

VEREINTE NATIONEN

Zeitschrift für die Vereinten Nationen und ihre Sonderorganisationen

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



AUS DEM INHALT

Haitis historische Chance.

Warum die internationale Gemeinschaft helfen muss

Wolfgang Weisbrod-Weber

Massenvernichtungswaffen kontrollieren.

Bilanz nach zwei Jahren UN-Sicherheitsratsresolution 1540

Lars Olberg

Durch Bildung zum idealen Menschen.

Was die UNESCO in 60 Jahren erreicht hat

Klaus Hüfner

Aus dem Bereich der Vereinten Nationen

Generalsekretär

Bericht für die 61. Generalversammlung

Friederike Bauer

Abrüstungskonferenz

Tagungen 2005 und 2006

Hans Günter Brauch

Menschenrechtskommission

62. Tagung 2006

Silvi Sterr



Nomos

5 06

54. Jahrgang | Seite 181–224
ISSN 0042–384X | M 1308 F

Inhalt

Anja Papenfuß	
Editorial: Hoffnung und Enttäuschung liegen dicht beieinander	181
Wolfgang Weisbrod-Weber	
Haitis historische Chance.	
Warum die internationale Gemeinschaft helfen muss	182
Lars Olberg	
Massenvernichtungswaffen kontrollieren.	
Bilanz nach zwei Jahren UN-Sicherheitsratsresolution 1540	189
Klaus Hüfner	
Durch Bildung zum idealen Menschen.	
Was die UNESCO in 60 Jahren erreicht hat	194
AUS DEM BEREICH DER VEREINTEN NATIONEN	
Allgemeines	
Friederike Bauer	
Generalsekretär Bericht für die 61. Generalversammlung	201
Politik und Sicherheit	
Hans Günter Brauch	
Abrüstungskonferenz Tagungen 2005 und 2006	202
Sozialfragen und Menschenrechte	
Silvi Sterr	
Menschenrechtskommission 62. Tagung 2006	204
Birgit Schlütter	
Menschenrechtsausschuss 83. bis 85. Tagung 2005	205
Stefanie Lux	
Frauenrechtsausschuss 32. und 33. Tagung 2005	207
Rechtsfragen	
Karin Oellers-Frahm	
IGH Benin/Niger	210
Karin Oellers-Frahm	
IGH Liechtenstein vs. Deutschland	212
PERSONALIEN	
<hr/>	
BUCHBESPRECHUNGEN	
<hr/>	
DOKUMENTE DER VEREINTEN NATIONEN	
<hr/>	
Abstracts Impressum	
<hr/>	

Hoffnung und Enttäuschung liegen dicht beieinander

Wenn es um die Organisation der Vereinten Nationen geht, ist die Hoffnung immer groß, dass sie die ihr anvertrauten Aufgaben lösen kann. Da es sich dabei durchweg um schwierige Aufgaben handelt, die vielleicht gar nicht zu lösen sind, schlägt die anfängliche Hoffnung oft in Enttäuschung um.

So war mit den UN-Friedenseinsätzen in Haiti in den neunziger Jahren die Hoffnung verbunden, die Lage auf der von Unruhen und Chaos gezeichneten Karibikinsel zu stabilisieren. Trotz des Einsatzes vierer verschiedener Missionen in sieben Jahren war es nicht gelungen, dieses Ziel zu erreichen. Erst seit Anfang dieses Jahres besteht wieder Hoffnung auf eine nachhaltig positive Entwicklung. Wolfgang Weisbrod-Weber begründet dies damit, dass die UN bei der Mandatierung der bestehenden Friedensmission aus Fehlern der Vergangenheit gelernt hat. MINUSTAH verfolgt nun einen umfassenderen Ansatz, zielt auf breite Unterstützung durch die lokalen Politiker ab und hat eine langfristige Perspektive. Wenn die Hoffnung, die in diesem Neuanfang liegt, nicht wieder in Enttäuschung umschlagen soll, darf jedoch die Unterstützung der UN-Mitgliedstaaten nicht nachlassen.

Im Bereich Abrüstung überwiegt seit einigen Jahren die Enttäuschung. In der Abrüstungskonferenz, dem primären multilateralen Abrüstungsforum der internationalen Gemeinschaft, herrscht seit nunmehr einem Jahrzehnt Stillstand, wie Hans Günter Brauch konstatiert. Kein neues Abkommen wurde auf den Weg gebracht, nicht einmal auf ein Arbeitsprogramm konnten sich die Mitgliedstaaten in diesen zehn Jahren einigen. Dieser Enttäuschung steht allerdings die Hoffnung gegenüber, dass mit der Verabschiedung von Resolution 1540 im Jahr 2004 im UN-Sicherheitsrat das bestehende Nichtverbreitungsregime auf sinnvolle Weise ergänzt wurde. Lars Olbergs Bilanz nach zwei Jahren, in denen die Mitgliedstaaten Berichte über ihre Maßnahmen zur Verhinderung der Weitergabe von Massenvernichtungswaffen an nichtstaatliche Akteure vorlegen mussten, ist positiv.

Im Menschenrechtsbereich war die 62. und letzte Tagung der Menschenrechtskommission laut Silvi Sterr eine große Enttäuschung. In dem Staatenvertretergremium wurden nur die bekannten Positionen ausgetauscht und keine inhaltliche Arbeit mehr geleistet. Doch steht auch dieser Enttäuschung die Hoffnung gegenüber, dass durch die kontinuierliche Arbeit der mit Experten besetzten Menschenrechtsausschüsse der hohe Standard beim Menschenrechtsschutz aufrechterhalten und ausgeweitet werden kann. Stefanie Lux und Birgit Schlütter berichten darüber.

