

VEREINTE NATIONEN

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

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



AUS DEM INHALT

Friedenskonsolidierung – Zukunftsherausforderung der UN
Bilanz des Deutschen Vorsitzes in der Kommission für
Friedenskonsolidierung im Jahr 2010

Peter Wittig

**Standpunkt | Deutschland sollte den palästinensischen
Staat anerkennen**

Muriel Asseburg

**Standpunkt | Die Ausrufung des Staates Palästina löst
die Probleme nicht**

Hans-Joachim Heintze

Menschenrechte und UN-Friedensmissionen

Warum der Sicherheitsrat gefordert ist

Michael Lysander Fremuth

Enthaltsamkeit bei Enthaltungen

Das deutsche Abstimmungsverhalten im UN-Sicherheitsrat

Manuel Fröhlich · Christian Langehenke

Aus dem Bereich der Vereinten Nationen

Generalversammlung | 64. Tagung 2009/2010

Anja Papenfuß



BWV ·
BERLINER WISSENSCHAFTS-VERLAG

411

59. Jahrgang | Seite 145–192
ISSN 0042-384X | M 1308 F

Der Sicherheitsrat ist gefordert

Im Dezember 2005 wurde die Kommission für Friedenskonsolidierung geschaffen. Sie sollte Postkonfliktländer darin unterstützen, nicht wieder in einen gewaltsamen Konflikt zurückzufallen. Fünf Jahre nach ihrer Gründung stand im Jahr 2010 eine Überprüfung an. **Peter Wittig** fasst die Empfehlungen dieser Überprüfung zusammen und nennt Bereiche, in denen Verbesserungsbedarf besteht. Seiner Ansicht nach reicht die vorhandene UN-Struktur für die Friedenskonsolidierung nicht aus: Das ganze System, insbesondere der Sicherheitsrat, müsse sich stärker als bisher auf die Friedenskonsolidierung konzentrieren und es als eine Investition in die Zukunft betrachten.

Im September 2011 wollen die Palästinenser vor die Vereinten Nationen treten, um einen eigenen Staat Palästina auszurufen und ihn von den UN-Mitgliedstaaten anerkennen zu lassen. Ob dies eine geeignete Maßnahme ist, um die festgefahrenen Friedensverhandlungen voranzubringen und zu einer Lösung des Nahost-Konflikts zu gelangen, diskutieren kontrovers **Muriel Asseburg** und **Hans-Joachim Heintze**.

Die Völkermorde in Ruanda und Srebrenica sowie zahlreiche Berichte über sexuelle Übergriffe von UN-Friedenssoldaten haben immer wieder die Frage aufgeworfen, ob und inwieweit die UN und ihr Personal an die Menschenrechte gebunden sind. **Michael Lysander Fremuth** untersucht die menschenrechtlichen Bindungen von UN-Friedensmissionen und kommt zu dem Ergebnis, dass sowohl die UN als auch die Mitgliedstaaten verantwortlich sind. Doch bestünden noch Unklarheiten, die der UN-Sicherheitsrat beseitigen könnte. Er könnte eine Grundsatzresolution, ähnlich der zu Frauen und Frieden und Sicherheit, verabschieden, die die explizite Pflicht auf den Menschenrechtsschutz aller Friedensmissionen festlegt. Auf diese Resolution könnte in allen künftigen Missionsmandaten verwiesen werden.

Deutschlands Enthaltung bei der Libyen-Resolution des Sicherheitsrats vom März 2011 hat zu heftigen Debatten in Wissenschaft und Medien geführt. Mehrheitlich wurde dieser Schritt als ein Bruch mit den traditionellen Linien deutscher UN- und Außenpolitik angesehen. War diese Enthaltung wirklich so außergewöhnlich? Dieser Frage sind **Manuel Fröhlich** und **Christian Langerhenke** nachgegangen. Anhand einer Untersuchung aller bisherigen Enthaltungen Deutschlands als nichtständigem Mitglied im Sicherheitsrat zeigen sie, dass sich die Libyen-Enthaltung in vielerlei Hinsicht von den vorangegangenen Enthaltungen unterscheidet.



Ich wünsche eine anregende Lektüre.

Anja Papenfuß, Chefredakteurin
papenfuss@dgvn.de

Inhalt

Peter Wittig

Friedenskonsolidierung – Zukunftsherausforderung der UN

Bilanz des Deutschen Vorsitzes in der Kommission für Friedenskonsolidierung im Jahr 2010 147

Muriel Asseburg

Standpunkt: Deutschland sollte den palästinensischen Staat anerkennen 151

Hans-Joachim Heintze

Standpunkt: Die Ausrufung des Staates Palästina löst die Probleme nicht 152

Michael Lysander Fremuth

Menschenrechte und UN-Friedensmissionen

Warum der Sicherheitsrat gefordert ist 153

Manuel Fröhlich · Christian Langehenke

Enthaltensamkeit bei Enthaltungen

Das deutsche Abstimmungsverhalten im UN-Sicherheitsrat 159

AUS DEM BEREICH DER VEREINTEN NATIONEN

Allgemeines

Anja Papenfuß

Generalversammlung | 64. Tagung 2009/2010 166

Sozialfragen und Menschenrechte

Norman Weiß

Beratender Ausschuss des Menschenrechtsrats | 4. und 5. Tagung 2010 169

Birgit Schlütter

Menschenrechtsausschuss | 98. bis 100. Tagung 2010 170

Alexandra Steinebach

Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung | 76. und 77. Tagung 2010 172

Jelena Bäuml

Ausschuss gegen Folter | 44. und 45. Tagung 2010 174

PERSONALIEN

177

BUCHBESPRECHUNGEN

180

DOKUMENTE DER VEREINTEN NATIONEN

186

English Abstracts

191

Impressum

192

Friedenskonsolidierung – Zukunftsherausforderung der UN

Bilanz des Deutschen Vorsitzes in der Kommission für Friedenskonsolidierung im Jahr 2010

Peter Wittig

Im Jahr 2010 wurde die UN-Kommission für Friedenskonsolidierung (Peacebuilding Commission) fünf Jahre nach ihrer Gründung einer Überprüfung unterzogen. Deutschland hatte in diesem Jahr den Vorsitz der Kommission inne und schuf einen Fahrplan für die Umsetzung der Überprüfungsempfehlungen. Da die Friedenskonsolidierung eine wichtige Daueraufgabe des UN-Systems bleiben wird, muss die vorhandene Struktur für diese Aufgaben verbessert werden. Wichtig ist daher, dass der Generalsekretär hierfür starke Impulse setzt und der Sicherheitsrat die Friedenskonsolidierung zu einer Priorität macht.

Der Aufbau selbsttragender staatlicher und wirtschaftlicher Strukturen nach Konflikten – dies ist wohl die schwierigste und vielschichtigste Aufgabe der internationalen Friedenssicherung: nicht nur in Afghanistan und Irak, wo Kriege geführt wurden und noch werden, sondern auch in vielen so genannten fragilen Staaten des Südens. Warum gelingt es nur unzureichend, diesen Staaten wie Sudan, Kongo, Haiti oder Côte d'Ivoire dauerhaft auf die Beine zu helfen, so dass sie nicht umgehend wieder in alte Konflikte zurückfallen?

Eine Reihe von Bürgerkriegen und humanitären Katastrophen in den neunziger Jahren – vor allem in Afrika – hatte die Schwäche der UN-Friedensarchitektur offenbart. Es war trotz aufwändiger und kostenintensiver friedenserhaltender Maßnahmen nicht gelungen, die Grundlage für eine langfristige friedliche Entwicklung der betroffenen Länder zu schaffen. Wie die Weltbank im Jahr 2003 feststellte, fielen über die Hälfte der Staaten, die einen gewaltsamen Konflikt überwunden hatten, innerhalb von fünf Jahren nach dem Ende friedenserhaltender Maßnahmen wieder in einen bewaffneten Konflikt zurück.¹ Schuld daran war in den meisten Fällen eine unzureichende Konfliktnachsorge, das heißt, es mangelte an finanziellen Ressourcen, an Abstimmung in der internationalen Gemeinschaft und an Eigenverantwortung (ownership) der betroffenen Länder.

Die institutionelle Antwort der UN: die Kommission für Friedenskonsolidierung

Mit der Schaffung der Kommission für Friedenskonsolidierung (Peacebuilding Commission – PBC) im Dezember 2005 zogen die UN die Lehren aus der Vergangenheit und suchten, die strukturelle Lücke zwischen dem Ende friedenserhaltender Maßnahmen

(peacekeeping) und dem Beginn der Entwicklungszusammenarbeit zu schließen. Die PBC wurde durch Resolutionen des UN-Sicherheitsrats und der UN-Generalversammlung als zwischenstaatliches beratendes Organ eingerichtet.² Ihr strategisches Steuerungsgremium ist der Organisationsausschuss, dessen 31 Mitglieder sich aus sieben Mitgliedern des Sicherheitsrats, sieben Mitgliedern des Wirtschafts- und Sozialrats (ECOSOC), sieben Mitgliedern der Generalversammlung sowie aus fünf der größten Beitragszahler und fünf der größten Truppensteller zusammensetzen.

Die Ziele waren, das internationale Engagement in den Nachkonfliktländern bis zur Aufnahme der Entwicklungszusammenarbeit besser zu koordinieren, die Partnerländer beim Wiederaufbauprozess zu unterstützen, abgestimmte Strategien zur Friedenskonsolidierung zu entwickeln sowie finanzielle Ressourcen zu mobilisieren. Damit wurde ein in seiner Art neues und einmaliges Forum geschaffen, um alle wesentlichen Akteure in Nachkonfliktsituationen an einen Tisch zu bringen und ein gemeinsames Verständnis der Ursachen und für die Überwindung der Konflikte zu entwickeln – in enger Abstimmung mit den betroffenen Regierungen.

Die PBC begann, einzelne Länderformate einzurichten – im Wesentlichen zu afrikanischen Ländern, die gerade einen gewaltsamen inneren Konflikt überwunden hatten und die nicht im Fokus der internationalen Gebergemeinschaft standen. Das Bemühen wurde deutlich, mit ›handhabbaren Fällen‹ wie etwa Burundi und Sierra Leone und nicht gleich mit den schwierigsten Situationen wie etwa der Demokratischen Republik Kongo oder Afghanistan zu beginnen. Gegenwärtig sind die folgenden sechs Länder auf der PBC-Agenda: Burundi, Guinea, Guinea-Bissau, Liberia, Sierra Leone und die Zentralafrikanische Republik (siehe Tabelle Seite 148).



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

¹ Paul Collier et al., *Breaking the Conflict Trap: Civil War and Development Policy*, Vol. 1, World Bank, Washington, D.C. 2003, S. 83.

² UN-Dok. S/RES/1645 v. 20.12.2005 und UN-Dok. A/RES/60/180 v. 30.12.2005. Näheres zur Kommission: Silke Weinlich, *Weder Feigenblatt noch Allheilmittel. Die neue Kommission für Friedenskonsolidierung der Vereinten Nationen*, Vereinte Nationen (VN), 1-2/2006, S. 2-11 sowie Silke Weinlich, *Zwei Jahre Kommission für Friedenskonsolidierung. Mit kleinen Schritten Richtung Erfolg*, VN, 3/2008, S. 108-116.

Die Länder auf der Agenda der PBC

| Land | Jahr der Befassung | Vorsitz der Länderformate |
|------------------------------|--------------------|---------------------------|
| Burundi | seit 2006 | Schweiz |
| Guinea | seit 2011 | Luxemburg |
| Guinea-Bissau | seit 2007 | Brasilien |
| Liberia | seit 2010 | Jordanien |
| Sierra-Leone | seit 2006 | Kanada |
| Zentralafrikanische Republik | seit 2008 | Belgien |

Deutscher PBC-Vorsitz

Im Januar 2010 wurde Deutschland gewählt, für ein Jahr den Vorsitz der Kommission für Friedenskonsolidierung zu übernehmen. Das Jahr 2010 war besonders wichtig für die Kommission, fand doch fünf Jahre nach ihrer Gründung eine offizielle Überprüfung ihrer Arbeit (review) statt. Durch den Überprüfungsprozess erhielt die PBC – mithin auch der deutsche Vorsitz – besonders starke Aufmerksamkeit innerhalb und außerhalb der Vereinten Nationen. Der deutsche Vorsitz im Jahr 2010 konzentrierte sich auf folgende fünf Prioritäten: 1. Verbesserung des UN-Auftritts ›im Feld‹, 2. Partnerschaft zwischen den UN und den internationalen Finanzinstitutionen, 3. Verhältnis zwischen Friedenssicherung und Friedenskonsolidierung, 4. Erweiterung der Länderagenda und 5. Umsetzung der Ergebnisse der PBC-Überprüfung.

Verbesserung des UN-Auftritts ›im Feld‹

Der Erfolg der Vereinten Nationen bei der Friedenskonsolidierung macht sich nicht an den New Yorker Strukturen fest, sondern an Fortschritten in den betroffenen Ländern. Was kommt bei den Menschen vor Ort an Verbesserungen an? Deshalb hat der deutsche Vorsitz Kohärenz und Abstimmung der UN-Organisationen untereinander und im Verhältnis zu den Regierungen und Zivilgesellschaften der betroffenen Länder sowie zu den Regionalorganisationen zu seinem besonderen Schwerpunkt erklärt. Eine verbesserte Friedenskonsolidierungs-›Leistung‹ der Vereinten Nationen vor Ort hat viele Aspekte. Ein besonders wichtiger ist die Stärkung der Eigenverantwortung der betroffenen Länder. Jede Hilfe von außen bleibt wirkungslos, wenn sie über die Köpfe der Regierungen und Menschen hinweg entschieden und vergeben wird. Zwischen Gebern und Empfänger müssen Prioritäten besser abgestimmt werden. Dabei sind stets schwierige Entscheidungen zu fällen: soll zuerst die Polizei aufgebaut werden, dann Schulen und Krankenhäuser – oder umgekehrt? Die Menschen in den Empfängerländern müssen mitgenommen werden, die Regierungen müssen die Prioritätensetzung zu ihrer eigenen machen.

Der Erfolg der Vereinten Nationen bei der Friedenskonsolidierung macht sich nicht an den New Yorker Strukturen fest, sondern an Fortschritten in den betroffenen Ländern.

Die Abstimmung der verschiedenen Geber ist in jedem Nachkonfliktland eine Herkulesaufgabe. Viele Geber pflegen ihre Lieblingsprojekte, folgen engen nationalen Leitlinien und stimmen sich ungern mit anderen ab. Hier haben die Sonderbeauftragten des Generalsekretärs/Leiter der Missionen vor Ort eine Führungsfunktion. Wie so oft im System der Vereinten Nationen kommt es ganz besonders auf die persönlichen Führungsqualitäten dieser Sonderbeauftragten an, auf ihr strategisches Denken, ihre Durchsetzungsfähigkeit und ihr soziales Gespür.

Als positives Beispiel kann hier Sierra Leone genannt werden. Der Exekutivbeauftragte des Generalsekretärs vor Ort hat es vermocht, Regierung, Zivilgesellschaft und Geberfamilie hinter eine abgestimmte Strategie begrenzter Prioritäten zu versammeln und einen vergleichsweise einheitlichen Auftritt der UN zu gewährleisten. Die PBC konnte so eine umfassende Friedenskonsolidierungsstrategie verabschieden. Erste Überprüfungen bestätigen Fortschritte im Bereich Sicherheitssektorreform, Justiz, Entwicklung des Energiesektors und Korruptionsbekämpfung.³

Doch das UN-System muss noch besser darin werden, starke und erfahrene Führungspersönlichkeiten für diese Aufgaben im Feld zu gewinnen. Auch die Bereitstellung ziviler Expertise durch die Mitgliedsstaaten und durch das UN-System ist verbesserungswürdig. In diesem Zusammenhang hat der deutsche PBC-Vorsitz die Bemühungen der unabhängigen ›Hochrangigen Beratergruppe‹ (Senior Advisory Group) des UN-Generalsekretärs zum Thema ziviler Kapazitäten in Nachkonfliktsituationen besonders gewürdigt und gefördert. Diese hat im Februar 2011 in ihrem Bericht ›Civilian Capacity in the Aftermath of Conflict‹⁴ konkrete und innovative Vorschläge zur Verbesserung des internationalen und nationalen zivilen Engagements in Nachkonfliktsituationen formuliert, die auf vier Grundsätzen beruhen:

1. **Eigenverantwortung (ownership):** die jeweils betroffene Regierung beziehungsweise Gesellschaft muss eine bestimmende Rolle spielen;
2. **Partnerschaft (partnership):** auch Akteure außerhalb der UN müssen einbezogen werden;
3. **Expertise (expertise):** das gesamte innerhalb des UN-Systems vorhandene Wissen muss genutzt werden;
4. **Gewandtheit (nimbleness):** finanzielle Ressourcen müssen flexibel geplant und eingesetzt werden.

Partnerschaft zwischen den UN und den internationalen Finanzinstitutionen

Der deutsche Vorsitz hat auf die enge Zusammenarbeit der UN und der PBC mit dem Internationalen Währungsfonds (IWF) und der Weltbank einen besonderen Akzent gelegt. Es erstaunt auch Insider immer wieder, wie schwach die strategische und operative Abstimmung zwischen UN-Akteuren und der

Weltbank in Postkonfliktstaaten ist. Hier treffen häufig zwei unterschiedliche Kulturen aufeinander. Der deutsche PBC-Vorsitz hat sich besonders bemüht, eine strukturierte Zusammenarbeit zwischen PBC-Akteuren und Weltbank in die Wege zu leiten. Dies geschah durch gemeinsame thematische Veranstaltungen und Anhörungen in New York sowie eine Vielzahl von Einzelkontakten mit IWF und Weltbank. Die Bemühungen blieben nicht ohne Echo: So berichten einige Vorsitzende der PBC-Länderformate (etwa für die Zentralafrikanische Republik) von einer mittlerweile engeren Abstimmung zwischen der PBC und den Weltbank-Verantwortlichen in Washington, D.C. und vor Ort.

Verhältnis zwischen Friedenssicherung und Friedenskonsolidierung

Eine Schlüsselfrage für die Zukunft der PBC ist, wie sich das Verhältnis zwischen Friedenssicherung und Friedenskonsolidierung und – auf die UN-Architektur übertragen – das Verhältnis zwischen dem Sicherheitsrat und der PBC entwickelt. Bei den Akteuren in New York besteht weitgehend Konsens, dass es eines organischeren Verhältnisses zwischen Friedenssicherung und Friedenskonsolidierung bedarf. Beides muss von Anfang an zusammen betrachtet werden, da es zwischen beiden Aufgaben erhebliche Überschneidungen gibt: Zum einen sind UN-Blauhelme in den heutigen komplexen, integrierten Missionen immer auch bereits »frühe Peacebuilder« (etwa im Sicherheitssektor), zum anderen muss idealerweise eine Friedenssicherungsmission nach Beendigung der Konfliktphase rasch in eine Mission zur Friedenskonsolidierung und zum Institutionenaufbau übergehen. Hier ist also eine enge Zusammenarbeit zwischen dem UN-Sicherheitsrat, der über die Friedenssicherungsoperationen bestimmt, und der PBC notwendig.

Das Verhältnis ist naturgemäß ein asymmetrisches. Der Sicherheitsrat ist ein »Elternteil« der PBC, der andere Teil ist die Generalversammlung. Doch legt er großen Wert darauf, dass der Kommission nicht mehr als nur eine beratende Funktion zukommt. Bislang war der Sicherheitsrat zögerlich, Ratschläge der PBC anzunehmen. Im Jahr 2010 ist es aber zu einer deutlichen Verbesserung des Verhältnisses der beiden Organe gekommen. Der deutsche PBC-Vorsitz wurde insgesamt fünfmal eingeladen, vor dem Sicherheitsrat Anliegen der PBC vorzutragen. Außerdem gelang es, Vorsitze der PBC-Länderformate (etwa Burundi und Liberia) mit dem Sicherheitsrat zu sogenannten interaktiven informellen Debatten zusammenzubringen.

Perspektivisch könnte die PBC ihre Beratungstätigkeit an zwei Stellen ausbauen: Zum einen könnte die PBC bei der Neumandatierung von Friedensoperationen auf frühzeitige Notwendigkeiten der Friedenskonsolidierung hinweisen. Zum anderen – und dies ist wohl praktikabler – könnte der PBC eine

wichtige Informations- und Beratungsfunktion im Stadium des Abbaus beziehungsweise der Umstrukturierung von Friedenssicherungsoperationen zukommen.

Im Sicherheitsrat hat mit dem Jahr 2010 eine allmähliche Öffnung für eine größere Rolle der PBC stattgefunden. Dies gilt insbesondere für die drei westlichen ständigen Mitglieder Frankreich, Großbritannien und die USA. Dennoch muss die PBC gegenüber dem Sicherheitsrat ihren Mehrwert durch Expertise und umsetzbare Ratschläge noch besser unter Beweis stellen, sich in gewisser Weise also ihren Rang als echtem Beratungsorgan des Sicherheitsrats noch »verdienen«. Ansätze dazu sind in jüngster Zeit deutlicher erkennbar geworden.

Erweiterung der Länderagenda

Zu Beginn des deutschen Vorsitzes behandelte die PBC vier konkrete Ländersituationen, für die es jeweils ein eigenes Format gab: Burundi, Sierra Leone, Zentralafrikanische Republik und Guinea-Bissau. Diese Länder standen und stehen allesamt nicht im Mittelpunkt der Aufmerksamkeit der internationalen Gebergemeinschaft. Mithin kam der Mobilisierung von Ressourcen und internationaler politischer Aufmerksamkeit eine wichtige Funktion zu, die die PBC erfüllen konnte. Langfristig ist aber auch klar, dass das Gewicht der PBC nur dann zunehmen kann, wenn sie mit Ländersituationen von größerer regionaler und internationaler Bedeutung umgeht. Deshalb hat sich der deutsche Vorsitz bemüht, die Agenda der PBC zu erweitern. Es gelang, Liberia als fünftes Land der PBC offiziell zuzuweisen. Zu einer Überweisung an die PBC kann es auf Anfrage des UN-Generalsekretärs oder des Sicherheitsrats, aber auch auf Initiative von Generalversammlung, ECOSOC und den von einem Konflikt betroffenen Staaten kommen.

Liberia unterscheidet sich von den anderen Ländersituationen in einigen Punkten: mit Ellen Johnson-Sirleaf verfügt Liberia über eine international renommierte Präsidentin, die das Vertrauen vieler Geberländer genießt. Mithin ist Liberia nicht – wie die anderen PBC-Partnerländer – ein Stiefkind der Geber. Schließlich verfügt Liberia in Gestalt der USA über ein wichtiges »Patenland«, das im UN-System für die notwendige politische Aufmerksamkeit sorgen kann. Mit der Schaffung des Liberia-Länderformats

Die PBC muss sich in gewisser Weise ihren Rang als echtem Beratungsorgan des Sicherheitsrats noch »verdienen«.

Langfristig ist klar, dass das Gewicht der PBC nur dann zunehmen kann, wenn sie mit Ländersituationen von größerer regionaler und internationaler Bedeutung umgeht.

³ Vgl. Progress Report on the Implementation of the Sierra Leone Peacebuilding Cooperation Framework, UN Doc. PBC/3/SLE/3 v. 16.12.2008.

⁴ Civilian Capacity in the Aftermath of Conflict, Independent Report of the Senior Advisory Group, UN Doc. A/65/747–5/2011/85 v 22.2.2011. Vorsitzender der Gruppe war der ehemalige Untergeneralsekretär für Friedenssicherungseinsätze Jean-Marie Guéhenno. Unter den neun Mitgliedern befand sich aus Deutschland Michael von der Schulenburg, der gegenwärtige Exekutivbeauftragte für Sierra Leone.

gelang es somit auch, die USA stärker als bisher an die PBC zu binden.

Als sechstes Land gelangte Guinea auf die Tagesordnung. Wenn es sich auch in diesem Falle eher wieder um ein westafrikanische Problemland handelt, das um die Aufmerksamkeit der Geber kämpfen muss, so zeigt doch die Erweiterung der Agenda, dass die Funktionen der PBC immer häufiger nachgefragt werden.

Mittelfristig ist es jedoch für die Stellung der PBC wichtig, Ländersituationen von größerer politischer Bedeutung im internationalen System auf die Tagesordnung zu nehmen – insbesondere auch unter dem Gesichtspunkt des Verhältnisses zum Sicherheitsrat. Außerdem wäre es wünschenswert, über den afrikanischen Kontinent hinauszugehen, so dass die PBC weniger afrikazentriert wird.

Es wäre wünschenswert, über den afrikanischen Kontinent hinauszugehen, so dass die PBC weniger afrikazentriert wird.

Umsetzung der Ergebnisse der PBC-Überprüfung

Im Juli 2010 legten die sogenannten Ko-Fazilitatoren des PBC-Überprüfungsprozesses (die Botschafter Irlands, Mexikos und Südafrikas) nach mehrmonatigen informellen Konsultationen ihren Abschlussbericht vor.⁵ Der Bericht hatte weitgehend pragmatischen und operativen Charakter. Er ließ die Grundstruktur der PBC intakt und konzentrierte sich auf umsetzbare Empfehlungen, um Instrumente und Wirkung der Friedenskonsolidierungs-Architektur zu schärfen. Verbesserungsempfehlungen erstreckten sich auf folgende Felder: die Arbeit der Vereinten Nationen in den betroffenen Partnerländern vor Ort, die Struktur und Arbeitsweise der PBC in New York, die Partnerschaften der PBC (mit anderen wichtigen UN-Organisationen, mit IWF und Weltbank sowie regionalen Organisationen und Institutionen) und auf die administrative Struktur im UN-Sekretariat (das Büro zur Unterstützung der Friedenskonsolidierung, Peacebuilding Support Office – PBSO) und den wichtigen Friedenskonsolidierungsfonds (Peacebuilding Fund – PBF). Aus den Mitteln dieses, im Jahr 2006 eingerichteten und auf 250 Millionen US-Dollar angelegten Fonds werden Projekte zur Befriedung, Stabilisierung und Entwicklung finanziert.⁶ Die Ausschüttung der Fondsmittel für PBC-Länder, auf die ein Großteil der Gelder entfällt, setzt eine Empfehlung der PBC sowie die Bewilligung durch den Generalsekretär voraus. Daneben kann der Generalsekretär aber auch andere Staaten für qualifiziert erklären. Im Fall einer unvorhergesehenen Bedrohung eines Friedensprozesses kann der jeweilige hochrangige UN-Landesvertreter außerdem eine Notfallfinanzierung vom PBSO erbitten.

Die Herausforderung für den deutschen Vorsitz bestand darin, den Umsetzungsprozess dieser Empfehlungen zu organisieren. Dabei kam es darauf an, die umsetzbaren Empfehlungen herauszuarbeiten, beispielsweise die Stärkung der Zusammenarbeit zwischen der PBC und dem Sicherheitsrat, aber auch der Generalversammlung und dem ECOSOC sowie die

Stärkung der PBC-Arbeit auf Landesebene, und zunächst die politisch sehr kontroversen Fragen, unter anderem zur Rolle der PBC in der Entwicklungsagenda, zurückzustellen, insbesondere sofern sie einen unmittelbaren Widerstand von Sicherheitsratsmitgliedern oder dem Lager der G-77 hervorgerufen hätten. Der deutsche Vorsitz schuf für diesen Umsetzungsprozess einen ›Fahrplan‹, an dem sich nun die PBC-Mitgliedschaft orientiert.⁷ Gelingt die Umsetzung der pragmatischen Reformempfehlungen, kann auf eine weitere Stärkung der PBC im UN-System gehofft werden.

Herausforderung für das gesamte UN-System

Die Architektur der Vereinten Nationen im Bereich Friedenskonsolidierung – Kommission, Unterstützungsbüro und Fonds – kann nur eine Teilantwort auf zukünftige Herausforderungen sein. Hier ist das gesamte UN-System, ja die gesamte Gebergemeinschaft, gefragt. Das UN-System muss sich noch stärker den Friedenskonsolidierungsaufgaben zuwenden und ihre Erfüllung als Investition in die Zukunft betrachten. Hierzu bedarf es durchaus auch Impulse seitens der Führung des Sekretariats und des Sicherheitsrats. Friedenskonsolidierung muss zu einer politischen Priorität auch des Sicherheitsrats werden. Nur so kann er den strategischen Herausforderungen entsprechen, die über das aktuelle und punktuelle Krisenmanagement von gewaltsamen Konflikten hinausgehen.

Der Fall Sudan zeigt, dass auch der Sicherheitsrat Lektionen aus der Vergangenheit gelernt hat. Er hat seit dem Jahr 2010 in besonders intensiver Weise die Vorbereitung des Referendums und den anschließenden Teilungsprozess begleitet und den Übergang von einer Friedenssicherungs- zu einer neuen Friedenskonsolidierungsmission in Südsudan ins Werk gesetzt. Südsudan bietet nunmehr die Chance für eine erfolgreiche Friedenskonsolidierung – vorausgesetzt, alle wichtigen Akteure lernen aus den Fehlern der Vergangenheit. Die Friedenskonsolidierung wird eine wichtige Daueraufgabe des UN-Systems bleiben: innerhalb und außerhalb der PBC.

Friedenskonsolidierung muss zu einer politischen Priorität auch des Sicherheitsrats werden.

⁵ Review of the United Nations Peacebuilding Architecture, UN Doc. A/64/868–S/2010/393 v. 21.7.2010.

⁶ Zum Thema Finanzierung siehe auch das Interview mit Carolyn McAskie vom 7.6.2007 in New York, [http://www.dgyn.de/news.html?&no_cache=1&tx_ttnews\[tt_news\]=85&tx_ttnews\[backPid\]=25&Hash=6fbef2f99c](http://www.dgyn.de/news.html?&no_cache=1&tx_ttnews[tt_news]=85&tx_ttnews[backPid]=25&Hash=6fbef2f99c)

⁷ Chairperson's Proposal for Taking Forward the Recommendations of the Report of the Co-Facilitators on the »Review of the United Nations Peacebuilding Architecture«. Roadmap for Actions in 2011, http://www.un.org/peace/peacebuilding/pdf/chairs_roadmap_review_implementation.pdf

Deutschland sollte den palästinensischen Staat anerkennen

Muriel Asseburg

20 Jahre Friedensverhandlungen haben den Palästinensern weder ein Ende der Besatzung noch staatliche Unabhängigkeit gebracht. Nun will die palästinensische Führung einen Antrag auf Aufnahme als Vollmitglied der Vereinten Nationen sowie auf Anerkennung des Staates Palästina stellen. Die Unterstützung des größten Teils der Staatengemeinschaft ist ihr sicher. Auch die Staaten der Europäischen Union sollten gegen den palästinensischen Staat anerkennen und für seine UN-Mitgliedschaft votieren – als konstruktiven Schritt hin zu einer Zwei-Staaten-Regelung.

Dabei sollten sich die Europäer nicht dadurch beirren lassen, dass noch nicht klar ist, welche Strategie genau die palästinensische Führung wählen wird. Prinzipiell verfolgt sie drei Ansätze. Der erste ist ein Antrag auf Vollmitgliedschaft. Diese steht grundsätzlich allen Staaten offen, die die Verpflichtungen der UN-Charta anerkennen. Die Generalversammlung müsste mit einer Zweidrittelmehrheit zustimmen, nachdem der Sicherheitsrat – mit mindestens neun Mitgliedern und ohne Veto – eine entsprechende Empfehlung ausgesprochen hat. Dieser Weg scheint allerdings derzeit versperrt, da im Sicherheitsrat mit einem Veto der USA zu rechnen ist.

Daher denkt die palästinensische Führung zweitens darüber nach, wie sie den Status Palästinas bei den Vereinten Nationen verbessern könnte – gegenwärtig genießt es den Status als ständiger Beobachter mit weitgehenden Rechten. Eine solche Statusänderung könnte von der Generalversammlung auch ohne Empfehlung des Sicherheitsrats und mit einfacher Mehrheit beschlossen werden. Damit könnte Palästina seinen Beobachterstatus aufwerten – analog etwa zu dem Status, den die EU heute bei den UN genießt. Dies wäre allerdings vor allem ein symbolischer Erfolg.

Zum dritten geht es um die bilaterale Anerkennung des Staates Palästina durch eine größtmögliche Zahl von Staaten. Diese könnte durch eine entsprechende Resolution der Generalversammlung gekrönt werden. Die Palästinenser erwarten, dass sie eine Unterstützung durch eine Zweidrittelmehrheit der Mitgliedstaaten erhalten würden. Garantiert sind diese 129 von 193 Stimmen allerdings nicht. Zwar haben bislang rund 120 Staaten Palästina anerkannt. Aber es ist durchaus möglich, dass einige der ehemaligen Ostblockstaaten, die den Staat nach seiner Ausrufung aus dem Exil 1988 anerkannt hatten, sich im Herbst gegen eine *De-jure*-Anerkennung entscheiden. Völkerrechtlich bedeutsam ist eine Zweidrittelmehrheit ohnehin nicht. Denn die Unterstützung einer solchen Resolution würde zwar rechtliche Bindungskraft im Sinne einer Anerkennung entfalten – aber eben nur für jene Staaten, die sie unterstützen. Zu einem allgemein anerkannten Staat würde Palästina dadurch nicht.

Richtig ist, dass die Anerkennung eines palästinensischen Staates viele der Hürden nicht beseitigen würde, die einer effektiven Staatlichkeit im Wege stehen: das Besatzungsregime, die Präsenz von israelischen Siedlern und der Armee im Westjordanland und in Ost-Jerusalem, die Abriegelung Ost-Jerusalems, die andauernde Blockade des Gaza-Streifens. Auch würde sie keine Regelung der weiteren Streitfragen zwischen Israel und den Palästinensern herbeiführen. Doch es geht gar nicht darum, Verhandlungen zu ersetzen, sondern darum, das Selbstbestimmungsrecht der Palästinenser zu verwirklichen, die Konturen einer Zwei-Staaten-Regelung festzuhalten, solange deren Umsetzung noch möglich ist, und eine ausgewogenere Ausgangsposition für Verhandlungen zu schaffen.

Damit ist das Ziel des Prozesses auch nicht, Israel zu delegitimieren. Im Gegenteil: Die Palästinenser fordern ja gerade eine Anerkennung ihres Staates in den Grenzen von 1967, also neben Israel. Oft wird mit dem Vorstoß auch die Sorge verbunden, dass enttäuschte Erwartungen der Auslöser von Gewalt sein könnten, weil der Prozess bei den UN der palästinensischen Bevölkerung keine greifbaren Verbesserungen bringen würde. Dies gilt allerdings umso mehr, wenn weder Verhandlungen noch der Weg vor die UN Fortschritte in Richtung Unabhängigkeit und ein Ende der Besatzung bringen.

Die EU und ihre Mitgliedstaaten haben seit Beginn des Friedensprozesses im Jahr 1993 die Bildung eines palästinensischen Staates durch beträchtliche Hilfen gefördert. Im April 2011 haben die UN, der Internationale Währungsfonds und die Weltbank nun bestätigt, dass die Palästinenser die Voraussetzungen von Staatlichkeit erfüllen – soweit dies unter fortdauernder Besatzung möglich ist. Die Bundesregierung hat sich im Mai in ihrer Antwort auf eine parlamentarische Anfrage der Einschätzung angeschlossen, dass » (...) die Palästinensische Behörde in Schlüsselbereichen bereits oberhalb der Schwelle eines funktionierenden Staates agiert«.

Deutschland sollte daher seine ablehnende Haltung überdenken und im Rahmen der EU seine Unterstützung für eine Zwei-Staaten-Regelung konsequent fortsetzen, den palästinensischen Staat anerkennen und sich für seine Vollmitgliedschaft aussprechen. Zugleich sollten die Europäer die Gelegenheit nutzen und die entsprechenden Resolutionen bereits im Vorfeld mit Parametern für eine Konfliktregelung verknüpfen, wie sie sie bereits im Februar 2011 im Sicherheitsrat vorgelegt haben: eine territoriale Regelung auf der Grundlage der Grenzen von 1967 mit vereinbartem Gebietstausch; Vereinbarungen über Sicherheitsfragen, welche die Bedürfnisse beider Seiten berücksichtigen; eine gerechte und vereinbarte Regelung für die Flüchtlingsfrage und Jerusalem als Hauptstadt beider Staaten.



Dr. Muriel Asseburg, geb. 1968, ist Leiterin der Forschungsgruppe Naher Osten und Afrika bei der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) in Berlin.

Die Ausrufung des Staates Palästina löst die Probleme nicht

Hans-Joachim Heintze



Dr. Hans-Joachim Heintze, geb. 1949, forscht und lehrt am Institut für Friedenssicherungsrecht und Humanitäres Völkerrecht der Ruhr-Universität Bochum.

Mitten in die Diskussionen zur palästinensischen Ausrufung eines eigenen Staates platzte Ende Juli 2011 die Meldung von den Auseinandersetzungen an den Grenzübergängen zwischen Serbien und Kosovo. Schlaglichtartig zeigte sich, dass die Unabhängigkeitserklärung Kosovos den Gewaltausbruch, dem letztlich nur die KFOR Einhaltung gebieten konnte, nicht verhinderte. Wie auch: die Nachbarn blieben dieselben und leider auch die Probleme. Es bestätigte sich, dass die einseitige Erklärung der Staatlichkeit keine Methode zur Lösung eines solchen Konflikts ist. Letztlich kommen die Konfliktparteien um Verhandlungen nicht herum, um offene Fragen zu klären.

