf.

Thematische Arbeit

Wie in den Vorjahren verabschiedete der Sicherheitsrat neben Resolutionen und Erklärungen des Präsidenten zu konkreten Krisen und Konflikten auch thematische Resolutionen. Diese Themen waren: Nichtverbreitung von Massenvernichtungswaffen, Internationale Gerichtsbarkeit, Friedenssicherungsmissionen und Konfliktnachsorge, der Schutz von Zivilpersonen in bewaffneten Konflikten, Kinder und bewaffnete Konflikte, Frauen und Frieden und Sicherheit, Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE), Terrorismusbekämpfung sowie die entsprechenden Ausschüsse des Sicherheitsrats. Keines dieser Themen stellte eine Neuerung im Vergleich zu den Vorjahren dar.

Länderbesuche

Im Jahr 2012 unternahm der Sicherheitsrat drei Länderbesuche. Im Februar reis-

ten Mitglieder des Rates nach **Haiti**. Ziel war, sich ein Bild von den Wiederaufbau-bemühungen nach dem Erdbeben zu machen, die Arbeit der Stabilisierungsmision der Vereinten Nationen in Haiti (MINUSTAH) zu begutachten und die Sicherheitslage und den Grad der Festigung der Demokratie im Land zu untersuchen. Im Mai unternahm der Sicherheitsrat eine kombinierte Länderreise nach **Liberia, Côte d'Ivoire und Sierra Leone**. Schwerpunkte der Reise waren die Zukunft der zwei UN-Friedensmissionen beziehungsweise der einen politischen Mission, Fragen der Sicherheit in Westafrika und Flüchtlingsfragen. Der Besuch in **Timor-Leste** im November diente vor allem dazu, die fortgesetzte Unterstützung durch den Rat auch nach Abzug der Integrierten Mission der Vereinten Nationen in Timor-Leste (UNMIT) zu untermauern.

Sozialfragen und Menschenrechte

Rechte des Kindes:

59. bis 61. Tagung 2012

- Großer Bearbeitungsrückstand
- Diskussion zu Kinderrechten und Migration

Stefanie Lux

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Stefanie Lux über die 56. bis 58. Tagung 2011, VN, 6/2012, S. 274f., fort.)

Der **Ausschuss für die Rechte des Kindes (CRC)** hat allen Grund, stolz zu sein: Das **Übereinkommen über die Rechte des Kindes** (kurz: **Kinderrechtskonvention**) aus dem Jahr 1989 ist mit 191 Staaten das mit Abstand am meisten ratifizierte Menschenrechtsabkommen, nur die USA und Somalia fehlen unter den Vertragsstaaten. Seinen beiden Fakultativprotokollen sind inzwischen auch jeweils mehr als drei Viertel der Staatengemeinschaft beigetreten. Bis Ende 2012 hatten 150 Staaten das Protokoll betreffend die Beteiligung von Kindern in bewaffneten Konflikten (OPAC) ratifiziert, und 162 das

Protokoll betreffend Kinderhandel, Kinderprostitution und Kinderpornografie (OPSC). Seit dem Jahr 2011 verfügt das Übereinkommen über ein Individualbeschwerdeverfahren. Das entsprechende Protokoll hatten zwar Ende 2012 nur Thailand und Gabun ratifiziert, doch die Ausschussmitglieder äußerten sich zuversichtlich, dass schon im Jahr 2013 die erforderlichen zehn Ratifikationen für sein Inkrafttreten vorliegen würden.

Auf seinen drei Tagungen im Jahr 2012 (59. Tagung: 16.1.–3.2., 60. Tagung: 25.5.–11.6. und 61. Tagung: 17.9.–5.10.) prüfte der Ausschuss insgesamt 33 Berichte, 19 zum Übereinkommen, sechs zum OPAC und acht zum OPSC. Der Bearbeitungsrückstand lag Ende 2012 bei 107 Berichten und in etwa drei bis vier Jahren Wartezeit zwischen Einreichen und Prüfung eines Berichts.

Eine Allgemeine Bemerkung wurde im Jahr 2012 nicht verabschiedet, zudem beschloss der Ausschuss, vorerst keine neuen Themen aufzunehmen. Es fand jedoch ein **Tag der Allgemeinen Diskussion** zum Thema »Die Rechte des Kindes im Kontext internationaler Migration« statt. In seinen Empfehlungen forderte der CRC die Vertragsstaaten auf, sicherzustellen, dass die Rechte des Übereinkommens jederzeit vollständig gewährleistet sind, unabhängig vom Aufenthaltsstatus des Kindes oder seiner Eltern. In erster Linie zuständig für Kinder sollten zu jeder Zeit die für Kinderschutz zuständigen Ämter sein, nicht die Einwanderungsbehörden. Bei Entscheidungen, die Inhaftnahme, Rückkehr oder Abschiebung von Kindern oder ihren Eltern betreffen, sollte stets das Kindeswohl im Vordergrund stehen. Kinder, auch wenn von ihren Eltern oder gesetzlichem Vormund begleitet, sollten dabei immer als eigenständige Rechteinhaber behandelt und einzeln angehört werden. Kinder sollten nie kriminalisiert oder für ihren Aufenthaltsstatus oder den ihrer Eltern bestraft werden. Eine Inhaftnahme eines Kindes wegen des Status seiner Eltern sei dabei immer ein Verstoß gegen die Kinderrechte und im Widerspruch zum Kindeswohl. Generell sollten Staaten jedoch sicherstellen, dass Kinder nicht von ihren Eltern getrennt werden, Familienzusammenführungen sollten begünstigt werden und Eltern nicht in Haft genommen oder abgeschoben werden, wenn ihre Kinder die Staatsbürgerschaft des

Empfangslandes besitzen. Kinder mit Migrantenstatus sollten den einheimischen Kindern im Zugang zu sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen Rechten gleichgestellt sein.

59. Tagung

Auf der Frühjahrstagung prüfte der Ausschuss die Berichte aus Aserbaidschan, den Cook Inseln, Madagaskar, Myanmar, Thailand und Togo. Zudem behandelte er die Berichte Aserbaidschans, Thailands und Togos zum OPSC, sowie die von Aserbaidschan, der Demokratischen Republik Kongo und Thailand zum OPAC.

Positiv bewerteten die Sachverständigen die Anhebung des Mindestheiratsalters auf 18 Jahre in **Aserbaidschan**, die Verabschiedung eines Gesetzes gegen häusliche Gewalt und eines Gesetzes über den kostenlosen Zugang von benachteiligten Kindern zu sportlichen Aktivitäten. Zudem wurden die Maßnahmen der Regierung gegen Korruption gelobt. Das Problem sei jedoch so weitreichend und schwerwiegend, auch auf kommunaler Ebene und bei Angestellten im Gesundheits- und Bildungsbereich, dass es eine sinnvolle Verwendung der Ressourcen zur Umsetzung der Kinderrechte ernsthaft behindert. So behindere im Gesundheitsbereich die Korruption unter den Angestellten und die allgemeine Erwartung von so genannten informellen Zahlungen den Zugang zu ausreichender Versorgung. Besonders bei Kindern aus ländlichen Gebieten oder aus armen Familien sei die Sterblichkeit sehr hoch. Die Einführung von verpflichtendem Vorschulunterricht für Kinder ab fünf Jahren begrüßte der Ausschuss, wies jedoch kritisch darauf hin, das unzureichende finanzielle Mittel, schlechte Lehrerausbildung und zu geringe Löhne für Lehrer sich negativ auf die Qualität der Bildung auswirken würden.

Bei der Prüfung des Berichts Aserbaidschans unter dem OPAC begrüßten die Sachverständigen, dass viele Bestimmungen des Protokolls in nationale Gesetze übernommen worden seien. Die Gesetzgebung lässt keinen Militärdienst für Unter-18-Jährige zu. Der Ausschuss kritisierte jedoch, dass die Rekrutierung Minderjähriger nicht unter Strafe steht und dass 17-jährige Freiwillige als Kadetten in Militärschulen aufgenommen werden können. Bei der Diskussion des OPSC-Berichts, lobte der CRC ein neues Gesetz

über Menschenhandel sowie umfassende Regelungen zur besseren Versorgung der Opfer. Zu anderen Straftatbeständen des Protokolls (etwa Kinderpornografie) seien jedoch keine ausreichenden Maßnahmen ergriffen worden.

Zu den Auswirkungen des bewaffneten Konflikts auf die Kinder in **Myanmar** äußerte sich der CRC besorgt. Kinder seien in Gebieten, wo der Konflikt weiter offen ausgeht, dem Risiko ausgesetzt, erschossen zu werden. Ihr Zugang zu humanitärer Hilfe in diesen Gebieten sei schwierig. Kinder würden oft durch Landminen oder andere nicht detonierende Sprengkörper schwer verletzt oder gar getötet; viele lebten als Vertriebene in Armut. Sehr kritisch bemerkte der Ausschuss auch, dass Kinder als politische Gefangene in Haft gehalten würden und dabei laut verschiedener Quellen auch Folter ausgesetzt seien. Generell werde die Umsetzung der Kinderrechte im Land dadurch beeinträchtigt, dass die für soziale Belange, Gesundheit und Bildung zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel zu niedrig sind. Entsprechend sind vermeidbare Krankheiten weit verbreitet, und die Sterblichkeitsrate von Säuglingen und Unter-Fünf-Jährigen sehr hoch. Ferner kritisierte der Ausschuss, dass es zu wenige Schulen und Lehrer, vor allem in ländlichen Gebieten gebe, die Schulpflicht schon nach der fünften Klasse ende und die Einschulungsrate niedrig sei.

60. Tagung

Auf der Sommertagung behandelte der CRC die Berichte aus Algerien, Australien, Griechenland, der Türkei, Vietnam und Zypern zur Kinderrechtskonvention. Mit Australien und Griechenland wurden die Berichte zu jeweils beiden Protokollen diskutiert, mit Nepal der Bericht zum OPAC.