Allerdings unterscheidet sich der Fall Kosovo grundsätzlich von dem Palästinas, denn die Palästinenser sind ein Volk und haben einen Anspruch auf das Selbstbestimmungsrecht. Diese völkerrechtliche Norm sichert Völkern zu, dass sie über ihren politischen Status selbst entscheiden können. Dies schließt auch die Schaffung eines eigenen Staates ein. Dieser Anspruch wurde bekräftigt, denn nach dem Ende der britischen Mandats-herrschaft über Palästina beschloss die UN-Generalversammlung mit Resolution 181 (II) im Jahr 1947 einen Teilungsplan für Palästina, der die Bildung zweier Staaten auf diesem Territorium vorsah. Der Plan wurde jedoch nur teilweise umgesetzt, denn unmittelbar nach der Entstehung des Staates Israel 1948 begann der erste Nahost-Krieg, der die Gründung des Staates Palästina verhinderte. Seither haben die Palästinenser einen Anspruch auf einen eigenen Staat, der von den UN immer wieder bekräftigt wurde (jüngst wieder durch die Generalversammlung in Resolution 65/16). Der Internationale Gerichtshof argumentierte in seinem Gutachten zum israelischen Mauerbau mit dem *Erga-omnes*-Charakter des Selbstbestimmungsrechts und leitete daraus ab, dass alle Staaten gehalten seien, Behinderungen bei der Wahrnehmung dieses Rechts entgegenzutreten.

Der Rechtsanspruch auf einen eigenen Staat der Palästinenser ist also unbestritten. Gleichwohl stellen sich praktische Fragen, die schrittweise angegangen wurden. Seit 1974 hat die Palästinensische Befreiungsorganisation (PLO) mit Resolution 3237 einen Beobachterstatus in den UN. Im Rahmen des Oslo-Friedensprozesses erkannte die PLO Israel an und erlangte den Autonomiestatus. Dieser Status sollte ausdrücklich dazu dienen, die Eigenstaatlichkeit Palästinas zu erreichen. Grundfragen wie die territoriale Ausdehnung blieben allerdings ungeklärt. Da aber ein exakt umschriebenes Territorium eine Grundvoraussetzung für eine geordnete Staatlichkeit ist, mangelt es seit jeher an einem entscheidenden Kriterium der Staatsqualität. So scheiterte im Jahr 1988 auch der von vielen Entwicklungsländern (man sprach von 92 Staaten) unterstützte Versuch, den Staat Palästina auszurufen.

Nunmehr will Präsident Mahmud Abbas angesichts der festgefahrenen Verhandlungen mit Israel erneut einen palästinensischen Staat ausrufen und seine Mitgliedschaft in den UN beantragen. Dieses Vorhaben findet zahlreiche Befürworter. In jüngster Zeit haben sich weitere Staaten (darunter Brasilien, Argentinien und Chile) zur Anerkennung Palästinas entschlossen (es ist die Rede von nunmehr rund 133 Staaten), so dass ein Antrag Palästinas auf UN-Mitgliedschaft breite Zustimmung finden würde. Gleichwohl könnte dieser ›Staat‹ nicht in die Weltorganisation aufgenommen werden. Nach Artikel 4 der UN-Charta setzt die Abstimmung in der Generalversammlung nämlich voraus, dass der Sicherheitsrat zuvor empfiehlt, den Antragsteller aufzunehmen. Dazu würde es aber nicht kommen, da zumindest die USA dies mit einem Veto verhindern würden. Präsident Barack Obama kündigte dies im Mai bereits an, im amerikanischen Senat haben sich 87 der 100 Senatoren gegen die Anerkennung Palästinas ausgesprochen.

Dass sich die Nahost-Politik der USA in einer Sackgasse befindet, wurde im Sicherheitsrat letztlich am 18. Februar 2011 beim Veto gegen eine Resolution deutlich, die den illegalen israelischen Siedlungsbau in den besetzten Gebieten verurteilte. Das Beispiel zeigt einmal mehr, dass solche Probleme wie der Siedlungsbau, das Schicksal der palästinensischen Flüchtlinge und deren Rückkehr sowie der Status von Jerusalem geklärt werden müssen, bevor der Staat Palästina ausgerufen werden kann. Eine einseitige Erklärung ist keine Lösung, denn letztlich geht es um Weltordnungsbelange. Zu fragen ist überdies, ob die Nichteinbeziehung der Staatengemeinschaft nicht die Anwendung der Stimson-Doktrin rechtfertigt, das heißt, ob es nicht gar eine Pflicht zur Nichtanerkennung eines solchen einseitigen Aktes gibt.

Und hier schließt sich der Kreis: In Kosovo konnten die Feindseligkeiten nur durch das Eingreifen der mit UN-Mandat ausgestatteten KFOR beendet werden. Im Nahen Osten gibt es solche Truppen, die Weltordnungsbelange und Menschenleben schützen, nicht. Zu befürchten ist, dass eine einseitige Ausrufung der Staatlichkeit Palästinas und die Anerkennung des Staates durch viele Staaten zu einer Verschärfung der Spannungen führt, die letztlich viele Menschen das Leben kosten würde. Zu fragen ist, ob nicht auch im Nahen Osten das Konzept der Schutzverantwortung (*responsibility to protect*) anzuwenden ist. Zugunsten der Rettung von Menschenleben sollte weiterhin auf Verhandlungen gesetzt werden. Eine Anerkennung Palästinas ohne die Unterstützung der USA erscheint jedoch nicht als gangbarer Weg zur Befriedung des Nahen Ostens.

Menschenrechte und UN-Friedensmissionen

Warum der Sicherheitsrat gefordert ist

Michael Lysander Fremuth

»The imperative of the rule of law (...) represents our best hope for building peaceful, prosperous societies«¹

Das Friedensverständnis der UN-Charta geht über die bloße Abwesenheit von Krieg hinaus und umfasst auch rechtsstaatliche Prinzipien, darunter insbesondere den Schutz der Menschenrechte. Deren Verteidigung und Beachtung muss dementsprechend ein Kernanliegen der UN-Friedensmissionen sein. Ein Versagen der Vereinten Nationen, sei es durch unzureichenden Schutz, sei es durch das Fehlverhalten des Friedenspersonals, untergräbt die Legitimität der Friedensmissionen und der Weltorganisation selbst. Der Sicherheitsrat sollte die noch offenen Fragen und Herausforderungen in einer Grundsatzresolution angehen und diese in das Mandat einer jeden Friedensmission übernehmen.

Den Frieden auf der Welt zu wahren, war nach den Schrecken des Zweiten Weltkriegs das vorrangige Anliegen bei der Schaffung der Vereinten Nationen und fand seinen deutlichen Niederschlag in der Verfassung der Weltorganisation. Die Wahrung von Frieden und Sicherheit ist als ein wesentliches Ziel der UN insbesondere dem Sicherheitsrat anvertraut (Art. 1 Abs. 1; 24 Abs. 1 UN-Charta). Dieser verfügt über das internationale Gewaltmonopol (Art. 2 Abs. 4 in Verbindung mit Art. 51 UN-Charta) und entscheidet über friedliche und militärische Maßnahmen, wenn es zu einer Bedrohung des Friedens kommt (Art. 39–42 UN-Charta). Aber schon die Präambel und der Zielkatalog des Artikels 2 UN-Charta machen deutlich, dass sich Frieden nicht in der Abwesenheit von militärischer Gewalt erschöpft, sondern der UN-Charta ein positives Friedenskonzept zugrunde liegt. Dies umfasst Gleichberechtigung, Gerechtigkeit, Menschenrechte und Entwicklung und stellt damit auf die sozialen Ursachen eines wahrhaften Friedens ab.² Auch der Sicherheitsrat ist dazu übergegangen, nicht allein militärische Auseinandersetzungen zwischen Staaten als Friedensbedrohung zu betrachten. Vielmehr hat er bereits rein innerstaatliche Menschenrechtsverletzungen als Situation im Sinne des Artikels 39 UN-Charta gewertet und sich damit Sanktionsmöglichkeiten gegen den menschenrechtswidrig agierenden Staat eröffnet.³ Dies zeugt von der Erkenntnis, dass Menschenrechte und Frieden in einem sich gegenseitig bedingenden und stabilisierenden Zusammenhang stehen. Schon daraus ergibt sich, dass Friedensmaßnahmen immer auch die Menschenrechte im Auge haben müssen.

Der Sicherheitsrat kann nach Kapitel VII die Mitgliedstaaten und Regionalorganisationen auch zum Einsatz militärischer Gewalt autorisieren (use of military force), wie er es im März 2011 im Fall Libyen getan hat. Aber schon Carl von Clausewitz hat erkannt, dass die Niederwerfung des Gegners zwar das primäre Ziel, aber nicht der eigentliche Zweck der kriegerischen Auseinandersetzung ist.⁴ Nach der friedenserzwingenden Maßnahme verlangt die Wahrung eines nachhaltigen Friedens weitere Bemühungen, die zunächst auch im Rahmen friedenssichernder Missionen unternommen werden. Jene Friedenssicherungsmissionen (peacekeeping missions), die immer noch den wesentlichen Teil der UN-Friedensmissionen⁵ ausmachen, können zwar mit einem »robusten« Mandat ausgestattet sein. Sie sind dann ermächtigt, als letztes Mittel auch militärische Gewalt zur Selbstverteidigung sowie zur Verteidigung der Zivilbevölkerung und des Mandats anzuwenden. Dennoch dienen auch diese Missionen dazu, einen – möglicherweise fragilen – Frieden zu sichern, nicht aber ihn erst zu erzwingen.⁶ Anders als bei den friedenserzwingenden Maßnahmen erfolgt die Anwendung von Gewalt hier grundsätzlich⁷ im Einvernehmen mit den Konfliktparteien. Die Zustimmung der Konfliktparteien zur Friedensmission, die Unparteilichkeit sowie die Beschränkung der Anwendung militärischer Gewalt auf die Selbstverteidigung und die Verteidigung des Mandats (einschließlich der Zivilisten) sind die entscheidenden drei Merkmale der Friedenssicherung.⁸



Dr. Michael Lysander Fremuth, geb. 1979, Akademischer Rat, habilitiert und lehrt an der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität zu Köln.

¹ UN-Generalsekretär Ban Ki-moon, Remarks to General Assembly on »The Rule of Law and Global Challenges«, 11.4.2011, http://www.un.org/apps/news/infocus/speeches/search_full.asp?statID=1143

² Theodor Schweisfurth, Völkerrecht, 1. Auflage 2006, S. 420f. spricht von sozialem Frieden.

³ Vgl. etwa UN-Dok. S/RES/794 v. 3.12.1992 zu Somalia.

⁴ Carl von Clausewitz, Vom Kriege, 1. Auflage, Berlin 1832, 1. Teil, 1. Buch, 1. Kapitel, 2. Zweck und Mittel im Kriege.

⁵ Zu den verschiedenen Arten von Friedensmissionen vgl. Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen (Hrsg.), UN-Friedensmissionen, UN Basis-Informationen Nr. 39, Berlin 2009.

⁶ So ausdrücklich der Bericht des Generalsekretärs, Implementation of the Recommendations of the Special Committee on Peacekeeping Operations, UN Doc. A/64/573 v. 22.12.2009, Abs. 25.

⁷ Bei Berufung auf Kapitel VII kann aber notfalls auch ohne Zustimmung gehandelt werden.

⁸ Department of Peacekeeping Operations (DPKO), United Nations Peacekeeping Operations, Principles and Guidelines, New York 2008, Kapitel 3: The Basic Principles of United Nations Peacekeeping, S. 31–40.

Ein menschenrechtliches Mandat ist eine der notwendigen Bedingungen für den Erfolg von Friedensmissionen.

Blauhelme und zivile Friedenskräfte schaffen die Grundbedingung für den Genuss von Menschenrechten.

Friedenssicherungsmissionen entbehren einer klaren Grundlage in der UN-Charta. Sie werden durch eine Resolution des Sicherheitsrats, gestützt auf Kapitel VI, VII und/oder VIII UN-Charta eingesetzt, unterstehen der Aufsicht des Generalsekretärs und werden maßgeblich durch die Hauptabteilung Friedenssicherungseinsätze (Department of Peacekeeping Operations – DPKO) durchgeführt.⁹ In Ermangelung eigener Truppen sind die UN auf die Unterstützung, insbesondere die Bereitstellung von Personal (Militär, Polizei und gegebenenfalls auch zivile Kräfte) durch die Mitgliedstaaten angewiesen. Die steigende Zahl der Friedensmissionen und des eingesetzten Personals zeugt von ihrer Notwendigkeit.¹⁰ Entscheidend für ihren Erfolg sind Legitimität, Effektivität und Glaubwürdigkeit – damit eng verbunden die Anerkennung durch die Beteiligten vor Ort. Gefahr droht ihnen, wenn sie den berechtigten Erwartungen nicht entsprechen. Dies ist zum einen der Fall, wenn Völkermord und Verbrechen gegen die Menschlichkeit, als besonders erschreckende Erscheinungsformen von Menschenrechtsverletzungen, nicht verhindert und bekämpft werden wie etwa in Ruanda 1994 (UNAMIR I)¹¹ und Srebrenica 1995 (UNPROFOR)¹². Zum anderen geht vom Fehlverhalten von UN-Personal – in Form sexuellen Missbrauchs, der widerrechtlichen Tötung und exzessiven Gewaltanwendung, der Korruption oder der Förderung der Zwangsprostitution und des Menschenhandels – eine erhebliche Gefahr für den Erfolg von Friedensmissionen aus. Auch wenn das UN-System darauf reagiert und Maßnahmen zur Vorbeugung, wirksamen Bekämpfung und Ahndung solchen Fehlverhaltens ergriffen hat,¹³ zeugen die Vorkommnisse davon, dass im Rahmen von Friedensmissionen Menschenrechte verletzt werden können. Ein menschenrechtliches Mandat ist daher eine der notwendigen, wenn auch nicht hinreichenden Bedingungen für den Erfolg von Friedensmissionen.

Friedenssicherungsmissionen dienen dem Schutz der Menschenrechte

Zunächst dienen die Missionen schon in Anbetracht ihres eigentlichen Zweckes den Menschenrechten. Da die Menschenrechte die ersten ›Opfer‹ von bewaffneten Konflikten sind, schaffen die Blauhelme und zivilen Friedenskräfte, indem sie einen nachhaltigen Frieden fördern, die Grundbedingung für den Genuss von Menschenrechten. Bereits der Brahimi-Bericht aus dem Jahr 2000, der die UN-Friedensmissionen evaluierte, hat jedoch betont, dass die menschenrechtliche Komponente der Friedensmissionen selbst gestärkt werden müsse.¹⁴

Dabei finden sich bereits in vielen Mandaten für Friedensmissionen menschenrechtliche Bezüge:¹⁵ So äußert etwa der Sicherheitsrat sein Bedauern über die Menschenrechtsverletzungen in Haiti und fordert

die Übergangsregierung zum Schutz und zur Förderung der Menschenrechte, zur Untersuchung und Strafverfolgung von Menschenrechtsverletzungen sowie der Schaffung rechtsstaatlicher Strukturen auf. Dabei soll die Stabilisierungsmission (MINUSTAH) Unterstützung leisten und zugleich mit der Hohen Kommissarin für Menschenrechte die Menschenrechtslage beobachten und Bericht erstatten.¹⁶ Auch die UN-Mission in Côte d'Ivoire (UNOCI)¹⁷ wird, ähnlich wie die UN-Mission in Liberia (UNMIL),¹⁸ aufgefordert, dazu beizutragen, die Menschenrechte zu fördern und zu schützen sowie Verletzungen zu untersuchen und Straflosigkeit zu beenden. Konkret ermöglicht etwa die Beobachtung und Unterstützung von Wahlen und Referenden, etwa in der Westsahara (MINURSO)¹⁹ und Timor-Leste (UNMIT),²⁰ das Recht auf Teilhabe am politischen Prozess. Für die im Juli 2011 beendete UN-Mission in Sudan (UN-

⁹ Näher zum Ablauf DPKO, Handbook on United Nations Multidimensional Peacekeeping Operations, United Nations, 2003, S. 1–7.

¹⁰ Die Zahl der eingesetzten Friedenskräfte stieg von seinem historischen Tiefpunkt im Jahr 1998 von 15 000 Personen auf 124 000 Personen im Jahr 2010. Vgl. Thorsten Benner/Philipp Rotmann, Zehn Jahre Brahimi-Bericht, Vereinte Nationen (VN), S. 115–119, hier S. 115.

¹¹ Vgl. Report of the Independent Inquiry into United Nations Actions During 1994 Rwanda Genocide, UN Doc. S/1999/1257 v. 16.12.1999, besonders S. 30–52.

¹² Vgl. den Bericht des Generalsekretärs, The Fall of Srebrenica, UN Doc. A/54/549 v. 15.11.1999, vor allem S. 102ff. hinsichtlich des Versagens aller Beteiligten.

¹³ Vgl. etwa die Übersicht zur Arbeit der ›Conduct and Discipline Unit‹ unter <http://cdu.unlb.org/>. Die Vereinten Nationen können bei Verdacht Untersuchungen einleiten und auch Disziplinarmaßnahmen gegen ziviles Personal verhängen. Für strafrechtliche Sanktionen sowie Maßnahmen gegenüber militärischen Einheiten und der Polizei bleiben allein die Mitgliedstaaten zuständig. Auch der Sicherheitsrat hat insbesondere auf die Fälle sexuellen Missbrauchs reagiert und etwa den Generalsekretär aufgefordert, die erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, damit eine Mission die Null-Toleranz-Politik der Vereinten Nationen beachtet, etwa in Bezug auf die UN-AU-Mission in Darfur UNAMID, UN-Dok. S/RES/1769 v. 31.7.2007, Abs. 6.

¹⁴ Bericht der Sachverständigengruppe für die Friedensmissionen der Vereinten Nationen, UN-Dok. A/55/305-S/2000/809 v. 21.8.2000, vgl. etwa Abs. 38–41, 47 b), 64 a) und 244.

¹⁵ Im Überblick DPKO, Handbook on United Nations Multidimensional Peacekeeping Operations, United Nations, New York 2003, Chapter VIII.

¹⁶ UN-Dok. S/RES/1542 v. 30.4.2004, Einleitung und Abs. 7 II. und III. und Abs. 8.

¹⁷ UN-Dok. S/RES/1528 v. 27.2.2004, Abs. 6 n).

¹⁸ UN-Dok. S/RES/1509 v. 19.9.2003, Abs. 3 l) und m).

¹⁹ UN-Dok. S/RES/690 v. 29.4.1991, Abs. 4.

²⁰ UN-Dok. S/RES/1704 v. 25.8.2006, Abs. 4 a) und b).

MIS) verlangte der Sicherheitsrat gar eine angemessene Menschenrechtspräsenz, -kapazität und -expertise innerhalb der Mission, um dem menschenrechtlichen Mandat zu entsprechen.²¹ Ebenso wird die Übergangsverwaltungsmission in Kosovo (UNMIK) auf die Förderung und den Schutz der Menschenrechte verpflichtet.²² Schließlich sichert der Schutz von Zivilisten vor Gewalt, den viele Missionen vorsehen, deren Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit. Dabei werden, etwa bei der Mission in der Demokratischen Republik Kongo (MONUSCO), Menschenrechtsverteidiger ausdrücklich als schutzbedürftige Gruppe erwähnt.²³ Während die Ende Juni 2011 zur Befriedung des Konflikts um die Region Abyei an der Grenze zwischen Nord- und Südsudan eingesetzte Interims-Sicherheitstruppe der Vereinten Nationen für Abyei (UNISFA)²⁴ nur wenige menschenrechtliche Bezüge enthält (Bedauern über Menschenrechtsverletzungen, Aufforderung an den Generalsekretär, die Menschenrechtslage zu beobachten und entsprechend Bericht zu erstatten), beeindruckt das menschenrechtliche Mandat der kurz danach eingesetzten Mission der Vereinten Nationen in der Republik Südsudan (UNMISS).²⁵ Dort werden Menschenrechte nicht nur als Teil eines integrierten Gesamtansatzes und der Friedenskonsolidierung bezeichnet, der Sicherheitsrat verlangt auch, dass Experten für die Untersuchung von Menschenrechtsfragen Teil der zivilen Komponente der Mission sind. Die Mission ist zudem aufgefordert, die Menschenrechtssituation zu überwachen, zu untersuchen, zu verifizieren und darüber Bericht zu erstatten. Dabei soll sie mit dem Amt des Hohen Kommissars für Menschenrechte zusammenarbeiten und massive Menschenrechtsverletzungen unverzüglich an den Sicherheitsrat berichten. Ferner umfasst das robuste Mandat auch den Schutz von Zivilisten vor Gewalt. Schließlich wird den Konfliktparteien aufgegeben, Menschenrechtsverletzungen zu beenden, und Südsudan aufgefordert, die grundlegenden Menschenrechtsabkommen zu ratifizieren und umzusetzen sowie Urheber von Menschenrechtsverletzungen zu bestrafen.

Ungeachtet dieser erfreulichen Entwicklung ist es wichtig, die Achtung der Menschenrechte nicht nur als Zielvorgabe, sondern zugleich als beschränkende Prüfmarke der Friedensmission selbst in das Mandat aufzunehmen. So hat der Sicherheitsrat für die MONUSCO nicht nur die Unterstützung der Regierung beim Schutz und bei der Förderung der Menschenrechte vorgegeben,²⁶ er verlangt auch, dass bei der Unterstützung der Beendigung der Militärmaßnahmen gegen bewaffnete Gruppen sowie bei der logistischen Unterstützung von regionalen Militäraktionen das humanitäre Völkerrecht und die Menschenrechte beachtet werden.²⁷ Darin kommt zum Ausdruck, dass die Friedenssicherungsmissionen nicht nur Menschenrechte fördern sollen, sondern selbst

daran gebunden sind. Allerdings hat sich der Sicherheitsrat nicht dazu durchringen können, die Blauhelme in einer Resolution umfassend und allgemein an die Menschenrechte zu binden, sie auf deren Wahrung und Schutz zu verpflichten und die Frage, welche Menschenrechte anwendbar sind, zu klären. Eine solche Grundsatzresolution, wie sie etwa für Frauen im Bereich Frieden und Sicherheit,²⁸ den Schutz von Kindern in bewaffneten Konflikten²⁹ sowie den Schutz von Zivilisten in bewaffneten Konflikten³⁰ besteht, und auf die in späteren Mandatierungen verwiesen werden könnte, wäre imstande, das Verhältnis der Blauhelme zu den Menschenrechten zu konkretisieren und die bestehenden, nun darzustellenden Unklarheiten zu beseitigen.

Friedenssicherungsmissionen müssen ihrerseits die Menschenrechte achten

Zunächst ist die Menschenrechtsbindung sowohl der Vereinten Nationen als auch der truppen- und personalstellenden Staaten im Rahmen von Friedensmissionen umstritten. Unklar ist außerdem, wie die Verantwortlichkeit zwischen den UN und den Mitgliedstaaten aufgeteilt wird und ob Beschlüsse des Sicherheitsrats Vorrang vor menschenrechtlichen Verpflichtungen der Mitgliedstaaten haben.

Zur Bindung der Vereinten Nationen an die Menschenrechte

Hinsichtlich der Bindung der UN ist zunächst auf die Charta zu verweisen, die sich zu den Menschenrechten bekennt (etwa Art. 1 Abs. 3; Art. 55 c). Auch stellt die Organisation, etwa mit der Hohen Kommissarin für Menschenrechte, dem Menschenrechtsrat und den vertraglichen Menschenrechtsausschüssen, Organe und Verfahren zum Menschenrechtsschutz bereit. Nicht zuletzt wurden die großen Menschenrechtsdokumente entweder als Erklärung von der Generalversammlung verabschiedet (insbesondere die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte) oder als Vertrag angenommen und den Mitgliedstaaten zur Ratifizierung vorgelegt (etwa der Zivilpakt und der Sozialpakt). Jedoch sind die Vereinten Nationen nicht Partei dieser Verträge. Zwar ließe sich erwägen, in

Die Achtung der Menschenrechte sollte nicht nur als Zielvorgabe, sondern zugleich als beschränkende Prüfmarke der Friedensmission selbst in das Mandat aufgenommen werden.

Der Sicherheitsrat hat sich nicht dazu durchringen können, die Blauhelme in einer Resolution umfassend und allgemein an die Menschenrechte zu binden.

21 UN-Dok. S/RES/1590 v. 24.3.2005, Abs. 4 a) (ix).

22 UN-Dok. S/RES/1244 v. 10.6.1999, Abs. 7ff.

23 UN-Dok. S/RES/1925 v. 28.5.2010, Abs. 12 a).

24 UN-Dok. S/RES/1990 v. 27.6.2011, Abs. 2 und 3.

25 UN-Dok. S/RES/1996 v. 8.7.2011.

26 UN-Dok. S/RES/1925 v. 28.5.2010, Abs. 12 c).

27 UN-Dok. S/RES/1925 v. 28.5.2010, Abs. 12 h) und k).

28 UN-Dok. S/RES/1325 v. 30.10.2000.

29 Jüngst aktualisiert: UN-Dok. S/RES/1998 v. 12.7.2011.

30 UN-Dok. S/RES/1674 v. 28.4.2006.

der maßgeblichen Beteiligung der Generalversammlung eine Selbstbindung zu erkennen. Eine solche Selbstbindung für die UN insgesamt und insbesondere den Sicherheitsrat dürfte mit der privilegierten Rolle des Sicherheitsrats gegenüber der Generalversammlung nach der UN-Charta aber nur schwer zu vereinbaren sein.

Die Vorstellung, dass gerade die Vereinten Nationen als einzig umfassende Weltorganisation nicht an Menschenrechte gebunden sein könnten, erscheint unerträglich.

Andererseits erscheint die Vorstellung, dass gerade die Vereinten Nationen als einzig umfassende Weltorganisation nicht an Menschenrechte gebunden sein könnten, erscheint unerträglich. Andererseits erscheint die Vorstellung, dass gerade die Vereinten Nationen als einzig umfassende Weltorganisation nicht an Menschenrechte gebunden sein könnten, erscheint unerträglich. Andererseits erscheint die Vorstellung, dass gerade die Vereinten Nationen als einzig umfassende Weltorganisation nicht an Menschenrechte gebunden sein könnten, erscheint unerträglich.

Eine Grundsatzresolution könnte Abhilfe schaffen, indem sie etwa konkrete Menschenrechte benennt.

Ungeachtet der gewohnheitsrechtlichen Bindung wäre eine Selbstverpflichtung des Sicherheitsrats im Wege der oben erwähnten Grundsatzresolution wünschenswert. So ist nicht immer klar, ob und in welchem Umfang ein Menschenrecht gewohnheitsrechtlich anerkannt ist. Hier könnte eine Grundsatzresolution Abhilfe schaffen, indem sie etwa konkrete Menschenrechte benennt oder auf die (ansonsten nicht selbstständig rechtsverbindliche) Allgemeine Erklärung der Menschenrechte sowie die beiden Menschenrechtspakte verweist. Zudem ginge von ihr ein starkes Signal an das UN-Personal und die sonstigen Beteiligten aus. Gerade im Hinblick auf die Vorwürfe des Fehlverhaltens von Angehörigen der Friedenstruppen wäre eine solche Verpflichtung wichtig und würde andere Maßnahmen, wie etwa das ›Selbstverständnis‹ der Blauhelme³² ergänzen. Außerdem könnte eine menschenrechtliche Grundsatzresolution die Stationierungsvereinbarungen zwischen den Vereinten Nationen und dem Staat, in dem die Friedens-

mission eingerichtet werden soll (status-of-forces agreement – SOFA), inhaltlich vorzeichnen. Gleiches gilt für die Einsatzregeln (rules of engagement – RoE), die jeder beteiligte Staat für sein entsandtes Personal aufstellt und durchsetzt.³³ In den SOFAs wird regelmäßig vereinbart,³⁴ dass das Recht des Einsatzlands zu beachten ist, also auch die dort verbindlichen Menschenrechtsstandards, sofern der Auftrag dem nicht entgegensteht. Zugleich finden sich in ihnen Immunitätsregelungen, wobei die Vereinten Nationen und die personalstellenden Staaten verpflichtet werden, Fehlverhalten (also auch die Verletzung von Menschenrechten) zu sanktionieren. Wenn diese SOFAs nun das Menschenrechtsmandat des Sicherheitsrats aufnehmen würden, etwa unter der ›Statusbeschreibung‹ nicht nur auf das humanitäre Völkerrecht,³⁵ sondern auch auf die Menschenrechte verpflichten, und dabei klare Regelungen für den Fall eines Verstoßes treffen, könnte diese selbstständige Menschenrechtsbindung die Legitimität und das Ansehen der Friedenssicherungsmissionen weiter erhöhen. Schließlich könnte eine Grundsatzresolution Lösungsansätze für die umstrittene Menschenrechtsbindung der truppen- und personalstellenden Mitgliedstaaten anbieten, die nun zu diskutieren ist.

Zur Bindung der beteiligten Mitgliedstaaten an die Menschenrechte

Hinsichtlich der an den Missionen beteiligten Mitgliedstaaten ist nämlich unklar, ob und inwieweit diese an Menschenrechte gebunden sind. Diese Frage müsste – jedenfalls aus praktischer Sicht – nicht vertieft werden, wenn der Sicherheitsrat Menschenrechte nicht nur zum legitimierenden, sondern auch zum limitierenden Faktor des Mandats (etwa über einen Verweis auf die Grundsatzresolution) machte. Da die beteiligten Akteure nur im Rahmen des Mandats ermächtigt sind, wäre ihre im Übrigen bestehende Menschenrechtsbindung von nachrangigem Interesse. Das

³¹ So auch Wolfgang S. Heinz/Joanna Ruzkowska, UN-Friedensoperationen und Menschenrechte, Deutsches Institut für Menschenrechte, Essay Nr. 10, November 2010, S. 12.

³² Vgl. dazu das von der Gruppe Ausbildung des DPKO herausgegebene sogenannte Selbstverständnis der Blauhelme, http://www.un.org/en/peacekeeping/documents/un_in.pdf

³³ Peter Rowe betont, dass es vor allem auf Vorbeugung ankommt und hier das einzelstaatliche Disziplinarrecht eine herausragende Rolle spielt, Siehe Peter Rowe, United Nations Peacekeepers and Human Rights Violations: The Role of Military Discipline, Harvard International Law Journal, 2010, S. 69–81.

³⁴ Vgl. das Muster-SOFA des Generalsekretärs, UN Doc. A/45/594, Annex.

³⁵ Vgl. dazu etwa das SOFA bezüglich der UNMIS, 28.12.2005, Abs. 6, <http://unmis.unmissions.org/Portals/UNMIS/Documents/General/sofa.pdf>

menschenrechtliche Mandat wäre der kleinste gemeinsame Nenner, der zugleich einen gewissen Gleichklang zwischen allen an Friedensmissionen Beteiligten bewirken würde. Ohne eine solche Verpflichtung der Mitgliedstaaten über das Mandat des Sicherheitsrats bestehen erhebliche und bedenkliche Unsicherheiten. Diese betreffen zum einen die Frage, ob die Mitgliedstaaten im Rahmen von Friedensmissionen außerhalb ihres Staatsgebiets überhaupt an die Menschenrechtsverträge gebunden sind. Zum anderen könnte man in den Resolutionen des Sicherheitsrats vorrangiges Recht erkennen, das zur Effektivitätssicherung die an sich bestehende Menschenrechtsbindung der Mitgliedstaaten verdrängt.

Von den grundlegenden Menschenrechtsverträgen sind der Zivilpakt auf internationaler und die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) auf regionaler Ebene von besonderer Bedeutung. Die meisten Staaten, insbesondere die größten Truppensteller wie Pakistan, Bangladesch und Indien,³⁶ sind Vertragsstaaten jedenfalls des Zivilpakts. Die darin enthaltenen Menschenrechte, das Recht auf Leben, das Recht auf Freiheit oder Rechte wie Meinungs- und Religionsfreiheit, können auch im Rahmen von Friedenssicherungsmissionen relevant werden. Etwa bei der Tötung oder Gefangennahme einer Person sowie der Beschränkung religiöser Handlungen. Die Frage stellt sich, ob beschränkende Maßnahmen im Rahmen des Mandats an den Menschenrechten zu messen sind, ob also eine besondere Rechtfertigung von den Verantwortlichen zu verlangen ist. Viele Staaten sind der Auffassung, dass die Anwendbarkeit der Menschenrechtsverträge auf ihr Territorium und gleichgestellte Räume begrenzt sei. Tatsächlich besagt Artikel 2 Absatz 1 Zivilpakt, dass die Rechte »den in seinem Gebiet befindlichen *und* seiner Herrschaftsgewalt unterstehenden Personen« garantiert werden. Diese Formulierung unterstützt scheinbar die territoriale Begrenzung, die der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) auch für die EMRK annimmt,³⁷ obwohl diese weniger restriktiv formuliert ist. Dieser Interpretation haben aber insbesondere der Internationale Gerichtshof³⁸ und der UN-Menschenrechtsausschuss³⁹ überzeugend widersprochen. Der Wortlaut des Zivilpakts (»Gebiet [...] *und* seiner Herrschaftsgewalt«) kann auch alternativ ausgelegt werden, so dass die Anwendung von Hoheitsgewalt unabhängig von ihrem territorialen Bezug die Anwendbarkeit der Menschenrechtsverpflichtungen eröffnet. Verträge sind auch im Lichte ihres Sinnes und Zweckes auszulegen. Menschenrechtsverträge sind in besonderem Maße »living instruments«, die mit der gesellschaftlichen Entwicklung Schritt halten und auf neue Herausforderungen Antworten geben müssen. Traditionell war Hoheitsgewalt auf das Staatsgebiet beschränkt, mittlerweile begegnet sie uns aber nicht nur auf überstaatlicher Ebene, sondern auch zunehmend außerhalb des Staats-

gebiets. Der wesentlichen Funktion der Menschenrechte, die Begrenzung von Hoheitsgewalt und die Abwehr von Willkür, entspricht es, darauf abzustellen woher und nicht wo Hoheitsgewalt wirkt. Damit bestünde grundsätzlich eine Bindung der Mitgliedstaaten, mit der Folge, dass die entsprechenden Vertragsorgane (etwa der UN-Menschenrechtsausschuss und der EGMR) zuständig wären und sich die Staaten rechtfertigen müssten. Anderes würde nur gelten, wenn Resolutionen des Sicherheitsrats zu einer Freistellung von menschenrechtsvertraglichen Pflichten führen würden. Dies ließe sich mit dem Primat der Charta-Verpflichtungen begründen. Nach Artikel 25 sind die Beschlüsse des Sicherheitsrats verbindlich, und nach Artikel 103 können gegen die Verpflichtungen aus der Charta keine anderen (Vertrags-)Pflichten eingewandt werden. Wenn mithin der Sicherheitsrat zur Ergreifung aller »erforderlichen Maßnahmen« ermächtigt, könnte dies auch Maßnahmen rechtfertigen, die zwar nicht mit vertraglich verbürgten Menschenrechten vereinbar, wohl aber zur Erreichung des Mandats erforderlich sind. Aus der Pflicht gegenüber den Vereinten Nationen folgte damit eine Entpflichtung in menschenrechtlicher Hinsicht – ein Konflikt, der etwa bei der Frage des Rechtsschutzes gegen Antiterrormaßnahmen aufgetreten ist.⁴⁰

Dieses Vorrangverständnis überzeugt indes nicht. Zum einen ist der Sicherheitsrat selbst an völkerge-
wohnheitsrechtliche Menschenrechte gebunden. Es erscheint zweifelhaft, dass er sich oder die Staaten aufgrund seiner Kompetenzen zur Friedenswahrung von der Beachtung der Menschenrechte, deren Förderung ebenfalls ein Ziel der UN-Charta ist, entbinden können soll. Damit ist freilich nicht gesagt, dass nicht das Ziel der Friedenswahrung eine Einschränkung der Menschenrechte rechtfertigen kann, allein sie bleiben Maßstab und stellen sicher, dass überhaupt eine Abwägung stattfindet und unverhältnis-

Die meisten Staaten, insbesondere die größten Truppensteller wie Pakistan, Bangladesch und Indien, sind Vertragsstaaten des Zivilpakts.

Das Ziel der Friedenswahrung kann eine Einschränkung der Menschenrechte rechtfertigen.

³⁶ Die Anzahl der Soldaten, Polizisten und zivilen Kräfte sind 10 675 (Pakistan), 10 671 (Bangladesch) und 8504 (Indien), vgl. DPKO, Ranking of Military and Police Contributions to UN Operations, 30.6.2011.

³⁷ EGMR, *Bankovic* (52207/99) v. 12.12.2001, Abs. 61, 71, 80ff.; *Medvedev* (3394/03) v. 29.3.2010, Abs. 64.