Mit großer Besorgnis beobachtet der Ausschuss die Auswirkungen der Wirtschaftskrise in **Griechenland** auf öffentliche Ausgaben, insbesondere was Dienstleistungen für Familien und Kinder betrifft. Gleichzeitig steigen die Ausgaben der Familien für grundlegende Bedürfnisse wie Nahrungsmittel, Mieten und Transport. Familien verlieren ihre Einkommensquellen und Zugang zu staatlich finanzierten Leistungen wie Gesundheitsversorgung und soziale Sicherung. Damit ginge eine Beeinträchtigung der Rech-

te des Kindes auf Leben, Überleben und Entwicklung einher. Die Jugendarbeitslosigkeit ist mit 40 Prozent eine der höchsten in Europa und Schulabbruchraten steigen. Kritisch äußerte man sich auch zur Strafgesetzgebung: So können 15-Jährige in Haft genommen werden und zu bis zu 15 Jahren Freiheitsentzug verurteilt werden. Ferner sei die erlaubte Untersuchungshaft für Kinder viel zu lang, und Minderjährige zwischen 15 und 18 Jahren würden im Strafrecht allgemein zu wenig geschützt. Lobend erwähnte der Ausschuss in seinen Bemerkungen zum griechischen OPSC-Bericht ein neues Gesetz zum Kampf gegen Menschenhandel, Verbrechen gegen die sexuelle Freiheit und Kinderpornografie. Besorgt zeigte man sich angesichts der steigenden Verfügbarkeit von Kinderpornografie im Internet, und des Fehlens von Rechtsbeistand, Kinderpsychologen und Sozialarbeitern für die Betreuung von Opfern. Auch sei die Privatsphäre und Sicherheit dieser Kinder oft nur unzureichend geschützt. Die Medien würden ihre Identität oft preisgeben. Bei der Prüfung des Berichts zum OPAC begrüßte der Ausschuss, dass griechische Gesetze die Rekrutierung von Unter-18-Jährigen in keinem Fall erlauben. Die explizite Unter-Strafe-Stellung einer solchen Rekrutierung durch die staatliche Armee, bewaffnete Gruppen oder Sicherheitsfirmen fehle jedoch.

61. Tagung

Auf der Herbsttagung prüfte der Ausschuss die Berichte aus Albanien, Andorra, Bosnien-Herzegowina, Kanada, Liberia, Namibia und Österreich. Mit Albanien besprach der CRC zudem die Berichte unter beiden Protokollen, mit Kanada unter dem OPSC.

Bei Prüfung des Berichts aus **Österreich** lobte der Ausschuss das neue Bundesverfassungsgesetz über die Rechte von Kindern, den verbesserten gesetzlichen Schutz von Kindern vor sexueller Ausbeutung und Missbrauch, die Senkung des Wahlalters von 18 auf 16 Jahre sowie die Einführung des kostenlosen verpflichtenden Kindergartenbesuchs für Kinder im Alter von fünf Jahren. Trotz des Lobes für das neue Bundesverfassungsgesetz bemängelte der Ausschuss, dass es nicht alle Rechte des Übereinkommens enthalte, da insbesondere soziale und kulturelle Rechte fehlten. Zudem kritisierte man die un-

terschiedlichen Altersgrenzen in den Jugendschutzgesetzen der Bundesländer. Der CRC wiederholte seine Kritik am Einsatz von Babyklappen, diese Praxis verstoße gegen mehrere Rechte des Übereinkommens. Die Sachverständigen nahmen zwar die Selbstkontrolle der österreichischen Medien zur Kenntnis, zeigten sich jedoch besorgt über Fälle von Verletzung der Persönlichkeitsrechte von Kindern in der Berichterstattung über Strafverfahren, in denen Kinder als Opfer oder Angeklagte einbezogen sind. Die Änderung im Fremdenrecht, laut derer Kinder unter 14 Jahren nicht in Abschiebehäft genommen werden können, bemängelte der CRC, die Altersgrenze sei zu niedrig. Weiterer Anlass zur Besorgnis: Der Besitz einiger Formen von Kinderpornografie steht nicht unter Strafe, zum Beispiel die Darstellung von Kindern in pornografischen Cartoons oder Kinderpornografie mit Kindern zwischen 14 und 18 Jahren, sofern diese ihre Zustimmung zur Herstellung solcher Pornografie zu ausschließlich privaten Zwecken erteilt haben.

Initiativen der Regierung von **Namibia**, die Gesetze aus der Zeit vor der Unabhängigkeit kritisch zu überprüfen, wurden vom Ausschuss sehr begrüßt. Gleichzeitig zeigte man sich enttäuscht, dass elementare Gesetzgebung zum Schutz von Kindern noch nicht verabschiedet worden sei. Insbesondere zwei Gesetzesentwürfe zu Kinderschutz und -pflege allgemein sowie zum Schutz von Kindern in der Rechtsprechung würden seit mehr als einem Jahrzehnt diskutiert und seien immer noch nicht in Kraft. Auch die vielen Regelungen aus Gewohnheitsrecht und Praktiken stünden nicht mit dem Übereinkommen im Einklang, besonders was Bestimmungen zu Mindestalter für Heirat, Scheidung und Erbschaft betrifft. Laut Verfassung sei ein Kind jede Person unter 16 Jahren, was nicht der Konvention genügt (jede Person unter 19 Jahren laut Konvention). Die Lebensumstände vieler Kinder seien nicht zufriedenstellend: 34,4 Prozent der namibischen Kinder leben unterhalb der Armutsgrenze. Besorgniserregend sei auch die hohe Zahl an Vergewaltigungen von Kindern durch Familienmitglieder, Betreuer und Lehrer. Die seltene Strafverfolgung und das Vorherrschen außergerichtlicher Einigungen in solchen Fällen führten zu weitgehender Straflosigkeit.

Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung:

80. und 81. Tagung 2012

- **Übergriffe auf Beduinen in Israel**
- **Ausbeutung von Arbeitsmigranten in Katar**
- **Umstrittenes russisches Gesetz zu gemeinnützigen Organisationen**

Alexandra Steinebach

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Alexandra Steinebach über die 78. und 79. Tagung 2011, VN, 6/2012, S. 275ff., fort.)

Der Ausschuss für die Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (CERD)

kam im Jahr 2012 wie üblich zu zwei Tagungen in Genf zusammen (80. Tagung: 13.2.–9.3.2012 und 81. Tagung: 6.8.–31.8.2012). Wichtigstes Anliegen des CERD, welcher sich aus 18 Sachverständigen zusammensetzt, ist, die Umsetzung des **Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung** zu überwachen. Mit Abschluss der 81. Tagung lag die Zahl der Vertragsstaaten bei 175. Seit dem Jahr 1984 hat der CERD zudem die Aufgabe, Beschwerden von Einzelpersonen gemäß Artikel 14 des Übereinkommens zu prüfen. Dies gilt allerdings nur für Vertragsstaaten, die die Prüfungs-kompetenz des Ausschusses anerkannt haben. Im Jahr 2012 waren dies 54 Staaten. Die Zahl der Staaten, welche mit ihren Staatenberichten zehn oder mehr Jahre säumig sind, stieg bis Ende der 81. Tagung von 25 auf 29 Staaten an. Die Zahl der Staaten, die seit mindestens fünf Jahren keinen Bericht abgegeben haben, stieg von 16 auf 28 Staaten.

Stellungnahme zum Aktionsplan für das Jahrzehnt der Menschen afrikanischer Abstammung

Auf der 80. Tagung nahm der CERD Stellung zum Entwurf eines Aktionsplans für das noch auszurufende Jahrzehnt der Menschen afrikanischer Abstammung. Der Ausschuss empfahl der Arbeitsgruppe für Menschen afrikanischer Abstammung, die den Aktionsplan für den Menschenrechtsrat ausarbeiten soll, in dem Plan Bezug zu nehmen auf die vom CERD verabschiedeten einschlägigen Empfehlungen. Die Staaten sollen in dem Plan aufgefördert werden, diese Empfehlungen

umzusetzen und dabei unter anderem folgenden Themen besonderes Augenmerk schenken: Förderung von Frauen und Kindern afrikanischer Herkunft, Zugang zu wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten, politische Teilhabe und Bekämpfung von rassistischer Diskriminierung innerhalb des Justizsystems. Ferner schlug der Ausschuss der Arbeitsgruppe vor, eine Erklärung zur Förderung und vollen Achtung der Rechte von Menschen afrikanischer Abstammung auszuarbeiten. Zudem sollten Organe und Organisationen der Vereinten Nationen, Studien zu diesem Themenbereich vorlegen. Schließlich sollte die Arbeitsgruppe der Generalversammlung empfehlen, einen Weltgipfel zu diesem Thema einzuberufen.

Frühwarnverfahren

Auf der 80. und 81. Tagung beschäftigte sich der Ausschuss im Rahmen des Frühwarnverfahrens ausführlich mit Ereignissen in Äthiopien, Belize, Costa Rica, Guyana, Indien, Japan, Kamerun, Kenia, Nepal, Panama, Peru, den Philippinen, der Slowakei, Suriname, Tansania, Thailand und den USA.

Follow-up-Verfahren

Im Jahr 2012 wurden Follow-up-Verfahren zu den Abschließenden Bemerkungen für Armenien, Australien, Dänemark, Estland, Frankreich, Irland, Litauen, Marokko, die Niederlande, Norwegen, Polen und Usbekistan, besprochen. Der CERD führte den konstruktiven Dialog mit den Staaten fort, übermittelte zu diesem Zweck Kommentare zu den Berichten und bat die Staaten um weitere Informationen.

Follow-up zu Individualbeschwerden

Am Ende der 81. Tagung hatten sich die Ausschussmitglieder mit insgesamt 29 Individualbeschwerden befasst. In 13 Fällen wurde eine Verletzung des Übereinkommens festgestellt. In neun weiteren Fällen gab der CERD Empfehlungen und Anregungen ab, obwohl keine Verletzung des Übereinkommens vorlag.

Individualbeschwerdeverfahren

Während der 80. und 81. Tagung hatte der CERD über eine Individualbeschwerde zu entscheiden. Das Verfahren betraf die Sache Dawas und Shava gegen Dänemark. Die Beschwerdeführer waren irakische

terschiedlichen Altersgrenzen in den Jugendschutzgesetzen der Bundesländer. Der CRC wiederholte seine Kritik am Einsatz von Babyklappen, diese Praxis verstoße gegen mehrere Rechte des Übereinkommens. Die Sachverständigen nahmen zwar die Selbstkontrolle der österreichischen Medien zur Kenntnis, zeigten sich jedoch besorgt über Fälle von Verletzung der Persönlichkeitsrechte von Kindern in der Berichterstattung über Strafverfahren, in denen Kinder als Opfer oder Angeklagte einbezogen sind. Die Änderung im Fremdenrecht, laut derer Kinder unter 14 Jahren nicht in Abschiebehäft genommen werden können, bemängelte der CRC, die Altersgrenze sei zu niedrig. Weiterer Anlass zur Besorgnis: Der Besitz einiger Formen von Kinderpornografie steht nicht unter Strafe, zum Beispiel die Darstellung von Kindern in pornografischen Cartoons oder Kinderpornografie mit Kindern zwischen 14 und 18 Jahren, sofern diese ihre Zustimmung zur Herstellung solcher Pornografie zu ausschließlich privaten Zwecken erteilt haben.

Initiativen der Regierung von **Namibia**, die Gesetze aus der Zeit vor der Unabhängigkeit kritisch zu überprüfen, wurden vom Ausschuss sehr begrüßt. Gleichzeitig zeigte man sich enttäuscht, dass elementare Gesetzgebung zum Schutz von Kindern noch nicht verabschiedet worden sei. Insbesondere zwei Gesetzesentwürfe zu Kinderschutz und -pflege allgemein sowie zum Schutz von Kindern in der Rechtsprechung würden seit mehr als einem Jahrzehnt diskutiert und seien immer noch nicht in Kraft. Auch die vielen Regelungen aus Gewohnheitsrecht und Praktiken stünden nicht mit dem Übereinkommen im Einklang, besonders was Bestimmungen zu Mindestalter für Heirat, Scheidung und Erbschaft betrifft. Laut Verfassung sei ein Kind jede Person unter 16 Jahren, was nicht der Konvention genügt (jede Person unter 19 Jahren laut Konvention). Die Lebensumstände vieler Kinder seien nicht zufriedenstellend: 34,4 Prozent der namibischen Kinder leben unterhalb der Armutsgrenze. Besorgniserregend sei auch die hohe Zahl an Vergewaltigungen von Kindern durch Familienmitglieder, Betreuer und Lehrer. Die seltene Strafverfolgung und das Vorherrschen außergerichtlicher Einigungen in solchen Fällen führten zu weitgehender Straflosigkeit.

Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung:

80. und 81. Tagung 2012

- Übergriffe auf Beduinen in Israel
- Ausbeutung von Arbeitsmigranten in Katar
- Umstrittenes russisches Gesetz zu gemeinnützigen Organisationen

Alexandra Steinebach

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Alexandra Steinebach über die 78. und 79. Tagung 2011, VN, 6/2012, S. 275ff., fort.)

Der Ausschuss für die Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (CERD)

kam im Jahr 2012 wie üblich zu zwei Tagungen in Genf zusammen (80. Tagung: 13.2.–9.3.2012 und 81. Tagung: 6.8.–31.8.2012). Wichtigstes Anliegen des CERD, welcher sich aus 18 Sachverständigen zusammensetzt, ist, die Umsetzung des **Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung** zu überwachen. Mit Abschluss der 81. Tagung lag die Zahl der Vertragsstaaten bei 175. Seit dem Jahr 1984 hat der CERD zudem die Aufgabe, Beschwerden von Einzelpersonen gemäß Artikel 14 des Übereinkommens zu prüfen. Dies gilt allerdings nur für Vertragsstaaten, die die Prüfungs-kompetenz des Ausschusses anerkannt haben. Im Jahr 2012 waren dies 54 Staaten. Die Zahl der Staaten, welche mit ihren Staatenberichten zehn oder mehr Jahre säumig sind, stieg bis Ende der 81. Tagung von 25 auf 29 Staaten an. Die Zahl der Staaten, die seit mindestens fünf Jahren keinen Bericht abgegeben haben, stieg von 16 auf 28 Staaten.

Stellungnahme zum Aktionsplan für das Jahrzehnt der Menschen afrikanischer Abstammung

Auf der 80. Tagung nahm der CERD Stellung zum Entwurf eines Aktionsplans für das noch auszurufende Jahrzehnt der Menschen afrikanischer Abstammung. Der Ausschuss empfahl der Arbeitsgruppe für Menschen afrikanischer Abstammung, die den Aktionsplan für den Menschenrechtsrat ausarbeiten soll, in dem Plan Bezug zu nehmen auf die vom CERD verabschiedeten einschlägigen Empfehlungen. Die Staaten sollen in dem Plan aufgefördert werden, diese Empfehlungen

umzusetzen und dabei unter anderem folgenden Themen besonderes Augenmerk schenken: Förderung von Frauen und Kindern afrikanischer Herkunft, Zugang zu wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten, politische Teilhabe und Bekämpfung von rassistischer Diskriminierung innerhalb des Justizsystems. Ferner schlug der Ausschuss der Arbeitsgruppe vor, eine Erklärung zur Förderung und vollen Achtung der Rechte von Menschen afrikanischer Abstammung auszuarbeiten. Zudem sollten Organe und Organisationen der Vereinten Nationen, Studien zu diesem Themenbereich vorlegen. Schließlich sollte die Arbeitsgruppe der Generalversammlung empfehlen, einen Weltgipfel zu diesem Thema einzuberufen.

Frühwarnverfahren

Auf der 80. und 81. Tagung beschäftigte sich der Ausschuss im Rahmen des Frühwarnverfahrens ausführlich mit Ereignissen in Äthiopien, Belize, Costa Rica, Guyana, Indien, Japan, Kamerun, Kenia, Nepal, Panama, Peru, den Philippinen, der Slowakei, Suriname, Tansania, Thailand und den USA.

Follow-up-Verfahren

Im Jahr 2012 wurden Follow-up-Verfahren zu den Abschließenden Bemerkungen für Armenien, Australien, Dänemark, Estland, Frankreich, Irland, Litauen, Marokko, die Niederlande, Norwegen, Polen und Usbekistan, besprochen. Der CERD führte den konstruktiven Dialog mit den Staaten fort, übermittelte zu diesem Zweck Kommentare zu den Berichten und bat die Staaten um weitere Informationen.

Follow-up zu Individualbeschwerden

Am Ende der 81. Tagung hatten sich die Ausschussmitglieder mit insgesamt 29 Individualbeschwerden befasst. In 13 Fällen wurde eine Verletzung des Übereinkommens festgestellt. In neun weiteren Fällen gab der CERD Empfehlungen und Anregungen ab, obwohl keine Verletzung des Übereinkommens vorlag.

Individualbeschwerdeverfahren

Während der 80. und 81. Tagung hatte der CERD über eine Individualbeschwerde zu entscheiden. Das Verfahren betraf die Sache Dawas und Shava gegen Dänemark. Die Beschwerdeführer waren irakische

Flüchtlinge in Dänemark, die von 35 dänischen Jugendlichen mit Waffen angegriffen worden waren. Bei diesem Angriff wurde das Eigentum der Beschwerdeführer beschädigt, sie wurden massiv beschimpft und waren körperlicher Gewalt ausgesetzt. Die Beschwerdeführer rügten, dass die dänischen Behörden im Strafverfolgungsverfahren dem rassistischen Motiv der Täter keinerlei Beachtung schenken. Sie sahen darin eine Verletzung des Übereinkommens. Der CERD folgte dieser Argumentation und stellte eine Verletzung von Artikel 2 Absatz 1 d) und Artikel 6 des Übereinkommens fest. Zur Begründung führte er aus, dass durch die Brutalität und das Ausmaß des Angriffs objektive Anhaltspunkte für die Annahme eines rassistischen Motivs vorlägen. Diesem hätten die dänischen Strafverfolgungsbehörden nachgehen müssen.

Staatenberichte

Im Rahmen der Frühjahrstagung befasste sich der Ausschuss mit elf Staatenberichten (Israel, Italien, Jordanien, Kanada, Kuwait, Laos, Mexiko, Portugal, Katar, Turkmenistan und Vietnam). Auf der Sommertagung beschäftigte er sich mit 17 Berichten (Algerien, Belize, Dominikanische Republik, Ecuador, Fidschi, Finnland, Kirgisistan, Liechtenstein, Mauritius, Neuseeland, Nordkorea, Österreich, Russland, Senegal, der Slowakei, Tadschikistan und Thailand) Von den 28 Abschließenden Bemerkungen sollen hier drei exemplarisch vorgestellt werden.

Erfreut zeigten sich die Sachverständigen über die Fortschritte **Israels** bei der Bekämpfung von Diskriminierungen im Bildungssektor und am Arbeitsplatz. Insbesondere die Integration der arabischen Bevölkerung sowie religiös-ethnischen Minderheit der Drusen und der äthiopischen Minderheit im öffentlichen Dienst wurde positiv aufgenommen. Anerkennend äußerte sich der CERD über die Bereitschaft Israels, über die kritische Lage im Gaza-Streifen und im Westjordanland zu sprechen. Allerdings werde das Übereinkommen noch nicht in allen Teilen Israels ausreichend umgesetzt. Betroffen seien hiervon, neben dem Westjordanland und dem Gaza-Streifen, Ost-Jerusalem und der besetzte syrische Golan. Der Ausschuss sah die israelische Siedlungspolitik in dem besetzten palästinensischen Gebiet nicht nur als Verstoß gegen das Völ-

kerrecht, sondern auch als Hindernis für den Genuss von Menschenrechten der gesamten Bevölkerung. Ebenso besorgniserregend stelle sich die Situation der Beduinen dar. Ihnen werde der Zugang zu Wohnraum, Bildung, öffentlicher Gesundheitsversorgung und Arbeit deutlich erschwert. In jüngster Zeit sei es darüber hinaus zu Angriffen auf Beduinen gekommen. Der Ausschuss warf Israel vor, mit dem Gesetzesentwurf zur Regulierung der Ansiedlung der beduinischen Gemeinschaft in der Wüste Negev deren Vertreibung zu fördern. Ebenso kritisierte er Übergriffe von israelischen Siedlern auf Muslime und Christen und deren Heiligtümer. Vor dem Hintergrund, dass in den Jahren 2005 bis 2010 nahezu 90 Prozent der Ermittlungsverfahren gegen israelische Siedler eingestellt worden seien, forderte der CERD die israelische Polizei auf, in diesen Fällen besonders gründlich zu ermitteln. Die Ausschussmitglieder zeigten sich über die ausgeprägte Ungleichbehandlung von Juden und Nichtjuden in Israel sehr besorgt und forderten den Staat auf, geeignete Maßnahmen zu treffen, um jede Form der Diskriminierung von Nichtjuden zu unterbinden.