³⁸ IGH, *Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons*, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1996, S. 226, Abs. 25 und 49; *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory*, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 2004, S. 136, Abs. 107ff.; *Armed Activities on the Territory of the Congo (Democratic Republic of the Congo v. Uganda)*, Judgment, I.C.J. Reports 2005, S. 168, Abs. 216.

³⁹ Menschenrechtsausschuss, Allgemeine Bemerkung Nr. 31, Abs. 10.

⁴⁰ Zu den Sanktionslisten gegen Terroristen vgl. Michael Lysander Fremuth, *Private im Fadenkreuz des Sicherheitsrats. Zu der Terrorliste des UN-Sicherheitsrats, weißen Rittern und verpassten Chancen*, VN, 3/2009, S. 111–116.

Im Rahmen der Friedenssicherungsmissionen sind sowohl die UN als auch die beteiligten Staaten den Menschenrechten verpflichtet.

mäßige Maßnahmen sowie Willkür ausscheiden. Schließlich sind Menschenrechte zwingenden Charakters jeder Disposition entzogen. Daraus folgt, dass etwa Folter auch unter Berufung auf Resolutionen des Sicherheitsrats niemals zu rechtfertigen ist. Demgegenüber könnte man für ein ›Mehr‹ an vertraglichen für den Sicherheitsrat nicht verbindlichen Menschenrechten eine Verdrängung aufgrund des Vorrangs der Charta-Verpflichtungen annehmen. Eine solche Verdrängungsabsicht kann jedoch nicht einfach unterstellt werden, zumal der Sicherheitsrat immer wieder die Bedeutung der Menschenrechte gerade auch für den Frieden betont. Bedenkt man, dass die Förderung der Menschenrechte zugleich Ziel und Auftrag der Vereinten Nationen ist, wird man jedenfalls eine ausdrückliche Abweichungsermächtigung des Sicherheitsrats verlangen müssen.⁴¹ Eine Grundsatzresolution könnte auch insoweit Klarheit schaffen. Sofern man demgegenüber und in Ermangelung einer klarstellenden Grundsatzresolution einen Vorrang der Sicherheitsratsbeschlüsse auch vor menschenrechtlichen Vertragsbestimmungen annehmen sollte, müsste jeweils im Einzelfall geprüft werden, ob der gewohnheitsrechtliche Menschenrechtsschutz eine Abweichung vom vertragsrechtlichen Menschenrechtsstandard erlaubt und dies zur Erreichung des Mandats erforderlich ist. Da die Bestimmung häufig den beteiligten Staaten obläge, lässt sich die Gefahr einer willkürlichen und womöglich missbräuchlichen Berufung auf die Befreiung nicht ganz von der Hand weisen.

Der Sicherheitsrat ist aufgefordert, das menschenrechtliche Mandat für die Friedensmissionen zu stärken.

Selbst wenn man die Anwendbarkeit der Menschenrechtsverträge bejaht, könnte das Verhalten des Friedenspersonals den UN zugerechnet werden, so dass eine nationale oder regionale Gerichtsbarkeit ausschiede. Entsprechend hat der EGMR eine Beschwerde zurückgewiesen, die sich gegen NATO-Staaten wegen des Verhaltens ihrer Truppen in Kosovo gerichtet hatte.⁴² Nach Auffassung des EGMR war das kritisierte Verhalten sowohl im Rahmen der KFOR (eine später gerichtlich aufgehobene Inhaftierung) als auch der UNMIK (ein zum Tode eines Jungen führendes Versäumnis der Minenräumung) den Vereinten Nationen zuzurechnen.⁴³ Der Gerichtshof begnügte sich damit, dass dem Sicherheitsrat die endgültige Entscheidungsgewalt und Kontrolle zukomme. Über Akte der UN habe er jedoch keine Gerichtsbarkeit. Dies würde mit dem Vorrang der Charta und der Verantwortung des Sicherheitsrats für den Weltfrieden als Kernaufgabe der UN kollidieren.

Dieses Urteil hat viel (berechtigte) Kritik erfahren.⁴⁴ Schon die Annahme, dass der Menschenrechtsschutz der Effektivität der Friedensmissionen abträglich sein könne, überrascht, ist doch die Förderung der Menschenrechte ein Ziel der Vereinten Nationen, das es mit dem Ziel der Friedenssicherung in Einklang zu bringen gilt. Auch die Zurechnung des Verhaltens (allein) an die UN ruft Zweifel hervor, ins-

besondere im Hinblick auf die KFOR, die, anders als die UNMIK, keine UN-Friedenssicherungsmission ist. Hier behalten die truppenstellenden Staaten die endgültige Befehlsgewalt im Einzelfall, so dass die Entscheidungsbefugnis des Sicherheitsrats und der von ihm autorisierten Helfer (Generalsekretär und seine Sonderbeauftragten) eher schwach ausgeprägt ist. Dies spricht, wenn überhaupt, für eine geteilte Verantwortlichkeit, soll hier aber nicht vertieft werden. Auch wenn der EGMR seine Zuständigkeit und die Anwendbarkeit der EMRK für das Verhalten von Truppen Großbritanniens im Irak (anders als im Fall Kosovo) bejaht hat, da hier eine Zurechnung an die Vereinten Nationen mangels Kontrolle nicht in Betracht komme,⁴⁵ hat er die Anwendbarkeit der Konvention im Rahmen von Friedensmissionen unter der Kontrolle der Vereinten Nationen doch weitgehend zurückgedrängt. Umso wichtiger ist daher ein klares und umfassendes menschenrechtliches Bekenntnis des Sicherheitsrats.

Fazit

Im Rahmen der Friedenssicherungsmissionen sind sowohl die UN als auch die beteiligten Staaten den Menschenrechten verpflichtet. Es sind nicht zuletzt die Menschenrechte, deren Achtung, Förderung und Schutz sowohl den Staaten als auch den Vereinten Nationen Legitimität verleihen und deren Beachtung für einen wahren und nachhaltigen Frieden unverzichtbar ist. Der Sicherheitsrat ist aufgefordert, das menschenrechtliche Mandat für die Friedensmissionen zu stärken und etwa mittels einer Grundsatzresolution noch bestehende Unklarheiten zugunsten eines selbstständigen, umfassenden und effektiven Menschenrechtsschutzes zu beseitigen. Dies könnte ein Stern am ›New Horizon‹ im Rahmen der Entwicklung eines tragfähigen Zukunftskonzepts für die UN-Friedenssicherung sein.⁴⁶

⁴¹ So nun auch der EGMR, *Al-Jedda v. United Kingdom* (27021/08) v. 7.7.2011, Abs. 102f., der zudem von einer Vermutung ausgeht, wonach der Sicherheitsrat keine menschenrechtlichen Verpflichtungen verdrängen wolle.

⁴² EGMR, *Behrami und Saramati* (71412/01 und 78166/01) v. 2.5.2007, Abs. 128ff. und 151.

⁴³ Näher zur Aufteilung der Verantwortung und zur Unterscheidung zwischen operativer Kontrolle (UN) und der Befehls- und Kommandogewalt (Entsendestaaten) Heinz/Ruszkowska, a.a.O. (Anm. 31), S. 13ff.

⁴⁴ Vgl. etwa Aurel Sari, *Jurisdiction and International Responsibility in Peace Support Operations: The Behrami and Saramati Cases*, *Human Rights Law Review*, 8. Jg., 1/2008, S. 151–170.

⁴⁵ EGMR, *Al-Jedda*, a.a.O. (Anm. 41), Abs. 80ff.

⁴⁶ Zum ›New Horizon‹-Prozess vgl. DPKO und DFS, *A New Partnership Agenda, Charting a New Horizon for UN Peacekeeping*, New York, Juli 2009.

Enthaltbarkeit bei Enthaltungen

Das deutsche Abstimmungsverhalten im UN-Sicherheitsrat

Manuel Fröhlich · Christian Langehenke

Deutschlands Enthaltung bei der Abstimmung über die Libyen-Resolution 1973 im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen im März 2011 hat heftige Kontroversen in Politik und Medien ausgelöst. Neben den Deutungen über die innen- und außenpolitischen Ursachen und Wirkungen für diese Entscheidung zeigte die Debatte manche Verunsicherung im Hinblick darauf, wie diese Enthaltung zu bewerten sei. Der folgende Beitrag gibt einen kurzen Überblick über das Abstimmungsverhalten der Bundesrepublik Deutschland, insbesondere über die Enthaltungen während ihrer bisherigen Amtszeiten als nicht-ständiges Mitglied. Ein Vergleich zu den fünf vorangegangenen Enthaltungen zeigt, dass die Libyen-Enthaltung nicht den bisherigen Argumentationsmustern für eine solche Stimmabgabe folgte.

Die Bundesrepublik Deutschland wurde als Mitglied der Regionalgruppe Westeuropäische und andere Staaten (WEOG) bisher fünf Mal von der Generalversammlung als nicht-ständiges Mitglied in den Sicherheitsrat der Vereinten Nationen gewählt: 1977/1978, 1987/1988, 1995/1996, 2003/2004 und 2011/2012. In auffälliger Stetigkeit war die Bundesrepublik Deutschland nach ihrem UN-Beitritt im Jahr 1973¹ in jeder Dekade für jeweils zwei Jahre Mitglied des für Frieden und Sicherheit zuständigen Organs der Weltorganisation und konnte dessen Entscheidungen mitbestimmen. Insgesamt hat sich das deutsche Abstimmungsverhalten über vier Jahrzehnte hinweg als äußerst konstant erwiesen – trotz unterschiedlicher weltpolitischer Kontexte der jeweiligen Jahrzehnte, die von Fragen der Blockkonfrontation über die Entkolonialisierung bis hin zu neuartigen Herausforderungen für Frieden und Sicherheit in Form von Terrorismus oder Klimawandel nach dem Ende des Ost-West-Konflikts reichten. Auch wechselnde Regierungen in Bonn beziehungsweise Berlin lassen sich nicht als ›Bruch‹ im Abstimmungsverhalten in New York nachweisen. In den bisherigen fünf Amtszeiten Deutschlands waren unterschiedliche Koalitionen an der Regierung: eine sozial-liberale Regierung aus SPD und FDP, drei konservativ-liberale Regierungen aus CDU/CSU und FDP sowie eine Regierung aus SPD und Bündnis90/Die Grünen.

Praxis des Sicherheitsrats

Das deutsche Abstimmungsverhalten lässt sich anhand der in den jeweiligen Jahren verabschiedeten Resolutionen untersuchen, die über die Abstimmungs-

protokolle (Voting Records) des Sicherheitsrats ausfindig gemacht werden können.² Diese Vorgehensweise hat zur Folge, dass nur ein Teil der zur Abstimmung gestellten Resolutionsentwürfe erfasst wird. Da vor einer Abstimmung im Sicherheitsrat vielfach formelle und informelle Koordinierungsprozesse zwischen Staaten, Staatengruppen, internationalen Organisationen und manchmal auch nichtstaatlichen Organisationen stattfinden, sind ›Kampfabstimmungen‹ äußerst selten.³ In der Praxis kommen höchst umstrittene Resolutionsentwürfe häufig gar nicht zur offiziellen Abstimmung ins Plenum. Ein einschlägiges Beispiel hierfür ist die nicht zustande gekommene zweite Resolution zu Irak, die insbesondere Großbritannien vor dem Waffengang gegen Bagdad im Jahr 2003 erreichen wollte. Über die Befürchtung eines Vetos eines einzelnen ständigen Mitglieds im Rat hinaus hätte eine Nachfolge-Resolution zur einstimmig verabschiedeten Resolution 1441 mit direkter Androhung von militärischen Maßnahmen wohl noch nicht einmal die ›moralische Mehrheit‹ von neun Stimmen aus ständigen und nichtständigen Mitgliedern (hierunter auch Deutschland) erreicht. Folglich wurde ein solcher Resolutionstext gar nicht erst zur Abstimmung gebracht.

Die deutliche Mehrheit der Resolutionen wurde und wird einstimmig angenommen.⁴ Damit ist allerdings nicht gesagt, dass die reine Anzahl der Resolutionen gleichbedeutend mit ihrem substanziellen Gewicht wäre. So sind wiederkehrende Verlängerun-

¹ Die Deutsche Demokratische Republik, ebenfalls 1973 den UN beigetreten, war nur einmal (1980/1981) Mitglied des Sicherheitsrats. In diesen zwei Jahren enthielt sie sich fünf Mal der Stimme (dabei ging es durchweg um die Situation in Libanon). Einmal, in einer Verfahrensfrage bezüglich der Beschäftigung der Generalversammlung mit dem sowjetischen Einmarsch in Afghanistan, stimmte die DDR mit ›Nein‹. In allen Fällen stimmte sie in gleicher Weise wie die Sowjetunion.

² Die Grundlage dieser Erhebung findet sich auf der Internetseite des Bibliografischen Informationssystems der Vereinten Nationen: <http://unbisnet.un.org/>

³ Vgl. dazu Christian Freuding, Entscheidungsfindung im UN-Sicherheitsrat, in: Klaus Dicke/Manuel Fröhlich (Hrsg.), Wege multilateraler Diplomatie. Politik, Handlungsmöglichkeiten und Entscheidungsstrukturen im UN-System, Baden-Baden 2005, S. 64–92.

⁴ Vgl. auch Sydney D. Bailey/Sam Daws, The Procedure of the UN Security Council, 3. Auflage, Oxford 1998, S. 259–263. Viele Resolutionen werden dabei sogar ohne formale Abstimmung beschlossen. Vgl. Katharina Höne, Sicherheitsrat: Tätigkeit 2010, Vereinte Nationen (VN), 3/2011, S. 127–129.



Prof. Dr. Manuel Fröhlich, geb. 1972, ist Professor für Internationale Organisationen und Globalisierung an der Friedrich-Schiller-Universität Jena.



Christian Langehenke, geb. 1986, ist studentischer Mitarbeiter am Institut für Politikwissenschaft an der Friedrich-Schiller-Universität Jena.

Deutschland hat in seinen bisherigen Amtszeiten keinmal mit ›Nein‹ gestimmt.

gen von Friedenmissionen in der Regel unstrittig, da sie lediglich einen Konsens fortschreiben, der bei der Einsetzung der Mission bestand, und statistisch gesehen die Häufigkeit einstimmiger Voten erhöhen, während umstrittene ›Entscheidungen‹ gar nicht erst erfasst werden. Wenn man also auf die ›Voting Records‹ schaut, kann man zunächst nur eine Aussage über das Abstimmungsverhalten bei jenen Resolutionen machen, die letztlich die erforderliche Mehrheit im Rat erhalten haben. Die Aussagen dieses Beitrags beziehen sich daher darauf, wie sich Deutschland solch jeweiligen Mehrheiten gegenüber verhalten hat.

Deutschlands Abstimmungsverhalten – statistisch gesehen

Deutschland hat in seinen ersten vier Mitgliedschaften im Rat insgesamt 323 Mal abgestimmt.⁵ Im ersten Halbjahr seiner fünften Amtszeit kam es zu 28 Abstimmungen. Der auffälligste Befund ist dabei zunächst, dass sich unter den nunmehr insgesamt 351 deutschen Voten keine ›Nein‹-Stimme findet. Doch auch der Blick auf Enthaltungen bringt ein eindeutiges Ergebnis zutage: Deutschland hat sich als Mitglied des Sicherheitsrats insgesamt nur sechs Mal⁶ enthalten – der Anteil der Enthaltungen von allen Abstimmungen liegt damit bei rund 1,7 Prozent. Die Sachverhalte und Hintergründe dieser sechs Enthaltungen werden im Weiteren einzeln dargelegt. An dieser Stelle kann jedoch festgehalten werden, dass eine Enthaltung bei einer ansonsten mit Mehrheit angenommenen Resolution ein außergewöhnliches diplomatisches Ereignis ist. Blickt man auf die mittlerweile erreichten 2000 Resolutionen des Sicherheitsrats, so wurden nur bei 338 dieser Resolutionen (16,9 Prozent) eine oder mehrere Enthaltungen eingelegt.⁷ Die deutsche Position erweist sich zudem fest eingebunden in den Block der westlichen Staaten. Da die nichtständigen Mitglieder wechseln, mag dies vielleicht durch die Übereinstimmung des deutschen Votums mit den Voten der drei westlichen ständigen Mitglieder, Frankreich, Großbritannien und USA (P3), veranschaulicht werden: In 336 der 351 Fälle schloss sich Deutschland den P3 an; in 303 Fällen sogar den P5. In nur neun Fällen stimmte Deutschland nicht mit allen Mitgliedern der WEOG (aber mit mindestens einem); in 344 Fällen stimmte die WEOG einheitlich ab.

Im Fall eines nichtständigen Mitglieds kommt eine Enthaltung fast immer einer negativen Stimmabgabe gleich.

Die unterschiedliche Bedeutung einer Enthaltung

Grundsätzlich benötigt eine Resolution zur Annahme im Sicherheitsrat nach Artikel 27 UN-Charta neun von 15 Stimmen, wobei die ständigen Mitglieder unter den zustimmenden Staaten sein müssen – also ein Vetorecht haben. In der Praxis hat sich allerdings die Lesart durchgesetzt, dass eine Enthaltung

eines ständigen Mitglieds nicht als Veto gewertet wird (umgekehrt aber auch nicht zu den erforderlichen neun positiven Stimmen gezählt wird). Vor diesem Hintergrund ergibt sich eine interessante Interpretation von Enthaltungen ständiger Mitglieder im Vergleich zu Enthaltungen nichtständiger Mitglieder. Der indische Diplomat Chinmaya R. Gharekan, der auch als Repräsentant des UN-Generalsekretärs jahrelange Erfahrung im Sicherheitsrat gesammelt hat, bilanzierte in seinen Erinnerungen aus dem Jahr 2006: »(E)ine Enthaltung eines ständigen Mitglieds ist im Grunde das Gleiche wie eine positive Stimmabgabe. Im Fall eines nichtständigen Mitglieds kommt jedoch eine Enthaltung fast immer einer negativen Stimmabgabe gleich; das betreffende Land würde eigentlich lieber gegen die in Frage stehende Resolution stimmen, zieht es jedoch aus politischen Gründen vor, sich zu enthalten. Enthaltung kann daher etwas sehr Unterschiedliches bedeuten, je nachdem, ob sie von einem ständigen oder einem nichtständigen Mitglied stammt.«⁸

Spätestens mit dieser erfahrungsgesättigten Einschätzung wird deutlich, dass eine Abstimmung im Sicherheitsrat in der Regel keine bloße Zählveranstaltung ist, bei der die Staaten mal dafür, mal dagegen und mal ›in der Mitte liegend‹ mit Enthaltung stimmen. Die Stimmabgabe findet in einem politisch und prozedural voraussetzungsreichen Zusammenhang statt. Dies führt dazu, dass über die konkrete Positionierung in der Sache hinaus zugleich ein politisches Signal gesendet wird, das den Grad der Unterstüt-

⁵ 1977/1978: 41 Resolutionen, 1987/1988: 33 Resolutionen, 1995/1996: 123 Resolutionen, 2003/2004: 126 Resolutionen.

⁶ Zum Vergleich: Blickt man auf die Staaten mit einer ähnlichen Anzahl an ›Dienstjahren‹ als nichtständigem Mitglied im Sicherheitsrat, so sind sechs Enthaltungen, wie im Fall Deutschlands, keine Besonderheit. Von den Staaten mit neun Jahren im Rat fällt Polen mit 26 Enthaltungen heraus, die als Synchron-Stimmen mit der Sowjetunion wesentlich aus der Zeit des Kalten Krieges stammen. Die Niederlande hingegen enthielten sich nur einmal, Ägypten (nicht zuletzt während der Suez-Krise) sieben Mal. Von den Mitgliedstaaten mit acht Dienstjahren haben sich Chile und Peru keinmal enthalten; Dänemark, Norwegen und Venezuela jeweils nur einmal, Spanien und Venezuela jeweils sechs Mal. Von den Ländern mit zwölf Amtsjahren hat sich Kanada sechs Mal enthalten, Italien vier Mal und Pakistan neun Mal. Vgl. http://en.wikipedia.org/wiki/List_of_members_of_the_United_Nations_Security_Council sowie http://en.wikipedia.org/wiki/United_Nations_Security_Council_resolution

⁷ Noch geringer fällt der Anteil an Resolutionen aus, die mit einer oder mehreren Nein-Stimmen verabschiedet wurden: 37 (1,85 Prozent). Der Anteil nichteinheitlicher Entscheidungen hat dabei nach 1990 erkennbar zugenommen: In den ersten sieben Jahren lagen die mit Enthaltung angenommenen Resolutionen bei 62 Prozent – ein Wert, der dann auf etwa 30 Prozent fiel und seit dem Jahr 2005 zwischen drei und sieben Prozent liegt.

⁸ Chinmaya R. Garekhan, *The Horseshoe Table. An Inside View of the UN Security Council*, Neu Delhi 2006, S. 28–29. (Übersetzung dieses Zitats und der folgenden Zitate durch Autoren.)

zung der jeweiligen diplomatischen Mehr- und Minderheiten widerspiegelt. Genau deshalb vermeiden es Staaten auch bei kontroversen oder ihnen unliebsamen Anliegen nach Möglichkeit, Farbe zu bekennen. Wert und Wirkung der Stimmen sind unter diesen Bedingungen jeweils genau zu bestimmen. Dies bedeutet freilich nicht, dass sich die Arbeit im Rat als bloße Ja-Sagerei darstellt. Jenseits der drei Abstimmungsmöglichkeiten erstreckt sich diplomatisches Bemühen auf die Anpassung, Neuformulierung, Beschleunigung oder Verzögerung vorliegender Resolutionstexte, um sie in Übereinstimmung mit den nationalen und multilateralen Interessen des jeweiligen Staates zu bringen. Die Mitgliedstaaten pflegen in diesem Zusammenhang auch die Übung, ihr Stimmverhalten in einer Erklärung vor dem Rat zusätzlich zu begründen. Dabei können auch Auslegungen und Einschränkungen aus Sicht der Delegation zum Ausdruck gebracht werden.

Dies vorangestellt, soll nun auf die bisherigen **sechs** Enthaltungen ausführlicher eingegangen werden.

Enthaltung bei Resolution 423: Südrhodesien
2067. Sitzung am 14. März 1978;
Text: VN, 2/1978, S. 69f.

Im Jahr 1978 enthielt sich die Bundesrepublik Deutschland dreimal in kurzer Folge, die Resolutionen hatten alle mit der Lage im südlichen Afrika zu tun. Anlass der Resolution 423 war der Abschluss des von der illegalen südrhodesischen Regierung unter Ian Smith sogenannten Salisbury-Abkommens vom März 1978, das eine »interne Lösung« zur Machtteilhabe von Oppositionsgruppen, aber unter Ausschluss der Patriotischen Front vorsah.⁹ Während sich mehr oder weniger alle Mitglieder des Sicherheitsrats einig zeigten, dass das Salisbury-Abkommen – in den Worten des damaligen Ständigen Vertreters der Bundesrepublik Deutschland Rüdiger von Wechmar – »unzulänglich« sei,¹⁰ herrschte Uneinigkeit in der Frage, ob der vorgelegte Resolutionsentwurf in seiner starken Verurteilung der Regierung Smith nicht zugleich die parallelen Vermittlungsbemühungen der Vereinigten Staaten und Großbritanniens beschädigen könnte. So hatte der amerikanische Vertreter Andrew Young bei aller Kritik am Salisbury-Abkommen auch einige Fortschritte benannt und betont, »nun ist nicht die Zeit für Maßnahmen in den Vereinten Nationen oder andernorts, die die Situation weiter polarisieren könnten, sondern die Zeit, alle Kommunikationskanäle offenzuhalten.«¹¹ Die bei Enthaltung aller westlichen Staaten verabschiedete Resolution verurteilte das Abkommen als »inakzeptabel« und forderte eine Reihe von dringlichen Maßnahmen. Die Bundesrepublik hatte bemerkenswerterweise und im Unterschied zu den anderen westlichen Delegationen in ihrer Stellungnahme nicht begründet, wieso sie der Resolution nicht zustimmen würde. Bonns auffallend »moderat(e)«¹² Haltung

ging jedoch letztlich mit einem einheitlichen Votum innerhalb der westlichen Gruppe einher.

Abstimmung: +10; -0; =5 (Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Kanada, Vereinigte Staaten)

Enthaltung bei Resolution 437: Südrhodesien
2090. Sitzung am 10. Oktober 1978;
Text: VN, 1/1979, S. 35

Auch die zweite Resolution, die auf eine deutsche Enthaltung stieß, beschäftigte sich mit Südrhodesien. Bei elf Zustimmungen und vier Enthaltungen, darunter der Bundesrepublik und aller Vertreter der westlichen Demokratien (Großbritannien, Kanada, USA) außer Frankreich, wurde die Resolution 437 verabschiedet. Konkret ging es um die Einreise von Ian Smith und anderen Mitgliedern der »illegalen« südrhodesischen Regierung in die USA. Diese Einreise, deren Notwendigkeit die USA mit laufenden Vermittlungsbemühungen begründete, stellte für die Mehrheit des Sicherheitsrats gleichwohl einen Verstoß gegen das in Resolution 253(1968) begründete Sanktionsregime gegenüber Südrhodesien dar.

Als Begründung für die Enthaltung gab Rüdiger von Wechmar an: »Angesichts der besonderen Rolle, die die Vereinigten Staaten, zusammen mit Großbritannien, im Verhandlungsprozess zu Rhodesien gespielt haben, scheint die Erklärung, die die USA abgegeben haben, meiner Delegation ausreichend.«¹³ Eine scharf verurteilende Resolution sei nicht notwendig. Die Abstimmung lag auf der Linie der auch zuvor und anlässlich der Resolution 423 bekundeten Unterstützung des Verhandlungsprozesses. So hatte Außenminister Hans-Dietrich Genscher bereits in seiner Rede vor der Generalversammlung am 26. September 1978 deutlich gemacht, dass »der britisch-amerikanische Rhodesien-Plan«, in dessen Zusammenhang die Einreise von Smith in die USA zu sehen ist, »auch heute noch die realistischste Möglichkeit bietet, einen friedlichen Übergang in die Unabhängigkeit herbeizuführen.«¹⁴

Abstimmung: +11; -0; =4 (Deutschland, Großbritannien, Kanada, Vereinigte Staaten)

Bei kontroversen oder ihnen unliebsamen Anliegen vermeiden es Staaten nach Möglichkeit, Farbe zu bekennen.

Die Mitgliedstaaten pflegen auch die Übung, ihr Stimmverhalten in einer Erklärung vor dem Rat zusätzlich zu begründen.

⁹ Vgl. hier und im Folgenden zur Südrhodesien/Simbabwe-Problematik Christian Freuding, Deutschland in der Weltpolitik. Die Bundesrepublik Deutschland als nichtständiges Mitglied im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen in den Jahren 1977/78, 1987/88 und 1995/96, Baden-Baden 200, S. 188–197.

¹⁰ UN Doc. S/PV.2067, Abs. 10.

¹¹ UN Doc. S/PV.2067, Abs. 32.

¹² Freuding, Weltpolitik, a.a.O. (Anm. 9), S. 195.

¹³ UN Doc. S/PV.2090, Abs. 61. Die Erklärung der USA fasste der französische Botschafter Jacques Leprette zusammen: »Die Regierung der USA hat uns mitgeteilt, dass sie (...) ein kalkuliertes Risiko eingegangen ist (...), um Ian Smith zur Raison zu bringen. Wir zweifeln nicht an ihren Absichten (...),« ebd., Abs. 110.

¹⁴ Rede von Genscher: VN, 5/1978, S. 16off., hier S. 161.

Enthaltung bei Resolution 439: Namibia
 2098. Sitzung am 13. November 1978;
 Text: VN, 4/1979, S. 148

Gut einen Monat später enthielt sich Deutschland bei der Abstimmung zur Resolution 439, zusammen mit den ständigen Mitgliedern, Frankreich, Großbritannien und USA, sowie Kanada. Diese Resolution verurteilte die einseitige Durchführung von Wahlen in Namibia durch das südafrikanische Regime und ist im Kontext der parallel zu den Verhandlungen im Sicherheitsrat laufenden Bemühungen Deutschlands, Frankreichs, Großbritanniens, Kanadas und der USA (Kontaktgruppe) zu sehen.¹⁵ Deren Vermittlungsinitiative sah vor, »erst nach Erreichen konkreter Lösungsmodelle die Namibia-Frage in das Plenum des Sicherheitsrats einzubringen«.¹⁶ Über den Umgang mit Südafrika hatten schon seit geraumer Zeit große Meinungsverschiedenheiten bestanden. Vor diesem Hintergrund versuchten die Vertreter der Kontaktgruppe, ein Gegenlager zu den hauptsächlich afrikanischen Staaten zu bilden, die im Rat eine klare Verurteilung Südafrikas forderten.¹⁷

Die offizielle Erklärung der Kontaktgruppe verlas der kanadische Vertreter nach der Abstimmung: »Wir haben uns bei der Abstimmung über diesen Resolutionsentwurf, der gerade angenommen wurde, enthalten, weil wir glauben, dass sich unsere Bemühungen eher darauf konzentrieren sollten, die Bemühungen des Generalsekretärs, die Kooperation Südafrikas sicherzustellen, zu erlangen und zu unterstützen, als das mögliche Ergebnis vorwegzunehmen, wie dies Absatz 6 der Resolution tut.«¹⁸ Absatz 6 drohte im Fall einer weiteren Missachtung der Sicherheitsratsresolutionen und eines weiteren einseitigen Vorgehens Südafrikas mit Zwangsmaßnahmen. In der schon erwähnten Rede vor der Generalversammlung hatte Außenminister Genscher deutliche Kritik am Vorgehen Südafrikas geübt. Diese stellte er jedoch in den Zusammenhang mit den auch von deutscher Seite unterstützten »mühsamen und komplizierten Verhandlungen«, deren Ergebnisse nun gefährdet seien. Deutschland jedenfalls unterstütze weiterhin eine »friedliche Lösung des Namibia-Problems.«¹⁹

Abstimmung: +10, -0, =5 (Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Kanada, Vereinigte Staaten)

**Enthaltung bei Resolution 1487:
 Internationaler Strafgerichtshof**
 4772. Sitzung am 12. Juni 2003;
 Text: VN, 4/2003, S. 137

Bis zur nächsten Gelegenheit für eine deutsche Enthaltung im Sicherheitsrat sollten 25 Jahre vergehen. Wieder enthielt sich Deutschland mehrmals kurz hintereinander. Sowohl bei Resolution 1487 als auch bei Resolution 1497 ging es um das Römische Statut und die Arbeit des Internationalen Strafgerichtshofs (IStGH). Resolution 1487 verlängert die in Resolu-

tion 1422 erstmals beschlossene Ausnahme und Aussetzung von Strafverfolgung des IStGH bei UN-Friedenstruppen, deren Heimatländer nicht dem Statut beigetreten sind. Die deutsche Enthaltung kann als symbolisches Eintreten für eine universelle internationale Strafgerichtsbarkeit gedeutet werden, die vor allem durch das Bestreben der USA relativiert wurde, für ihre Soldaten eine Ausnahmeregelung zu erwirken.²⁰ In diesem Sinne erklärte der damalige Ständige Vertreter Deutschlands Gunter Pleuger, dass sein Land (wie auch die gesamte Europäische Union) den IStGH nicht als Gefährdung von UN-Friedensmissionen wahrnehme, sondern dass eine funktionierende internationale Strafgerichtsbarkeit ein Garant für erfolgreiche Friedensmissionen sei.²¹

Abstimmung: +12, -0, =3 (Deutschland, Frankreich, Syrien)

Enthaltung bei Resolution 1497: Liberia
 4803. Sitzung am 1. August 2003;
 Text: VN, 5/2003, S. 195f.

Im gleichen Zusammenhang ist die Enthaltung bei Resolution 1497 zu sehen. Die Resolution ermächtigte die Mitgliedstaaten, eine multinationale Truppe einzusetzen, die die Umsetzung des Waffenstillstands in Liberia unterstützen sollte. Die Resolution wurde von Deutschland, wie auch den anderen sich enthaltenden Staaten, grundsätzlich unterstützt. Jedoch enthielt der Text in Absatz 7 wiederum eine Aussage zur Immunität von Friedenstruppen aus Staaten, die nicht dem Römischen Statut beigetreten sind. Dies scheint der einzige Grund für die deutsche Enthaltung gewesen zu sein,²² die auf einer Linie mit der vorangegangenen Enthaltung liegt. Zuvor hatte Bundeskanzler Gerhard Schröder etwa in seiner Rede auf

Die deutsche Enthaltung kann als symbolisches Eintreten für eine universelle internationale Strafgerichtsbarkeit gedeutet werden.

¹⁵ Deutschland war hier in herausgehobener Position tätig. Vgl. Freuding, *Weltpolitik*, a.a.O. (Anm. 9), S. 143–175; Helmut Bley, *Die Namibia-Initiative der westlichen Mitglieder des Sicherheitsrats*, VN, 2/1978, S. 54–60 sowie Hans-Joachim Vergau, *Namibia-Kontaktgruppe: Katalysator des Interessenausgleichs*, VN, 2/2002, S. 48f.

¹⁶ Freuding, *Weltpolitik*, a.a.O. (Anm. 9), S. 147.

¹⁷ Vgl. zu den Handelsinteressen der Kontaktgruppe und zur Kritik an der Vernachlässigung des Sicherheitsrats Freuding, *Weltpolitik*, a.a.O. (Anm. 9), S. 153ff.

¹⁸ UN Doc. S/PV.2098, Abs. 22.

¹⁹ Rede Genscher, a.a.O. (Anm. 14), S. 160f.

²⁰ Vgl. Andreas Zimmermann/Holger Scheel, *Zwischen Konfrontation und Kooperation. Die Vereinigten Staaten und der Internationale Strafgerichtshof*, VN, 4/2002, S. 137–144.

²¹ UN Doc. S/PV.4772, S. 24f.

²² Vgl. UN Press Release SC/7836 v. 1.8.2003: »Die Vertreter Deutschlands, Frankreichs und Mexikos führten aus, dass, obwohl sie eine rasche Stationierung einer Multinationalen Truppe in Liberia aufgrund der katastrophalen Lage dort unterstützten, sie sich bei der Abstimmung enthalten hätten, weil Absatz 7 im Text enthalten war.«

dem Millenniums-Gipfel der Vereinten Nationen am 6. September 2000 das schnelle Inkrafttreten des Römischen Statuts gefordert; die Bundesrepublik war eine treibende Kraft beim Aushandlungsprozess des Statuts.²³

Abstimmung: +12, -0, =3 (Deutschland, Frankreich, Mexiko)

Enthaltung zur Resolution 1973: Libyen **6498. Sitzung am 17. März 2011**

Die sich zuspitzende Situation in Libyen rief im Frühjahr 2011 den Sicherheitsrat auf den Plan. Nachdem in Resolution 1970 vom 26. Februar 2011 der Appell zu einem sofortigen Ende der Gewalt gegen die Zivilbevölkerung, die Aktivierung des Internationalen Strafgerichtshofs sowie Sanktionen gegen die Führungsriege um Muammar al-Gaddafi einstimmig beschlossen worden war, nahm Resolution 1973 auf Kapitel VII UN-Charta Bezug und autorisierte die Mitgliedstaaten in Absatz 4, »alle notwendigen Maßnahmen« zu ergreifen, »um von Angriffen bedrohte Zivilpersonen (...) zu schützen«. Konkreter Anlass war die Bedrohung der Bevölkerung der Stadt Bengasi durch die Truppen Gaddafis; Hintergrund des Vorgehens war – neben den Umwälzungen in Nordafrika – die erstmalige Anwendung der Norm der Schutzverantwortung (responsibility to protect) durch Zwangsmaßnahmen des Rates.²⁴ Des Weiteren wurde mit der Resolution eine militärisch durchzusetzende Flugverbotszone eingerichtet und das Sanktionsregime gegenüber der libyschen Führung verschärft beziehungsweise erweitert.

Der Ständige Vertreter Deutschlands bei den Vereinten Nationen Peter Wittig erklärte zu den Gründen der Enthaltung: »Entscheidungen über den Einsatz militärischer Gewalt sind immer extrem schwer zu treffen. Wir haben die Option eines Einsatzes militärischer Gewalt sehr sorgfältig geprüft – seine Folgen wie seine Grenzen. Wir sehen große Risiken. Die Wahrscheinlichkeit, dass eine große Anzahl an Menschen ihr Leben verlieren könnte, sollte nicht unterschätzt werden. Wenn sich die vorgeschlagenen Schritte als ineffektiv herausstellen, sehen wir die Gefahr, in einen langwierigen militärischen Konflikt hineingezogen zu werden, der Auswirkungen auf die breitere Region haben würde. Wir sollten nicht in eine militärische Konfrontation eintreten mit der optimistischen Annahme, dass schnelle Ergebnisse mit geringen Opferzahlen erzielt werden können.«²⁵ Diese Entscheidung kam, wie auch die schnelle Verabschiedung von Resolution 1973, durchaus überraschend, da es von Seiten der Bundesregierung unterschiedliche Signale der Unterstützung des Umbruchs in Nordafrika,²⁶ der Kritik an Gaddafi und zur Möglichkeit einer Flugverbotszone gegeben hatte. Letztere war noch Ende Februar von Außenminister Guido Westerwelle zwar als schwer umsetzbar, aber nicht als ausgeschlossen bezeichnet worden.²⁷ Am Tag nach der Ab-

stimmung wurde die Enthaltung als Ergebnis eines »schwierige(n) Abwägungsprozess(es)« bezeichnet.²⁸

Abstimmung: +10, -0, =5 (Brasilien, China, Deutschland, Indien, Russland)

Bei allen diesen sechs Fällen war die deutsche Enthaltung nicht entscheidend für den Ausgang der Abstimmung, da der Text trotz mangelnder deutscher Unterstützung verabschiedet wurde.

Zur Vervollständigung des Bildes lohnt noch ein Blick auf das deutsche Abstimmungsverhalten bei jenen Resolutionen, die durch ein Veto eines ständigen Mitglieds nicht zustande kamen.

Wie aus der Tabelle (siehe S. 164) ersichtlich, kam es während deutschen Mitgliedschaften im Sicherheitsrat zu insgesamt 16 Vetos.²⁹ In zehn Fällen enthielt sich Deutschland oder stimmte gar gegen den Resolutionsentwurf und schloss sich somit dem Veto eines P3-Staates an. In sechs Fällen stimmte Deutschland gegen ein Veto.

Bewertung des deutschen Abstimmungsverhaltens

Diese knappe Betrachtung des deutschen Abstimmungsverhaltens lässt vier Schlussfolgerungen zu:

1. Regelmäßig stimmte Deutschland mit der Mehrheit des Rates für die verabschiedeten Resolutionen.
2. Eine Enthaltung gegen die Mehrheit bei gleichzeitiger Verabschiedung des Entwurfs ist die absolute Ausnahme. Insgesamt gibt es nur sechs solcher Fälle.

23 Rede des Bundeskanzlers vor der 55. Generalversammlung anlässlich des Millenniums-Gipfels, New York, 6.9.2000, VN, 6/2000, S. 200f. Vgl. auch Hans-Peter Kaul, Der Aufbau des Internationalen Strafgerichtshofs, VN, 6/2001, S. 215–222.

24 Vgl. Manuel Fröhlich, Der Fall Libyen und die Norm der Schutzverantwortung, Zeitschrift für Politikwissenschaft, 1/2011, S. 133–148, sowie Robin Geiß/Maral Kashgar, UN-Maßnahmen gegen Libyen. Eine völkerrechtliche Betrachtung, VN, 3/2011, S. 99–104.

25 UN Doc. S/PV. 6498 v. 17.3.2011, S. 5.

26 So unterstrich der Außenminister am 9. Februar 2011 im Deutschen Bundestag mit Blick auf die Lage in Ägypten: »Wir wollen, dass die Menschenrechte geachtet werden; das sagen wir jedem Land, auch jetzt an die Adresse der ägyptischen Regierung. Das ist keine unzulässige Einmischung in die inneren Angelegenheiten; es gibt eine Pflicht zur Einmischung in die innere Angelegenheit der Menschenrechte. Das entspricht unserem Kompass einer interessengeleiteten und werteorientierten Außenpolitik«, über: <http://www.auswaertigesamt.de>

27 Zur Flugverbotszone vgl. etwa die Äußerung Westerwelles im Interview mit SWR 2, 28.2.2011, über: <http://www.swr.de/swr2/>

28 Regierungserklärung durch Bundesminister Westerwelle vor dem Deutschen Bundestag zur aktuellen Entwicklung in Libyen, Berlin, 18.3.2011.

29 Die drei Vetos im Jahr 1977 zu Südafrika werden als ein Veto gezählt.

Bei allen diesen sechs Fällen war die deutsche Enthaltung nicht entscheidend für den Ausgang der Abstimmung, da der Text trotz mangelnder deutscher Unterstützung verabschiedet wurde.

Vetos im UN-Sicherheitsrat während deutscher Mitgliedschaften (1977–2011)

| Jahr | Resolutions-Entwurf | Sitzung | Veto | Deutsches Votum | Thema |
|------|---------------------|---------|------------|-----------------|-------------|
| 1977 | S/12312/Rev1 | 2045 | F, GB, USA | Nein | Südafrika |
| | S/12311/Rev1 | 2045 | F, GB, USA | Nein | Südafrika |
| | S/12310/Rev1 | 2045 | F, GB, USA | Nein | Südafrika |
| 1987 | S/18705 | 2738 | GB, USA | Nein | Südafrika |
| | S/18785 | 2747 | GB, USA | Nein | Namibia |
| 1988 | S/19434 | 2784 | USA | Ja | Naher Osten |
| | S/19466 | 2790 | USA | Ja | Naher Osten |
| | S/19585 | 2797 | GB, USA | Enthaltung | Südafrika |
| | S/19780 | 2806 | USA | Ja | Naher Osten |
| | S/19868 | 2814 | USA | Ja | Naher Osten |
| | S/20322 | 2832 | USA | Ja | Naher Osten |
| | S/1995/394 | 3538 | USA | Ja | Naher Osten |
| 2003 | S/2003/891 | 4828 | USA | Enthaltung | Naher Osten |
| | S/2003/980 | 4842 | USA | Enthaltung | Naher Osten |
| 2004 | S/2004/240 | 4934 | USA | Enthaltung | Naher Osten |
| | S/2004/313 | 4947 | Russland | Ja | Zypern |
| | S/2004/783 | 5051 | USA | Enthaltung | Naher Osten |
| 2011 | S/2011/24 | 6484 | USA | Ja | Naher Osten |

Quelle: Eigene Zusammenstellung auf der Grundlage von Daten der UN (UN Doc. A/58/47 v. 1.1.2004) und von Global Policy Forum, <http://www.globalpolicy.org>

3. Nur in einem Fall (Libyen-Resolution) hat Deutschland nicht mit einem weiteren Land des Westens (P3-Mitglieder oder nichtständiges Mitglied aus der WEOG) gestimmt.³⁰

4. Als Motivationen für eine Stimmenthaltung lassen sich aus den Beispielen folgende Muster erkennen: Wahrung der Bündnissolidarität, Wahrung spezifischer Grundüberzeugungen oder diplomatischer Initiativen sowie die über Distanzierung von einer verurteilenden Mehrheit erlangte diplomatische Flexibilität für Vermittlungsbemühungen.

Der Fall Libyen: ein Sonderfall?

Angesichts der Kontroverse³¹ um die Abstimmung im Fall Libyen bringt die Untersuchung der vorherigen Enthaltungen aber auch die Erkenntnis zutage, dass Deutschland (bei aller Verschiedenheit der Zusammenhänge) auch zuvor schon einmal eine Enthaltung mit einer unerwünschten Kapitel-VII-Verschärfung begründet hat (Resolution 439: Namibia) und sich auch bei einer Mission enthalten hat, deren Ziele sie im Grundsatz unterstützte (Resolution 1497: Liberia). Nichts Neues ist auch der Umstand, dass Bündnissolidarität und die Wahrung spezifischer Grundsatzüberzeugungen in Konflikt geraten können.³²

Geht man die möglichen, bisherigen Begründungsmuster durch, wird jedoch der Unterschied der Libyen-

Entscheidung zu den älteren Enthaltungen deutlich. Wahrung der Bündnissolidarität scheidet aus, da hier in der Tat zum ersten Mal ein Votum außerhalb der WEOG abgegeben wurde. Wahrung spezifischer Grundüberzeugungen oder diplomatischer Initiativen (wie vormals die Unterstützung des IstGH oder der Namibia-Kontaktgruppe) wären im Falle Libyen nur sehr allgemein im Sinne der Berufung auf eine ›Kultur der Zurückhaltung‹³³ zu konstruieren. Dies ist jedoch nicht zuletzt von Verfechtern dieses Konzepts als nicht stimmige Argumentation angesichts der unmittelbaren Bedrohungslage in Bengasi in Zweifel gezogen worden.³⁴

Mehr noch: Auf der Suche nach einer Konstante deutscher Außenpolitik, die in der Resolution eine konkrete Manifestation erfährt, fällt der Blick unweigerlich auf die Schutzverantwortung. Deutschland stand bis zur Libyen-Entscheidung fest im Lager der Befürworter dieser sich langsam etablierenden, aber auch durchaus umstrittenen Norm, die auf dem Weltgipfel 2005 im Rahmen einer völkerrechtlich nicht verbindlichen, aber politisch höchst relevanten Resolution der UN-Generalversammlung anerkannt wurde. Sowohl in der Literatur³⁵ als auch in den Augen der nichtstaatlichen ›International Coalition for the Responsibility to Protect‹ wurde Deutschland in das Lager der ausdrücklichen Befürworter eingeordnet.³⁶ Damit ist nicht gesagt, dass die deutsche Position einen einseitigen Schwerpunkt auf militärisches Eingreifen (responsibility to react) gelegt hätte. Die Schwierigkeiten und offenen Fragen der Schutzverantwortung wurden durchaus betont.³⁷ Auf-

30 Dies heißt freilich nicht, dass Deutschland immer mit allen Partnern gestimmt hätte. Tatsächlich stimmte Deutschland etwa bei einer der ersten Abstimmungen im Jahr 1977, der Resolution 403, die die südrhodesischen Militäraktionen in Botswana verurteilte, für die Resolution während sich Großbritannien und die USA enthielten. Vgl. Freuding, Weltpolitik, a.a.O. (Anm. 9), S. 189.

31 Vgl. etwa Harald Müller, Ein Desaster. Deutschland und der Fall Libyen. HSK-Standpunkt 2/2011 sowie die Auseinandersetzung zwischen Reinhard Merkel, Völkerrecht contra Bürgerkrieg, Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ), 22.3.2011, und Christian Tomuschat, Wenn Gaddafi mit blutiger Rache droht, FAZ, 23.3.2011.

32 Vgl. mit Blick auf die Politik Deutschlands in Südafrika auch Freuding, Weltpolitik, a.a.O. (Anm. 9), S. 197.

33 Diesen Topos hatte der deutsche Außenminister beispielsweise auch in seiner Heidelberger Hochschulrede vom 2. Februar 2011 formuliert und auf die notwendige Bedingung eines Mandats der Vereinten Nationen zu militärischen Einsätzen verwiesen, die immer letztes Mittel sein müssten, http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Infoservice/Presse/Reden/2011/110202_BM_Heidelberg.html

34 Vgl. etwa Volker Rühle, Deutschland im Abseits, FAZ, 16.5.2011.

35 Vgl. Axel J. Bellamy, Responsibility to Protect. The Global Effort to End Mass Atrocities, Cambridge 2009, S. 69.

36 Siehe: <http://www.responsibilitytoprotect.org/index.php/europe>

fällig ist jedoch, dass der Bezug auf die Schutzverantwortung in den Stellungnahmen der Bundesregierung während der Libyen-Krise fast gänzlich fehlte und stattdessen das Potenzial dieser Norm für eine internationale Verantwortlichkeit und Verrechtlichung durch die verkürzte Rede vom ›Krieg‹³⁸ überdeckt wurde. Dies war nicht zuletzt der Anlass für die Kurzintervention Heidemarie Wiecek-Zeul im Bundestag, die in deutlichen Worten auf die Schutzverantwortung hinwies.³⁹

Libyen und die Schutzverantwortung

Der Fall Libyen ist (wiederum jenseits der Frage nach den vielfältigen Interessen und Positionen der Sicherheitsratsmitglieder) tatsächlich nicht nur eine Anwendung, sondern eben auch eine Bewährungsprobe für die weitere Etablierung der Schutzverantwortung.⁴⁰ An dieser Stelle könnte man spekulieren, ob eine deutsche Mitformulierung der Resolution 1973 den grundsätzlich defensiven Charakter des Schutzauftrags in Libyen nochmals deutlicher hätte hervortreten lassen können. Nach den ersten Erkenntnissen über den Aushandlungsprozess ist dies angesichts der frühen Ankündigung der (intern durchaus kontrovers diskutierten) Enthaltung von deutscher Seite nicht intensiv versucht und von den anderen Mitgliedern im Rat auch nicht befördert worden.⁴¹ Fest steht hingegen, dass die anderen Staaten, die sich bei der Abstimmung in New York enthalten haben (Brasilien, China, Indien und Russland) aus jeweils unterschiedlichen Gründen eher dem Lager der Schutzverantwortungs-Skeptiker zuzurechnen sind. Ihre Enthaltung war vor diesem Hintergrund absehbar, die deutsche nicht.

Bleibe noch das Motiv der durch Distanzierung von einer verurteilenden Mehrheit erlangten diplomatischen Flexibilität für Vermittlungsbemühungen. Hier lässt sich einstweilen keine gesonderte Initiative der deutschen Politik erkennen. Zwar war das deutsche Abstimmungsverhalten in ersten Reaktionen Gaddafis zynischerweise gelobt worden; Wittig hatte jedoch unmissverständlich formuliert, dass Gaddafi angesichts seiner Taten seine Macht abgeben müsse: »Sein Regime hat jegliche Legitimität verloren und kann nicht länger ein Gesprächspartner für uns sein.«⁴² Auch vor diesem Hintergrund wird deutlich, dass unabhängig von der andauernden Auseinandersetzung über die rechte Art der Umsetzung und Anwendung der Schutzverantwortung, die am Ursprung dieses Konzepts stehenden Anliegen und Notsituationen nicht verschwinden werden. Deutschland, zumal wenn es den Anspruch auf einen ständigen Sitz im Sicherheitsrat aufrechterhalten will, wird sich dieser Diskussion mit dem einfachen Verweis auf – allenfalls langfristig wirkende – Sanktionen als probatem Mittel für solche Krisensituationen nicht entziehen können. Hier ist Deutschland bei einer Verteidigung und Be-

kräftigung der Schutzperspektive von Opfern auch bei alternativen Vorschlägen zum effektiven Schutz der Zivilbevölkerung gefordert.

Angesichts der hier diskutierten Enthaltungsentscheidungen muss abschließend betont werden: Die Argumentation, man könne durch eine Enthaltung eine nahezu unausweichliche militärische Beteiligung, die bei einer Zustimmung die Folge wäre, abwenden, ist nicht stichhaltig. Es gibt keinen Automatismus zwischen politischer und militärischer Unterstützung eines Beschlusses des UN-Sicherheitsrats.⁴³ Zugleich gilt: Nach Artikel 24 bindet ein Beschluss des Rates alle UN-Mitgliedstaaten. Sich über eine Enthaltung also eine Zurückhaltung reservieren zu wollen, ist sowohl mit Blick auf die Erfahrungen im Rat als auch die grundsätzliche Logik multilateraler Politik eine unpassende Denkfigur. Bundeskanzlerin Angela Merkel hat das in der Formulierung, »die beschlossene Resolution (ist) jetzt auch unsere Resolution«⁴⁴ anerkannt. Dies ist eine der Einsichten, mit denen sich nichtständige wie ständige Mitglieder des Sicherheitsrats auseinandersetzen müssen.

Auffällig ist, dass der Bezug auf die Schutzverantwortung in den Stellungnahmen der Bundesregierung während der Libyen-Krise fast gänzlich fehlte.

³⁷ Vgl. etwa den (wenn auch als persönliche Meinung gekennzeichneten) Beitrag von Peter Wittig, Das Leiden der Anderen. Die UN-Schutzverantwortung im Widerstreit internationaler Interessen, Internationale Politik (IP), 11/2008, S. 96–99 sowie Bundesministerium der Verteidigung, Weißbuch 2006. Zur Sicherheitspolitik Deutschlands und der Zukunft der Bundeswehr, S. 51–52.

³⁸ So der deutsche Außenminister in einem Interview mit dem Deutschlandfunk, 17.3.2011: »Ich möchte nicht, dass deutsche Soldaten in einen libyschen Krieg hineingezogen werden, und ich werde mich auch nicht daran beteiligen, dass mit deutschen Soldaten in Libyen ein Krieg geführt wird. Wir sollten gelernt haben aus der jüngeren Geschichte, das ist keine Lösung, und hier gibt es auch zunächst noch einmal eine Verantwortung der Staaten der Region, der arabischen Staaten, der Nachbarstaaten der Arabischen Liga«, http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Infoservice/Presse/Interviews/2011/110317_BM_DLF.html

³⁹ Siehe Deutscher Bundestag, Stenografischer Bericht, 97. Sitzung, Plenarprotokoll 17/97, Berlin, 18.3.2011, S. 1145.

⁴⁰ Vgl. Fröhlich, a.a.O. (Anm. 24).

⁴¹ Vgl. die BBC-Dokumentation ›Wars of Diplomacy‹, <http://www.bbc.co.uk/programmes/pooggb44> sowie Andreas Rinke, Eingreifen oder nicht? Warum sich die Bundesregierung in der Libyen-Frage enthielt, IP, 4/2011, S. 44–52.

⁴² UN Doc. S/PV. 6498 v. 17.3.2011, S. 5.

⁴³ Anstelle diverser Einzelfälle, die diese Regel bestätigen, mag hier der historische Hinweis darauf genügen, dass die ersten Friedensoperationen der Vereinten Nationen gerade nicht auf Soldaten der ständigen Mitglieder des Rates zurückgreifen sollten.

⁴⁴ Vgl. Ralf Beste u.a., Friede den Zeltpalästen, Der Spiegel, 13/2011, 28.3.2011.

Aus dem Bereich der Vereinten Nationen

Allgemeines

Generalversammlung:

64. Tagung 2009/2010

- Menschenrecht auf Wasser anerkannt
- Weitere Ausgestaltung von ›UN Women‹
- Gaddafis erste (und letzte) Rede

Anja Papenfuß

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Anja Papenfuß, Generalversammlung: 63. Tagung 2008/2009, VN, 3/2010, S. 127ff., fort.)

Die 64. Ordentliche Tagung der **Generalversammlung** der Vereinten Nationen wurde am 15. September 2009 vom Präsidenten der Generalversammlung Ali Abdussalam Treki aus Libyen am Amtssitz in New York eröffnet. In seiner Rede rief er die Mitgliedstaaten auf, sich stärker um eine Lösung des Nahost-Konflikts zu bemühen, auf die Abschaffung aller Kernwaffen hinzuarbeiten und die Reform der Organisation voranzubringen. Die Tagung brachte insgesamt nur wenige politische Errungenschaften hervor. Der überwiegende Teil der Resolutionen und Beschlüsse wurde routinemäßig und ohne größere Änderungen zu den Vorjahresresolutionen verabschiedet. Zu den wichtigsten Beschlüssen dieser Tagung zählen die Anerkennung des Menschenrechts auf Wasser und Sanitärversorgung und die weitere Ausgestaltung der neuen UN-Frauen- und Genderorganisation ›UN Women‹.

Der Hauptteil der 64. Tagung endete, wie üblich, am 24. Dezember. Der zweite Teil begann am 22. Januar 2010 und endete am 13. September 2010. Die Staatenvertreter diskutierten und entschieden in den zwölf Monaten über Fragen anhand von 171 Tagungsordnungspunkten. Sie verabschiedeten dabei insgesamt 301 Resolutionen und 84 Beschlüsse. Taiwan versuchte nach 16 gescheiterten Versuchen nicht mehr, die Frage seiner UN-Mitgliedschaft auf die Tagesordnung setzen zu lassen. Es begründete diesen Schritt mit verbesserten Beziehungen zur Volks-

republik China. Den Delegierten lagen insgesamt 912 Dokumente vor, rund 50 Dokumente weniger als im Vorjahr.

Generaldebatte

Die Generaldebatte bildet immer den Auftakt der Generalversammlung. In diesen sechs bis zehn Tagen haben die Staats- und Regierungschefs sowie Außenminister aller 192 Mitgliedstaaten die Gelegenheit, in jeweils 15 Minuten ihre Haltung zu internationalen Fragen kundzutun. Die Debatte begann wie üblich an einem Dienstag (23. September) und endete am 29. September. Über einhundert Staats- und Regierungschefs hielten Reden vor dem Plenum.

UN-Generalsekretär Ban Ki-moon eröffnete die Generaldebatte. Er verwies auf die hoffnungsvoll stimmenden Ergebnisse des Klimagipfels, den er am Tag zuvor in New York einberufen hatte und an dem knapp 100 Staats- und Regierungschefs teilgenommen hatten, sowie auf das Treffen des Sicherheitsrats am 24. September – ebenfalls auf Ebene der Staats- und Regierungschefs – zum Thema nukleare Abrüstung. Diese beiden Themen, Klimawandel und nukleare Abrüstung, seien auch Schwerpunkte seiner Arbeit als Generalsekretär, seien es doch Themen, bei denen ein dringender Handlungsbedarf bestünde. Der Ständige Vertreter Deutschlands bei den Vereinten Nationen Thomas Matussek nahm in seiner Rede diese beiden Themen ebenfalls als wichtige Eckpunkte auf und bekräftigte, wie in den Jahren zuvor alle deutschen Botschafter, Deutschlands Streben nach einem ständigen Sitz in einem reformierten Sicherheitsrat (Rede: VN, 6/2009, S. 279ff.). Deutschland war bei der Generaldebatte weder mit einem Staatsoberhaupt noch mit einem Regierungschef noch mit einem Außenminister vertreten und musste, gemäß der Geschäftsordnung, daher mit einer Rede am Ende der Generaldebatte, konkret am vorletzten Tag kurz vor 21 Uhr, vorlieb nehmen. Außenminister Frank-Walter Steinmeier befand sich damals im Bundestagswahlkampf und Bundeskanzlerin Angela Merkel reiste zwar in die USA, aber nicht nach New York, sondern zum G-20-Gipfel nach Pittsburgh.

Zu den öffentlichkeitswirksamsten Auftritten während der 64. Tagung zählten die erste Rede des libyschen Staatschefs Muammar al-Gaddafi, die Jungfernrede des amerikanischen Präsidenten Barack Obama sowie die erste Rede seit 53 Jahren der britischen Königin Elisabeth II. In der ersten (und letzten) Rede in seiner 40-jährigen Regentschaft zerriss der libysche Staatschef das Deckblatt der UN-Charta, um zu unterstreichen, dass er, abgesehen von der Präambel, die Charta nicht akzeptiere. In seiner anderthalb Stunden dauernden Tirade forderte er unter anderem 77,7 Billionen US-Dollar Kompensation für die Kolonisierung Afrikas und bezeichnete den Sicherheitsrat als ›Terrorrat‹. Einzig seinem Vorredner, dem neuen amerikanischen Präsidenten Barack Obama, stellte er ein gutes Zeugnis aus: Er sei ein Hoffnungsschimmer in dunklen Zeiten. Der so Gelobte machte in seiner Rede als Vertreter des Gastlands deutlich, dass sich sein Land wieder stärker dem Multilateralismus zuwenden würde. Als Belege dafür führte er an, dass die USA ihre Beitragsrückstände beglichen hätten und wieder konstruktiv als Mitglied im Menschenrechtsrat mitarbeiten würden. Er nannte vier Prioritäten amerikanischer multilateraler Politik: nukleare Abrüstung, Lösung des Nahost-Konflikts, Klimaschutz und eine gerechtere Weltwirtschaft. Die Queen lobte die Organisation in ihrer Rede am 6. Juli 2010 als eine »ernst zu nehmende Kraft für das Gemeinwohl«. Viele Vertreter von Entwicklungsländern nahmen in ihren Reden Bezug auf die weltweite Finanz- und Wirtschaftskrise und deren gravierende Folgen für ihre Länder. Sie beklagten, dass die meisten Vorschläge zur Bewältigung der Krise keine Hilfe für Länder mit niedrigen Einkommen darstellten.

Arbeitsweise

Die auf den vergangenen Tagungen immer wieder neu eingesetzte offene *Ad-hoc*-Arbeitsgruppe für die Neubelebung der Generalversammlung wurde ein weiteres Mal verlängert (A/RES/64/301). Verbesserungen der Arbeitsweise waren im Berichtszeitraum nicht zu verzeichnen. Seit

Jahren gelingt es dem Gremium aufgrund der Vielzahl an Partikularinteressen nicht, weitreichende Reformen durchzusetzen. Neuerungen der letzten Jahre waren die Einführung interaktiver thematischer Aussprachen, regelmäßige Treffen der Präsidenten der Generalversammlung, des Sicherheitsrats und des Wirtschafts- und Sozialrats untereinander sowie die Behandlung einiger Themen im Zwei- oder Dreijahresrhythmus. In der Resolution fordert die Generalversammlung die Mitgliedstaaten daher auf, weitere Vorschläge zur Straffung der Agenda und zur Streichung von Tagungsordnungspunkten zu machen.

Reform

Aufbauend auf Resolution 63/311 vom 13. September 2009, mit der die Schaffung einer neuen UN-Frauen- und Genderorganisation beschlossen worden war, legte das Staatenvertretergremium rund ein Dreivierteljahr später in den Absätzen 49 bis 90 der Resolution 64/289 nun die Aufgaben und Strukturen der Organisation fest. Die Organisation vereint in sich die bis dahin bestehenden vier frauenspezifischen Institutionen des UN-Systems: das Büro der Sonderberaterin für Gleichstellungsfragen und Frauenförderung (OSAGI), die Abteilung Frauenförderung im Sekretariat (DAW), den Entwicklungsfonds der Vereinten Nationen für die Frau (UNIFEM) sowie das Internationale Forschungs- und Ausbildungsinstitut zur Förderung der Frau (INSTRAW). Die neue Einheit der Vereinten Nationen für Gleichstellung und Ermächtigung der Frauen, genannt ›UN Women‹, sollte am 1. Januar 2011 ihre Arbeit aufnehmen. Die Leitung hat eine Untergeneralsekretärin inne. Die beiden Hauptaufgaben der Einheit sollen die Norm- und Standardsetzung auf der einen Seite und operative Tätigkeiten im Feld auf der anderen Seite sein. Die normative Arbeit wird aus dem ordentlichen Haushalt finanziert, die Feldarbeit aus freiwilligen Beiträgen der Mitgliedstaaten.

Abrüstung

Im Bereich Abrüstung gab es auf zwei Gebieten Fortschritte zu verzeichnen. Zum einen in Bezug auf den Vertrag über das Verbot der Herstellung von spaltbarem Material für Kernwaffen (FMCT) und zum anderen beim Übereinkommen über den

Waffenhandel, dem sogenannten Waffenhandelsvertrag (Arms Trade Treaty).

Am 24. September 2009 hatte sich der Sicherheitsrat auf Ebene der Staats- und Regierungschefs getroffen, um über nukleare Abrüstung zu debattieren. In der aus diesem Treffen hervorgegangenen Resolution 1887 fordert der Sicherheitsrat die Genfer Abrüstungskonferenz auf, so bald wie möglich Verhandlungen über den FMCT aufzunehmen. Die Generalversammlung schloss sich dieser Forderung am 2. Dezember 2009 in Resolution 64/29 an. Die Verhandlungen über die endgültige Ausgestaltung des Vertrags sollten eigentlich schon im Jahr 1996 begonnen haben, scheiterten aber immer wieder an unüberbrückbaren Differenzen wichtiger Mitgliedstaaten.

Die seit Ende 2006 laufenden Bemühungen der UN-Mitgliedstaaten (siehe A/RES/61/89), zu einem Waffenhandelsvertrag zu kommen, wurden während der 64. Tagung konkretisiert. Die Generalversammlung beschloss, für das Jahr 2012 eine vierwöchige Konferenz einzuberufen, auf der ein verbindliches Übereinkommen ausgearbeitet werden soll (A/RES/64/48).

Menschenrechte

Am 28. Juli 2010 erkannte die Generalversammlung das Menschenrecht auf Wasser und Sanitärversorgung an. Auch wenn diese Anerkennung die UN-Mitgliedstaaten nicht rechtlich bindet, ergänzt die explizite Anerkennung des Rechts den bestehenden Menschenrechtskanon; kein Staat der Welt kann nunmehr die Existenz dieses Rechts leugnen (zu den weiteren Konsequenzen siehe Beate Rudolf, VN, 5/2010, S. 204).

Aus Anlass des 20. Jahrestags der Verabschiedung der UN-Kinderrechtskonvention und mit dem Ziel, die Umsetzung der Konvention zu verbessern, verabschiedete die Generalversammlung die sogenannten Leitlinien für alternative Formen der Betreuung von Kindern. Die 167 Absätze umfassenden Leitlinien geben Rahmenbedingungen vor, wie die Betreuung von Kindern zu organisieren sei, die ohne elterliche Fürsorge aufwachsen oder die in Gefahr sind, diese zu verlieren (A/RES/64/142).

Die Empfehlung des Menschenrechtsrats, aufgrund der hohen Arbeitsbelastung ein Büro des Präsidenten des Menschenrechtsrats einzurichten, wurde von der

Generalversammlung positiv aufgenommen. Der Rat soll sich im Rahmen seiner Fünf-Jahres-Überprüfung im Jahr 2010 dieser Frage widmen (A/RES/64/144).

Des Weiteren erkannte die Generalversammlung mit Resolution 64/290 das Recht auf Bildung in Notsituationen an. Damit nahm sie zur Kenntnis, dass ein Großteil der Kinder, die nicht zur Schule gehen, in Konflikt- und Katastrophenregionen lebt. Die Mitgliedstaaten werden aufgefordert, Maßnahmen zu ergreifen, um das Recht auf Bildung unter allen (widrigen) Umständen zu gewährleisten.

Angesichts der Tatsache, dass der Menschenhandel, insbesondere der Frauen- und Kinderhandel, die Menschenwürde, Menschenrechte und die Entwicklung ernsthaft bedroht, verabschiedete die Generalversammlung den Weltaktionsplan zur Bekämpfung des Menschenhandels (A/RES/64/293). Darin wird eine verstärkte koordinierte Zusammenarbeit über Grenzen hinweg gefordert, um den Handel einzudämmen. Schwerpunkte sind die Verhütung des Menschenhandels, Schutz und Hilfe für die Opfer, Strafverfolgung und die Stärkung von Partnerschaften.

Resolutionen zu schwierigen Menschenrechtssituationen in einzelnen Ländern ergingen, wie im Vorjahr, zu Iran, Myanmar und Nordkorea.

Haushalt

Am 24. Dezember 2009 billigte die Generalversammlung für den Zweijahreszeitraum 2010–2011 einen ordentlichen Haushalt von 5,156 Mrd. US-Dollar. Damit stieg das Budget im Vergleich zum vorherigen Haushalt um knapp eine Milliarde US-Dollar (2008–2009: 4,171 Mrd. US-Dollar). Mittelzuwächse waren für alle Bereiche zu verzeichnen, die größten jedoch für den Bereich Politische Angelegenheiten, dessen Budget mehr als verdoppelt wurde (von 495 Mio. auf 1,1 Mrd. US-Dollar). Weitere starke Zuwächse gab es für die Bereiche Menschenrechte (von 117 auf 142 Mio. US-Dollar) sowie Sicherheit (von 197 auf 239 Mio. US-Dollar).

Mit Resolution 64/248 billigte das Staatenvertretergremium ferner den Beitragsschlüssel für den ordentlichen Haushalt für die Jahre 2010 bis 2012, änderte jedoch, wie von einigen Mitgliedstaaten gefordert, die Berechnungsmethode nicht (Beitragsschlüssel: VN, 2/2010, S. 78f.).

Eine Überprüfung der Methode solle aber noch vor Ende der 66. Tagung erfolgen. Auch für die Prüfung der Berechnungsmethode des Beitragsschlüssels für den Friedenssicherungshaushalt wurde eine Frist vereinbart: Sie soll spätestens bis zur 67. Tagung durchgeführt werden (A/RES/64/249). (Näheres zum Haushalt siehe Julian Pfäfflin/Jörg Stosberg, VN, 2/2010, S. 80ff.)

Die Generalversammlung billigte auch den Haushalt für die 15 bestehenden Friedenssicherungsmissionen, die Versorgungsbasis in Brindisi und den Friedenssicherungs-Sonderhaushalt für den Zeitraum 1. Juli 2010 bis 30. Juni 2011. Der Haushalt sank von 7,75 Mrd. US-Dollar des Vorjahrs auf 7,2 Mrd. US-Dollar. Die größten Mittelzuweisungen erhielten wieder die Hybridmission in Darfur (UNAMID) mit 1,82 Mrd. US-Dollar und die Mission in der Demokratischen Republik Kongo (MONUC) mit 1,37 Mrd. US-Dollar (GA/10955 v. 24.6.2010).

Verwaltung

Als eine (späte) Reaktion auf die Unregelmäßigkeiten und Korruptionsfälle um das ›Öl-für-Lebensmittel‹-Programm (Irak-Sanktionen) billigte die Generalversammlung den Aufbau eines neuen, strengeren Rechenschaftssystems für das UN-Sekretariat. Ziel sei, »auf allen Sekretariatebenen eine Kultur der Rechenschaftslegung, des ergebnisorientierten Managements, des organisationsweiten Risikomanagements und der internen Kontrollen zu fördern«, so Resolution 64/259.

In Anlage I der Resolution 64/119 genehmigte die Generalversammlung die Verfahrensordnung des Gerichts der Vereinten Nationen für dienstrechtliche Streitigkeiten und in Anlage II die Verfahrensordnung für das Berufungsgericht der Vereinten Nationen. Damit ist die Reform der internen Rechtspflege, die im Jahr 2006 begann, weitestgehend abgeschlossen.

Rechtsfragen

In Bezug auf den Gaza-Krieg 2008/2009 forderte die Generalversammlung am 5. November 2009 Israel und die palästinensische Seite auf, innerhalb von drei Monaten Schritte für glaubwürdige und unabhängige Untersuchungen der Vorfälle einzuleiten (A/RES/64/10). Dieser Resolution stimmten 114 Staaten zu; 18 stimm-

ten dagegen, darunter Deutschland. Nach Ablauf der dreimonatigen Frist nahm die Generalversammlung den Bericht des Generalsekretärs über die Maßnahmen, die beide Seiten ergriffen haben, zur Kenntnis. Sie äußerte sich nicht zum Inhalt des Berichts, forderte aber beide Seiten erneut auf, glaubwürdige und unabhängige Untersuchungen einzuleiten. Der Generalsekretär soll in fünf Monaten Bericht erstatten (A/RES/64/254).

In Bezug auf die Frage der Rechtmäßigkeit der einseitigen Unabhängigkeitserklärung Kosovos vom Februar 2008 hatte Serbien die Generalversammlung gebeten, beim Internationalen Gerichtshof ein Gutachten in Auftrag zu geben. Das Gutachten legte der Gerichtshof im Juli 2010 vor. Die Generalversammlung nahm es zur Kenntnis und begrüßte die Bereitschaft der Europäischen Union, einen Dialogprozess zwischen Serbien und Kosovo einzuleiten. Im Gutachten hatten die Richter die Unabhängigkeitserklärung als nicht im Widerspruch zum Völkerrecht stehend bewertet (ausführlich zum Gutachten: Christian J. Tams/Antonios Tzanakopoulos, VN, 2/2011, S. 80ff.).

Internationale Tage und Jahre

Die Generalversammlung verabschiedete auf der 64. Tagung insgesamt vier neue Internationale Tage und drei neue Internationale Jahre. In Anerkennung des Beitrags von Nelson Mandela zum Kampf für die Demokratie auf internationaler Ebene erklärte die Generalversammlung seinen Geburtstag, den 18. Juli, zum Internationalen Nelson-Mandela-Tag. Die Generalversammlung rief den 29. August zum Internationalen Tag gegen Nuklearversuche aus. Der 21. März wurde zum Internationalen Nouruz-Tag erklärt. Nouruz bedeutet ›neuer Tag‹. Er wird von 300 Millionen Menschen weltweit als Beginn des neuen Jahres begangen. In Anerkennung der grundlegenden Bedeutung zuverlässiger Statistiken als unentbehrliche Grundlage für fundierte politische Entscheidungen bestimmte die Generalversammlung den 20. Oktober 2010 einmalig zum Weltstatistiktag. Das ab dem 12. August 2010 beginnende Jahr wurde zum Internationalen Jahr der Jugend unter dem Motto ›Dialog und gegenseitiges Verständnis‹ erklärt. Im Rahmen dieses Jahres soll unter anderem eine Weltjugendkonferenz stattfinden.

Die Generalversammlung erklärte das Jahr 2011 zum Internationalen Jahr der Menschen afrikanischer Abstammung und das Jahr 2012 zum Internationalen Jahr der Genossenschaften.

Wahlen und Ernennungen

Wie jedes Jahr wurde die Hälfte der nichtständigen Mitglieder des Sicherheitsrats für eine Amtszeit von zwei Jahren neu gewählt. Die neuen Mitglieder für die Zeit vom 1. Januar 2010 bis 31. Dezember 2011 sind: Bosnien-Herzegowina, Brasilien, Gabun, Libanon und Nigeria.

Am 11. Juni 2010 wählten die Staatenvertreter per Akklamation den 64-jährigen ehemaligen Außenminister der Schweiz Joseph Deiss zum Präsidenten der 65. Generalversammlung. Das Vorschlagsrecht für die Kandidaten rotiert jährlich zwischen den (informellen) Regionalgruppen in der Versammlung. Im Jahr 2010 lag es bei der Gruppe der westeuropäischen und anderen Staaten (WEOG). (Vgl. Personalien, VN, 4/2010, S. 186).