In seinen Abschließenden Bemerkungen zu **Katar** hob der CERD dessen Bemühungen positiv hervor, Menschenrechtsschutz für Staatsbürger und Ausländer gleichermaßen gesetzlich festzuschreiben und dadurch zu verbessern. Zur gerichtlichen Überprüfung soll ein Verfassungsgericht errichtet werden. Die Sachverständigen begrüßten den Beitritt Katars zu dem Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau und dem Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen. Besorgniserregend stelle sich allerdings die Situation der Arbeitsmigranten dar. Sie seien arbeitsrechtlich nicht geschützt und trotz eines entsprechenden Gesetzes aus dem Jahr 2012, wiederholten Diskriminierungen ausgesetzt. Insbesondere Arbeitsmigrantinnen würden auf verschiedenen Ebenen diskriminiert. Die derzeitigen Programme stünden unter dem Verdacht, die Abhängigkeit der Arbeitnehmer vor Ort zu vergrößern und ihre Arbeitskraft auszubeuten. Der Ausschuss forderte die Regierung auf, die Rechte von Arbeitsmigranten auszuweiten, besser umzusetzen und besser zu schützen. Ebenso solle Katar sein Staatsangehörigkeitsrecht

zugunsten von Kindern aus Mischehen überarbeiten.

Positiv bewertete der CERD die Bemühungen **Russlands**, den Menschenrechtsschutz zu verbessern, indem unter anderem die öffentliche Verwaltung und insbesondere die Polizei gesetzlich dazu angehalten werden, die Rechte von Personen unterschiedslos zu achten und zu wahren. Auch das neue Staatsangehörigkeitsgesetz, welches die Beantragung und den Erhalt der russischen Staatsbürgerschaft erleichtern soll, sah der Ausschuss als deutlichen Fortschritt im Kampf gegen Rassismus an. Dennoch sei besorgniserregend, wie stark extremistische Gruppierungen angewachsen seien und wie sehr sie Einfluss nähmen. So sei es im Jahr 2012 zu einem deutlichen Anstieg rassistisch motivierter Gewalt durch Jugendliche gekommen. Die Gewalt hätte sich vornehmlich gegen Menschen aus Zentralasien, dem Kaukasus, Asien und Afrika gerichtet. Die gerichtliche Verfolgung rassistischer Übergriffe fände oft nicht statt. Besorgt äußerte sich der CERD auch über den Umgang mit Angehörigen der Roma sowie Personen aus Tschetschenien, aus dem Kaukasus, Zentralasien und Afrika durch die staatlichen Sicherheitskräfte. Sie sähen sich überproportional Identitätsüberprüfungen, willkürlichen Festnahmen und Belästigungen ausgesetzt. Russland wurde aufgefordert, die gesetzliche Definition von »extremistischen Aktivitäten« im Bundesgesetz zur Bekämpfung von Extremismus zu spezifizieren. Dieser Begriff sei zu weit und zu ungenau gefasst und ließe somit Raum für willkürliche Auslegung und Anwendung. Besonders kritisch sah der CERD auch das neue Bundesgesetz zur Steuerung der Aktivitäten gemeinnütziger Organisationen in ihrer Funktion als ausländische Agenten. Der Ausschuss befürchtete, dass dieses Gesetz die Möglichkeiten nichtstaatlicher Organisationen (NGOs), sich für den Schutz von ethnischen und religiösen Minderheiten, Indigenen und anderen schutzbedürftigen Gruppen einzusetzen, deutlich einschränken würde. Der CERD forderte Russland auf, Maßnahmen zu ergreifen, um die strikte Verfolgung rassistischer Gewalttaten sicherzustellen, rassistische Propaganda in der Öffentlichkeit und in den Medien zu bekämpfen und die wichtige Arbeit von NGOs nicht zu behindern.

Das Schicksal annehmen und gestalten

Rede von Mary Robinson, anlässlich von 40 Jahren deutscher Mitgliedschaft in den Vereinten Nationen, am 18. September 2013 in Berlin (Auszüge)*

(...) Ich fühle mich geehrt, als Gast eingeladen worden zu sein, um mit Ihnen einen wichtigen Meilenstein in der Geschichte Deutschlands zu begehen – den Beitritt Ihres Landes zu den Vereinten Nationen vor 40 Jahren. Ich weiß von den bevorstehenden Bundestagswahlen, es ist also eine besondere Zeit. Doch ist dies ein Anlass, der alle vereint und auf den alle Deutschen stolz sein können.

Deutschland ist den Vereinten Nationen vergleichsweise spät beigetreten. Seit der Aufnahme, erst als Bundesrepublik und später als vereintes Deutschland, hat es sich die Ziele und Werte der Organisation zu Eigen gemacht. So nahm das Bundeskabinett im letzten Jahr einen Bericht an, in dem die Beziehungen mit den UN eingehend behandelt und die Bedeutung der Organisation für Deutschland unterstrichen wurden.

Deutschland hat bei den Vereinten Nationen eine positive Bilanz vorzuweisen. Es hat die Organisation fortwährend unterstützt und an allen ihren Aktivitäten teilgenommen – etwa in den Bereichen Friedenssicherung, Konfliktbewältigung, Entwicklungshilfe, Abrüstung sowie in vielen anderen Bereichen der multilateralen Zusammenarbeit. Als drittgrößter Beitragszahler haben Ihre finanziellen Leistungen, die an entwicklungspolitische UN-Organe gezahlt wurden, das Leben von Millionen von Menschen verbessert; Ihre Soldaten sowie Polizistinnen und Polizisten waren an schwierigen UN-Missionen beteiligt. Deutschland wurde viermal in den UN-Sicherheitsrat gewählt, zuletzt für die Jahre 2011/2012, und war Mitglied in den Exekutivräten verschiedener Programme wie UNICEF, dem Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP) und dem Amt des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen (UNHCR).

Deutschland und mein eigenes Land, Irland, fühlen sich den Vereinten Nationen besonders verpflichtet. Diese Verpflichtung ist eine Säule der Außenpolitik in beiden Ländern. Doch es ist mehr als nur ein Teil unserer außenpolitischen Interessen. Unsere beiden Länder sind davon überzeugt, dass eine friedliche, stabile und gerechte Welt am besten erreicht werden kann, wenn Regierungen unter der Schirmherrschaft der Vereinten Nationen zusammenarbeiten.

Es wird Sie also nicht überraschen, wenn ich Deutschland dazu aufrufe, sein Engagement aufrecht zu erhalten und zu intensivieren. Deutschland ist heute ein viel stärkeres Land, wirtschaftlich und politisch, und ist aus dem Schatten seiner Vergangenheit getreten. Ich möchte Ihnen einige ermutigende Worte des irischen Nobelpreisträgers Seamus Heaney (um den wir heute noch trauern) übermitteln. Seine Worte haben mich inspi-

riert seit dem Tag, an dem ich mein Amt als Präsidentin Irlands niederlegte, um meinen Posten als Hohe Kommissarin der Vereinten Nationen für Menschenrechte am 12. September 1997 anzutreten. Seamus hatte es so eingerichtet, dass mir am Flughafen eine Sonderausgabe des Buches ›The Golden Bough‹ (Der Goldene Zweig von J. G. Frazer) übergeben wurde, mit folgender Widmung: ›To Mary, Whom fate keeps calling, A golden bough – ›Take hold of it boldly and duly‹‹ (An Mary, die das Schicksal ruft, Ein goldener Zweig – ›Ergreife ihn, wie sich's gebührt‹).

Diesen Auszug, den Seamus auf mein Leben bezogen hat, widme ich nun dem heutigen Deutschland, dessen Schicksal es ist, in den nächsten Jahren eine zukunftsweisende Führungsrolle sowohl innerhalb eines problembehafteten Europas als auch in der Welt auszuüben. (...)

Blicken wir zurück auf die vergangenen 40 Jahre, so können wir sowohl positive als auch negative Entwicklungen feststellen. Besonders positiv ist, dass die europäischen Konflikte, die während der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts solch verheerende Auswirkungen hatten, sich nicht wiederholt haben – abgesehen von dem tragischen Balkan-Konflikt. Europa konnte sich über die längste ununterbrochene Friedensphase überhaupt freuen.

Doch andernorts finden weiterhin Konflikte statt. Die Hoffnungen auf eine friedlichere Welt, die besonders zu Beginn des Jahrtausends groß waren, wurden zunichte gemacht. Trotz aller Versprechungen, die extreme Armut zu beseitigen, lebt immer noch fast eine Milliarde Menschen in Armut.

Heute beschäftigt uns vor allem der Nahe Osten, sind wir doch Zeugen eines blutigen Aufstands gegen eine Regierung in Syrien, die bereit ist, zehntausende Menschen der eigenen Bevölkerung zu töten. Hinzu kommt das akute Problem des Einsatzes chemischer Waffen. Umbrüche in Ägypten und Libyen sowie in weiteren Teilen Nordafrikas haben das Leben unzähliger Menschen gekostet und zu mehr Instabilität geführt. Wir haben uns an die Berichte über explodierende Autobomben und Tötungen in Irak und Afghanistan bereits so sehr gewöhnt, dass die Geschehnisse dort kaum noch Schlagzeilen machen.

Derzeit wüten zahlreiche Konflikte in Afrika, von denen die meisten aus dem Blickfeld der restlichen Welt geraten sind. Lassen Sie mich Ihnen Einblicke in die gegenwärtigen Konflikte der afrikanischen Region der Großen Seen geben. Diese erzählen nämlich auch die persönliche Geschichte meiner Zusammenarbeit mit einem beeindruckenden deutschen Staatsbürger, mit

Martin Kobler. Wir beide wurden erst kürzlich für unsere UN-Ämter ernannt. Ich bin die Sondergesandte des Generalsekretärs für die Region der Großen Seen; Martin Kobler ist der Sonderbeauftragte des Generalsekretärs für die Demokratische Republik Kongo und Leiter der dortigen UN-Friedensmission MONUSCO. Im Februar dieses Jahres unterzeichneten elf afrikanische Staatshäupter ein wichtiges Rahmenabkommen über Frieden, Sicherheit und Zusammenarbeit für die Demokratische Republik Kongo mit den Vereinten Nationen, der Afrikanischen Union, der Internationalen Konferenz über die Region der Großen Seen Afrikas sowie der Entwicklungsgemeinschaft des südlichen Afrikas als Garant. Kurz darauf verabschiedete der UN-Sicherheitsrat Resolution 2098, mit der eine Eingreiftruppe zur Unterstützung der MONUSCO eingerichtet wurde.

Martin Kobler trat sein Amt im August an und sah sich gleich darauf mit einem Anschlag der Rebellengruppe M23 in Goma konfrontiert, bei dem das Hauptquartier der MONUSCO mit Raketen beschossen wurde. Um die Bevölkerung und das UN-Personal zu schützen, befahl er der MONUSCO und der Eingreiftruppe, sich mit den Streitkräften Kongos, der FARDC, zusammenzuschließen. Gemeinsam drängten sie die M23 in Gebiete zurück, die außerhalb der Raketenreichweite lag, was einen weiteren Beschuss Gomas unmöglich machte.

Währenddessen – ich blieb in dieser Zeit in engem Kontakt mit Martin – arrangierte ich ein Treffen von Sondergesandten: des Sondergesandten der USA, Senator Russ Feingold, des Sonderbeauftragten der Afrikanischen Union, Botschafter Boubacar Diarra, und des hochrangigen Koordinators der Europäischen Union, Botschafter Koen Vervaeke. Zu fünft reisten wir nach Kinshasa, um mit einer Stimme mit den Regierungsvertretern vor Ort zu sprechen, und reisten anschließend nach Uganda zu einem Gipfeltreffen der Internationalen Konferenz über die Region der Großen Seen Afrikas.

Unsere Botschaft war, dass die Fehler der Vergangenheit nicht wiederholt werden dürfen, dass es also für die M23-Rebellen, die Verbrechen gegen die Menschlichkeit oder andere schwere Verbrechen begangen haben, keine Amnestie und keine Wiedereingliederung in die Streitkräfte geben darf. Danach reisten wir nach Goma, um uns von der Situation vor Ort ein Bild zu machen, und schließlich weiter nach Ruanda. Derzeit sind Martin und ich damit beschäftigt, Friedensgespräche in Kampala zu unterstützen, um diesen Konflikt zu lösen. Kommenden Montag werden wir gemeinsam auf einem Treffen der Staatshäupter dieser Region in New York sein. Dieses Treffen ist Teil des regionalen Aufsichtsmechanismus, um im, wie ich es nenne, »Rahmenprogramm der Hoffnung« weitere Fortschritte zu erzielen.

Ein kleines Stück UN-Geschichte schrieb Martin Kobler, als er den Truppenkommandeur anwies, die MONUSCO und ihre neue Eingreiftruppe an der Seite der kongolesischen Streitkräfte kämpfen zu lassen, um einen wichtigen militärischen Erfolg zu erzielen. Mut, Hingabe und klares Denken waren für eine solche Ent-



Mary Robinson

UN-Foto: JC McIlwaine

scheidung erforderlich. Dies wirkte sich auch positiv auf die Truppenmoral in Goma aus und stärkte das Ansehen der UN-Friedenstruppe. Es ist also durchaus angemessen, wenn Deutschland, anlässlich des 40-jährigen Jubiläums, die Führungsrolle eines Staatsbürgers, der im Auftrag der Vereinten Nationen tätig ist, mit Stolz würdigt.

Der Kernauftrag der Vereinten Nationen ist universell: jeder Konflikt muss behandelt werden und jeder Mitgliedstaat, sei er noch so klein und schwach, hat das Recht, gehört zu werden. Das heißt nicht, dass die Vereinten Nationen unfehlbar sind. Es gibt einige Bereiche, in denen die Vereinten Nationen die an sie gestellten Erwartungen nicht erfüllt haben. Es gab Situationen, in denen die Vereinten Nationen zu spät reagiert haben oder in denen sie sich, wenn sie intervenierten, nicht mit Ruhm bekleckerten.

Doch das mindert nicht ihre Relevanz oder Wichtigkeit. In den ersten Monaten meiner Amtszeit als Hohe Kommissarin für Menschenrechte hielt ich eine Rede in Oxford. Darin warf ich den Vereinten Nationen vor, bei der Verteidigung der Menschenrechte und der Forderung an die Mitgliedstaaten, ihren Verpflichtungen nachzukommen und die Menschenrechte zu schützen, die Orientierung verloren zu haben. Um mir selbst Mut zuzusprechen, entlehnte ich den Titel von Seamus Heaney: »Ergreife ihn, wie sich's gebührt!«

Deutschland übernahm eine wichtige Rolle innerhalb der Gruppe der Mitgliedstaaten, die eine UN-Reform anstrebten. Die Reformbemühungen zeigten durchaus Ergebnisse, doch sehr viel mehr bleibt noch zu tun. Die Leitungsstrukturen der UN knarzen und ächzen, und

* Mary Robinson ist die Sondergesandte des Generalsekretärs für die Region der Großen Seen und ehemalige Hohe Kommissarin für Menschenrechte der Vereinten Nationen. Die hier abgedruckte Rede ist eine Übersetzung der von ihr auf Englisch gehaltenen Rede im Rahmen des Festakts »40 Jahre Deutschland in den Vereinten Nationen« am 18. September 2013 im Auswärtigen Amt in Berlin, welcher gemeinsam mit der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen veranstaltet wurde. Übersetzung durch Monique Lehmann.

in den Augen vieler gelten sie als nicht mehr zweckdienlich. Sie spiegeln die geopolitischen Gegebenheiten der Gründerzeit der Vereinten Nationen wider. Vieles hat sich seitdem verändert.

Die Mitgliedstaaten tragen einen Großteil der Verantwortung für einen Wandel. Doch leider blockieren einige Mitgliedstaaten Reformen aus dem einen oder anderen Grund. Um nur ein Beispiel zu nennen: Ich erinnere mich daran, wie unterbesetzt das Amt während meiner Zeit als Hohe Kommissarin für Menschenrechte war. Und doch lehnten es einige Mitgliedstaaten ab, die Ressourcen zu erhöhen. Sie brachten verschiedene Gründe dafür vor, doch die Vermutung lag nahe, dass sie eine genaue Überprüfung ihrer Menschenrechtsbilanz vermeiden wollten.

Die größte Errungenschaft der Vereinten Nationen aus meiner Sicht ist, was sie hinsichtlich der Normsetzung für Regierungen und Einzelpersonen erreichen konnten. Die Charta der Vereinten Nationen, die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte, die beiden Pakte und die Übereinkommen über die Rechte des Kindes, gegen Folter, gegen Rassismus, für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau, über die Rechte von Menschen mit Behinderungen – all diese Dokumente bleiben Kerndokumente, die die universellen Standards festlegen. Sie sind nicht nur rechtsverbindlich, sondern legen auch in bisher nie dagewesener Klarheit die Normen und Bedingungen fest, die menschliches Verhalten leiten sollten.

Der besondere Wert der normativen Vereinbarungen der Vereinten Nationen liegt in ihrer Reichweite. Sie decken eine Vielzahl an Bereichen ab wie Weltfrieden und internationale Sicherheit, wirtschaftliche und soziale Entwicklung, Umwelt und Arbeitsnormen, die Förderung und den Schutz von Menschenrechten sowie die Stärkung des Völkerrechts. (...)

Das kodifizierte UN-Völkerrecht hat heute nichts an seiner Bedeutung verloren. Es hat sich kein alternatives Modell einer Weltordnung herausgebildet, das die Charta der Vereinten Nationen ersetzen könnte.

Die Umsetzung der in den Übereinkommen enthaltenen Bestimmungen, vor allem jene bezüglich der Menschenrechte – sowohl die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen als auch die bürgerlichen und politischen –, wird immer eine Herausforderung für die Vereinten Nationen bleiben. Regierungen mit einer schlechten Menschenrechtsbilanz werden sich stets dagegen wehren, vor den entsprechenden UN-Ausschüssen zur Verantwortung gezogen zu werden. Doch in vielen Fällen sind sie die einzigen Foren, in denen Regierungen Rechenschaft ablegen müssen. Aus diesem Grund schätzt die Zivilgesellschaft den normativen Rahmen der Vereinten Nationen und möchte, dass er umgesetzt wird.

Wollen die Vereinten Nationen weiterhin relevant und effektiv bleiben, so müssen sie sich der Geschwindigkeit der sich verändernden Welt anpassen und gleichzeitig ihren grundlegenden Idealen und Zielen treu bleiben. Neuere Entwicklungen, wie die Explosion der

Informationstechnologie, die Urbanisierung der Armut und die wachsende Weltbevölkerung – einschließlich des wachsenden Anteils älterer Menschen –, werden die Vereinten Nationen vor neue Herausforderungen stellen. Die Ausbalancierung der politischen und wirtschaftlichen Macht in der Welt wird den Druck erhöhen, zu einer strukturellen und institutionellen Reform zu gelangen.

Lassen Sie mich abschließend den Blick auf zwei große, miteinander verbundene globale Herausforderungen der Vereinten Nationen richten, die vor Ende des Jahres 2015 angegangen werden müssen. Besonders wichtig ist eine vorausschauende Führung Deutschlands für die Post-2015-Entwicklungsagenda, die im September 2015 verabschiedet werden wird, und für zuverlässige und faire Klima-Zusagen auf der Klimakonferenz, COP 21, in Paris vor Ende dieses Jahres. Diese beiden Themen sind untrennbar miteinander verbunden und ergänzen sich. Besonders deutlich wird dies, wenn Sie, und ich lege Ihnen dies eindringlich nahe, einen Ansatz der Klimagerechtigkeit verfolgen. Klimagerechtigkeit verbindet Menschenrechte mit Entwicklung und stellt somit einen Ansatz dar, bei dem der Mensch im Mittelpunkt steht, die Rechte der Schutzbedürftigsten gesichert und die Vor- und Nachteile des Klimawandels gleichmäßig und gerecht auf alle verteilt werden. Das Konzept der Klimagerechtigkeit stützt sich auf wissenschaftliche Informationen und erkennt an, dass ein gerechter Umgang mit den globalen Ressourcen notwendig ist.