Verschiedenes

Auf das verheerende Erdbeben in Haiti vom 12. Januar 2010 reagierte die Generalversammlung zehn Tage später. Sie rief in Resolution 64/250 die Mitgliedstaaten und alle zuständigen UN-Organisationen auf, Haiti zügig, nachhaltig und angemessen beim Wiederaufbau zu unterstützen sowie vor allem dem von den UN am 15. Januar ausgerufenen Blitzappell in der Höhe von 575 Mio. US-Dollar zu entsprechen.

Mit Resolution 64/225 genehmigte die Versammlung Änderungen an der Satzung der Universität der Vereinten Nationen (UNU). Durch die Änderungen ist die UNU nunmehr befugt, unter anderem Master- und Dokortitel sowie Diplome zu verleihen und zur Finanzierung des Lehrbetriebs Studiengebühren zu erheben.

Fünf neue Organisationen erhielten den Beobachterstatus, unter anderem das Internationale Olympische Komitee und der Globale Fonds zur Bekämpfung von Aids, Tuberkulose und Malaria.

Resolutionen und Beschlüsse der 64. Tagung der Generalversammlung, Band I: Resolutionen, Band II: Beschlüsse, 15. September bis 24. Dezember 2009, Band III: Beschlüsse und Resolutionen, 25. Dezember 2009 bis 14. September 2010, Generalversammlung, Offizielles Protokoll, 64. Tagung, Beilage 49 (A/64/49).

Sozialfragen und Menschenrechte

Beratender Ausschuss des Menschenrechtsrats:

4. und 5. Tagung 2010

- Entwurf einer Erklärung über Menschenrechtsbildung angenommen
- Menschenrechte älterer und kranker Menschen diskutiert

Norman Weiß

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Norman Weiß, Beratender Ausschuss des Menschenrechtsrats, 2. und 3. Tagung 2009, VN, 1/2010, S. 29ff., fort.)

Der Beratende Ausschuss (Advisory Committee – AC) des Menschenrechtsrats (MRR) wurde mit Resolution 5/1 des MRR vom 18. Juni 2007 eingerichtet und besteht aus 18 Sachverständigen, die in ihrer persönlichen Eigenschaft tätig werden. Der AC kommt zu bis zu zwei Tagungen für insgesamt maximal zehn Arbeitstage pro Jahr in Genf zusammen. Er hat die Aufgabe, dem Menschenrechtsrat als Think Tank zur Seite zu stehen; hierfür erstellt er Studien und gibt forschungsbasierte Beratung. Diese Expertise wird ausdrücklich nur auf Anforderung des MRR erbracht, in Übereinstimmung mit dessen Resolutionen und unter seiner Leitung. Dieses eingeschränkte Mandat wurde auf einer Fachkonferenz am 14./15. Oktober 2010 in Berlin kritisiert; die versammelten nicht-staatlichen Organisationen (NGOs) sprachen sich für eine Aufwertung des AC aus, die unter anderem darin liegen könnte, dem AC das Recht einzuräumen, selbst Studien anzulegen und dem MRR Vorschläge zu unterbreiten.

4. Tagung

Der Beratende Ausschuss kam vom 25. bis 29. Januar 2010 zu seiner vierten Tagung in Genf zusammen und verabschiedete insgesamt sechs Empfehlungen (recommendations) im Konsens.

In Empfehlung 4/2 wurde der Entwurf für eine Erklärung der UN über Menschenrechtsbildung und -schulung angenommen und an den MRR weitergeleitet. Der Erklärungsentwurf entwickelt einen weitgespannten Begriff der Menschenrechts-

bildung und der Inhalte, auf die sie sich erstrecken soll. Unterstrichen wird, dass es vorrangig die Staaten sind, die die Verantwortung für eine umfassende Menschenrechtsbildung tragen; der Entwurf enthält Richtlinien, wie entsprechende Umsetzungsmaßnahmen effektiv organisiert und strukturiert werden können. Auf internationaler Ebene seien die UN und andere internationale Organisationen selbst gefordert, ihre Mitarbeiter entsprechend zu schulen und fortzubilden. Außerdem sollten sie bei Feldmissionen diesbezügliche Unterstützung anbieten. Die menschenrechtlich aktiven Gremien und Organisationen der UN, insbesondere die Vertragsausschüsse, werden aufgefordert, dem Thema Menschenrechtsbildung durchgängig Beachtung zu schenken.

In der Folge hat der MRR (Resolution 13/15) eine unbefristete Arbeitsgruppe zu diesem Thema eingerichtet, die sich vom 10. bis 14. Januar 2011 in Genf traf und einen deutlich umgestalteten und gekürzten Entwurf einer solchen Erklärung vorlegte (UN Doc. A/HRC/WG.9/1/2). Das vom AC vorgelegte Dokument diente eher als ›Steinbruch‹ denn als Leitlinie. In der Sitzung des AC hatten NGO-Vertreter gerade den breiten Ansatz des Entwurfs gelobt, während der Ausschuss selbst sich nicht ganz sicher gewesen war, an wessen Bedürfnissen das Dokument auszurichten sei: an denen der Staaten oder an denen der breiten Öffentlichkeit. Der MRR sollte sich dann im Ergebnis für eine traditionell staatenorientierte Fassung entscheiden.

Das Recht auf Nahrung beschäftigt den AC seit seiner Konstituierung; angesichts der dramatischen Unterernährung von einer Milliarde Menschen konnte eine auf Anweisung des MRR (Resolution 10/12) unternommene vorläufige ›Studie zu Diskriminierungen im Zusammenhang mit dem Recht auf Nahrung‹ vorgelegt werden (Empfehlung 4/3). Die vorläufige Studie weist nicht nur auf die strukturellen Defizite der Welthandelsordnung hin, sondern gemahnt auch an interne Probleme, wie etwa die Benachteiligung gefährdeter Gruppen (Frauen, Kinder, Minderheiten) beim Zugang zu Nahrung. Der MRR hat die Studie positiv zur Kenntnis genommen und mit Resolution 13/4 eine Fortführung in Auftrag gegeben. Der AC legte die endgültige Studie im Februar 2011 vor (UN Doc. A/HRC/16/40).

Das Thema der Menschenrechte älterer Personen wurde vom AC mit Empfehlung 4/4 aufgegriffen, in der er anregte, der MRR möge ihn mit der Durchführung einer entsprechenden Studie beauftragen. Angesichts des nicht nur in den Staaten des Nordens stattfindenden demografischen Wandels ergeben sich besondere menschenrechtliche Problemlagen, die stärkere Beachtung und gegebenenfalls auch eine eigene Behandlung erfordern.

Der MRR hatte im September 2008 mit Entscheidung 9/101 eine Studie beim AC zum Thema ›vermisste Personen‹ in Auftrag gegeben, an der seither gearbeitet wird. Empfehlung 4/5 übermittelt dem MRR einen Fortschrittsbericht.

Weitere Themen, die ohne eine diesbezügliche Empfehlung an den MRR diskutiert wurden, waren die Menschenrechte von Frauen und von Menschen mit Behinderungen sowie Menschenrechte und internationale Solidarität einerseits und die Förderung einer demokratischen und gerechten internationalen Ordnung andererseits.

Der AC hielt außerdem eine Diskussion zum Thema Diskriminierung von Menschen mit Lepra und ihrer Familienangehörigen ab, in deren Verlauf ein Entwurf von Grundsätzen und Richtlinien zum Thema beraten wurde.

5. Tagung

Die fünfte Tagung fand vom 2. bis 6. August 2010 statt. Der Ausschuss beriet abschließend den Entwurf von Grundsätzen und Richtlinien zur Diskriminierung von Menschen mit Lepra und ihrer Familienangehörigen und leitete ihn mit Empfehlung 5/3 zur weiteren Befassung an den Rat weiter. Die Grundsätze unterstreichen die Menschenwürde der Leprakranken und ihrer Familienangehörigen, wenden sich gegen ihre Diskriminierung und fordern wesentliche Menschenrechte für sie ein. Die anschließenden Richtlinien fordern von den Staaten aktive Maßnahmen zur Gleichstellung der Betroffenen und regen auch Fördermaßnahmen an. Neben den vielfältig berührten wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten legen die Grundsätze auch Wert darauf, dass die Betroffenen am politischen Leben teilhaben können.

Empfehlung 5/1 galt der Fortführung der bereits erwähnten Studie zu Diskriminierungen im Zusammenhang mit dem

Recht auf Nahrung. Empfehlung 5/2 erinnerte an die Entscheidung 14/3 des MMR, mit der dem Beratenden Ausschuss die Vorbereitung eines Entwurfs zum Recht der Völker auf Frieden aufgegeben worden war. Vor diesem Hintergrund setzte der AC eine vierköpfige Arbeitsgruppe ein, der auch das deutsche Mitglied Wolfgang Heinz (als Berichterstatter) angehört.

Eine weitere, siebenköpfige Arbeitsgruppe wurde mit Empfehlung 5/4 eingesetzt; sie soll sich mit der Steigerung internationaler Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Menschenrechte beschäftigen.

Die übrigen Themen der vorangegangenen Sitzung wurden beraten, ohne dass Entscheidungen gefällt wurden.

Bewertung und Ausblick

In die Arbeit des Beratenden Ausschusses ist mittlerweile Routine eingekehrt. Da die Tätigkeit des MRR und seiner Unterorgane und Mechanismen zwischen 2010 und 2011 komplett überprüft wurde (review), wurde auch die Arbeit des AC einer Überprüfung unterzogen. Diesbezügliche Beratungen wurden im Oktober 2010 und im Februar 2011 durchgeführt.

Im Jahr 2010 war daher bei mehreren Beratungspunkten im AC eine gewisse Unsicherheit angesichts der eigenen Aufgabe zu spüren. Wie intensiv sollen die Arbeiten ausfallen, wenn der Ausschuss nur zum Entwurf eines anderen Akteurs Stellung nehmen soll? Wie eng müsse man sich an die Vorgaben des MRR halten? Müsse man auf jeden Fall dessen Reaktion abwarten oder dürfe man zumindest um eine solche bitten?

Jede erstmalige Befassung des AC mit einem Thema bedeute nicht, dass die UN insgesamt Neuland beträten. Gerade bei bereits existierenden Menschenrechtsverträgen solle der Ausschuss eher auf inhaltliche Weiterentwicklungen schauen oder dazu beitragen, dass auch Nichtvertragsstaaten die in dem jeweiligen Vertrag geschützten Menschenrechte beachten. Zweifel wurden in den Ausschussberatungen auch daran geäußert, ob es zu jedem Thema (Recht auf Nahrung, Rechte älterer Menschen) sinnvollerweise auch einen neuen Menschenrechtsvertrag geben solle.

Ausschussmitglied Shiqui Chen aus China sagte zu dem Tagesordnungspunkt Menschenrechte und internationale Solidarität, die UN folgten in ihrer Arbeit nicht immer dem Prinzip der Solidarität.

So werde im MRR nach dem Grundsatz des ›Blaming and shaming‹ gehandelt, nicht immer sei dabei ein Bezug zu menschenrechtlichen Problemen erkennbar. Letztlich würden so keine Menschenrechtsprobleme gelöst. Er lehnte den bisherigen konfrontativen Kurs ab und riet zu einer geänderten Herangehensweise. Notwendig und erfolgversprechend seien Beratung, Tatsachenerkundungsmissionen und konstruktive Dialoge.

Der AC hatte sich im Berichtszeitraum noch nicht endgültig im Gefüge des chartabasierten Menschenrechtsschutzes positioniert. Dies mag damit zusammenhängen, dass in der ersten Tätigkeitsphase des MRR und seiner Unterorgane noch Ortsbestimmungen vorzunehmen waren und überdies alles unter dem Vorbehalt der verschiedenen Überprüfungsprozesse stand, die dem Rat aufgegeben waren (Status, Funktionsweise und UPR-Verfahren).

Mit Resolution 16/21 vom 16. April 2011 hat der MRR das Ergebnis des Überprüfungsprozesses angenommen und zum Bestandteil des sogenannten ›Institution-building package‹ erklärt. Hinsichtlich des AC heißt es darin, der Rat wolle intensiver und strukturierter mit ihm zusammenarbeiten und regelmäßig zu seinen Anregungen Stellung nehmen. Arbeitsaufträge an den Ausschuss sollen künftig klarer gefasst werden und thematische Prioritäten benennen. Angestrebt wird auch, dass die vom AC vorgelegten Ergebnisse stärker anwendungsorientiert sein sollen. Der Beratende Ausschuss soll seine erste Sitzung künftig unmittelbar vor der Märzsession des MRR und die zweite im August eines jeden Jahres abhalten, damit die Arbeit beider Gremien besser verzahnt werden kann. Sein Jahresbericht soll dem MRR in dessen Septembersitzung vorgelegt und mit dem Vorsitz des AC interaktiv diskutiert werden. Die Mitglieder des AC werden aufgerufen, auch zwischen den Sitzungen zusammenzuarbeiten. Angesichts dieser neuerlichen Vorgaben ist nicht zu erwarten, dass sich das Expertengremium stärker freischwimmen wird und an die proaktive Rolle der früheren Unterkommission anknüpfen kann.

Berichte: Report of the Advisory Committee on its Fourth Session, Genf, 25.–29. Januar 2010, UN Doc. A/HRC/AC/4/4 v. 10.2.2010; Report of the Advisory Committee on its Fifth Session, Genf, 2.–6. August 2010, UN Doc. A/HRC/AC/5/3 v. 4.10.2010.

Menschenrechtsausschuss:

98. bis 100. Tagung 2010

- Neue Berichtsrichtlinien verabschiedet
- Gewalt gegen Frauen in Mexiko
- Israel soll Gaza-Krieg untersuchen

Birgit Schlütter

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Birgit Schlütter, Menschenrechtsausschuss: 95. bis 97. Tagung 2009, VN, 5/2010, S. 224ff., fort.)

Turnusgemäß kam der **Menschenrechtsausschuss (Committee on Civil and Political Rights – CCPR)** im Jahr 2010 zu drei jeweils dreiwöchigen Tagungen zusammen (98. Tagung: 8.–26.3.; 99. Tagung: 12.–30.7.; 100. Tagung: 11.–29.10.2010). Die 18 Expertinnen und Experten des Ausschusses hielten ihre Frühjahrstagung am Amtssitz der Vereinten Nationen in New York ab, die Sommertagung und die Herbsttagung am Genfer UN-Sitz. Der CCPR ist nach Artikel 40 des **Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte** (kurz: **Zivilpakt**) von 1966 berufen, Staatenberichte über Maßnahmen und Fortschritte zur Verwirklichung der im Pakt enthaltenen Menschenrechte zu prüfen. Im Jahr 2010 prüfte der Ausschuss wie in den Jahren zuvor 13 Staatenberichte. Von jenen 54 Vertragsstaaten des Paktes, die mit der Vorlage eines Berichts fünf Jahre und mehr im Verzug sind, stechen Gambia mit 25 Jahren und Äquatorialguinea mit 21 Jahren heraus. Insgesamt waren 26 Erstberichte überfällig, 21 davon mehr als fünf Jahre.

Dem Zivilpakt traten im Jahr 2010 zwei weitere Staaten bei: Guinea-Bissau und Pakistan. Damit ist die Zahl der Vertragsstaaten auf 167 gestiegen. Das I. Fakultativprotokoll des Paktes, welches das Individualbeschwerdeverfahren ermöglicht, hat unverändert 113 Vertragsstaaten. Dem II. Fakultativprotokoll, das die Todesstrafe verbietet, trat im Jahr 2010 Kirgisistan bei. Somit haben 73 Staaten das Protokoll ratifiziert.

Beschlüsse zur Arbeitsweise

Aufgrund der unverändert großen Anzahl an überfälligen Berichten sowie im Zuge der Harmonisierung der Berichtspflichten unter den verschiedenen Menschenrechtskonventionen und -pakten verabschiedete der Ausschuss auf seiner Sommertagung eine Revision seiner Be-

richtsrichtlinien und auf seiner Herbsttagung ein neues fakultatives Berichtsverfahren. Die Revision der Berichtsrichtlinien zieht in Betracht, dass für die Allgemeine Periodische Überprüfung (Universal Periodic Review – UPR) nunmehr ein Bericht an den Menschenrechtsrat gesendet werden soll, der in einem bestimmten Abschnitt die Verpflichtungen nach dem Zivilpakt behandelt. Die revidierten Richtlinien wenden sich an diesen paktspezifischen Abschnitt des UPR-Berichts und bestimmen etwa, dass Dopplungen im allgemeinen und im spezifischen Teil möglichst vermieden werden sollen. Im Rahmen des fakultativen Berichtsverfahrens lässt der Ausschuss den Staaten, deren Staatenberichte nach Artikel 40 des Paktes fällig sind, vor deren Erstellung eine Liste mit Fragen zukommen, die die Staaten dann anstelle eines Berichts beantworten. Schließlich berieten die Ausschussmitglieder einen ersten Entwurf zu einer neuen Allgemeinen Bemerkung zu Artikel 19 des Paktes (Meinungsfreiheit). Der Text soll die Allgemeine Bemerkung Nr. 10 aus dem Jahr 1983 ergänzen. Unter anderem diskutiert wurden zulässige Beschränkungen im Rahmen der Terrorismusbekämpfung.

Individualbeschwerden

Anfang 2010 waren 426 Beschwerden beim CCPR anhängig, von denen der Ausschuss 67 auf seinen drei Tagungen im Jahr 2010 bearbeitete. Hier seien zwei besonders interessante Fälle beispielhaft herausgegriffen. Die erste Beschwerde betrifft die Gewissensfreiheit nach Artikel 18 des Zivilpakts. Der Ausschuss entschied in dem Fall Jung et al. gegen die Republik Korea, dass die Beschwerdeführer gemäß Artikel 18 das Recht hätten, den Militärdienst in ihrem Land zu verweigern. Der CCPR verwies dazu auf seine bisherige Rechtsprechung, nach der ein solches Recht anerkannt sei. Außerdem habe Südkorea nicht geltend gemacht, dass eine Beschränkung des Rechts auf Gewissensfreiheit notwendig war. Der Fall ist bereits der zweite in einer Reihe von Entscheidungen gegen Südkorea; im Jahr 2011 wird eine weitere Entscheidung erwartet. Das Land wehrt sich gegen die Weiterentwicklung der Rechte des Paktes, dessen Artikel 18 das Recht der Kriegsdienstverweigerung aus Gewissensgründen nicht ausdrücklich enthält. Es wurde erst im Jahr 1992 durch die All-

gemeine Bemerkung Nr. 22 des Ausschusses eingeführt. Südkorea führt unter anderem an, dass hinsichtlich der Anerkennung dieses Rechts kein nationaler Konsens bestehe. Der CCPR hielt in seiner Empfehlung dagegen, dass das Recht seit seiner Allgemeinen Bemerkung Nr. 22 durch die Staatengemeinschaft international anerkannt sei.

Die zweite Beschwerde bezieht sich auf die reale Gefahr, bei einer Auslieferung der Todesstrafe ausgesetzt zu werden. Im Fall Kwok gegen Australien wiederholte der Ausschuss, dass die Auslieferung eines Straffälligen in ein Land, in dem die Todesstrafe praktiziert wird, eine Verletzung des Rechts auf Leben nach Artikel 6 Absatz 1 des Zivilpakts bedeutet. Der Fall betraf eine Chinesin, die in Australien wegen Korruption verurteilt worden war und dafür in China mit dem Tod bestraft werden würde. Nach Ansicht des CCPR sei allein das reale Risiko, dass die Beschwerdeführerin im Fall ihrer Auslieferung nach China zum Tode verurteilt würde, ausreichend, um von Australien zu verlangen, Vorsichtsmaßnahmen zu ergreifen. Die Beschwerdeführerin müsse nicht beweisen, dass die Todesstrafe auch tatsächlich vollstreckt werden würde. Australien müsse sich im Fall einer Auslieferung nach China hinreichend versichern, dass die Todesstrafe in ihrem Fall nicht angewandt und vollstreckt werde.

98. Tagung

Auf seiner Frühjahrstagung behandelte der Ausschuss die Staatenberichte Argentiniens, Mexikos, Neuseelands und Usbekistans.

Besorgniserregend in Bezug auf die Umsetzung der Rechte des Paktes in **Argentinien** waren vor allem die zahlreichen Verfehlungen im Bereich der Rechte nach Artikel 9 bis 11 und 14 des Paktes (Rechte Gefangener und Recht auf ein faires Verfahren). Insbesondere in den Provinzen Buenos Aires und Mendoza bemängelte der CCPR den häufigen Einsatz von Foltermethoden sowie unmenschliche Behandlungen in Polizeistationen und Gefängnissen. Personen könnten nach einem neuen Gesetz ohne Zusammenhang mit einer Straftat festgenommen werden; Gefangene würden oft lange Zeit in Polizeistationen festgehalten; Angeklagten würden häufig lediglich Pflichtverteidiger zugeordnet, und sie könnten keinen

Verteidiger wählen. Schließlich solle das Land auch dafür sorgen, dass insbesondere Fälle, die sexuellen Missbrauch und die Entführung von Kindern betreffen, zügig abgeschlossen würden.

Der Ausschuss gab angesichts des fünften Berichts **Mexikos** zu bedenken, dass der Status des Paktes, trotz Bemühungen um eine Verfassungsreform, noch immer nicht geklärt sei. Problematisch sei außerdem, dass insbesondere in der exportierenden Textilindustrie in den nördlichen Grenzregionen des Landes Diskriminierungen von Frauen zur Tagesordnung gehörten. In Vorstellungsgesprächen müssten Frauen regelmäßig persönliche Fragen beantworten oder Schwangerschaftstests vorweisen. Außerdem gebe es im Land weiterhin zahlreiche Fälle von Gewalt gegen Frauen, trotz der Bemühungen des Landes zu deren Verhinderung. Der Ausschuss empfahl Mexiko, umfassende Maßnahmen zur Stärkung der Rolle der Frau in der Gesellschaft zu ergreifen.

An **Neuseelands** fünften Bericht hob der Ausschuss verschiedene legislative Maßnahmen des Landes positiv hervor, zum Beispiel die Anerkennung eingetragener Lebenspartnerschaften, etwa von schwulen und lesbischen Personen oder von Transsexuellen. Kritisch bewertete der Ausschuss jedoch, dass es einen überdurchschnittlich hohen Anteil an Maori bei den weiblichen Gefängnisinsassen gebe sowie dass Gefängnisse durch Private unterhalten und verwaltet werden. Er sah es als fraglich an, ob dadurch nicht die Verantwortlichkeit des Staates für etwaige Verfehlungen im Justizvollzugsbereich umgangen würde.

Bei der Prüfung des dritten Staatenberichts **Usbekistans** monierte der Ausschuss, dass das Land bisher keine Empfehlung des CCPR in Bezug auf Individualbeschwerden umgesetzt hat. Er forderte die Regierung auf, die Ereignisse in Andischan aus dem Jahr 2005, bei denen bei Demonstrationen rund 700 Zivilpersonen von Sicherheitskräften und der Polizei umgebracht wurden, weiterzuverfolgen. Trotz einzelner Strafverfolgungen fehle eine umfassende und unabhängige Untersuchung der Geschehnisse.

99. Tagung

Auf seiner 99. Tagung befasste sich der Ausschuss mit den Staatenberichten Estlands, Kameruns, Kolumbiens und Israels.

Bei **Estlands** drittem Bericht begrüßte der Ausschuss die Verabschiedung des Rechtshilfegesetzes von 2005 und die Ernennung eines Justizkanzlers, einer Art Ombudsperson, als nationale Präventivinstanz gegen Folter. Der Ausschuss zeigte sich jedoch besorgt, dass die Institution des Kanzlers, insbesondere aufgrund des begrenzten Mandats, nicht die Pariser Grundsätze von 1997 einer nationalen Menschenrechtsinstitution erfüllen würde. Estland solle daher das Mandat des Kanzlers erweitern oder weitere Institutionen, die die Pariser Grundsätze erfüllen, einrichten.

Mit Bezug auf seinen dritten Bericht forderte der CCPR **Israel** auf, seine militärische Blockade des Gaza-Streifens insoweit aufzuheben, als sie negative Auswirkungen auf die dortige Zivilbevölkerung hat. Israel solle zudem eine unabhängige internationale Tatsachenermittlungsmission damit beauftragen, die Umstände des Aufbringens der Gaza-Hilfsflottille aufzuklären. Der Ausschuss verlangte ferner, dass Israel seine Praxis der außergerichtlichen gezielten Tötungen von mutmaßlichen Terroristen beenden soll. Zudem solle das Land die Untersuchung der schweren Menschenrechtsverletzungen während des Gaza-Kriegs 2008/2009 fortsetzen, die seitens der UN durch die Untersuchungskommission von 2009 festgestellt wurden. Israel solle sicherstellen, dass individuelle und unabhängige Verfahren eingeleitet würden. Eine Aufklärung, die lediglich in vertraulichen Berichten ende, sei nicht ausreichend.

In Bezug auf den vierten Staatenbericht **Kameruns** zeigte sich der CCPR unzufrieden über die mangelnde Umsetzung der Empfehlungen des Ausschusses bei vier Individualbeschwerden aus den Jahren 1991 bis 2005. Kamerun solle darüber hinaus Polygamie und weibliche Genitalverstümmelung verbieten sowie das Mindestheiratsalter von Mädchen dem von Jungen anpassen. Ferner fänden immer noch außergerichtliche Hinrichtungen in Kamerun statt. Auch gebe es Hinweise auf Folterungen. Dies sei besonders besorgniserregend, so der Ausschuss, und müsse angegangen werden.

Hinsichtlich des sechsten Staatenberichts **Kolumbiens** äußerte der Ausschuss sich besorgt über die Auswirkungen des ›Justice and Peace Act‹, der sich mit der Demobilisierung der Paramilitärs und

Guerillas befasst. Auch wenn das Gesetz keine direkten Amnestien enthalte, ermögliche es dennoch, dass schwere Menschenrechtsverletzungen nicht verfolgt werden. Auch sei bisher nur in einem Fall den Opfern des Bürgerkriegs gerichtlich Wiedergutmachung zugesprochen worden. Das Land baue in dieser Hinsicht zu sehr auf das Solidaritätsprinzip und erkenne seine internationale Verpflichtung zur Wiedergutmachung nicht an.

100. Tagung

Die Herbsttagung des Ausschusses befasste sich mit den Staatenberichten von Belgien, El Salvador, Jordanien, Polen und Ungarn.

Mit Bezug auf den fünften Staatenbericht **Belgiens** begrüßte der Ausschuss die Verabschiedung einer Verfassungsänderung, die die Abschaffung der Todesstrafe in der Verfassung garantiert. Besorgniserregend sei jedoch die Anwendung von Gewalt gegenüber Festgenommenen und Verdächtigen durch belgische Polizisten. Der Ausschuss ermahnte daher das Land, den Einsatz von Gewalt durch seine Polizeikräfte den Bestimmungen des Paktes anzupassen und den Gebrauch von Elektroschockpistolen zu überdenken.

El Salvador hatte im Mai 2010 per Gesetz eine nationale Kommission zur Entschädigung der Opfer des Bürgerkriegs von 1980 bis 1992 eingerichtet. Negativ bewertete der Ausschuss jedoch, dass das Land immer noch ein Amnestiegesetz aufrechterhalte, auch wenn dieses nach einer Entscheidung des nationalen Verfassungsgerichtshofs einschränkend ausgelegt werden müsste. Insbesondere sei seit 1993 kein einziges Verfahren zur Aufklärung des Mordes an Óscar Romero, des während der Diktatur ermordeten katholischen Priesters, eingeleitet und durchgeführt worden.

Bedenklich seien im Fall **Jordaniens** Berichte über Misshandlungen und Fälle von Folter in den Büros des nationalen Geheimdienstes. Es gebe darüber hinaus auch kein Verfahren, in dem derartige Fälle und Vorkommnisse untersucht und vor Gericht gebracht werden könnten. Jordanien solle daher unbedingt ein entsprechendes Verfahren einrichten sowie dem Internationalen Komitee vom Roten Kreuz und nichtstaatlichen Organisationen unabhängige und unangekündigte Besuche in den Gefängnissen des Geheimdienstes ermöglichen.

Mit Bezug auf den sechsten Staatenbericht **Polens** strich der CCPR positiv heraus, dass das Land ein Programm gegen Rassendiskriminierung und Fremdenhass aufgelegt habe. Dennoch sei besorgniserregend, dass insbesondere in Verwaltungsbehörden ein latenter Fremdenhass vorherrsche und Vorkommnisse von Diskriminierungen nur wenig beziehungsweise gar nicht verfolgt würden. Der Ausschuss bat daher für den nächsten Bericht um eine genaue Auflistung der Anzahl der Fälle, in denen Ermittlungen aufgenommen wurden. Polen solle ferner das II. Fakultativprotokoll zum Pakt zur Abschaffung der Todesstrafe ratifizieren.

Beim fünften Staatenbericht **Ungarns** gab der CCPR hinsichtlich eines umfassenden Gesetzes zum Schutz der Privatsphäre, welches jegliche kumulative Sammlung von Personendaten verbietet, zu Bedenken, dass dies die Überwachung der Umsetzung der Rechte des Paktes erheblich erschweren könnte. Auch solle das Land zusätzliche Maßnahmen ergreifen, um der Ausbreitung von Vorurteilen gegenüber den Roma entgegenwirken zu können.

Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung: 76. und 77. Tagung 2010

- Nur 54 Staaten akzeptieren Individualbeschwerdeverfahren
- Diskriminierung afrikanischstämmiger Menschen in Argentinien
- Roma werden in der Slowakei benachteiligt

Alexandra Steinebach

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Claudia Mahler über die 74. und 75. Tagung 2009, VN, 6/2010, S. 270ff., fort.)

Der Ausschuss für die Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (CERD) trat im Jahr 2010 wieder zu zwei turnusgemäßen Tagungen in Genf zusammen (15.2.–12.3. und 2.–27.8.2010). In der

diesjährigen Tagungsperiode hielt der Ausschuss sein 2000. Treffen (meeting) ab. Der CERD, bestehend aus 18 Sachverständigen, hat die Aufgabe, die Umsetzung des **Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung** zu überwachen. Am Ende der 77. Tagung lag die Zahl der Vertragsstaaten bei 173. Seit 1984 ist der CERD zudem befugt, Mitteilungen gemäß Artikel 14 des Übereinkommens zu prüfen, welche es Einzelpersonen ermöglichen, eine Verletzung des Übereinkommens durch jene Vertragsstaaten zu rügen, die die Prüfungskompetenz des Ausschusses anerkannt haben. Seit der 75. Tagung des Ausschusses hat Estland das Individualbeschwerdeverfahren nach Artikel 14 anerkannt. Damit lassen nun insgesamt 54 Staaten das Individualbeschwerdeverfahren zu. Während der Tagungsperiode 2010 hat sich der Ausschuss mit zwei Individualbeschwerden befasst. Bis zum Abschluss der 77. Tagung waren 23 Staaten mit ihren Staatenberichten zehn Jahre oder mehr säumig, 24 Staaten hatten seit mindestens fünf Jahren keinen Bericht abgeliefert. Im Rahmen des Internationalen Jahres der Menschen afrikanischer Abstammung beschloss der Ausschuss, auf seiner 78. Tagung im Jahr 2011 über die Diskriminierung von Menschen afrikanischer Abstammung zu diskutieren.

Der Ausschuss eröffnete seine Frühjahrstagung mit einer Rede von Ibrahim Salama, dem Leiter der für den Menschenrechtsrat und die Vertragsorgane (Menschenrechtsausschüsse) zuständigen Abteilung im Amt des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Menschenrechte. Die Rede knüpfte an das Arbeitstreffen der 72. Tagung des Ausschusses an und befasste sich unter anderem mit dem Reformprozess der Menschenrechtsausschüsse und dessen Bedeutung bei der Stärkung der Ausschüsse und ihrer Verfahren. Während der 77. Tagung hielt der CERD ein informelles Treffen mit Vertretern nichtstaatlicher Organisationen (NGOs) ab. Dabei wurde über Möglichkeiten einer verbesserten Zusammenarbeit diskutiert. Vertreter unter anderem von Human Rights Watch, Amnesty International und nationale NGOs waren anwesend. Der Ausschuss beschloss, zu Beginn jeder Tagung, auf der Staatenberichte geprüft werden, solche informellen Treffen mit NGOs abzuhalten.

Frühwarnverfahren

Auf der 77. Tagung beschäftigte sich der Ausschuss im Rahmen des Frühwarnverfahrens ausführlich mit den Ereignissen in Nigeria und Kirgisistan. Der Ausschuss zeigte sich sehr beunruhigt hinsichtlich von Berichten über eine Reihe ethnisch motivierter Angriffe und Morde an Personen, einschließlich Kindern, Frauen und älteren Menschen, als Folge ethnisch-religiöser Spannungen in Nigeria zwischen Januar und März 2010. Ethnisch-religiöse Auseinandersetzungen treten in Nigeria periodisch auf und forderten bislang schätzungsweise über 13 500 Menschenleben. In diesem Zusammenhang forderte der Ausschuss Nigeria auf, den Schutz für Opfer ethnisch motivierter Gewalt zu verstärken, die Taten strafrechtlich zu verfolgen sowie die Opfer und ihre Familien zu entschädigen. Ebenfalls als äußerst besorgniserregend beurteilte der Ausschuss neuere Vorkommnisse in Kirgisistan. Im Juni 2010 kam es als Folge von Spannungen zwischen Usbeken und Kirgisen zu Angriffen und Morden innerhalb beider Gruppen. Zudem fanden Plünderungen, Vertreibungen und die Zerstörung von Eigentum statt. Die Mehrzahl der Opfer solcher Angriffe waren Usbeken. Der Ausschuss forderte Kirgisistan unter anderem auf, den Schutz seiner Bürger, unabhängig von deren Volkszugehörigkeit, zu verstärken.

Follow-up-Verfahren

Im Jahr 2010 wurden Follow-up-Verfahren zu den Abschließenden Bemerkungen für Chile, Deutschland, Kanada, Moldau, Montenegro, Österreich, Russland, Schweden und Togo besprochen. Der Ausschuss führt den konstruktiven Dialog mit den Staaten fort, übermittelte zu diesem Zweck Kommentare zu den Berichten und bat die Staaten um weitere Informationen.

Säumige Staaten

In seinem Verfahren zur Behandlung säumiger Staaten (review procedure) befasste sich der Ausschuss mit Jordanien, Malta, Niger und Uruguay. Der Ausschuss beschloss, die angesetzten Verfahren zurückzustellen, da Uruguay seinen Bericht zur 76. Tagung vorgelegt hatte und Jordanien und Niger zugesagt hatten, ihre Berichte in naher Zukunft fertigzustellen. Malta hatte dem Ausschuss seinen Bericht zur 77. Tagung zukommen lassen.

Follow-up zu Individualbeschwerden

Das Follow-up-Verfahren zu den Individualbeschwerden wurde auf der 67. Tagung des Ausschusses eingerichtet. Es dient dazu nachzuverfolgen, inwieweit die betreffenden Vertragsstaaten die Empfehlungen des CERD umgesetzt haben. In diesem Zusammenhang übermitteln die Vertragsstaaten Antworten, welche durch den Ausschuss in die Kategorien zufriedenstellend und nicht zufriedenstellend eingeordnet werden. So erhielt der Ausschuss beispielweise von Dänemark bis zum Ende des Berichtszeitraums zu insgesamt fünf Individualbeschwerden vier zufriedenstellende Antworten und eine nicht zufriedenstellende Antwort. Bis zum Ende der 77. Tagung hat der Ausschuss insgesamt über 28 Individualbeschwerden entschieden, wobei er in elf Fällen eine Verletzung des Übereinkommens feststellen musste. Bisher hat der CERD in neun Fällen Anregungen gegeben oder Empfehlungen ausgesprochen, ohne dass eine Verletzung des Übereinkommens vorlag.

Individualbeschwerdeverfahren

Während der 77. Tagung befasste sich der Ausschuss mit zwei Individualbeschwerden. In der Sache Adan gegen Dänemark ging es um vermeintlich diskriminierende Aussagen eines dänischen Parlamentsabgeordneten über Personen somalischer Herkunft und der unterbliebenen strafrechtlichen Ermittlung durch die Staatsanwaltschaft. In diesem Fall stellte der Ausschuss eine Verletzung von Artikel 2 (1) d) und Artikel 4 des Übereinkommens fest, da die Aussagen negative Verallgemeinerungen bezüglich der ethnischen oder nationalen Herkunft einer ganzen Gruppe beinhalteten. Der Ausschuss bestand darauf, dass Aussagen, die im Rahmen einer politischen Debatte getätigt werden, den Staat nicht von seiner Verpflichtung freisprechen, untersuchen zu lassen, ob die Aussagen diskriminierend sind oder nicht.

In dem anderen Fall, Hermansen gegen Dänemark, war der Grund der Beschwerde die Gewährung eines Preisnachlasses für Thailänder bei der Buchung von Flügen nach Thailand durch Thai Airways und Thai Travel. Die dänischen Beschwerdeführer, welche über Thai Airways Flüge von Dänemark nach Australien gebucht und keinen Preisnachlass bekommen hatten, rügten die Verletzung von Artikel 6 in

Verbindung mit Artikel 2 (1) d) und Artikel 5 (f) des Übereinkommens. Der Ausschuss wies die Beschwerde als unzulässig zurück, da die dänischen Beschwerdeführer weder direkt noch indirekt benachteiligt waren und Benachteiligungen auch für die Zukunft nicht zu erwarten waren, da die gerügte Geschäftspraxis der Fluggesellschaft nicht länger existierte.

Staatenberichte

Im Rahmen der 76. Tagung beschäftigte sich der Ausschuss mit den Berichten von Argentinien, Guatemala, Island, Japan, Kambodscha, Kamerun, Kasachstan, Monaco, den Niederlanden, Panama und der Slowakei. Auf der 77. Tagung befasste sich der Ausschuss mit den Staatenberichten aus Australien, Bosnien-Herzegovina, Dänemark, El Salvador, Estland, Frankreich, Iran, Marokko, Rumänien und Usbekistan. Von den 19 Abschließenden Bemerkungen sollen hier drei exemplarisch dargestellt werden.

Erfreut zeigt sich der CERD hinsichtlich einer Vielzahl von Ratifizierungen internationaler Menschenrechtsinstrumente durch **Argentinien**. Zudem begrüßte der Ausschuss die Anerkennung des Individualbeschwerdeverfahrens nach Artikel 14 des Übereinkommens durch den Vertragsstaat. Trotz der genannten positiven Entwicklungen ist der Zugang zur Gerichtsbarkeit für indigene Gruppen weiterhin erschwert. So wurden beispielsweise die Personen, welche für die Gewalt in der Region Tucúman und in der Region Neuquén verantwortlich waren, weder verfolgt noch bestraft. Äußerst besorgt waren die Ausschussmitglieder auch über die geringe Präsenz der afrikanisch-stämmigen Bevölkerung in der argentinischen Politik. Der Ausschuss empfahl dem Land, die Integration von Menschen afrikanischer Abstammung zu fördern und die Tatsache, dass Argentinien ein Vielvölkerstaat sei, anzuerkennen.

Die Vielzahl gesetzlicher Maßnahmen zur Stärkung der Menschenrechte, insbesondere zur Bekämpfung von Rassendiskriminierung, in der **Slowakei** bewertete der CERD positiv. So wurde ein neues Strafgesetz eingeführt, welches den Schutz vor rassistischen Diskriminierungen verstärkt, weil darin eine Vielzahl rassistisch motivierter Übergriffe nun als Straftaten qualifiziert wird. Darüber hinaus wurde für Opfer rassistischer Übergriffe die Mög-

lichkeit verbessert, Schadensersatzansprüche geltend zu machen. Allerdings stellt sich die Situation der Roma immer noch als schwierig dar, insbesondere die schlechte Wohn-, Gesundheits-, Ausbildungs- und Arbeitsmarktsituation ist besorgniserregend. Der CERD empfahl der Slowakei daher, die Maßnahmen zur Verbesserung der Situation der Roma zu verstärken, insbesondere die Unterbringung von Roma in Lagern außerhalb bewohnter Gegenden zu unterlassen und die schnelle Aufklärung rassistisch motivierter Straftaten zu gewährleisten.

In seinen Abschließenden Bemerkungen zum Bericht von **Marokko** hob der CERD die gesetzlichen Maßnahmen zur Bekämpfung rassistischer Diskriminierung positiv hervor. Nicht zufriedenstellend sei hingegen, dass die in der nationalen Gesetzgebung niedergelegte Definition von Rassendiskriminierung nicht mit der Definition aus Artikel 1 des Übereinkommens übereinstimme. Ebenso ist die Sprache der Bevölkerungsguppe der Amazighs noch immer nicht als Amtssprache anerkannt, was dazu führe, dass die Amazighs weiterhin diskriminiert würden. Negativ beurteilte der Ausschuss auch die Behandlung von Menschen ohne Aufenthaltserlaubnis, die vorwiegend aus Afrika südlich der Sahara stammen. Diese Personengruppe sei oft Opfer von willkürlichen Inhaftierungen und hätte keinen Zugang zu einem ordentlichen Gerichtsverfahren.

Ausschuss gegen Folter:

44. und 45. Tagung 2010

- **Routinemäßige Folter in Äthiopien und Jordanien**
- **Ayslgesetze in einigen Ländern nicht konventionskonform**

Jelena Bäumler

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Jelena Bäumler, Ausschuss gegen Folter, 42. und 43. Tagung 2009, VN, 6/2010, S. 268ff., fort.)

Das im Jahr 1984 verabschiedete **Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe** (kurz: **Anti-Folter-Konvention**) zählte am Ende der

45. Tagung (November 2010) nach dem Beitritt Pakistans 147 Vertragsstaaten. Weiterhin haben unverändert zum Vorjahr 56 Mitgliedstaaten die Kompetenzen des **Ausschusses gegen Folter (Committee against Torture – CAT)** sowohl nach Artikel 21 als auch nach Artikel 22 der Konvention anerkannt. Während Artikel 21 dem CAT erlaubt, Staatenbeschwerden anzunehmen, verleiht Artikel 22 die Befugnis, Individualbeschwerden entgegenzunehmen. Vier Staaten haben die Kompetenz ausschließlich nach Artikel 21 und weitere acht Staaten ausschließlich die nach Artikel 22 anerkannt. Von den Mitgliedstaaten haben neun Staaten eine Erklärung abgegeben, dass sie die Kompetenz des Ausschusses nach Artikel 20 nicht anerkennen, wonach der CAT eine Untersuchung einleiten kann, wenn Hinweise auf systematische Folter in einem Vertragsstaat vorliegen. Diese Staaten sind: Äquatorialguinea, Afghanistan, China, Israel, Kuwait, Mauretanien, Saudi-Arabien und Syrien.

Beim Ausschuss gegen Folter sind seit seiner Gründung im Jahr 1987 insgesamt 420 Individualbeschwerden eingegangen. Davon wurden bislang 228 behandelt und in 48 Fällen Verstöße festgestellt. Die überfälligen Staatenberichte liegen mittlerweile bei einer Anzahl von über 200. Einige davon stehen seit mehr als zehn Jahren aus und einigen Staaten wurden bereits Fristverlängerungen eingeräumt, die abermals nicht eingehalten wurden. Von den 147 Vertragsstaaten haben insgesamt 33 noch nicht einmal ihren Erstbericht vorgelegt. Diese Zahlen verdeutlichen eine der Schwächen bei der Umsetzung der Anti-Folter-Konvention.

Der aufgrund des Fakultativprotokolls eingerichtete **Unterausschuss zur Verhütung von Folter (Subcommittee on Prevention of Torture – SPT)** besteht mittlerweile aus 25 Experten (vormals zehn); die erste Sitzung dieses vergrößerten Unterausschusses fand im Februar 2011 statt. Der Unterausschuss hat weitreichende Befugnisse: Ihm ist unbegrenzter Zutritt zu Haftanstalten, direkte Zusammenarbeit mit nationalen Stellen zur Verhütung von Folter sowie die Kooperation mit den Vereinten Nationen und ihren Untereinrichtungen in verwandten Bereichen zu gewähren. Der SPT besuchte im Jahr 2010 Bolivien, Libanon, Liberia und Papua-Neuguinea. Dort wurden insbesondere

Haftanstalten inspiziert, vertrauliche Gespräche mit Inhaftierten und Aufsehern geführt sowie Empfehlungen an die Regierungen ausgesprochen, die diese nun schriftlich beantworten müssen. Das Fakultativprotokoll hat nach den Ratifizierungen Burkina Faso, der Demokratischen Republik Kongo, Ecuador, Gabun, Luxemburg und der Niederlande 57 Vertragsstaaten.

Der CAT hielt im Jahr 2010 seine zwei turnusgemäßen Tagungen ab (44. Tagung: 26.4.–14.5. und 45. Tagung: 1.–19.11.2010).

44. Tagung

Auf seiner Frühjahrstagung beschäftigte sich der Ausschuss gegen Folter mit den periodischen Berichten Frankreichs, Jemens, Jordaniens, Kameruns, Österreichs und der Schweiz sowie den Erstberichten Liechtensteins und Syriens.

Frankreich hatte seinen kombinierten vierten bis sechsten Staatenbericht eingereicht. Der CAT lobte die Einrichtung des Postens eines Generalinspektors für Haftanstalten im Oktober 2007. Dieser hatte bereits im Jahr 2008 532 Beschwerden erhalten und 251 Untersuchungen durchgeführt. Auch die Stärkung der Rechte der Gefangenen durch Gesetze aus dem Jahr 2009 erachtete der CAT als positiv. Jedoch wurde zugleich bemängelt, dass diese Gesetze teilweise nicht für Terrorverdächtige gelten, was den Grundsatz der Gleichheit vor dem Gesetz verletze. Kritisiert wurde auch die Tatsache, dass Folter in Frankreich ein Tatbestand ist, der verjähren kann. Darüber hinaus wurde die Praxis, Personen in Länder zurückzusenden, in denen ihnen möglicherweise Folter droht, als Verstoß gegen das in solchen Fällen geltende Auslieferungsverbot gerügt.

Am vierten Bericht **Kameruns** lobte der CAT, dass das Land einige internationale Abkommen ratifiziert, menschenrechtsrelevante Gesetze verabschiedet und die Gefängnisverwaltung an das Justizministerium übertragen hat. Die Ausschussmitglieder wiesen jedoch darauf hin, dass von den 23 196 Personen, die in Kamerun inhaftiert sind, sich 15 000 Personen in Untersuchungshaft befinden. In diesem Zusammenhang bemängelte der CAT auch die unzumutbaren Haftverhältnisse. Der CAT erkundigte sich auch nach den 1168 Personen, die nach Demonstrationen im Februar 2008 festgenommen worden wa-

ren und die, Berichten zufolge, Folter ausgesetzt worden sein sollen. Die Schaffung einer Überwachungsabteilung innerhalb der Polizei, der ›police the police‹ unter dem Generaldirektor der Nationalen Sicherheitsbehörde wurde als nicht ausreichend angesehen. Stattdessen sollte eine unabhängige Stelle für die Überwachung eingerichtet werden.

Der CAT prüfte **Jordaniens** zweiten periodischen Bericht und lobte die Einrichtung der Stelle einer unabhängigen Ombudsperson im Jahr 2008, die für die Annahme von Individualbeschwerden zuständig ist. Jordanien bemühe sich insgesamt um effektivere Aufklärung, unabhängige Untersuchungen, verbesserte rechtliche Standards und Wiedergutmachung an den Opfern. Allerdings zeigte sich der CAT zutiefst beunruhigt über die zahlreichen glaubwürdigen Behauptungen einer weitverbreiteten und routinemäßigen Praxis der Folter und Misshandlung von Gefangenen. Diese Vorkommnisse würden weder untersucht noch vor Gericht gebracht. Jordanien wurde aufgefordert, administrative Haft, die ohne richterliche Anordnung und Überprüfung vollzogen wird, zu verbieten, geheime Haftanstalten zu schließen und die Arbeit der Gerichte in Übereinstimmung mit der Konvention zu bringen.

Die **Schweiz** legte ihren sechsten periodischen Bericht vor. Der CAT lobte die Ratifizierung des Fakultativprotokolls zur Anti-Folter-Konvention und des Römischen Statuts des Internationalen Strafgerichtshofs. Moniert wurde jedoch die fehlende Übertragung des Tatbestands der Folter in das Strafgesetzbuch, was dazu führe, dass Folter und Misshandlungen nach anderen Tatbeständen verurteilt würden; dies führe oft zu einem geringeren Strafmaß. Kritisch äußerte sich der CAT auch zur Situation von Asylbewerbern in der Schweiz. Insbesondere die wiederholten Berichte über Misshandlungen und Polizeigewalt an Ausländern während der gewaltsamen Rückführung an Bord von Flugzeugen, die sogar zum Tod eines Nigerianers geführt haben sollen, sei ein Grund zur Besorgnis. Die Schweiz wurde aufgefordert, die Anwesenheit von Vertretern von Menschenrechtsorganisationen und unabhängigen Ärzten bei solchen Rückführungen zuzulassen.

Syrien wies in seinem Erstbericht auf erhebliche Verbesserungen im Bereich des

Schutzes der Menschenrechte hin und wurde vom CAT für die Ratifizierung zahlreicher Menschenrechtsabkommen, unter anderem der Kinder- und Frauenrechtskonvention, gelobt. Äußerst besorgt war der CAT jedoch angesichts zahlreicher Berichte über Folter, auch von Minderjährigen, über Misshandlungen, Todesfälle in Haftanstalten und die Unterbringung in geheimen Haftanstalten, insbesondere von politischen Aktivisten der kurdischen Minderheit. Diese würden vor Gericht für wenig klar umrissene Taten wie der ›Schwächung des nationalen Gefühls‹ oder der ›Verbreitung von übertreibenden Informationen‹ verurteilt. Syrien wurde dringend dazu aufgefordert, ein nationales Überwachungssystem für alle Haftanstalten einzurichten, welches auch zu unangemeldeten Besuchen berechtigt sein sollte.

An **Liechtensteins** drittem Bericht lobte der CAT Liechtensteins Unterstützung der Vereinten Nationen bei ihrem Kampf gegen Folter, insbesondere die stärkere finanzielle Beteiligung am Fonds der Vereinten Nationen für Folteropfer. Positiv sei überdies, dass das Land einige internationale Abkommen ratifiziert und die Rechte von Gefängnisinsassen gestärkt hat. Besorgt zeigte sich der Ausschuss gegen Folter jedoch über Berichte, denen zufolge Asylbewerber nicht immer die Möglichkeit hätten, ihren Fall umfassend vorzubringen und sie in Staaten abgeschoben würden, in denen ihnen Folter droht. Der CAT empfahl Liechtenstein, sein Asylgesetz zu überarbeiten, unter anderem um die Anhörung vor einem Gericht zu garantieren, sowie die Praxis zu unterbinden, nach der Asylbewerbern Geld für das Verlassen des Landes angeboten wird.

Österreich, das seinen kombinierten vierten und fünften Bericht vorlegte, wurde für den verbesserten Schutz von Gewaltopfern durch die Schaffung von Unterstützungseinrichtungen gelobt. Bemängelt wurde jedoch die Tatsache, dass nach der österreichischen Strafprozessordnung der Kontakt zwischen Häftlingen und ihren Strafverteidigern überwacht und in manchen Fällen die Präsenz des Strafverteidigers sogar ausgeschlossen werden kann. Besorgniserregend sei es auch, dass sich polizeiliche Gewalt oder Gewalt in Haftanstalten häufig gegen Ausländer richte. Es wurde empfohlen, die Überwachung einem unabhängigen Organ statt einer Unterabteilung des Innenministeri-

ums zu übertragen sowie Entschädigungszahlungen zu leisten. Außerdem wurde ein Verbot von Elektroschockwaffen nahegelegt, da der Einsatz zu erheblichen Körperverletzungen und sogar dem Tod des Opfers führen könne.

45. Tagung

Auf seiner Herbsttagung behandelte der CAT die periodischen Berichte Bosnien-Herzegowinas, Ecuadors, Kambodschas und der Türkei sowie die Erstberichte Äthiopiens und der Mongolei.

Bei der Behandlung des Erstberichts **Äthiopiens** begrüßte der CAT die Bemühungen um Reformen des Rechtssystems seit dem Ende der Militärdiktatur im Jahr 1991, um den besseren Schutz der Menschenrechte zu gewährleisten, insbesondere die Strafbewehrung von Folter und Misshandlung im Strafgesetzbuch. Bedenklich seien allerdings die zahlreichen Berichte über die anhaltende Praxis gewohnheitsmäßiger Anwendung von Foltermethoden durch die Polizei, Gefängnisaufseher und andere Sicherheitsbeamte sowie Militärangehörige. Folter würde vor allem gegen politische Gegner und Oppositionelle, Studierende, Terrorverdächtige und vermeintliche Angehörige von Rebellengruppen angewandt, um Geständnisse zu erwirken. Sie würden sogar von befehlshabenden Offizieren angeordnet. Der CAT forderte Äthiopien auf, Maßnahmen für die Untersuchung, Anklage und Verurteilung der Täter einzuleiten sowie sicherzustellen, dass solche Praktiken in Zukunft unterlassen und die Grundrechte der Inhaftierten gewahrt werden.

Die **Türkei** reichte ihren dritten periodischen Bericht ein. Der CAT nahm wohlwollend die Ratifizierung einiger internationaler Abkommen sowie die Bemühungen der Türkei, durch ständige Reformen den Schutz der Menschenrechte zu verbessern, zur Kenntnis. Insbesondere die strikte Ablehnung der Folter durch die Regierungspartei sei das richtige Signal, um ein Umdenken zu erreichen. Der CAT drückte jedoch seine Besorgnis über die weiterhin zahlreichen und fortwährenden Anschuldigungen über die Anwendung von Folter, insbesondere in geheimen Haftanstalten, Polizeiautos und außerhalb von Polizeistationen aus. Gestärkt werden müsste nach Ansicht des CAT nicht nur die präventive Bekämpfung

von Folter, sondern auch die repräsentative Aufarbeitung durch konsequente Strafverfolgung. Wenn nur Bewährungsstrafen verhängt würden, erzeuge dies ein Klima der Straflosigkeit. Der CAT forderte die Türkei auf, umgehend für Mechanismen zur Aufklärung und Anklage von Foltervorwürfen zu sorgen und insbesondere Frauen bei der Wahrnehmung ihrer Rechte zu stärken.

In Bezug auf den kombinierten zweiten bis fünften Bericht von **Bosnien-Herzegowina** lobte der Ausschuss, dass der Vertragsstaat seit dem letzten Bericht eine Reihe internationaler Abkommen ratifiziert hat, so auch das Fakultativprotokoll. Zu einer verbesserten Menschenrechtslage hätte auch geführt, dass die allgemeine Rechtslage ständig verbessert wurde und eine Reihe von nationalen Strategieplänen zur Bekämpfung von Menschenhandel, von Gewalt gegen Kinder und häuslicher Gewalt verabschiedet wurden. Die Aufarbeitung von Kriegsverbrechen, insbesondere von Folter während der Jahre 1991 bis 1995 sei lobenswert. Zu kritisieren sei jedoch, dass bisher nur sehr wenige Fälle vor Gericht gebracht und Gerichtsurteile nicht vollstreckt wurden. Der CAT empfahl, noch energischer gegen die Straflosigkeit von Folterern vorzugehen, insbesondere bei Taten aus den Zeiten des Krieges, und die Täter angemessen zu verurteilen. Die Zusammenarbeit mit dem Internationalen Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien solle aufrechterhalten werden.

Die **Mongolei** legte ihren Erstbericht vor. Der CAT begrüßte die Ratifizierung einer beachtlichen Anzahl an internationalen Abkommen, insbesondere des Fakultativprotokolls, des Römischen Statuts und des Fakultativprotokolls zum Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte. Der CAT lobte auch die anhaltenden Bemühungen für einen verbesserten Menschenrechtsschutz. Allerdings war der Ausschuss gegen Folter der Meinung, die Mongolei müsse die Folterdefinition im innerstaatlichen Recht in Einklang mit Artikel 1 der Anti-Folter-Konvention bringen. Als besonders gravierend beurteilte der CAT die Isolationshaft von Gefangenen, die zum Tode verurteilt sind. Zusätzlich zur Isolation seien sie auch dauerhaft in Handschellen und Ketten gelegt und bekämen kein angemessenes Essen, was als Folter im Sinne der Konvention anzusehen sei.

Der CAT empfahl, die Haftverhältnisse, insbesondere was Überbelegung, Beheizung, Sanitäreinrichtungen und die Wasserversorgung angeht, zu verbessern, die Isolationshaft aufzuheben und unabhängige Kontrollen zuzulassen.

Der CAT prüfte den kombinierten vierten bis sechsten Bericht **Ecuadors** und begrüßte daran die Bemühungen innerhalb des Rechtssystems, die Durchsetzung internationaler Abkommen zu verbessern und den vergangenen Empfehlungen des Ausschusses nachzukommen. Gelobt wurde, dass Ecuador mehrere tausend Flüchtlinge aus Kolumbien, die dem seit 40 Jahren wütenden Bürgerkrieg entflohen sind, aufgenommen hat und sich zur Einhaltung der Genfer Flüchtlingskonvention bekennt. In diesem Zusammenhang wurden jedoch, Berichten zufolge, die Gewalt und sexuelle Misshandlungen insbesondere gegen kolumbianische Asylbewerber und Flüchtlinge durch Armeeangehörige und Sicherheitsbeamte kritisiert. Der CAT empfahl Ecuador, eine unabhängige Stelle einzurichten, die alle Verdachtsfälle von Folter und Misshandlung umgehend und objektiv untersuchen könne. Weiterhin seien Maßnahmen zur Eindämmung sexueller Gewalt an Schulen und die Verbesserung der Zustände in den Haftanstalten notwendig.

Der CAT begrüßte an **Kambodschas** zweitem periodischen Bericht die Ratifizierung des Fakultativprotokolls sowie weiterer internationaler Abkommen. Positiv zu sehen sei überdies, dass das Land zur Aufarbeitung der Verbrechen der Roten Khmer in Zusammenarbeit mit den Vereinten Nationen die sogenannten Außerordentlichen Kammern eingerichtet hat. Der CAT wies Kambodscha jedoch darauf hin, dass weiterhin eine Folterdefinition im Strafgesetzbuch fehlt. Außerdem zeigte sich der Ausschuss gegen Folter über die weitverbreitete Korruption besorgt, was auch die Durchsetzung der Anti-Folter-Konvention und die Rechtsstaatlichkeit an sich schwäche. Der CAT forderte Kambodscha auf, die Unabhängigkeit der Richter zu stärken, sodass diese ohne politischen Einfluss arbeiten könnten. Alarmierend seien auch die anhaltenden Berichte über Folter und Misshandlung in Haftanstalten, was eine unabhängige Stelle zur Untersuchung und die anschließende Anklage der Täter unbedingt erforderlich mache.

Personalien

Finanzen

Zum ersten Mal in der Geschichte des Internationalen Währungsfonds (IWF) wird die Organisation von einer Frau geleitet. Geschäftsführende Direktorin ist seit Juli 2011 die Französin **Christine Lagarde**. Die 55-Jährige setzte sich am Ende gegen ihren Konkurrenten, den mexikanischen Zentralbankchef Augustin Carsten durch. Lagarde hat Universitätsabschlüsse in Rechtswissenschaft und Politik. Nach dem Studium war sie als Anwältin für eine internationale Kanzlei bis zum Jahr 2004 tätig. Im Jahr darauf wechselte sie als Ministerin für Außenhandel in die Politik. Im Jahr 2007 wurde sie Finanz- und Wirtschaftsministerin und saß von Juli bis Dezember 2008 dem ECOFIN-Rat der Europäischen Union vor. Während Frankreichs Präsidentschaft der G-20 im Jahr 2011 war Lagarde Vorsitzende des Gremiums. Sie übernimmt nun den Posten von ihrem Landsmann Dominique Strauss-Kahn. Dieser war nach Vorwürfen des



Christine Lagarde

UN-Foto: Eskinder Debebe

sexuellen Missbrauchs im Mai 2011 zurückgetreten. Er hatte das Amt seit November 2007 (vgl. Personalien, VN, 6/2007, S. 248) bekleidet. Lagardes Ernennung war nicht unumstritten. Viele Schwellenländer hatten ihre Ansprüche angekündigt und forderten eine Änderung der Ernennungstradition. Demnach liegt die Leitung der Institution immer in der Hand der Europäer, und erster Stellvertreter ist ein Kandidat der USA. Am 13. Juli vergab Lagarde deshalb einen der vier Stellvertreterposten an den chinesischen Volkswirt Zhu Min. Zu ihrem ersten Stellvertreter erwählte sie den Amerikaner David Lipton, den ehemaligen Wirtschaftsberater des US-Präsidenten Barack Obama.

Friedenssicherung

UN-Generalsekretär Ban Ki-moon ernannte den Chilenen **Mariano Fernández Amunátegui** am 16. Mai 2011 zu seinem Sonderbeauftragten für Haiti und Leiter der Stabilisierungsmission der Vereinten Nationen in Haiti (MINUSTAH). Fernández nahm seinen Posten im Juni auf. Der Diplomat, Politiker und Journalist blickt auf eine etwa 40-jährige internationale Laufbahn zurück. Nach seinem Jurastudium trat er im Jahr 1967 in den diplomatischen Dienst Chiles ein. Von 1971 bis 1973 war er als Dritter Sekretär in der Botschaft in Deutschland stationiert. Hier blieb er nach dem Sturz des chilenischen Präsidenten Salvador Allende und während der Militärdiktatur von Augusto Pinochet bis zum Jahr 1982. In dieser Zeit arbeitete er in Bonn als Journalist vor allem für entwicklungs- politische Zeitschriften. Nach



Margaret Vogt

UN-Foto: Rick Bajornas

seiner Rückkehr nach Chile war Fernández Mitbegründer und Mitglied des Exekutivkomitees des Studienzentrums für Entwicklungshilfe. Den Posten als Botschafter seines Landes bekleidete er von 1992 bis 2009. Zuletzt hatte er das Amt des Außenministers inne. Der 66-Jährige übernimmt den neuen Posten von Edmond Mulet. Dieser hatte die Mission nach dem verheerenden Erdbeben in Haiti seit Januar 2010 und zuvor von Mai 2006 bis September 2007 geleitet (vgl. Per-



Mariano Fernández Amunátegui

UN-Foto: Evan Schneider

sonalien, VN, 2/2010, S. 83). Mulet übernahm im Juni 2011 wieder seinen letzten Posten als Beigeordneter Generalsekretär für Friedenssicherungseinsätze.

Margaret Vogt aus Nigeria ist seit Mai 2011 Sonderbeauftragte des UN-Generalsekretärs und Leiterin des Integrierten Büros der Vereinten Nationen für die Friedenskonsolidierung in der Zentralafrikanischen Republik (BINUCA). Vogt war zuvor Stellvertretende Direktorin der Abteilung Afrika I in der Hauptabteilung Politische Angelegenheiten im UN-Sekretariat. Als Stellvertretende Sonderbeauftragte war die 61-Jährige kommissarisch für das Politische Büro der Vereinten Nationen für Somalia verantwortlich. Seit über 34 Jahren ist Vogt auf nationaler, diplomatischer und akademischer Ebene in Afrika tätig, war unter anderem Direktorin des Büros des Kommissionsvorsitzenden der Afrikanischen Union (AU) und trug als eine Hauptberaterin des Beigeordneten Generalsekretärs für Politische Angelegenheiten dazu bei, die Beziehungen zwischen UN und AU zu fördern.

Zudem hat sie eng mit der Wirtschaftsgemeinschaft der Westafrikanischen Staaten (ECOWAS) im Bereich Friedens- und Konfliktmanagement zusammengearbeitet. Vogt übernimmt den Posten von Sahle-Work Zewde. Diese war im März 2010 zur Generaldirektorin und Leiterin des Büros der Vereinten Nationen in Nairobi ernannt worden (UNON) (vgl. Personalien, VN, 2/2011, S. 84).

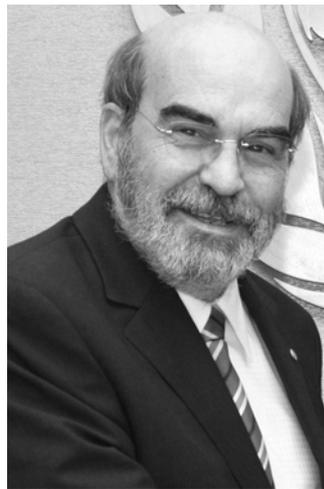
Hilde Frafjord Johnson ist Sonderbeauftragte des UN-Generalsekretärs und Leiterin der Mission der Vereinten Nationen in der Republik Südsudan (UNMISS), die am 8. Juli 2011 vom UN-Sicherheitsrat mit Resolution 1996 für zunächst ein Jahr eingerichtet wurde. Ban Ki-moon ernannte die 48-jährige Politikerin und Anthropologin noch am gleichen Tag. Die Norwegerin, die in Tansania geboren und aufgewachsen ist, sammelte ihre Erfahrungen im Bereich Krisenmanagement in verschiedenen afrikanischen Ländern, aber auch in Afghanistan oder Guatemala und setzte sich für Menschenrechte und Armutsbekämpfung ein. Zuletzt war Johnson Stellvertretende Exekutivdirektorin des Kinderhilfswerks der Ver-



Hilde Frafjord Johnson
UN-Foto: Tim McKulka

einten Nationen (UNICEF). Davor war sie hochrangige Beraterin des Präsidenten der Afrikanischen Entwicklungsbank. Von 1997 bis 2005 gehörte Johnson als Ministerin für Internationale Entwicklung dem norwegischen Kabinett an. Als Parlamentarierin von 1993 bis 2001 und Ko-Vorsitzende des Partnerforums der Zwischenstaatliche Behörde für Entwicklung (IGAD) war sie mehr als sechs Jahre an den Verhandlungen des Umfassenden Friedensabkommens zwischen der Regierung Sudans und der Sudanesischen Volksbefreiungsbewegung/-armee (SPLM/A) beteiligt. Südsudan ist der 54. Staat Afrikas und wurde am 14. Juli 2011 von der UN-Generalversammlung als 193. Mitglied aufgenommen. Mit bis zu 7000 Soldaten soll die UNMISS die südsudanesische Regierung dabei unterstützen, den Frieden zu konsolidieren, die Zivilbevölkerung zu unterstützen sowie effektive Regierungsführung und wirtschaftliche Entwicklung zu fördern.

Ein weiterer Posten wurde für Sudan vergeben. Ban Ki-moon ernannte am 29. Juli 2011 **Haile Menkerios** zu seinem Sonderbeauftragten für Sudan und Südsudan. Der 65-jährige Eritreer war seit März 2010 als Sonderbeauftragter und Leiter der Mission der Vereinten Nationen in Sudan (UNMIS) vor Ort (vgl. Personalien, VN, 2/2010, S. 83). Mit der Unabhängigkeit Südsudans lief das Mandat der UNMIS aus und die Verantwortung wurde an die Mission der Vereinten Nationen in Südsudan (UNMISS) und die Interims-Sicherheits-truppe der Vereinten Nationen für Abyei (UNISFA) übertragen. Menkerios wird hauptsächlich in New York stationiert sein und regelmäßig sowohl Sudan als auch Südsudan besuchen.



José Graziano da Silva
UN-Foto: Paulo Filgueiras

Landwirtschaft

›Fome Zero‹ war das Motto des brasilianischen Regierungsprojekts, welches **José Graziano da Silva** als Sonderminister für Ernährungssicherheit ab dem Jahr 2002 leitete, mit dem Ziel, die Zahl der Hungernden in Brasilien zu verringern. Sein Wirkungskreis wertet sich mit seiner neuen Tätigkeit als Generaldirektor der Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen (FAO) aus. Der 61-Jährige mit brasilianischer und italienischer Staatsbürgerschaft wurde am 26. Juni 2011 von der Versammlung der FAO auf ihrer 37. Tagung gewählt. Seine Amtszeit beginnt am 1. Januar 2012 und endet am 31. Juli 2015; eine zweite Amtsperiode ist möglich. Der Agrar- und Wirtschaftswissenschaftler sowie Soziologe mit weiteren Abschlüssen in Lateinamerikanistik und Umwelttechnik löst den Senegalesen Jacques Diouf ab, der die FAO seit dem Jahr 1996 in Rom leitet. Zuletzt hatte Graziano da Silva diesen als Beigeordneter Generaldirektor und Regionalbeauftragter für Lateinamerika und die Karibik seit dem Jahr 2006 unterstützt.

Menschenrechte

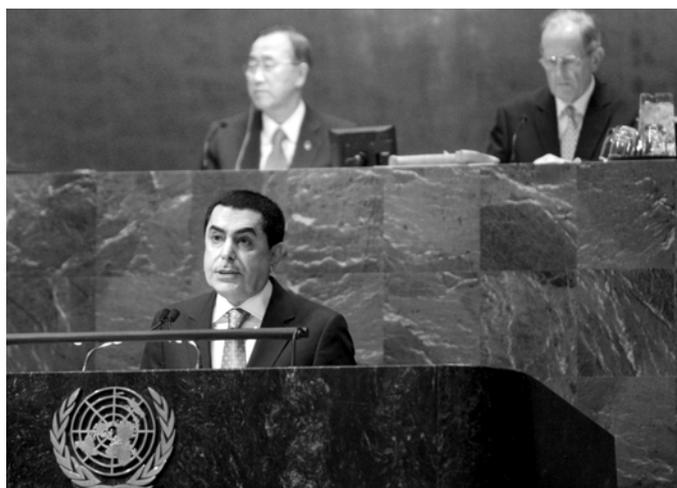
Das Internationale Übereinkommen zum Schutz aller Personen vor dem Verschwindenlassen ist am 23. Dezember 2010 in Kraft getreten. Die Vertragsstaaten wählten am 31. Mai 2011 auf ihrem ersten Treffen in New York die zehn Mitglieder des Ausschusses über das Verschwindenlassen (Committee on Enforced Disappearances – CED). Zu ihnen gehört der Deutsche **Rainer Huhle**. Der 65-jährige Politikwissenschaftler und Soziologe bringt umfangreiche Erfahrungen im Bereich Menschenrechte mit ins Amt. Huhle ist Mitglied des Vorstands des Nürnberger Menschenrechtszentrums und stellvertretender Vorsitzender des Kuratoriums des Deutschen Instituts für Menschenrechte. Zudem engagierte er sich in internationalen Menschenrechtsprojekten in Lateinamerika. Als erfahrener Experte und Gründungsmitglied gehörte Huhle von 1997 bis 1999 dem Büro des Amtes des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Menschenrechte in Kolumbien an. Der CED wird die Umsetzung des Übereinkommens auf internationaler Ebene überwachen und fördern und kann Beschwerden gegen Verletzungen des Übereinkommens entgegennehmen. Deutschland ist Vertragsstaat des Übereinkommens.

Sekretariat

Ban Ki-moon bleibt als Generalsekretär der Vereinten Nationen im Amt. Dies entschied die UN-Generalversammlung per Akklamation am 21. Juni 2011 und wählte den ehemaligen südkoreanischen Außenminister für eine zweite Amtszeit, die vom 1. Januar 2012 bis 31. Dezember 2016 dauern wird. Der Ernennung vor-

ausgegangen war eine Empfehlung des UN-Sicherheitsrats an die Generalversammlung am 17. Juni mit Resolution 1987 (2011). Weitere Bewerber für diesen Posten standen nicht zur Wahl. Großen Herausforderungen sieht sich der achte Generalsekretär gegenüber, der im Januar 2007 auf den Ghanaer Kofi Annan folgte (vgl. Personalien, VN, 1/2007, S. 30f.). So fällt unter anderem die Rio+20-Konferenz, die Nachfolgekonferenz zum sogenannten ›Erdgipfel‹ von 1992, in die zweite Amtszeit des 67-Jährigen. Zudem läuft im Jahr 2015 die Frist für die Erreichung der acht Millenniums-Entwicklungsziele (MDGs) aus.

Nassir Abdulaziz Al-Nasser wird der Präsident der 66. UN-Generalversammlung. Der Diplomat aus Katar wurde am 22. Juni 2011 per Akklamation von den Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen ernannt. Seine Nominierung wurde von der Regionalgruppe der asiatischen Staaten eingebracht. Die Generalversammlung wählt jährlich ihren Präsidenten im Rotationsverfahren zwischen den fünf Regionalgruppen. Al-Nasser ist den UN nicht unbekannt. Er hatte bereits zuvor hochrangige Funktionen innerhalb des UN-Systems inne. Seine diplomatische Laufbahn begann der heute 59-Jährige im Jahr 1972. Seit dem Jahr 1998 ist Al-Nasser Ständiger Vertreter Katars bei den Vereinten Nationen und war von 2007 bis 2009 Vorsitzender des Hochrangigen Ausschusses für die Süd-Süd-Zusammenarbeit. Zudem saß er zweitweise als Präsident dem Sicherheitsrat vor, während Katar dem Gremium 2006/2007 als nicht-ständiges Mitglied angehörte. Von 2002 bis 2003 war Al-Nasser einer der Stellvertretenden Präsidenten der UN-Generalversammlung; seit Septem-



Nassir Abdulaziz Al-Nasser, im Hintergrund Ban Ki-moon und Joseph Deiss.

UN-Foto: Rick Bajornas

ber 2009 bekleidete er das Amt des Präsidenten des vierten Ausschusses der UN-Generalversammlung für besondere politische Fragen und Entkolonialisierung. Al-Nasser wird sein Amt als Präsident der Generalversammlung am 13. September 2011 antreten. Er löst den Schweizer Joseph Deiss ab (vgl. Personalien, VN, 4/2010, S. 186). Während seiner Amtszeit möchte Al-Nasser in bedeutenden globalen Herausforderungen wie Hunger, Armut, Terrorismus und Klimawandel zwischen den Staaten vermitteln und einen Konsens aufbauen.