Während die Arbeit an einer Post-2015-Agenda und an für alle Länder geltende nachhaltige Entwicklungsziele voranschreitet, muss in Rechnung gestellt werden, wie ungerecht und unverhältnismäßig sich der Klimawandel auf die Entwicklung in den ärmsten Ländern und Bevölkerungsgruppen auswirkt, welche für den Ausstoß von Treibhausgasen am wenigsten verantwortlich sind. Gleichzeitig muss darüber diskutiert werden, wie wir ein gerechtes Klimaabkommen erreichen, in dem sichergestellt wird, dass wir unter einer von den Mitgliedstaaten vereinbarten globalen Erwärmung von zwei Grad Celsius bleiben, oder besser noch unter einer Erwärmung von 1,5 Grad Celsius, die notwendig ist, um die Zukunft der kleinen Inselentwicklungsländer zu sichern. Deutschlands multilaterale Führung innerhalb Europas und weltweit wird bei diesen beiden großen Herausforderungen von entscheidender Bedeutung sein.

Deutschland ist ein wichtiger Akteur in den internationalen Beziehungen: Es ist das bevölkerungsreichste Land Europas, die stärkste Wirtschaftsmacht des Kontinents, ein Land, auf dessen Führung Europa schaut. Ich ermutige Sie, in vorausschauendem, multilateralem Geist dieses ›Schicksal‹ anzunehmen und zu gestalten.

Heute ist ein Tag zum Feiern. 40 Jahre solide Errungenschaften. Ich bin zuversichtlich, dass es gleichzeitig der Tag ist, an dem Deutschland seine Verpflichtung gegenüber den Idealen und Visionen der Vereinten Nationen für die kommenden Jahre erneuert.

»Ergreife ihn, wie sich's gebührt.«

Große Herausforderungen beim Schutz der Zivilbevölkerung

Gerrit Kurtz

Seit mehr als zehn Jahren nehmen Mandate zum Schutz von Zivilpersonen (Protection of Civilians – PoC) eine immer wichtigere Stellung in den Friedensmissionen der Vereinten Nationen ein. Dies führt jedoch auch zu hohen Erwartungen auf internationaler und lokaler Seite, die von unzureichend ausgestatteten oder schlecht koordinierten Missionen nicht erfüllt werden können. Der Sammelband ›The Protection of Civilians in UN Peacekeeping‹, herausgegeben von **Benjamin de Carvalho** und **Ole Jacob Sending**, zwei Wissenschaftlern des ›Norwegian Institute of International Affairs‹ (NUPI), will diese Herausforderungen aus konzeptioneller und praktischer Sicht untersuchen.

Der Band umfasst vier konzeptionelle und sechs anwendungsbezogene Kapitel zu einzelnen Friedensmissionen. Dabei kommen einige der wichtigsten Dilemmata und Herausforderungen beim Schutz von Zivilpersonen zur Sprache.

Die 15 überwiegend skandinavischen Autorinnen und Autoren zeigen auf, dass der Schutz von Zivilpersonen allmählich zur wichtigsten Aufgabe von Friedensmissionen geworden ist. Während die Missionen sich in den neunziger Jahren noch verstärkt mit der Friedenskonsolidierung und dem Staatsaufbau generell beschäftigten, werden diese Ziele gegenwärtig oft zumindest nominell dem Schutz von Zivilpersonen untergeordnet. Neun von 16 Friedensmissionen enthalten heute ein explizites PoC-Mandat. Gleichwohl fehlt es dem PoC-Mandat nach wie vor an konzeptioneller und operativer Klarheit, wie mehrfach von den Autorinnen und Autoren betont.

Erst im Jahr 2010 veröffentlichte das UN-Sekretariat ein operatives PoC-Konzept (Operational Concept on the Protection of Civilians in United Nations Peacekeeping Operations), in welchem drei Dimensionen von PoC definiert werden: Schutz durch den politischen Prozess, Schutz vor physischer Gewalt und Schutz durch eine schützende Umgebung.

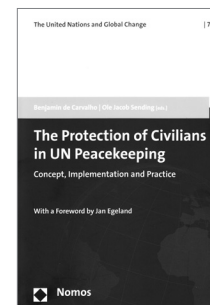
Den Autorinnen und Autoren der konzeptionellen Kapitel gelingt es leider nicht überzeugend, diese Operationalisierung ausreichend zu problematisieren und entsprechende praktische Herausforderungen für die folgenden Fallstudien aufzuzeigen. Zur Klärung des Konzepts tragen ihre Ausführungen leider nur teilweise bei. So verweist zum Beispiel Arthur Mühlen-Schulte in seinem Beitrag ›Evolving Discourses of Protection‹ auf die veränderte Konflikt- dynamik, um das Aufkommen des Schutzes von

Zivilpersonen zu erklären. Statt zwischenstaatlicher Kriege dominierten seit einigen Jahren innerstaatliche Konflikte mit überwiegend Zivilisten als Opfern. Doch die Debatte über ›neue Kriege‹ ist aus wissenschaftlicher Sicht nicht nur überholt, sondern ver- stellt auch den Blick auf die Spannungen zwischen der humanitären und der militärischen Perspektive auf den PoC. Kaum mehr Licht ins Dunkel bringen Jon Harald Sande Lie und Benjamin de Carvalho mit ihrem Beitrag zur Abgrenzung zwischen dem Konzept der Schutzverantwortung (Responsibility to Protect – R2P) und dem Konzept des PoC. R2P beschreiben sie im Gegensatz zu PoC als ›interventionistisch‹ (S. 60), obwohl UN-Friedensmissionen, die PoC tatsächlich durchsetzen sollen, in der Regel ein ›robustes‹ Mandat haben.

Stian Kjeksruds und Jacob Aasland Ravndals Feldstudie zur UN-Friedensmission MONUC in der Demokratischen Republik Kongo diskutiert die Instrumente und Mechanismen für den Schutz von Zivilpersonen und zeigt die dabei bestehenden Herausforderungen auf. Diese beziehen sich zum großen Teil auf bekannte Probleme, wie zu wenig Kräfte für das riesige Einsatzgebiet oder mangelnde Ausstattung mit Hubschraubern für den mobilen Transport. Eine interessante Innovation von MONUC angesichts dieser Probleme sind dabei Frühwarnzentren mit ›Community Liaison Interpreters‹. Das sind ortsansässige Kongolesen, die den Kontakt zu potenziellen Informanten in der Zivilgesellschaft herstellen und so einen effizienteren Ressourceneinsatz ermöglichen sollen.

Insgesamt sind die Feldstudien, die auf Interviews vor Ort beruhen, der lohnendere Teil des Sammelbands, da sie auf Umsetzungsmöglichkeiten und konkrete Herausforderungen durch anspruchsvolle PoC-Mandate eingehen. Im konzeptionellen Teil fehlt die Sicht der größten Truppenstellerstaaten beziehungsweise von Beobachtern aus dem globalen Süden insgesamt. Deren Perspektive ist besonders wichtig, da sie die immer anspruchsvolleren Mandate des Sicherheitsrats ausführen müssen.

Wie die Herausgeber in ihrem Schlusswort betonen, kann die Umsetzung eines PoC-Mandats mit anderen wichtigen Aufgaben einer Friedensmission kollidieren – zum Beispiel gleichzeitig bewaffnete Gruppen zu bekämpfen und mit ihnen über humanitären Zugang zu verhandeln. Das Buch leistet einen wichtigen Beitrag, um überhöhten Erwartungen entgegenzuwirken.



Benjamin de Carvalho/
Ole Jacob Sending
(Eds.)

The Protection of Civilians in UN Peacekeeping: Concept, Implementation and Practice

The United Nations and Global Change, Band 4

Baden-Baden:
Nomos-Verlags-
gesellschaft 2013
206 S., 36,00 Euro

Jahresinhaltsverzeichnis 2013

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

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

VN 1/2013: Seite 1–48

VN 3/2013: Seite 97–144

VN 5/2013: Seite 193–240

VN 2/2013: Seite 49–96

VN 4/2013: Seite 145–192

VN 6/2013: Seite 241–288

Allgemeines und Grundsatzfragen

ASEAN und die Vereinten Nationen. Schwache Strukturen und Souveränitätsdenken stehen einer vertieften Kooperation im Weg Katja Freistein	63
Das Schicksal annehmen und gestalten. Rede anlässlich von 40 Jahren deutscher Mitgliedschaft in den Vereinten Nationen am 18. September 2013 in Berlin (Auszüge) Mary Robinson	280
Generalversammlung 66. Tagung 2011/2012 Anja Papenfuß	172
Generalsekretär Bericht für die 68. Generalversammlung Henrike Landré	223

Politik und Sicherheit

Deutschland im UN-Sicherheitsrat: Weder zu stark noch zu schwach Richard Gowan	3
Drei Fragen an Tom Koenigs	8
Brasilens zehnte Amtszeit. Seinem Streben nach einem ständigen Sitz im UN-Sicherheitsrat fehlt die Unterstützung Claudia Zilla	9
Indien im UN-Sicherheitsrat. Engagiertes Mitglied mit starken nationalen Interessen Christian Wagner	15
Südafrikas zweite Amtszeit. Unterschiedliche Identitäten erschweren eine kohärente UN-Politik Sanusha Naidu · Lesley Connolly	19
»Wir müssen schnell entwaffnen.« Interview mit dem Präsidenten der Côte d'Ivoire Alassane Ouattara	24
Zwanzig Jahre robuste Friedenseinsätze – eine Zwischenbilanz Winrich Kühne	25
Selbstbewusste Macht. Chinas stärkeres Engagement in den Vereinten Nationen kann beiden Seiten nutzen Janka Oertel	51
An der Verantwortung gescheitert? Die Vereinten Nationen und das Ende des Bürgerkriegs in Sri Lanka Gerrit Kurtz	69
Standpunkt: Der 29. Mai – ein guter Anfang Ekkehard Griep	104
Vertreter, Vermittler und mehr als Verwalter. Die Arbeit der Sondergesandten des UN-Generalsekretärs Manuel Fröhlich	111
Terrorismusbekämpfung bei den Vereinten Nationen. Der Al-Qaida-Sanktionsausschuss unter deutschem Vorsitz 2011/2012 Manfred Mimler	120
Revolution durch die Hintertür. Moderne Arbeitsmethoden für einen wirksameren UN-Sicherheitsrat Pascale Baeriswyl	195
Standpunkt: Die Sache mit der Schutzverantwortung Sven Simon	201
Neuere Entwicklungen bei der Reform des UN-Sicherheitsrats Eva Mareike Schmitt	202
Standpunkt: So dicht wie die Titanic Ian Williams	209

Von Rice zu Power – die UN-Botschafterinnen unter Barack Obama Patrick Rosenow	210
Drei Fragen an Hans-Dietrich Genscher	251
Deutschland in den UN 1990 bis heute. Vier Thesen zur deutschen Rolle Johannes Varwick	252
Die Deutsche Demokratische Republik in den Vereinten Nationen 1973–1990 Ulrich Eisele	264
Deutsch-deutscher Dienst in Namibia. Wie es zur einzigen Teilnahme beider deutscher Staaten an einer UN-Mission kam Daniel Lange	269
Aktionsprogramm zu Kleinwaffen und leichten Waffen 2. Überprüfungs-konferenz 2012 Simone Wisotzki	32
Weltraumausschuss Tagungen 2012 Annette Froehlich	79
Abrüstungskonferenz Tagungen 2012 Oliver Meier	80
Vertrag über den Waffenhandel Staatenkonferenz 18.–28. März 2013 Michael Brzoska · Ulrich Kühn	128
C-Waffen-Übereinkommen Dritte Überprüfungs-konferenz 2013 Ralf Trapp	175
Sicherheitsrat Informelle Arbeitstagung 2012 Helmut Volger	225
Sicherheitsrat Tätigkeit 2012 Martin Binder · Monika Heupel	274

Wirtschaft und Entwicklung

Drei Fragen an Noeleen Heyzer	56
Kohärenz der UN-Entwicklungsaktivitäten. Die Weichen für den Wandel sind gestellt Timo Mahn	105
Drei Fragen an Helen Clark	110
Lorbeeren und Leviten. Deutschland in der Umwelt- und Entwicklungspolitik der Vereinten Nationen Steffen Bauer · Silke Weinlich	258
ITU 12. Weltweite Konferenz für internationale Fernmeldedienste 2012 Wolfgang Kleinwächter	130

Sozialfragen, Kultur und Menschenrechte

Chinas Menschenrechtspolitik in den UN. Beijings Normauslegung erfordert deutliche Antworten, auch von Deutschland Katrin Kinzelbach	57
»Wer Menschenrechte stärken will, darf öffentliche Kontrolle nicht fürchten.« Rede des deutschen Bundespräsidenten vor dem Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen am 25. Februar 2013 in Genf Joachim Gauck	90
Wien+20: Menschenrechte sind immer noch unteilbar Bacre Waly Ndiaye	147
Drei Fragen an Selmin Caliskan	152

Wider den Stachel lücken. Das Amt des Hohen Kommissars für Menschenrechte nach 20 Jahren Theodor Rathgeber	153
Standpunkt: Privatheit darf nicht zur Illusion werden Gerhart R. Baum	160
»Bringing Human Rights Home«. Zur Rolle nationaler Menschenrechtsinstitutionen Beate Rudolf	161
Stärkung oder Reform? Die Verbesserungsvorschläge für die UN-Menschenrechtsausschüsse werden bescheiden ausfallen Wolfgang S. Heinz · Caroline Maillard	167
Berichtersteller, Experten, Beauftragte und Arbeitsgruppen des Menschenrechtsrats Übersicht	187
Langer Weg zur sexuellen Selbstbestimmung. Der Schutz von LSBTI durch die Vereinten Nationen Karsten Schubert	216
Drei Fragen an Volker Beck	222
Menschenrechtsrat Tagungen 2012 Theodor Rathgeber	81
Menschenrechtsausschuss 104. bis 106. Tagung 2012 Birgit Peters	177
Ausschuss gegen Folter 48. und 49. Tagung 2012 Udo Moewes	179
Ältere Menschen Zehn Jahre Internationaler Aktionsplan von Madrid über das Altern Viviane Brunne	181
Beratender Ausschuss des Menschenrechtsrats 8. und 9. Tagung 2012 Norman Weiß	226
Sozialpakt 48. und 49. Tagung 2012 Claudia Mahler	228
Frauenrechtsausschuss 51. bis 53. Tagung 2012 Stefanie Lux	229
Behindertenrechtskonvention 7. bis 8. Tagung 2012 Theresia Degener	231
Rechte des Kindes 59. bis 61. Tagung 2012 Stefanie Lux	276
Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung 80. und 81. Tagung 2012 Alexandra Steinebach	278
Verwaltung und Haushalt	
Beitragsschlüssel für den Haushalt der Vereinten Nationen 2013 bis 2015 Übersicht	126
Rechtsfragen	
Khmer-Rouge-Tribunal revisited: Meilenstein oder Mogelpackung? Jelka Mayr-Singer	75
Der Einsatz von Drohnen. Eine völkerrechtliche Betrachtung Robert Frau	99
»In Syrien finden Kriegsverbrechen statt« Interview mit der UN-Untergeneralsekretärin für Rechtsangelegenheiten Patricia O'Brien	117
Deutschlands Rolle bei der Weiterentwicklung des Völkerrechts Georg Nolte	243
Völkerrechtskommission 64. Tagung 2012 Christian Schliemann	132
IGH Tätigkeit 2012 Maral Kashgar	134
Umwelt	
Übereinkommen über die biologische Vielfalt 11. Vertragsstaatenkonferenz 2012 Cartagena-Protokoll 6. Vertragsstaatenkonferenz Jürgen Maier	34
Klimarahmenkonvention 18. Vertragsstaatenkonferenz 2012 Kyoto-Protokoll 8. Vertragsstaatenkonferenz 2012 Jürgen Maier	35
Buchbesprechungen	
Kofi Annans politisches Testament Annan: Interventions. A Life in War and Peace Horst Heitmann	37

Menschenrechtsberatung des Sicherheitsrats? Ghajati: Die universelle Durchsetzung der Menschenrechte. Utopie oder Realität? Wolfgang S. Heinz	39
Streitschrift für den Mauerbau Eckstein: Die Vereinbarkeit der De-Facto-Annexion mit dem Völkerrecht. Dargestellt am Beispiel der israelischen Sperranlage. Zugleich eine Analyse des IGH-Gutachtens vom 9. Juli 2004 Christian Tomuschat	85
Zwei Sichtweisen auf den langen Weg zu mehr Gerechtigkeit Beigbeder: International Criminal Tribunals. Justice and Politics Scheffer: All the Missing Souls – A Personal History of the War Crimes Tribunals Michael Lysander Fremuth	87
Bonn als Dienort der Vereinten Nationen Hürter/Bruns: Nachhaltig ins 21. Jahrhundert. 15 Jahre UNO-Stadt Bonn. 15 Years UN City of Bonn Volker Weyel	89
Fast gute Freunde – UN und EU in der Friedenssicherung Scheuermann: VN-EU-Beziehungen in der militärischen Friedenssicherung. Eine Analyse im Rahmen des Multilateralismus-Konzepts Sven Bernhard Gareis	137
Schutz gegen geschlechtsbezogene Gewalt Elsuni: Geschlechtsbezogene Gewalt und Menschenrechte. Eine geschlechtertheoretische Untersuchung der Konzepte Geschlecht, Gleichheit und Diskriminierung im Menschenrechtssystem der Vereinten Nationen Beate Rudolf	138
Mehr Einfluss der Parlamente bei Auslandseinsätzen von Ondarza: Legitimatoren ohne Einfluss? Nationale Parlamente in Entscheidungsprozessen zu militärischen EU- und VN-Operationen im Vergleich Winfried Nachtwei	140
Sicherheit und Frieden als Menschen- und Völkerrecht Werther-Pietsch: Selbstbestimmung, Gewaltverbot und Friedenssicherung heute. Die Verbindung von Entwicklung, Friede, Sicherheit und Menschenrechten Henning Melber	185
Das Recht auf Entwicklung bleibt vage Bunn: The Right to Development and International Economic Law: Legal and Moral Dimensions Christian Tams	186
Zu wenig und das falsche Essen Biesalski: Der verborgene Hunger. Satt sein ist nicht genug Friederike Bauer	233
»Deutscher Blick auf die UN-Charta Simma/Khan/Nolte/Paulus (Eds.): The Charter of the United Nations– A Commentary. Third Edition Antonios Tzanakopoulos	234
Große Herausforderungen beim Schutz der Zivilbevölkerung de Carvalho/Sending: The Protection of Civilians in UN Peacekeeping: Concept, Implementation and Practice Gerrit Kurtz	280

Personalien 83, 183

Übersichten

Das UN-System auf einen Blick Abkürzungen	42
Die Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen Übersichten	43

Dokumente

Afghanistan S/RES/2096(2013)	141
Afrika S/PRST/2012/26	40
S/PRST/2013/4	141
S/PRST/2013/5	189
S/PRST/2013/10	237
Burundi S/RES/2090(2013)	93
Côte d'Ivoire S/RES/2101(2013)	141
Ehemaliges Jugoslawien S/RES/2074(2012)	40
Frauen S/PRST/2012/23	40