Am 31. Mai 2011 ernannte UN-Generalsekretär Ban Ki-moon den indischen Diplomaten **Atul Khare** zum Leiter des Teams für Veränderungsmanagement. Das Mandat des Gremiums beinhaltet, eine umfassende Reformagenda auszuarbeiten, um die Aktivitäten innerhalb des UN-Systems und die Effektivität und Effizienz der Organisation insgesamt zu verbessern und somit auf den ständigen Wandel und auf finanzielle Einschränkungen besser reagieren zu können. Der 52-Jährige wird eng mit der Stellvertretenden UN-General-

sekretärin Asha-Rose Migiro zusammenarbeiten, der das Team untersteht. Es wird zudem mit den Hauptabteilungen und Büros im UN-Sekretariat sowie mit den UN-Mitgliedstaaten kooperieren und dem Generalsekretär Bericht erstatten. Zuletzt war Khare von Mai 2010 an Beigeordneter Generalsekretär und Stellvertretender Leiter der Hauptabteilung Friedenssicherungseinsätze (DPKO) und bekleidete davor den Posten des Sonderbeauftragten des UN-Generalsekretärs für Timor-Leste (vgl. Personalien, VN, 4/2010, S. 185 und VN, 1/2007, S. 29).



Atul Khare UN-Foto: Evan Schneider

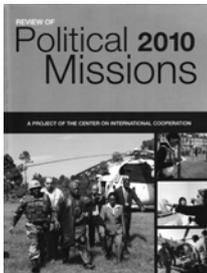
Deutschland

Prof. Dr. **Klaus Hüfner**, Mitglied des Präsidiums des Bundesverbands der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen e.V. (DGVN), wurde am 23. Juni 2011 von Bundespräsident Christian Wulff mit dem Großen Bundesverdienstkreuz ausgezeichnet. Anlässlich der Feier zur 60-jährigen Mitgliedschaft Deutschlands in der UNESCO ehrte man ihn für seine Verdienste um die internationale Friedenspolitik. Hüfner engagiert sich nicht nur seit mehr als 40 Jahren, unter anderem als Präsident von 1998 bis 2002 und Ehrenmitglied seit 2010, in der Deutschen UNESCO-Kommission, er nimmt auch zahlreiche ehrenamtliche Aufgaben innerhalb der UNESCO wahr und publiziert vielfältig in den Bereichen internationale Bildungspolitik und -ökonomie, UN-Finanzierung sowie internationaler Menschenrechtsschutz. Neben seinem Engagement für die UNESCO unterstützt Hüfner auch die DGVN ehrenamtlich. Von 1964 bis 1996 war er Vorstandsmitglied und gehört seit dem Jahr 2003 dem Präsidium des DGVN-Bundesverbands an. Dem DGVN-Landesverband Berlin-Brandenburg saß er von 1971 bis 1980 als Vorsitzender vor. Hüfner engagierte sich zudem von 2004 bis 2006 unter anderem als Koordinator im DGVN-Forschungsrat und unterstützt seit dem Jahr 2006 den Redaktionsbeirat der Zeitschrift VEREINTEN NATIONEN. Weiterhin zu erwähnen ist sein Engagement im Weltverband der UN-Gesellschaften (WFUNA) seit dem Jahr 1975. Seit dem Jahr 1993 ist Hüfner Ehrenpräsident der WFUNA.

Zusammengestellt von Monique Lehmann.

Politische Missionen: kein Ersatz für Friedensmissionen

Heiko Nitzschke



Center on
International
Cooperation (Ed.)

**Review of Political
Missions 2010**

New York: Center
on International
Cooperation 2010,
288 S.

Friedensmissionen der Vereinten Nationen (›Blauhelmmissionen‹) als Maßnahmen kollektiver Sicherheit stehen häufig im Rampenlicht des Weltinteresses, zumal wenn sie über tausende von Soldaten und robuste Mandate verfügen. Anders liegt der Fall jedoch bei den politischen Missionen der UN oder anderer internationaler Organisationen, wie der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) oder der Europäischen Union (EU). Ihnen haben sich Wissenschaft und Praxis bislang wenig systematisch gewidmet. Wer kennt schon das UN-Büro für Friedenskonsolidierung in Guinea-Bissau, die EU-Grenzmission für Moldau und Ukraine oder das OSZE-Büro in Aschgabat?

Dabei spielen die weitestgehend zivilen politischen Missionen bei der Verhütung und der Nachsorge von Konflikten eine bedeutende Rolle. Sie können durch ihre Vermittlungstätigkeiten und sogenannten Guten Dienste, aber auch durch ihre Überwachung und Unterstützung politischer Prozesse dazu beitragen, bewaffnete Konflikte zu verhindern oder dauerhaften Frieden zu schaffen.

Wie die Friedensmissionen finden auch politische Missionen in der UN-Charta keine Erwähnung. Als rechtliche Grundlage können jedoch eine weite Auslegung des Artikels 99 zu den Befugnissen des UN-Generalsekretärs sowie Artikel 33 zu den Maßnahmen des UN-Sicherheitsrats für die friedliche Konfliktbeilegung dienen. Aus dem stets anwachsenden ›Werkzeugkasten‹ der UN sind politische Missionen jedenfalls nicht mehr wegzudenken.

Eine systematischere Analyse der gegenwärtig weltweit über 55 Missionen und mögliche Lehren für das internationale Konfliktmanagement sind das Ziel des ›Review on Political Missions 2010‹, den das Center on International Cooperation (CIC), ein an der New York University ansässiger Think Tank, in diesem Jahr erstmals veröffentlicht hat. Damit ergänzt das CIC seine Jahresberichte zu internationalen Friedensmissionen, ›Review of Global Peace Operations‹, um ein weiteres, für Wissenschaft und Praxis hilfreiches Referenzwerk.

Die Analyse von politischen Missionen über den Einzelfall hinaus ist eine Herausforderung. Zu unterschiedlich sind oftmals Aufbau, Ausstattung und Aufgaben der jeweiligen Mission. Nur ein Beispiel: Sowohl der Persönliche Gesandte des UN-Generalsekretärs für Westsahara als ›Ein-Mann-Betrieb‹ als auch die UN-Hilfsmission in Afghanistan (UNAMA) mit knapp 1700 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern

zählen laut CIC zur Kategorie der politischen Missionen.

Warum dennoch eine systematischere Analyse sinnvoll ist, erklärt der Projektverantwortliche **Richard Gowan** in Kapitel 1. So sind den politischen Missionen trotz aller Unterschiede drei Aspekte gemeinsam: Sie erhalten ihre Mandate von politischen Entscheidungsgremien – dem UN-Sicherheitsrat, dem Europäischen Rat oder dem Ständigen Rat der OSZE –, die Umsetzung ihrer Mandate erfordert politische Überzeugungsarbeit bei den relevanten Akteuren vor Ort, und gemeinsame Zielsetzung ist die Unterstützung politischer Prozesse zur dauerhaften Konfliktlösung.

Die Mehrzahl der politischen Missionen werden zudem zeitgleich oder im Anschluss an Friedensmissionen eingesetzt. Im Nahen Osten beispielsweise engagieren sich neben der UN-Interimstruppe in Libanon (UNIFIL), der Beobachtertruppe für die Truppenentflechtung zwischen Israel und Syrien (UNDOF) und der Organisation zur Überwachung des Waffenstillstands im Nahen Osten (UNTSO) auch die Sonderkoordinatoren der Vereinten Nationen für den Nahost-Friedensprozess (UNSCO) und für Libanon (UNSCOL) sowie der Sondergesandte des Generalsekretärs für die Durchführung der Resolution 1559 (Libanon). In Burundi und Sierra Leone wurden nach dem Abzug der jeweiligen Friedensmissionen zivile UN-Missionen zur Friedenskonsolidierung eingerichtet.

Anders als bei den UN-Friedensmissionen, die durch einen eigenen Sonderhaushalt finanziert werden, stammen die Mittel für politische UN-Missionen in der Regel aus dem ordentlichen UN-Haushalt. Dieser wird indes nur zweijährlich verabschiedet, enthält keine feste Mittelzuweisung zur Unterstützung politischer Missionen und ermöglicht dem Sekretariat nur begrenzte außerplanmäßige Finanzmittel zur raschen Einrichtung politischer Missionen. Die Reaktionsfähigkeit auf politische Krisen und Unterstützungsmöglichkeiten sind dadurch eingeschränkt.

Gemeinsam sind politischen Missionen auch Herausforderungen strategischer Art: Da ihre Aufgabe in erster Linie auf politischer Überzeugungsarbeit beruht, benötigen sie die Akzeptanz der Konfliktparteien. Politische Missionen können kaum die Konfliktursachen beheben; aber sie können durch Vermittlungstätigkeiten und Beratung den Konfliktparteien einen Rahmen zur Streitbeilegung und Umsetzung von Friedensabkommen bieten. Da politische

Missionen häufig längerfristige Prozesse unterstützen, ist die Frage nach dem geeigneten Zeitpunkt für ihren Abzug oft schwer zu beantworten.

In Kapitel 2 bieten drei Experten kurze und praxisorientierte Analysen zu der Rolle von politischen Missionen und möglichen Lehren.

Ian Martin, der ehemalige Leiter der UN-Mission in Nepal (UNMIN), verdeutlicht am Beispiel der UNMIN die Besonderheiten politischer Missionen und plädiert für Reformen. Laut Martin setze das UN-System bei der Konfliktlösung zu sehr auf das ›Standardmodell‹ der militärischen Friedenssicherung. Dagegen stellten politische Missionen teilweise eine flexiblere, preiswertere und an die Situation vor Ort besser angepasste Maßnahme dar. Die UNMIN beispielweise habe zwar auch für UN-Friedensmissionen typische Aufgaben übernommen – logistische Wahlunterstützung und Menschenrechtsüberwachung –, allerdings erfolgte die Überwachung des Waffenstillstands zwischen Armee und Rebellen durch unbewaffnete und zivil gekleidete Offiziere (teils aus dem Ruhestand rekrutiert), nicht durch Blauhelmsoldaten.

Laut Martin sind Friedensmissionen natürlich auch politische Maßnahmen. Künstlich sei daher auch die Unterscheidung zwischen Friedensmissionen (Peacekeeping Missions) und politischen Missionen (Special Political Missions). Sie ist der Aufteilung des UN-Sekretariats in eine Hauptabteilung Friedenssicherungseinsätze (DPKO) und eine Hauptabteilung Politische Angelegenheiten (DPA) sowie bestehenden Haushaltsrichtlinien geschuldet. So wechsle die Zuständigkeit für einen Konflikt innerhalb des Sekretariats, je nachdem, ob eine Mission hauptsächlich mit Vermittlung, Konfliktprävention oder Friedenskonsolidierung (DPA) oder Friedenssicherung (DPKO) beauftragt ist. Laut Martin gehe damit oftmals politisches Wissen innerhalb des Sekretariats verloren, und längerfristige politische Strategien würden durch die Ausrichtung auf die logistischen Bedürfnisse militärischer Friedensmissionen (wie Truppengenerierung, Ausstattung) vernachlässigt. Erfolgsaussichten bei längerfristigen Maßnahmen der Friedenskonsolidierung, wie der Reform des Sicherheitssektors, dem Polizeiaufbau oder der Justizreform, würden daher geschmälert. Vor diesem Hintergrund plädiert Martin für die Zusammenlegung von DPA und DPKO zu einer Abteilung für Frieden und Sicherheit, unterstützt durch die seit 2007 bestehende Hauptabteilung Unterstützung der Feldeinsätze (DFS). Auch die UN-Mitgliedstaaten müssten andere Finanzierungsmechanismen für UN-Missionen – ob nun zivil oder militärisch – akzeptieren.

Der Friedenssicherungs-Experte und Völkerrechtswissenschaftler **Ian Johnstone** beschreibt in seinem Aufsatz die Anfänge einer Doktrin, das heißt Leitprinzipien für politische Missionen, die auch bei zukünftigen Mandatierungen und für Strategien der politi-

schen Konfliktlösung hilfreich sein können. Ein tabellarischer Überblick der verschiedenen Aufgaben von politischen Missionen verdeutlicht, dass diese in den unterschiedlichen Phasen des Konfliktzyklus aktiv sind, von der Konfliktprävention hin zur Friedenskonsolidierung. Auch erstrecken sich ihre Aufgaben teilweise auf die lokale, regionale und nationale Ebene. Das Büro der Vereinten Nationen für Westafrika (UNOWA) beispielsweise unterstützt die Zusammenarbeit der westafrikanischen Staaten bei der Bekämpfung von regionalem Drogenschmuggel und organisierter Kriminalität.

Auf dieser Grundlage identifiziert Johnstone fünf Leitprinzipien für politische Missionen: **1.** Ihr Mandat muss zumindest implizit ›Gute Dienste‹, Koordinierung und Zusammenarbeit mit den wichtigsten Akteuren vor Ort umfassen. **2.** Sie müssen ein geeignetes politisches Umfeld schaffen, nicht zuletzt auch um die zuweilen als ›unpolitisch‹ bezeichnete humanitäre Hilfe und Entwicklungshilfe zu ermöglichen. **3.** Die Umsetzung ihres Mandats erfordere Unparteilichkeit und das Vertrauen der Konfliktparteien. **4.** Politische Missionen sollten Beziehungen mit allen relevanten Akteuren sowohl im Einsatzland als auch in der Region und auf internationaler Ebene pflegen. **5.** Sie sollten durch ihre Koordinierungsrolle dafür sorgen, dass die relevanten (internationalen) Akteure gemeinsame Ziele und Strategien verfolgen.

Die CIC-Mitarbeiterin **Teresa Whitfield** widmet sich in ihrem Aufsatz den Guten Diensten von politischen Missionen und ihren Vermittlungsbemühungen zwischen Konfliktparteien. Die Aufmerksamkeit gilt häufig hochrangigen Vermittlern wie Kofi Annan in Kenia oder Tony Blair im Nahen Osten, die im Auftrag der UN, AU oder EU einen Waffenstillstand oder ein politisches Abkommen aushandeln sollen. Whitfield hingegen konzentriert sich auf die oftmals informellen Beiträge, die politische Missionen im Rahmen ihrer täglichen Arbeit vor Ort zur Konfliktbeilegung leisten können.

Am Beispiel von Missionen im Nahen Osten und Afrika sowie der Regionalbüros der UN in Westafrika und Zentralafrika zeigt sie die Komplexität der Herausforderungen, aber auch die Möglichkeiten auf, die sich politischen Missionen bieten. Die unmittelbare Wirkung dieses Engagements – sei es als Vermittler zwischen Israel, Syrien und Libanon oder in der Unterstützung von nationalem Dialog und Versöhnung in Irak – ist laut Whitfield oftmals schwer zu quantifizieren. Dennoch kommt sie zu dem Schluss, dass dauerhaft vor Ort befindliche politische Missionen eine Vielzahl von Vermittlungsfunktionen wahrnehmen – ob nun dazu mandatiert oder nicht –, die hochrangige Vermittler, zumal nur vorübergehend vor Ort, nicht leisten könnten.

Naheliegender sind ihre Schlussfolgerungen, dass der Erfolg solcher Bemühung zu einem großen Teil von den Fähigkeiten derjenigen abhängt, die die

Missionen planen und führen. Ausschlaggebend für Erfolg oder Misserfolg seien jedoch die politischen Faktoren vor Ort. Politische Missionen könnten bestenfalls eine Hilfestellung für nationale oder regionale Akteure bieten, selbst Lösungswege zu erarbeiten.

Quantitativer Schwerpunkt des Bandes mit knapp 250 Seiten sind die Kurzbeschreibungen von internationalen Missionen in verschiedenen Konfliktregionen sowie Statistiken, Tabellen und Schaubilder. Diese Informationen sind vor allem für jene Leser hilfreich, die sich einen schnellen Überblick über das internationale Engagement in einer Region verschaffen wollen oder konkrete Daten zu den einzelnen Einsätzen benötigen.

Kapitel 3 und 4 widmen sich in den »Mission Reviews« beziehungsweise »Mission Notes«, den politischen Missionen in Afghanistan, dem Balkan, Irak, Kaukasus, Mittelamerika, Myanmar, Naher Osten, Nepal, Somalia, Westafrika, Westsahara, Zentralafrika und Zentralasien. Während der Schwerpunkt auf der Rolle der jeweiligen UN-Missionen liegt, wird an konkreten Konfliktregionen verdeutlicht, dass oftmals eine Vielzahl von politischen Akteuren parallel beteiligt ist – mitsamt den Vor- und Nachteilen, die damit einhergehen. Auch das Verhältnis zu bestehenden UN-Sanktionsregimen wird beleuchtet. Kapitel 5 bis 7 bieten umfangreiche Statistiken zu den verschiedenen politischen Missionen der UN und OSZE. Diese umfassen Mandat, Personal (einschließlich des Anteils an weiblichem Personal und einer Aufschlüsselung nach Fachbereichen), aber auch Todesopfer unter Missionsangehörigen, die Ausstattung an Fahrzeugen und Fluggeräten sowie die jeweiligen Haushalte der Missionen.

Politische Missionen, das macht das Buch deutlich, sind kein Ersatz für Friedensmissionen, insbesondere nicht in Konfliktregionen, in denen die Sicherheitslage den Einsatz von Soldaten erfordert. Allerdings können politische Missionen aufgrund ihrer Flexibilität und Bedeutung in den verschiedenen Konfliktphasen das Instrumentarium der UN sinnvoll ergänzen.

Die Rolle von politischen Missionen beim internationalen Konfliktmanagement und ihr Verhältnis zur UN-Friedenssicherung stehen derzeit hoch auf der UN-Agenda. Vor allem in Afrika werden absehbar einige UN-Friedensmissionen auslaufen (etwa Côte d'Ivoire und Liberia), was Planungen für ein weiteres UN-Engagement erfordert. Hinzu kommen die knappen Kassen der Hauptbeitragszahler: der Haushalt für UN-Friedensmissionen ist um ein Zehnfaches größer als der Haushalt für die politischen UN-Missionen. Auch die Diskussion über eine mögliche Verschmelzung von DPA und DPKO dürfte an Fahrt gewinnen. Vielleicht wird sich UN-Generalsekretär Ban Ki-moon in seiner zweiten Amtszeit dieser Fragen annehmen. Die Lektüre des Buches wäre ihm in jedem Fall zu empfehlen.

Menschenrechte und humanitäre Interventionen

Hans-Joachim Heintze



Falko Grube

Menschenrechte als Ideologie. Die Rolle der Menschenrechte bei der Legitimation militärischer Interventionen

Baden-Baden:
Nomos Verlagsgesellschaft 2010
408 S., 69,00 Euro

Die Fülle internationaler politologischer Literatur zu den Menschenrechten ist nicht mehr überschaubar. Auch das deutschsprachige Schrifttum hat gewaltige Dimensionen erreicht. Umso schwerer ist es für Doktoranden, sich den weißen Flecken dieses Forschungsgebiets zu widmen. Falko Grube vermutete diese bei der Ideologie und wendet sich unter diesem Begriff dem weithin beackerten Feld der Legitimationsversuche militärischer Interventionen zu. Damit musste er sich zwangsläufig eingehender mit dem Völkerrecht befassen, denn die Rechtfertigung der Durchbrechung des Gewaltverbots ist ein juristisches Problem. Gleichwohl geht der Autor das Thema sehr breit an, was den außerordentlichen Fleiß und die umfassende Kenntnis der einschlägigen Literatur belegt, aber nicht in jeder Hinsicht für den Leser zielführend ist. Dies kommt im Aufbau der Arbeit zum Ausdruck. Nach der fast 30 Seiten umfassenden Einleitung folgen im Kapitel II die theoretischen Grundlagen und Begriffsbestimmungen. Darin wird sich über die konstruktivistische Theorie ausgelassen, wobei sich der Bezug zum Thema nicht durchgängig erklärt.

Erst in Unterkapitel 1.4 von Kapitel II.1 geht Grube auf den Staat ein, was aufgrund des völkerrechtlichen Gewaltverbots unumgänglich ist. Er wählt einen breiten Ansatz, indem er die Staatsqualität hinterfragt und sich dazu auf die Drei-Elemente-Theorie (Staatsgebiet – Staatsvolk – Staatsgewalt) bezieht. Fraglich ist, ob die Staatsqualität überhaupt ein Problem für den Menschenrechtsschutz darstellt. Vielmehr dürfte unstrittig sein, dass auch *De-facto*-Regime an die Menschenrechte gebunden sind. Ebenso darf bezweifelt werden, ob der Staat nur dann als Völkerrechtssubjekt gilt, wenn er von anderen Staaten anerkannt wurde (S. 80). Dies wird auch in der völkerrechtlichen Literatur, auf die in Fußnote 226 verwiesen wird, so nicht vertreten (siehe Hailbronner in Graf Vitzthum, S. 216f.).

Fraglich ist weiterhin die in Bezug auf Somalia getroffene Feststellung, die Staatengemeinschaft erkenne den »failing state« nicht länger »als Staat« an (S. 82). Ein Blick in die vom Sicherheitsrat zu Somalia verabschiedeten Resolutionen – insbesondere Resolution 1964(2010) – lässt darauf schließen, dass die Staatengemeinschaft doch von einer Staatsqualität Somalias ausgeht, indem dessen Souveränität und territoriale Integrität unterstrichen wird. Dies ist ebenfalls gerade hinsichtlich der Menschenrechte be-

achtlich, weil sich somit menschenrechtliche Verpflichtungen des Staates Somalia und solche der *de facto* herrschenden Warlords überschneiden.

Die Beispiele – die sich fortsetzen ließen – zeigen, dass bei völkerrechtlichen Grundbegriffen nicht durchgängig überzeugende Positionen vertreten werden. Auch fragt sich der Leser, weshalb breite Erörterungen zum Geltungsgrund des Völkerrechts, zu seinen Quellen, den Menschenrechten und dem Minderheitenschutz folgen (S. 86–130). Diese Sachverhalte müssen vorausgesetzt werden, um sich mit der ›Ideologie‹ der humanitären Intervention zu beschäftigen. Somit hätte die eigentliche Bearbeitung des Themas auf S. 130 mit der Feststellung beginnen müssen, was eine Ideologie sein soll. Deren »zentrale Bedeutung besteht in der Legitimation politischer Handlungen, wobei sich Akteure bei der Legitimation ihrer Handlungen nicht notwendigerweise auf das Gesamtkonstrukt der Ideologie an sich stützen müssen (...)« (S. 137). Dieser Ausgangspunkt ist freilich nicht sehr glücklich gesetzt, denn letztlich bedarf es zur Legitimierung einer humanitären Intervention keiner politischen Ideologie, sondern völkerrechtlicher Normen. Interveniert man ohne völkerrechtliche Ermächtigung, so begeht man einen Rechtsbruch. Im Zusammenhang mit dem Dilemma der NATO bei der Kosovo-Intervention arbeitet der Autor dies selbst völlig zutreffend auf den Seiten 210ff. heraus, indem er diese als (Sünden-)Fall bezeichnet.

Kapitel III beschreibt in gebotener Kürze die institutionalisierten humanitären Interventionen, deren Zahl mittlerweile beachtlich ist. Dieser Überblick ist überaus gelungen, da die entscheidenden Dokumente des Sicherheitsrats herangezogen und bewertet werden. Verdienstvoll ist insbesondere, dass der Autor nicht der Versuchung vieler vorheriger Darstellungen erlegen ist, nur die Praxis des Sicherheitsrats bis zum Kosovo-Krieg 1999 zu analysieren. Vielmehr verweist er zu Recht darauf, dass es weitere in der Literatur wenig beachtete UN-mandatierte Interventionen in Osttimor, Sierra Leone, Kongo, Liberia, Côte d'Ivoire, Haiti, Burundi und Sudan gegeben hat (S. 159–207). Ob damit allerdings hinsichtlich der Friedensbedrohung eine »Präzisierung in Bezug auf den Begriff der Menschenrechte auch auf den Begriff der humanitären Intervention zu konstatieren ist« (S. 207), darf bezweifelt werden, obwohl sich Grube auf die bereits im Jahr 1996 erschienene grundlegende Arbeit von Heike Gading beruft. Ihr war aber schon damals bei einer weit geringeren Praxis des Sicherheitsrats entgegenzuhalten, dass der Sicherheitsrat nach wie vor keinen juristischen, sondern politischen Erwägungen folgt und insofern der Wortlaut der Resolutionen vorsichtig auszulegen ist. Ganz bestimmt ist aber die Praxis des Rates keine Ausweitung des Begriffs der Friedensbedrohung (S. 209). Da der Begriff nicht definiert ist, kann er auch nicht ausgeweitet werden. Das zeigte sich besonders anschaulich an dem

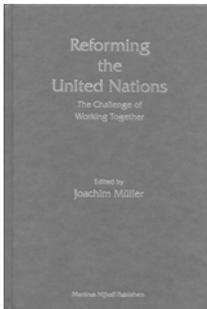
Umstand, dass sich der Sicherheitsrat mit der Begründung der Friedensbedrohung im Jugoslawien-Konflikt auch zum Gerichtsgründer aufschwang, ohne dass sich die Staatengemeinschaft dagegen ausgesprochen hätte. Hier ist nur ein sehr indirekter Bezug zur Friedensbedrohung zu sehen, so dass es in der Literatur zahlreiche kritische Meinungsäußerungen gab.

Die anschließenden Kapitel befassen sich mit drei Fallstudien: Kosovo, Afghanistan und Irak. Es ist dabei nicht ganz verständlich, wie diese zusammenpassen. Im Kosovo-Kapitel werden alle Positionen wiederholt, die in der umfangreichen Literatur vertreten wurden. Demgegenüber fällt es schwer, den Afghanistan-Krieg als humanitäre Intervention anzusehen, denn der Autor arbeitet selbst überzeugend heraus, dass es sich bei der ›Operation Enduring Freedom‹ (OEF) um einen Selbstverteidigungskrieg und bei der Internationalen Sicherheitsbeistandstruppe (ISAF) um die militärische Absicherung des Wiederaufbaus auf Einladung der afghanischen Regierung und unter Kapitel VII handelt (S. 257ff.). Es ist nicht ersichtlich, worin die behauptete Völkerrechtswidrigkeit der OEF und die Nutzung der Menschenrechte als Ideologie liegen sollen (S. 278). Ähnlich ist das Kapitel zur Irak-Intervention zu betrachten. Hier arbeitet der Autor wiederum völlig zutreffend die Haltung der USA im Sicherheitsrat und ihre Begründung für die Eröffnung der Kampfhandlungen im Jahr 2003 heraus. Wenn der Sicherheitsrat das Organ der internationalen Staatengemeinschaft ist, dem die Hauptverantwortung für den Weltfrieden obliegt, dann muss auch die dort gegebene Begründung für die Anwendung von Gewalt gegen Irak als die offizielle Rechtfertigung der USA angesehen werden. Sie wird auf Seite 309 richtig wiedergegeben. Alle anderen späteren Erklärungen von Seiten der USA wurden nur nachgeschoben, als die behauptete Existenz von Massenvernichtungswaffen nicht belegt werden konnte.

Insgesamt enthalten die Darstellungen zu Kosovo, Afghanistan und Irak eine außerordentliche Fülle von Informationen, die wissenschaftlich korrekt aufgearbeitet wurde. Obgleich sich der Bezug zum Thema nicht immer erschließt, so sind die Kapitel unbedingt lesenswert und weichen von den vielfach anzutreffenden, eher vordergründigen Darstellungen in lobenswerter Weise ab. Um so bedauerlicher ist daher, dass der Rezensent dem Fazit des Autors, wonach hinsichtlich des »Menschenrechtsschutzes (...) das Prinzip der staatlichen Souveränität (...) überholt« (S. 371) sei, in dieser Absolutheit nicht folgen kann. Letztlich ist eine solche Entwicklung eventuell bezüglich schwerster Menschlichkeitsverbrechen erkennbar. Die Staatenpraxis zeigt aber, dass dieser Prozess widersprüchlich und schwerfällig ist, so dass der im Buch durchscheinende Optimismus Grubes nicht durchgängig geteilt werden kann.

Chronik der Reform der Vereinten Nationen fortgesetzt

Silke Weinlich



Joachim Müller (Ed.)

Reforming the United Nations: The Challenge of Working Together

Leiden, Boston:
Martinus Nijhoff
Publishers 2010
xviii+386 S.,
129,00 Euro

Es ist eine Binsenweisheit, wenn man sagt, die Reform der Vereinten Nationen sei so alt wie die Organisation selbst. Der Direktor für Ressourcenmanagement bei der Weltorganisation für Meteorologie und UN-Kenner **Joachim Müller** hat sich als langjähriger und sorgfältiger Chronist eben dieser Reform verdient gemacht. Er hat jene Prozesse untersucht, die darauf abzielen, die institutionelle Struktur, die Arbeitsmethoden, Personalpolitik, Finanzierung und, weniger häufig, die Ziele der UN anzupassen und zu reformieren. ›Reforming the United Nations: The Challenge of Working Together‹ ist der sechste Band einer Reihe, die es sich zum Ziel gesetzt hat, die Reformen der Weltorganisation zu untersuchen. Die Reihe erscheint seit Mitte der neunziger Jahre; eine Übersicht findet sich auf der Internetseite des Autors <http://www.un-reform.net>. Der im Jahr 2010 erschienene Band schreibt die Analyse bis ins Jahr 2009 fort und zeigt, dass die Reform der Weltorganisation eine langwierige Angelegenheit, wenn nicht gar ein Dauerzustand, ist.

Der rund 400 Seiten starke Band ist in drei Teile untergliedert. Der erste Teil hält auf 95 Seiten einen meist chronologischen Überblick zu einzelnen, thematisch gruppierten Reforminitiativen bereit. Er beginnt mit einer kurzen Einführung und einem knappen Überblick über Reformbemühungen von 1950 bis 2006. Das Hauptaugenmerk liegt dabei auf dem Zeitraum 2006 bis 2009. Müller stellt kurz die Reformen vor, die von UN-Generalsekretär Ban Ki-moon angestoßen wurden, und bringt die Leserin/den Leser auf den neuesten Stand, was bereits länger andauernde Reformprozesse angeht. Dies beinhaltet zum einen die seit Jahrzehnten geführte Diskussion um eine Reform des Sicherheitsrats, zum anderen aber auch Reformen, die ihren Anfang auf dem Weltgipfel 2005 nahmen. Dabei wird der Zusammenarbeit und Koordination innerhalb des UN-Systems in den Bereichen Umwelt und Entwicklung besondere Aufmerksamkeit geschenkt. Normalerweise ist das allgemeine Interesse an diesen komplexen, eher technisch anmutenden Prozessen gering. Es darf jedoch nicht vergessen werden, dass die Vereinten Nationen ein etablierter und mit einzigartigen Qualitäten ausgestatteter Akteur in der Entwicklungszusammenarbeit sind. Ihr Anteil an der von der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) erfassten öffentlichen Entwicklungshilfe für das Jahr 2009 betrug immerhin 18 Prozent (21,9 Milliarden von 123 Milliarden US-Dollar).

Allerdings stehen die UN gegenwärtig unter erhöhtem Druck, die Effektivität und Effizienz ihrer entwicklungspolitischen, umweltpolitischen und humanitären Aktivitäten unter Beweis zu stellen und insbesondere zu zeigen, dass das UN-System mehr sein kann als die Summe seiner rund 35 im Feld tätigen Organisationen.

Der zweite Teil des Bandes stellt nützliche Hintergrundinformationen über die Schwierigkeiten der Koordinierung im UN-System bereit. Er gibt einen Überblick über die einzelnen Organisationseinheiten des Systems und die Art ihrer Beteiligung an den unterschiedlichen Koordinierungsmechanismen. Noch interessanter ist allerdings, dass der Autor Informationen über die Entstehung der organisationsübergreifenden Koordinierungsmechanismen und ihre Arbeit sowohl für den Entwicklungs- als auch für den Umweltbereich zusammengetragen hat, die sonst für Außenseiter nur schwer zugänglich sind.

Im dritten und umfangreichsten Teil des Bandes sind sieben einschlägige UN-Dokumente abgedruckt. Fünf davon beschäftigen sich mit der Frage der systemweiten Kohärenz, eines mit der Reform des Sicherheitsrats und ein weiteres mit der Reform der Personalpolitik.

Wie bereits die vorherigen Bände ist auch dieser Band eine äußerst nützliche Informationsquelle und Arbeitshilfe für Wissenschaftler und Praktiker, die sich eingehender mit den Reformprozessen in den Vereinten Nationen beschäftigen wollen. Dies rührt nicht so sehr daher, dass er leichten Zugang zu wichtigen Primärquellen bietet – diese sind auch im Internet zu finden. Es ist vielmehr die Kombination aus offiziellen Dokumenten, der hilfreichen Zusammenstellung von Informationen über das UN-System und der kenntnisreichen Analyse, die das Buch so wertvoll macht. So wird der Leserin/dem Leser nicht nur ermöglicht, angesichts der notorisch langwierigen Reformprozesse, die sich oft von einer Sitzungsperiode der Generalversammlung zur nächsten ziehen, die Übersicht zu behalten. Der Band gewährt auch interessante Einblicke in die Dynamiken und Hindernisse der zwischenstaatlichen Konsenssuche und blickt auf aktuelle Reformvorstöße, wie etwa zur Stärkung der systemweiten Kohärenz, in einen historischen Kontext ein. So erinnert uns Müller daran, dass viele Probleme der UN seit langer Zeit bekannt sind, dass es kaum Reformvorschläge gibt, die nicht bereits zu einem früheren Zeitpunkt formuliert worden wären, und dass der heute häufig anachronis-

tisch anmutende Nord-Süd-Konflikt eine lange Vorgeschichte hat und unter anderem auf der Entscheidung der Industriestaaten beruht, die UN in Wirtschaftsfragen zu marginalisieren. Nicht zuletzt zeigt eine solche langfristige Perspektive auch auf, dass es durchaus Bewegung gibt, auch wenn die Umsetzung von Reformbeschlüssen wieder und wieder hinter den erhofften Ergebnissen zurückblieb.

Die aufschlussreichsten Abschnitte des Buches beschäftigen sich mit der Abstimmung zwischen den einzelnen Sonderorganisationen, Fonds und Programmen sowie Sekretariats-einheiten (inter-agency coordination). Während die Positionen der Mitgliedstaaten in den zwischenstaatlichen Verhandlungen heutzutage von nichtstaatlichen Organisationen wie dem ›Center on UN Reform Education‹ oder den Weltföderalisten mit ihrer Internetseite <http://reformtheun.org> öffentlich gemacht werden, bleiben die Arbeits- und Verhandlungsprozesse innerhalb des UN-Systems zumeist im Dunklen. In der Tat ist die Koordinierung von Tätigkeiten in einem komplexen System wie dem der Vereinten Nationen eine Herkulesaufgabe. Doch auch hier sind Verbesserungen zu erkennen. Der Autor beschreibt, wie sich der Koordinierungsrat der Leiter der Organisationen des Systems der Vereinten Nationen (United Nations System Chief Executives Board for Coordination – CEB) in den letzten fünf Jahren zur Stimme der Weltorganisation entwickelt hat. Der CEB konnte sich in der internationalen Diplomatie zu Fragen des Klimawandels, der Nahrungsmittelsicherheit und der globalen Wirtschafts- und Finanzkrise Gehör verschaffen. Müller verschweigt nicht die Schwierigkeiten, die die Entwicklung solch einer gemeinsamen Stimme in einem hochgradig dezentralen System mit sich bringen. Eine davon ist, dass die Abhängigkeit von freiwilligen und in zunehmendem Maße zweckgebundenen Beiträgen starke Anreize für die UN-Organisationen setzt, so sichtbar wie möglich zu sein. Eine weitere Schwierigkeit ist, dass sich die Mitgliedstaaten über die strategische Ausrichtung und Zielsetzung des Systems nicht unbedingt einig sind und zum Teil in den verschiedenen Aufsichtsgremien mit unterschiedlicher Stimme sprechen.

Der Aufstieg des CEB als einflussreichem Akteur geht mit der Reformrunde im Bereich Entwicklungszusammenarbeit einher, die vom Weltgipfel 2005 angestoßen wurde. Im November 2006 folgte dann der Bericht der Hochrangigen Gruppe für Kohärenz des Systems der Vereinten Nationen auf dem Gebiet der Entwicklung, der humanitären Hilfe und der Umwelt. Letztlich konzentrierte sich der Reformprozess vor allem auf die Stärkung der Kohärenz und die Koordinierung der UN-Aktivitäten im Feld. Mehr war nicht möglich gewesen, da sich weder die Entwicklungsländer davon überzeugen ließen, dass ein gestrafftes UN-System mit weniger Organisationen auch in ihrem Interesse wäre, noch die Industrie-

staaten bereit waren, den UN eine Koordinierungsrolle gegenüber der Weltbank, dem Internationalen Währungsfonds oder der Welthandelsorganisation zuzugestehen.