S/RES/2106(2013)	189
Friedenskonsolidierung	
S/PRST/2012/29, S/RES/2086(2013)	93
S/PRST/2013/13	237
Friedenssicherung	
S/PRST/2012/24	40
S/PRST/2013/12	237
Friedenssicherungseinsätze	
S/PRST/2013/2	93
Guinea	
S/RES/2	141
Guinea-Bissau	
S/RES/2092(2013)	93
S/RES/2103(2013)	189
Horn von Afrika	
S/RES/2111(2013)	237
Internationale Strafgerichte	
S/RES/2080(2012), S/RES/2081(2012)	40
Irak	
S/RES/2107(2013)	189
S/RES/2110(2013)	237
Kinder	
S/RES/2068(2012)	41
S/PRST/2013/8	189
Kleinwaffen	
S/RES/2117(2013)	237
Liberia	
S/RES/2079(2012)	41
Libyen	
S/RES/2095(2013)	142
Mali	
S/RES/2100(2013)	142
Massenvernichtungswaffen	
S/RES/2087(2013), S/RES/2094(2013) + Anlage I, II	93
S/RES/2105(2013)	190
Nahost	
S/RES/2084(2012)	41
S/PRST/2013/3	93
S/RES/2108(2013)	190
S/PRST/2013/9, S/RES/2115(2013), A/RES/67/997–S/2013/553 (+ 7 Anlagen), S/RES/2118(2013) + Anlage	238
Ostafrikanisches Zwischenseengebiet	
S/RES/2076(2012), S/RES/2078(2012)	41
S/RES/2098(2013) + Anlagen	142
S/PRST/2013/11	238
Sierra Leone	
S/PRST/2012/25	41
S/RES/2097(2013)	142
Somalia	
S/RES/2073(2012), S/RES/2077(2012)	41
S/RES/2093(2013) + Anlage	94
S/RES/2102(2013)	142
S/PRST/2013/7	190
Sudan	
S/RES/2075(2012)	41
S/RES/2091(2013)	94
S/RES/2104(2013)	190
S/RES/2113(2013), S/PRST/2013/14	238

Südsudan	
S/RES/2109(2013)	238
Syrien	
A/RES/67/183	92
A/RES/67/262	141
Terrorismus	
S/RES/2082(2012) + Anlage, S/RES/2083(2012) + Anlage, S/PRST/2013/1	94
Timor-Leste	
S/PRST/2012/27	94
Westafrika	
S/RES/2085(2012)	41
Westsahara	
S/RES/2099(2013)	142
Zentralafrika	
S/PRST/2012/28	94
S/PRST/2013/6	190
Zentralafrikanische Republik	
S/RES/2088(2013)	94
Zypern	
S/RES/2089(2013)	94
S/RES/2114(2013)	238

Register der Autorinnen und Autoren

Baeriswyl, Pascale	195	Maier, Jürgen	34, 35
Bauer, Friederike	233	Maillard, Caroline	167
Bauer, Steffen	258	Mayr-Singer, Jelka	75
Baum, Gerhart R.	160	Meier, Oliver	80
Beck, Volker	222	Melber, Henning	185
Binder, Martin	274	Mimler, Manfred	120
Brunne, Viviane	181	Moewes, Udo	179
Brzoska, Michael	128	Nachtwei, Winfried	140
Caliskan, Selmin	152	Naidu, Sanusha	19
Clark, Helen	110	Ndiaye, Bacre Waly	147
Connolly, Lesley	19	Nolte, Georg	243
Degener, Theresia	231	O'Brien, Patricia	117
Eisele, Ulrich	264	Oertel, Janka	51
Frau, Robert	99	Ouattara, Alassane	24
Freistein, Katja	63	Papenfuß, Anja	172
Fremuth, Michael Lysander	87	Peters, Birgit	177
Froehlich, Annette	79	Rathgeber, Theodor	81, 153
Fröhlich, Manuel	111	Robinson, Mary	280
Gareis, Sven Bernhard	137	Rosenow, Patrick	210
Gauck, Joachim	90	Rudolf, Beate	161, 138
Genscher, Hans-Dietrich	251	Schliemann, Christian	132
Gowan, Richard	3	Schmitt, Eva Mareike	202
Griep, Ekkehard	104	Schubert, Karsten	216
Heinz, Wolfgang S.	39, 167	Simon, Sven	201
Heitmann, Horst	37	Steinebach, Alexandra	278
Heupel, Monika	274	Tams, Christian	186
Heyzer, Noeleen	56	Tomuschat, Christian	85
Kashgar, Maral	134	Trapp, Ralf	175
Kinzelbach, Katrin	57	Tzanakopoulos, Antonios	234
Kleinwächter, Wolfgang	130	Varwick, Johannes	252
Koenigs, Tom	8	Volger, Helmut	225
Kühn, Ulrich	128	Wagner, Christian	15
Kühne, Winrich	25	Weinlich, Silke	258
Kurtz, Gerrit	69, 280	Weiß, Norman	226
Landré, Henrike	223	Weyel, Volker	89
Lange, Daniel	269	Williams, Ian	209
Lux, Stefanie	229, 276	Wisotzki, Simone	32
Mahler, Claudia	228	Zilla, Claudia	9
Mahn, Timo	105		

GERMAN REVIEW ON THE UNITED NATIONS | Abstracts

VOLUME 61 | 2013 | No. 6

Germany in the United Nations

Georg Nolte pp. 243–251
Germany's Role in Developing International Law

Forty years after the two German states' accession to the United Nations, Germany today plays a constructive role in the development of international law. The German contribution to the development of international law goes beyond German state conduct, and encompasses activities by different actors in society, including from academia. Remaining conscious of its shifting roles during the 19th and 20th centuries and in view of fundamental changes in the current international environment, Germany should now reinforce its role as a main stakeholder of the UN system, even if international law is facing challenges. This would include appropriately adopting differentiated positions on political and legal aspects in specific crisis situations, such as in Syria in August 2013, as well as leading international efforts together with other states to resolve broader challenges, such as climate change.

Johannes Varwick pp. 252–257
German Membership in the United Nations from 1990 till Today: Four Theses on German UN Policy

The article assesses Germany's UN policy since 1990. It is argued that Germany's UN-friendly rhetoric and its considerable contributions to the UN system alone are not reliable standards for evaluating German UN policy. Rather, the category "usefulness" has gained importance since the 1990s at the expense of a principle-oriented multilateral conviction. German UN policy increasingly faces dilemma situations and Germany should seek to stay a "good friend of the UN" while being more pragmatic in terms of multilateral cooperation. The two German paradigms "culture of military restraint" and "culture of responsibility" are not always well-balanced. Germany could do more in several areas that are important for the UN and contribute more actively to multilateral problem-solving.

Steffen Bauer · Silke Weinlich pp. 258–263
Laurels and Lectures: Germany's Contribution to the United Nations Environmental and Development Policy

Judged against the federal government's own assertions, the record of Germany's UN policy in the fields of environment and development is mixed at best. While Germany is a reliable and supportive partner of the UN that shows responsibility and, occasionally, leadership, there remains ample room for improvement. To sustain the credibility that is vital for multilateral cooperation, Germany's future UN policy needs to de-

velop clearer and more pronounced strategies positioning the UN at the core of its sustainability agenda, ensuring greater coherence across federal ministries, subsidiary agencies and legislative periods, and building new strategic alliances that reach beyond the North-South fault line of business-as-usual UN politics. International climate policy as well as the post-2015 process provide ideal vantage points to enhance Germany's UN policy accordingly.

Ulrich Eisele pp. 264–268
The German Democratic Republic as a Member in the United Nations 1973–1990

In September 1973, both the German Democratic Republic (GDR) and the Federal Republic of Germany acceded to the United Nations. For the GDR, this was a historic achievement. With the accession to the world organization, it was internationally recognized as a state and found itself formally on equal footing with the Federal Republic in the UN system. In the following 17 years, East Germany's room for maneuver in the international arena increased significantly. Nevertheless, the UN proved to be a rather difficult playing field. While they voted in line with the majority of states on several issues such as nuclear disarmament and space politics, in other areas, especially human rights, the East German representatives had a difficult time justifying the GDR's restrictive civil rights laws. Despite the GDR's international success by joining the UN, its foreign policy was still influenced by narrow ideological, political, and economic parameters.

Daniel Lange pp. 269–273
Side by Side in Namibia. The Unique Case of Joint German Participation in a UN Peacekeeping Mission

Only once in history, the German Democratic Republic (GDR) participated in a United Nations peacekeeping mission—during the independence process in Namibia in 1989/1990. While a contingent of 30 East German police monitors was sent to support the civilian police component (CIVPOL) of the United Nations Transition Assistance Group (UNTAG), the Federal Republic of Germany assisted with 50 frontier guards. Both German units worked together as a team at the UNTAG duty station in northern Namibia before the fall of the Berlin Wall in November 1989. The article explores the long-term goals and different backgrounds of the Federal Republic's and GDR's participation in UNTAG. It furthermore examines their position towards Namibia in the months before the German Reunification.

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:

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

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

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

Anzeigenverwaltung und Anzeigenannahme:

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

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

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

DEUTSCHE GESELLSCHAFT FÜR DIE VEREINTE NATIONEN

Vorstand

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

Präsidium

Dr. Hans Arnold
Gerhart R. Baum
Dr. Hans Otto Bräutigam
Dr. Eberhard Brecht
Dr. Fredo Dannenbring
Prof. Dr. Klaus Dicke
Bärbel Dieckmann
Hans Eichel
Manfred Eisele
Prof. Dr. Tono Eitel
Prälat Dr. Bernhard Felmburg
Joschka Fischer
Dr. Alexander Gunther Friedrich
Hans-Dietrich Genscher
Dr. Wilhelm Höynck
Prof. Dr. Klaus Hüfner
Prälat Dr. Karl Jüsten
Dr. Dieter Kastrup
Dr. Hans-Peter Kaul
Dr. Inge Kaul
Dr. Klaus Kinkel
Dr. Manfred Kulesa
Armin Laschet
Dr. Hans Werner Lautenschlager
Prof. Dr. Klaus Leisinger
Walter Lewalter
Thomas Matussek
Prof. Dr. Jens Naumann †
Karl Theodor Paschke
Dr. Gunter Pleuger
Detlev Graf zu Rantzau
Prof. Wolfgang Schomburg
Prof. Dr. Dr. Sabine von Schorlemer
Dr. Irmgard Schwaetzer
Reinhard Schweppe
Prof. Dr. Bruno Simma
Michael Steiner
Dr. Frank-Walter Steinmeier
Prof. Dr. Rita Süßmuth
Dr. Helga Timm
Prof. Dr. Klaus Töpfer

Prof. Dr. Christian Tomuschat
Dr. Günther Unser
Prof. Dr. Hans-Joachim Vergau
Prof. Dr. Ernst Ulrich von Weizsäcker
Dr. Rainer Wend
Dr. Guido Westerwelle
Heidemarie Wieczorek-Zeul
Prof. Dr. Rüdiger Wolfrum

Redaktionsbeirat

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

Landesverbände

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

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

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

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

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

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

Generalsekretariat

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