Der im Buch untersuchte Zeitraum endet mit dem Jahr 2009, so dass ein vorläufiger Höhepunkt des Reformprozesses nicht mehr erfasst werden konnte: Im Juli 2010 beschloss die Generalversammlung, vier Organisationen, die sich mit Frauen- und Genderthemen beschäftigten, zu einer einzigen Organisation, ›UN Women‹, zusammenzuführen. Sie verabschiedete zudem kleinere Reformschritte zur Verbesserung der Governance, Finanzierung und Arbeit des UN-Systems auf Landesebene. Allerdings wird ein weiteres Aushängeschild der Reformrunde, die Initiative ›Delivering as One‹ (DaO), sowohl aus einer zwischenstaatlichen Warte als auch aus der Perspektive des UN-Systems beschrieben. Seit dem Jahr 2007 arbeiten die verschiedenen UN-Akteure in acht ›DaO‹-Pilotländern unter einem Programmrahmen, einem Budget und einem Leiter zusammen. Angesichts der Schwierigkeiten, die die Mitgliedstaaten mit Zusammenlegungen von UN-Organisationen haben, bietet ›DaO‹ einen interessanten Weg, Kohärenz von unten nach oben herbeizuführen. Bisherige Auswertungen sind vielversprechend: Das UN-System handelt strategischer und stärkt außerdem die Eigenverantwortung der Partnerländer.

Wie beurteilt Müller die Reformperspektiven? Wenig überraschend kommt er in seiner sachkundigen, plausiblen und ausgewogenen Analyse zu dem Schluss, dass grundlegendere Reformen gegenwärtig nicht sehr wahrscheinlich sind. Im Fall des Sicherheitsrats, bei dem die Staaten nach Jahren informeller Beratungen immerhin in substanzielle Reformverhandlungen eingestiegen sind, hält Müller Zwischenlösungen für wahrscheinlich, dass etwa eine neue Gruppe von nichtständigen Mitgliedern ohne Vetorecht geschaffen würde. Für den Bereich der Entwicklungszusammenarbeit betont Müller, wie wichtig eine grundlegendere Reform wäre, bei der Organisationen zusammengelegt und konsolidiert würden, um jene Ineffizienzen und Doppelarbeit innerhalb des Systems zu überwinden, die nicht durch Koordinierung allein behoben werden können. Allerdings schätzt er die Erfolgsaussichten einer solchen Umstrukturierung als eher gering ein. Stattdessen scheint ein Ansatz, der sich auf ausgewählte Organisationen in engen Aufgabebereichen konzentriert – wie etwa im Fall von ›UN Women‹ – aussichtsreicher zu sein. Alles in allem scheint dies eine realistische Sicht zu sein, auch wenn es nicht gerade optimistisch stimmt. Wenn allerdings die Mitgliedstaaten die Weltorganisation nicht als Kern eines auf Regeln beruhendem globalen Ordnungssystems wiederentdecken und ernsthaft und mit einer gemeinsamen Vision versuchen, die UN für die Herausforderungen dieses Jahrhunderts zu wappnen, mag der Autor wohl Recht behalten.

Dokumente der Vereinten Nationen

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

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

In der folgenden Übersicht sind die Resolutionen der Generalversammlung sowie die Resolutionen und die Erklärungen des Präsidenten des Sicherheitsrats von **April bis Juli 2011** aufgeführt. Die Dokumente sind alphabetisch nach Ländern, Regionen oder Themen sortiert. In der jeweiligen Rubrik erfolgt die Auflistung chronologisch (das älteste Dokument zuerst).

| Generalversammlung | | | | |
|--------------------|--------------------------|-----------|---|---------------------------------------|
| | UN-Dok.-Nr. | Datum | Gegenstand | Abstimmungsergebnis |
| Beobachterstatus | A/RES/65/276 + Anlage | 3.5.2011 | Die Generalversammlung beschließt die in der Anlage zu dieser Resolution festgelegten Modalitäten für die Teilnahme der Vertreter der Europäischen Union, in ihrer Eigenschaft als Beobachter, an den Tagungen und an der Arbeit der Generalversammlung , ihrer Ausschüsse und Arbeitsgruppen, den unter der Schirmherrschaft der Versammlung einberufenen internationalen Treffen und Konferenzen und den Konferenzen der Vereinten Nationen. Vertreter der Europäischen Union dürfen unter anderem in die Rednerliste eingetragen werden, um Stellungnahmen abzugeben, sie werden zur Teilnahme an der Generaldebatte der Generalversammlung eingeladen und dürfen außerdem Vorschläge und Änderungsanträge, auf die sich die EU-Mitgliedstaaten geeinigt haben, mündlich unterbreiten. Sie haben jedoch weder das Stimmrecht noch das Recht, Resolutions- oder Beschlussentwürfe mit einzubringen oder Kandidaten aufzustellen. | +180; -0; =2 (Syrien und Simbabwe) |
| UN-Mitgliedschaft | A/RES/65/308 | 14.7.2011 | Die Generalversammlung beschließt , nach Eingang der Empfehlung des Sicherheitsrats vom 13. Juli 2011 und nach Prüfung des Aufnahmeantrags, die Republik Südsudan als Mitglied in die Vereinten Nationen aufzunehmen . | ohne förmliche Abstimmung angenommen |
| UN-Personal | A/RES/65/282 | 21.6.2011 | Die Generalversammlung, nach Behandlung der in Resolution 1987(2011) des Sicherheitsrats vom 17. Juni 2011 enthaltenen Empfehlung, ernennt Ban Ki-moon für eine am 1. Januar 2012 beginnende und am 31. Dezember 2016 endende zweite Amtszeit zum Generalsekretär der Vereinten Nationen . | ohne förmliche Abstimmung angenommen |
| Sicherheitsrat | | | | |
| | UN-Dok.-Nr. | Datum | Gegenstand | Abstimmungsergebnis |
| Côte d'Ivoire | S/RES/1981(2011) | 13.5.2011 | Der Sicherheitsrat beschließt, das Mandat der Operation der Vereinten Nationen in Côte d'Ivoire (UNOCI) bis zum 31. Juli 2011 zu verlängern . Er beschließt ferner, den Generalsekretär zu ermächtigen, die vorübergehende Verlegung von drei Infanteriekompanien , einer aus zwei militärischen Mehrzweckhubschraubern bestehenden Lufteinheit und drei bewaffneten Hubschraubern samt Besatzung von der Mission der Vereinten Nationen in Liberia (UNMIL) zur UNOCI ebenso bis zum 30. Juni 2011 zu verlängern, und dem Rat bis zum 15. Juni 2011 eine aktualisierte Analyse und Empfehlungen zu den Kooperationsvereinbarungen zwischen den Missionen vorzulegen. | Einstimmige Annahme |
| | S/RES/1992(2011) | 29.6.2011 | Der Sicherheitsrat beschließt, den Generalsekretär zu ermächtigen, die Verlegung der drei bewaffneten Hubschrauber samt Besatzung von der UNMIL zur UNOCI bis zum 30. September 2011 zu verlängern . Der Rat beschließt, die in Resolution 1967(2011) festgelegte Entsendung von weiteren 2000 Soldaten zur UNOCI sowie die mit Resolution 1942(2010) genehmigte vorübergehende Entsendung zusätzlicher Militär- und Polizeikapazitäten bis zum 31. Juli 2011 zu verlängern. | Einstimmige Annahme |

| | UN-Dok.-Nr. | Datum | Gegenstand | Abstimmungs- ergebnis |
|---------------------------------|------------------|-----------|--|--------------------------|
| HIV/Aids | S/RES/1983(2011) | 7.6.2011 | Der Sicherheitsrat unterstreicht, dass nach wie vor dringende und koordinierte internationale Maßnahmen erforderlich sind, um die Auswirkungen der HIV-Epidemie in Konflikt- und Postkonfliktsituationen einzudämmen. Er befürwortet es, Programme zur HIV-Prävention und entsprechenden Behandlung, Betreuung und Unterstützung , einschließlich freiwilliger und vertraulicher Beratungen und Tests, nach Bedarf zu einem Bestandteil der Erfüllung der mandatsmäßigen Aufgaben der Friedenssicherungseinsätze zu machen , darunter die Bereitstellung von Hilfe für nationale Institutionen, die Reform des Sicherheitssektors und die Prozesse der Entwaffnung, Demobilisierung und Wiedereingliederung. Der Rat unterstreicht die Notwendigkeit, die HIV-Präventionsmaßnahmen innerhalb der Missionen der Vereinten Nationen zu verstärken , und ersucht den Generalsekretär, die Durchführung von HIV/Aids-Aufklärungs- und -Präventionsprogrammen für UN-Missionen sicherzustellen . | Einstimmige Annahme |
| Internationale Strafgerichte | S/RES/1993(2011) | 29.6.2011 | Der Sicherheitsrat beschließt, die Amtszeit der in der Resolution genannten ständigen Richter beim Internationalen Strafgerichtshofs für das ehemalige Jugoslawien , die Mitglieder der Strafkammern sind, sowie die genannten <i>Ad-litem</i> -Richter bis zum 31. Dezember 2012 oder bis zum Abschluss der ihnen zugewiesenen Fälle, falls dieser früher erfolgt, zu verlängern. | Einstimmige Annahme |
| | S/RES/1995(2011) | 6.7.2011 | Der Sicherheitsrat beschließt, dass Ad-litem-Richter zum Präsidenten des Internationalen Gerichtshofs für Ruanda gewählt werden und an den Wahlen zu diesem Amt teilnehmen können . Er beschließt in dieser Hinsicht, dass ein zum Präsidenten des Gerichtshofs gewählter <i>Ad-litem</i> -Richter die gleichen Befugnisse wie ein ständiger Richter ausüben darf, was weder seinen Status ändern noch zusätzliche Zulagen oder Leistungen über die bereits bestehenden hinaus begründen wird. | Einstimmige Annahme |
| Irak | S/RES/2001(2011) | 28.7.2011 | Der Sicherheitsrat beschließt, das Mandat der Hilfsmission der Vereinten Nationen für Irak (UNAMI) um zwölf Monate zu verlängern . Er beschließt ferner, dass der Sonderbeauftragte des Generalsekretärs und die UNAMI auf Ersuchen der Regierung und unter Berücksichtigung des Schreibens des Außenministers Iraks an den Generalsekretär (S/2011/464, Anlage) auch weiterhin ihr in Resolution 1936(2010) festgelegtes Mandat wahrnehmen werden. | Einstimmige Annahme |
| Kinder | S/RES/1998(2011) | 12.7.2011 | Der Sicherheitsrat fordert die an einem bewaffneten Konflikt beteiligten Parteien nachdrücklich auf, Handlungen zu unterlassen, die Kinder am Zugang zur Bildung und zu Gesundheitsdiensten hindern . Der Rat fordert die betroffenen Mitgliedstaaten auf, entschiedene Maßnahmen gegen diejenigen zu ergreifen, die anhaltende Rechtsverletzungen und Missbrauchshandlungen an Kindern in Situationen bewaffneter Konflikts begehen und diese Personen unter Zuhilfenahme des innerstaatlichen Justizsystems und gegebenenfalls internationaler Justizmechanismen und gemischter Strafgerichtshöfe vor Gericht zu stellen. Er fordert den Generalsekretär auf, dafür zu sorgen, dass Kinderschutzberater in Übereinstimmung mit den einschlägigen landesspezifischen Resolutionen des Rates und der Handlungsrichtlinie der Hauptabteilung Friedenssicherungseinsätze zur systematischen Berücksichtigung des Schutzes, der Rechte und des Wohlergehens der von einem bewaffneten Konflikt betroffenen Kinder rekrutiert und in Missionen eingesetzt werden. | Einstimmige Annahme |
| Klima | S/PRST/2011/15 | 20.7.2011 | Der Sicherheitsrat bekundet seine Besorgnis darüber, dass mögliche nachteilige Auswirkungen des Klimawandels bestimmte bestehende Bedrohungen des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit langfristig verschärfen können . Er bekundet ferner seine Besorgnis darüber, dass der durch den Anstieg des Meeresspiegels verursachte Landverlust einiger Staaten Folgen für die Sicherheit haben kann, insbesondere in tiefliegenden kleinen Inselstaaten. Der Rat stellt fest, dass bei den von ihm behandelten Fragen der Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit Konfliktanalysen und kontextbezogene Informationen unter anderem über mögliche Folgen des Klimawandels für die Sicherheit wichtig sind, wenn diese Probleme den Konflikt antreiben, die Durchführung der vom Rat erteilten Mandate erschweren oder den Friedenskonsolidierungsprozess gefährden. In dieser Hinsicht ersucht der Rat den Generalsekretär, sicherzustellen, dass seine Berichte an den Rat solche kontextbezogenen Informationen enthalten. | |

| | UN-Dok.-Nr. | Datum | Gegenstand | Abstimmungs- ergebnis |
|--------------------------------------|------------------|-----------|---|--------------------------|
| Massenvernichtungswaffen | S/RES/1977(2011) | 20.4.2011 | Der Sicherheitsrat beschließt, zur Verhütung der Verbreitung nuklearer, chemischer und biologischer Waffen, das Mandat des Ausschusses nach Resolution 1540(2004) für einen Zeitraum von zehn Jahren bis zum 25. April 2021 zu verlängern. Er beschließt ferner, dass der 1540-Ausschuss sowohl nach fünf Jahren als auch vor der Verlängerung seines Mandats eine umfassende Überprüfung des Standes der Durchführung der Resolution vornehmen und bei Bedarf auch Empfehlungen zu Mandatsänderungen abgeben wird. Der Rat beschließt zudem, dass die erste Überprüfung vor Dezember 2016 stattfinden soll. Ferner beschließt der Rat, dass der Ausschuss ihm bis Januar 2012 über die Möglichkeit Bericht erstatten soll, wie die administrative und logistische Unterstützung mit dem Büro für Abrüstungsfragen verstärkt werden kann, so auch durch den Ausbau der regionalen Kapazitäten des Büros für Abrüstungsfragen zur Unterstützung der Durchführung der Resolution auf regionaler, subregionaler und nationaler Ebene. Der Rat fordert die zuständigen internationalen, regionalen und subregionalen Organisationen auf, eine Kontaktstelle oder einen Koordinator zu bestimmen und dem 1540-Ausschuss bis zum 31. August 2011 zu nennen. | Einstimmige Annahme |
| | S/RES/1984(2011) | 9.6.2011 | Der Sicherheitsrat stellt fest, dass die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen und ihrer Trägersysteme nach wie vor eine Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit darstellt. Er beschließt, das in Ziffer 29 der Resolution 1929(2010) festgelegte Mandat der Sachverständigengruppe zur Überwachung der Sanktionen gegen Iran bis zum 9. Juni 2012 zu verlängern. | +14; -0; =1 (Libanon) |
| | S/RES/1985(2011) | 10.6.2011 | Der Sicherheitsrat stellt fest, dass die Verbreitung nuklearer, chemischer und biologischer Waffen sowie ihrer Trägersysteme nach wie vor eine Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit darstellt. Er beschließt, das in Ziffer 26 der Resolution 1874(2009) festgelegte Mandat der Sachverständigengruppe, die beteiligt ist an der Überwachung der Sanktionen gegen die Demokratische Volksrepublik Korea, bis zum 12. Juni 2012 zu verlängern. | Einstimmige Annahme |
| Nahost | S/RES/1994(2011) | 30.6.2011 | Der Sicherheitsrat beschließt, das Mandat der Beobachtertruppe der Vereinten Nationen für die Truppenentflechtung (UNDOF) bis zum 31. Dezember 2011 zu verlängern. | Einstimmige Annahme |
| Ostafrikanisches Zwischen-seengebiet | S/PRST/2011/11 | 18.5.2011 | Der Sicherheitsrat ist der Auffassung, dass sich die Gesamtlage in Bezug auf den Frieden und die Sicherheit in der Demokratischen Republik Kongo in den letzten Jahren verbessert hat, dass aber nach wie vor erhebliche Sicherheitsprobleme bestehen, insbesondere in den Kivus und in der Provinz Orientale. Er bekundet erneut seine tiefe Besorgnis über das anhaltend hohe Ausmaß der Gewalt, insbesondere der sexuellen Gewalt, und der Menschenrechtsverletzungen gegenüber Zivilpersonen. Der Rat betont ferner, dass dringend Fortschritte in Bezug auf Regierungsführung und Institutionenbildung, Justizreform und Unterstützung für innerstaatliche Gerichte erzielt werden müssen, um die Rechtsstaatlichkeit zu gewährleisten und den Kampf gegen die Straflosigkeit zu stärken. | |
| | S/RES/1991(2011) | 28.6.2011 | Der Sicherheitsrat beschließt, das Mandat der MONUSCO bis zum 30. Juni 2012 zu verlängern. Er fordert die kongolesischen Behörden auf, sichere Bedingungen für die Abhaltung der Wahlen und uneingeschränkten Zugang zu den Wahllokalen zu gewährleisten, und fordert alle Parteien auf, die Wahlergebnisse zu achten. Der Rat fordert die Unabhängige Nationale Wahlkommission (CENI), die politischen Parteien und die zuständigen kongolesischen Behörden auf, rasch Verhaltenskodizes zu verabschieden und anzuwenden und für die rasche Akkreditierung nationaler und internationaler Beobachter zu sorgen. Der Rat beschließt ferner, dass die MONUSCO die Organisation und Abhaltung von nationalen, Provinz- und Lokalwahlen unterstützt. | Einstimmige Annahme |
| Somalia | S/PRST/2011/10 | 11.5.2011 | Der Sicherheitsrat fordert alle somalischen Interessenträger auf, an der Abhaltung des Konsultativtreffens in Mogadischu zur Weiterführung der auf dem Konsultativtreffen auf hoher Ebene in Nairobi in Gang gesetzten Debatte teilzunehmen und dazu beizutragen, dass die Regelungen für die Beendigung der Übergangszeit im August 2011 abschließend festgelegt werden kann. Er fordert die Übergangs-Bundesinstitutionen nachdrücklich auf, weitere einseitige Maßnahmen zur einseitigen Verlängerung ihrer Mandate zu unterlassen. Er fordert sie ferner nachdrücklich auf, sich auf die Durchführung von Reformen zu konzentrieren, um ihre Legitimität, Repräsentativität und Glaubwürdigkeit zu stärken, und so bald wie möglich zu einer Einigung über die Abhaltung von Wahlen für das Amt des Präsidenten und das des Parlamentspräsidenten zu gelangen, ohne die es keine Mandatsverlängerung geben kann. | |

| | UN-Dok.-Nr. | Datum | Gegenstand | Abstimmungs- ergebnis |
|-------|------------------|-----------|---|--------------------------|
| | S/PRST/2011/13 | 24.6.2011 | Der Sicherheitsrat begrüßt die Unterzeichnung des Abkommens von Kampala am 9. Juni 2011 und fordert die Unterzeichner auf, ihren Verpflichtungen nachzukommen. Er nimmt Kenntnis von der Ernennung des neuen Ministerpräsidenten der Übergangs-Bundesregierung und sieht der raschen Ernennung eines neuen Kabinetts erwartungsvoll entgegen. Er fordert die Unterzeichner auf , Kohäsion, Einheit und die Ausrichtung auf den Abschluss der in dem Abkommen von Dschibuti und der Übergangs-Nationalcharta vorgesehenen Aufgaben für die Übergangsperiode sicherzustellen sowie im Rahmen eines alle Seiten einschließenden politischen Prozesses und unter Berücksichtigung der Notwendigkeit, die Beteiligung der Frauen am öffentlichen Leben sicherzustellen , auf breiter Grundlage beruhende, repräsentative Institutionen aufzubauen. | |
| Sudan | S/PRST/2011/8 | 21.4.2011 | Der Sicherheitsrat bekundet erneut seine tiefe Besorgnis über die Zunahme der Spannungen, der Gewalt und der Vertreibungen im Abyei-Gebiet . Der Rat fordert beide Parteien auf, die jüngsten Sicherheitsvereinbarungen umzusetzen und einzuhalten, indem sie alle Kräfte außer den nach diesen Vereinbarungen genehmigten gemeinsamen integrierten Einheiten und gemeinsamen integrierten Polizeieinheiten aus dem Abyei-Gebiet abziehen, und umgehend eine Einigung über den Status von Abyei in der Folgezeit des Umfassenden Friedensabkommens zu erzielen. Der Rat ist zudem höchst besorgt über die jüngste Gewalt zwischen der Sudanesischen Volksbefreiungsarmee und örtlichen Milizen, insbesondere in den Bundesstaaten Jonglei, Oberer Nil und Einheit. Er fordert die Führer der Regierung Südsudans und der Südsudanesischen Volksbefreiungsarmee auf, die Gewalt mit friedlichen Mitteln beizulegen, weitere Zusammenstöße zu verhindern und die Ruhe wiederherzustellen. | |
| | S/RES/1978(2011) | 27.4.2011 | Der Sicherheitsrat beschließt, das in Resolution 1590(2005) festgelegte Mandat der Mission der Vereinten Nationen in Sudan (UNMIS) bis zum 9. Juli 2011 zu verlängern . Er gibt seine Absicht bekannt, eine Nachfolgemission für die UNMIS einzurichten, und ermächtigt die UNMIS, ihr Material zu nutzen, um die Einrichtung der genannten Nachfolgemission vorzubereiten. | Einstimmige Annahme |
| | S/RES/1982(2011) | 17.5.2011 | Der Sicherheitsrat beschließt, das Mandat der gemäß Resolution 1591(2005) eingesetzten Sachverständigengruppe zur Überwachung der Sanktionen in Sudan bis zum 19. Februar 2012 zu verlängern . | Einstimmige Annahme |
| | S/PRST/2011/12 | 3.6.2011 | Der Sicherheitsrat verurteilt nachdrücklich, dass die Regierung Sudans das Gebiet Abyei unter seine militärische Kontrolle gebracht hat und weiter unter Kontrolle hält und dass dadurch Zehntausende Einwohner Abyeis vertrieben wurden. Der Rat fordert die sudanesischen Streitkräfte auf, dafür zu sorgen, dass alle Plünderungen, Brandstiftungen und illegalen Neuan-siedlungen sofort eingestellt werden. Der Rat betont, dass alle Verantwortlichen für Verstöße gegen das Völkerrecht , einschließlich des humanitären Völkerrechts und der internationalen Menschenrechtsnormen, sowie diejenigen, die solche Handlungen angeordnet haben, zur Rechenschaft gezogen werden . Er verurteilt die Blockade von zwei der drei Hauptversorgungsrouten vom Norden in den Süden sowie die Zerstörung der Banton-Brücke in Süd-Abyei durch die Sudanesischen Streitkräfte, wodurch der notwendige Handel behindert und die Rückkehr von Zivilpersonen nach Abyei erschwert wird. Der Rat fordert sofortige Maßnahmen zur Wiederherstellung des vollen Zugangs über alle Routen. | |
| | S/RES/1990(2011) | 27.6.2011 | Der Sicherheitsrat beschließt , unter Berücksichtigung des Abkommens zwischen der Regierung Sudans und der Sudanesischen Volksbefreiungsbewegung über vorläufige Regelungen für die Verwaltung und Sicherheit des Gebiets Abyei die Interims-Sicherheitstruppe der Vereinten Nationen für Abyei (UNISFA) für einen Zeitraum von sechs Monaten einzusetzen . Er beschließt ferner, dass die UNISFA höchstens 4200 Soldaten, 50 Polizisten und eine angemessene zivile Unterstützung umfassen wird. Tätig werdend nach Kapitel VII der Charta der Vereinten Nationen ermächtigt der Rat die UNISFA, die erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, um unter anderem das Personal, die Einrichtungen, die Anlagen und die Ausrüstung der UNISFA sowie der UN zu schützen . Er autorisiert die UNISFA ferner, die Sicherheit und Bewegungsfreiheit des UN-Personals, des humanitären Personals und der Mitglieder des Gemeinsamen Militärbeobachterausschusses und der -teams zu gewährleisten. Der Rat ermächtigt die Mission zudem, Zivilpersonen im Gebiet Abyei, die unmittelbar von körperlicher Gewalt bedroht sind, sowie das Gebiet insgesamt vor dem Eindringen nicht autorisierter Elemente zu schützen und die Sicherheit zu gewährleisten. | Einstimmige Annahme |

| | UN-Dok.-Nr. | Datum | Gegenstand | Abstimmungs- ergebnis |
|-------------------|---------------------------------|-----------|--|--|
| | S/RES/1996(2011) | 8.7.2011 | Der Sicherheitsrat beschließt, mit Wirkung vom 9. Juli 2011 die Mission der Vereinten Nationen in der Republik Südsudan (UNMISS) zunächst für einen Zeitraum von einem Jahr einzurichten. Er beschließt ferner, dass die UNMISS aus bis zu 7000 Soldaten, einschließlich Verbindungsoffizieren und Stabsoffizieren, bis zu 900 Zivilpolizisten, gegebenenfalls auch in Form organisierter Polizeieinheiten, und aus einer geeigneten zivilen Komponente besteht, die auch Fachleute für die Untersuchung von Menschenrechtsfragen umfasst. Der Rat beschließt ferner, nach drei beziehungsweise sechs Monaten zu überprüfen, ob die Bedingungen vor Ort eine Reduzierung der Soldaten auf 6000 gestatten könnten. Der Rat beschließt weiterhin, dass das Mandat der UNMISS darin besteht, Frieden und Sicherheit zu festigen und die Voraussetzungen für die Entwicklung in der Republik Südsudan schaffen zu helfen, mit dem Ziel, die Regierung besser dazu zu befähigen, ihre Amtsgeschäfte wirksam und demokratisch wahrzunehmen. | Einstimmige Annahme |
| | S/RES/1997(2011) | 11.7.2011 | Der Sicherheitsrat beschließt, die Mission der Vereinten Nationen in Sudan (UNMIS) mit Wirkung vom 11. Juli 2011 abzuziehen und den Abzug des gesamten uniformierten und zivilen Personals bis zum 31. August 2011 abzuschließen. Der Rat ersucht den Generalsekretär, bedarfsgemäß Personal, Ausrüstung, Versorgungsgüter und sonstiges Material von der UNMIS auf die UNMISS und die UNISFA zusammen mit der geeigneten personellen und logistischen Ausstattung zu übertragen. | Einstimmige Annahme |
| Terrorismus | S/PRST/2011/9 | 2.5.2011 | Der Sicherheitsrat begrüßt die Nachricht vom 1. Mai 2011, dass Osama bin Laden nie wieder in der Lage sein wird, terroristischen Handlungen zu begehen , und bekräftigt, dass der Terrorismus nicht mit einer bestimmten Religion, Nationalität, Zivilisation oder Gruppe in Verbindung gebracht werden kann und sollte. | |
| | S/RES/1988(2011), + Anlage I | 17.6.2011 | Der Sicherheitsrat beschließt, dass diejenigen, die bisher als Taliban bezeichnet wurden , und die anderen mit ihnen verbundenen Personen, Gruppen, Unternehmen und Einrichtungen, deren Namen in Abschnitt A und B der vom Ausschuss des Sicherheitsrats nach Resolution 1267(1999) in der geführten Konsolidierten Liste enthalten sind, künftig nicht mehr in der Konsolidierten Liste geführt werden , sondern in der in Ziffer 1 beschriebenen Liste des in Ziffer 30 eingesetzten neuen Sanktionsausschusses. Der Rat beschließt ferner, dass alle Staaten gegen diese auf der Liste verzeichneten Personen, Gruppen, Unternehmen und Einrichtungen die in Ziffer 1 genannten Maßnahmen ergreifen. Er beschließt zudem , im Einklang mit Regel 28 seiner vorläufigen Geschäftsordnung einen aus allen Ratsmitgliedern bestehenden Ausschuss des Sicherheitsrats einzusetzen, der unter anderem Anträge auf Aufnahme in die und Streichung von der Liste prüfen wird. | einstimmige Annahme |
| | S/RES/1989(2011) | 17.6.2011 | In Anbetracht der im elften Bericht des 1267-Überwachungsteams aufgeführten Empfehlung, dass die Mitgliedstaaten die auf der Liste verzeichneten Taliban und die auf der Liste geführten Personen und Einrichtungen der Al-Qaida und ihrer Unterorganisationen unterschiedlich behandeln, stellt der Sicherheitsrat fest, dass gemäß Resolution 1988(2011) die Taliban und die anderen mit ihnen verbundenen Personen, Gruppen, Unternehmen und Einrichtungen, die bisher in Abschnitt A (»Mit den Taliban verbundene Personen«) und Abschnitt B (»Mit den Taliban verbundene Einrichtungen und andere Gruppen und Unternehmen«) der nach den Resolutionen 1267(1999) und 1333(2000) aufgestellten Konsolidierten Liste aufgeführt waren, nicht unter die Bestimmungen dieser Resolution fallen. Er beschließt, dass die Al-Qaida-Sanktionsliste künftig nur die Namen der mit der Al-Qaida verbundenen Personen, Gruppen, Unternehmen und Einrichtungen umfassen wird. | einstimmige Annahme |
| UN-Mitgliedschaft | S/RES/1999(2011) | 13.7.2011 | Der Sicherheitsrat empfiehlt der Generalversammlung, nach Prüfung des Antrags der Republik Südsudan (S/2011/418), die Republik Südsudan als Mitglied in die Vereinten Nationen aufzunehmen. | ohne förmliche Abstimmung angenommen |
| UN-Personal | S/RES/1987(2011) | 17.6.2011 | Der Sicherheitsrat empfiehlt der Generalversammlung, Ban Ki-moon für eine zweite Amtszeit vom 1. Januar 2012 bis 31. Dezember 2016 zum Generalsekretär der Vereinten Nationen zu ernennen. | ohne förmliche Abstimmung angenommen |
| Westsahara | S/RES/1979(2011) | 27.4.2011 | Der Sicherheitsrat beschließt, das Mandat der Mission der Vereinten Nationen für das Referendum in Westsahara (MINURSO) bis zum 30. April 2012 zu verlängern. | Einstimmige Annahme |
| Zypern | S/RES/1986(2011) | 13.6.2011 | Der Sicherheitsrat beschließt, das Mandat der Friedenstruppe der Vereinten Nationen in Zypern (UNFICYP) bis zum 15. Dezember 2011 zu verlängern. | Einstimmige Annahme |

GERMAN REVIEW ON THE UNITED NATIONS | Abstracts

VOLUME 59 | 2011 | No. 4

Peter Wittig

pp. 147–150

Peacebuilding—Future Challenge for the United Nations. An Inventory of the German Chairmanship of the Peacebuilding Commission in 2010

The development of self-supporting structures in post-conflict countries is probably the most complex and difficult task for the international community. How can it be assured that post-conflict states remain stable and do not fall back into old conflicts? In 2005, the so-called Peacebuilding Commission (PBC) was set up in order to address the structural gap between peacekeeping and development co-operation. The aim was clear: to improve the coordination of international engagement in post-conflict countries. With the PBC, a new and unique forum has been created to bring together all the key players engaged in post-conflict activities in certain countries. In January 2010, Germany took over the chairmanship of the Peacebuilding Commission for one year and was tasked with organizing its first official review process. The peacebuilding architecture of the United Nations, however, can only be a partial answer to the challenges of the future. The UN system—and indeed the entire donor community—needs to face these challenges. The UN system, especially the Security Council, should allocate more attention to peacebuilding tasks and regard their successful implementation as an investment in the future of the countries concerned.

Muriel Asseburg

p. 151

Comment: Germany Should Recognize the Palestinian State

Against the background of the halting peace process, Palestinian officials are exploring their legal options to not only achieve recognition of an independent Palestinian state but also full membership within the United Nations. Germany should support the Palestinian endeavor in order to recommence well-balanced peace negotiations and hence avoid violence in the long run. Granting the right of self-determination as well as clearly setting out the four peace parameters already mentioned in February 2011, is the only viable approach to a two state solution.

Hans-Joachim Heintze

Comment: The Declaration of a Palestinian State Does Not Solve Any Problems

p. 152

In September 2011, Palestinian officials will apply for membership of a Palestinian State within the United Nations. Such a unilateral declaration of statehood does not contribute to the solution of the Middle East conflict, but will only serve to increase tensions in the region. Although Palestine has the un-

disputable legal right to declare its own state, as long as there are questions remaining—especially concerning the territorial extension which is one of the decisive criteria of statehood—, the Security Council is obliged to reject such a unilateral act in order to protect the lives of the people involved.

Michael Lysander Fremuth

pp. 153–158

Human Rights and United Nations Peacekeeping Why the Security Council Is Urged to Act

UN peacekeeping should be praised for providing an important contribution not only to maintaining international peace and security but also to fostering and protecting human rights. The Security Council, which authorizes the peacekeeping missions, and the missions' personnel are bound by human rights norms. A failure of the United Nations, be it through insufficient protection of civilians, such as in Srebrenica and Rwanda, or be it through misconduct of the peacekeepers themselves, undermines the legitimacy of both the peacekeeping missions and the UN. The Security Council is asked to solve these crucial problems arising when it comes to the binding force and the enforcement of human rights as part of peacekeeping missions. It should therefore adopt a resolution of principles addressing the relationship between peacekeeping and human rights in both abstract and general terms. That resolution should then become the benchmark for all peacekeeping missions and a template for status of forces agreements (SOFAs) and for rules of engagement (RoE) for troop contributing states.

Manuel Fröhlich · Christian Langehenke

pp. 159–165

Abstinence Through Abstention The German Voting Record in the UN Security Council

German abstention in the vote on Security Council Resolution 1973 which dealt with the situation in Libya caused considerable controversy. Apart from the arguments presented in favor or against the substance of that resolution, the political debate and media echo revealed a number of irritations on the question as to how to assess such a vote. The article presents a short overview on Germany's voting record during its five periods as a non-permanent member of the Security Council and details the cases in which Germany abstained. These cases are very rare and the arguments put forward by the government to justify its vote usually fall in line with longer-term objectives of German foreign policy, concur with the position of other members of the Western Europe and Others Group or originate in the wish to create room for diplomatic manoeuvres. In all of these aspects, the special case of Libya shows deviations to the established pattern.

IMPRESSUM

VEREINTE NATIONEN

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

Herausgeber:

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

Chefredakteurin: Anja Papenfuß

Redaktionsassistent/DTP: Monique Lehmann

Redaktionsanschrift:

VEREINTE NATIONEN

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

Druck und Verlag:

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

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

Bezugspreise des BWV:

Jahresabonnement Printausgabe 63,- Euro*
Jahresabonnement Onlineausgabe 63,- Euro
Jahresabonnement Print- und Onlineausgabe 79,- Euro*
Einzelheft 13,- Euro*

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

Bestellungen nehmen entgegen:

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

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

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

Anzeigenverwaltung und Anzeigenannahme:

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

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

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

DEUTSCHE GESELLSCHAFT FÜR DIE VEREINTEN NATIONEN

Vorstand

Prof. Dr. Thomas Bruha (Vorsitzender)
Detlef Dzembitzki
(Stellvertretender Vorsitzender)
Dr. Ekkehard Griep
(Stellvertretender Vorsitzender)
Ana Dujic (Schatzmeisterin)
Prof. Dr. Manuel Fröhlich
Astrid van der Merwe
Dr. Wolfgang Münch
Winfried Nachtwei
Sibylle Pfeiffer, MdB
Marina Schuster, MdB

Präsidium

Dr. Hans Arnold
Gerhart R. Baum
Dr. Hans Otto Bräutigam
Dr. Eberhard Brecht
Dr. Fredo Dannenbring
Prof. Dr. Klaus Dicke
Bärbel Dieckmann
Manfred Eisele
Prof. Dr. Tono Eitel
Prälat Dr. Bernhard Felmburg
Joschka Fischer
Hans-Dietrich Genscher
Dr. Wilhelm Höynck
Prof. Dr. Klaus Hüfner
Prälat Dr. Karl Jüsten
Dr. Dieter Kastrup
Dr. Hans-Peter Kaul
Dr. Inge Kaul
Dr. Klaus Kinkel
Matthias Kleinert
Dr. Manfred Kulesa
Armin Laschet
Dr. Hans Werner Lautenschlager
Prof. Dr. Klaus Leisinger
Walter Lewalter
Prof. Dr. Jens Naumann
Karl Theodor Paschke
Dr. Gunter Pleuger
Detlev Graf zu Rantzau
Prof. Dr. Volker Rittberger
Prof. Wolfgang Schomburg
Prof. Dr. Dr. Sabine von Schorlemer
Dr. Irmgard Schwaetzer
Prof. Dr. Bruno Simma
Dr. Frank-Walter Steinmeier
Prof. Dr. Rita Süßmuth
Dr. Helga Timm
Prof. Dr. Klaus Töpfer
Prof. Dr. Christian Tomuschat
Dr. Günther Unser
Prof. Dr. Hans-Joachim Vergau

Prof. Dr. Ernst Ulrich von Weizsäcker
Dr. Richard von Weizsäcker
Dr. Guido Westerwelle
Heidemarie Wieczorek-Zeul
Prof. Dr. Rüdiger Wolfrum
Alexander Graf York von Wartenburg

Redaktionsbeirat

Friederike Bauer

Prof. Dr. Thomas Bruha
Dr. Michael Lysander Fremuth
Prof. Dr. Manuel Fröhlich
Prof. Dr. Klaus Hüfner
Matthias Naß
Thomas Nehls
Dr. Martin Pabst

Landesverbände

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

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

Landesverband Berlin-Brandenburg
Vorsitzende: Dr. Christine Kalb
E-Mail: info@dgvn-berlin.de

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

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

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

Generalsekretariat

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