Hoffnung und Enttäuschung liegen dicht beieinander. Eine objektive Analyse der Bedingungen, unter denen die Organisation ihre Arbeit leisten muss und welche Rolle dabei die UN-Mitgliedstaaten spielen, kann jedoch dazu beitragen, die Erwartungen an die Vereinten Nationen in einem realistischen Rahmen zu erhalten.

Ich wünsche eine anregende Lektüre.



Anja Papenfuß, Chefredakteurin
papenfuss@dgvn.de



Haitis historische Chance

Warum die internationale Gemeinschaft helfen muss

Wolfgang Weisbrod-Weber



Dr. Wolfgang Weisbrod-Weber, geb. 1955, ist Direktor der Abteilung Europa und Lateinamerika in der Hauptabteilung Friedenssicherungseinsätze der Vereinten Nationen (DPKO) in New York.

Der vorliegende Beitrag gibt die persönliche Meinung des Autors wieder.

Die Wahlen und die Bildung einer Mehrparteienregierung haben in Haiti den Weg für dringend benötigte Reformen in Staat und Wirtschaft eröffnet. Doch die prekäre Sicherheitslage wird eine große Herausforderung für die UN-Truppe vor Ort bleiben. Die Vereinten Nationen haben aus den Rückschlägen der UN-Einsätze in den neunziger Jahren gelernt und verfolgen dieses Mal einen umfassenderen Ansatz, mit größerer lokaler Beteiligung und einer längerfristigen Planung. Vieles wird von der Bereitschaft der UN-Mitgliedstaaten abhängen, die Mission weiterhin personell, politisch und finanziell zu unterstützen.

Das haitianische Volk hat in seiner Geschichte Außerordentliches geleistet. Trotzdem war es viele Jahre dazu verurteilt, unter Bedingungen zu leben, die man sicherlich zu den schlechtesten der Welt zählen kann. Armut und ausbleibende soziale und wirtschaftliche Entwicklung, zusammen mit politischer Polarisierung, führten zu anhaltender Instabilität, welche ihrerseits Unterentwicklung und politische Polarisierung verstärkte – ein Teufelskreis, der Haiti zum Sinnbild für ›menschliches Leiden‹ werden ließ.¹

Vielleicht zum ersten Mal seit langer Zeit haben die rund 8,3 Millionen Haitianer nun jedoch eine echte Chance, aus diesem Kreislauf von Gewalt und Not auszubrechen. Die im Februar und April 2006 abgehaltenen Wahlen könnten den Grundstein für einen politischen und sozialen Wandel legen. Gleichwohl kann das Versprechen des Wandels nur mittels dauerhafter, nachhaltiger Hilfe von außen, einschließlich der Vereinten Nationen, eingelöst werden.

Die im April 2004 ins Leben gerufene **Stabilisierungsmission der Vereinten Nationen in Haiti (MINUSTAH)** hat bereits ihren Beitrag zu den erfolgreichen Wahlen geleistet und wird auch weiterhin den Weg des haitianischen Volkes begleiten.

Erfolgreiche Wahlen

Der Weg zu den Wahlen war nicht leicht. Etliche finanzielle, organisatorische und politische Hürden, hinter denen sich auch Kräfte in Haiti verbargen, die die Wahlen gar nicht wollten, mussten überwunden werden. Mehrere Male wurde der Wahltermin verschoben. Die Einigkeit der internationalen Gemeinschaft, MINUSTAHs logistische und operative Kapazitäten, der Beitrag der Organisation der Amerikanischen Staaten (OAS) und das politische Geschick des UN-Sonderbeauftragten Juan Gabriel Valdés waren letztlich dafür ausschlaggebend, dass diese Hür-

den überwunden werden konnten. Ein Treffen auf Ministerebene, der so genannten Kerngruppe (core group), die die Haupttruppensteller und Geberländer unter UN-Vorsitz zusammenbringt, war nötig, um die letzten entscheidenden Maßnahmen auf den Weg zu bringen.

Am 7. Februar 2006 suchten etwa zwei Millionen Haitianer unter der sengenden karibischen Sonne die Wahllokale auf, um den nächsten Präsidenten ihres Landes und ein neues Parlament zu wählen. Zwei Monate später, am 21. April, fand der zweite Wahlgang für das Parlament statt. Das Parlament war seit dem Jahr 2003 nicht mehr zusammengetreten und seit Februar 2004 hatte das Land auch keinen gewählten Präsidenten mehr. Wie unter den gegebenen Umständen zu erwarten, wurde der Wahlprozess von logistischen Schwierigkeiten, politischer Rhetorik und Protesten begleitet. Doch diese negativen Begleitumstände sollten nicht den Blick dafür verstellen, was an diesem Vorgang so bemerkenswert war:

1. Die Wahl selbst stellte eine wichtige Erfahrung in der Ausübung des friedlichen, demokratischen Stimmrechts dar, in einem Land, das bei weitem zu wenig Erfahrung darin hat. Bei den Präsidentschaftswahlen war die Wahlbeteiligung vergleichsweise hoch (etwa 62 Prozent). Viele Wähler warteten Stunden, um ihre Stimmzettel abgeben zu können. Gewalttätige Zwischenfälle blieben weitgehend aus. Sogar während der zweiten Runde, bei der die Wahlbeteiligung traditionell geringer ausfällt, gingen über eine Million Haitianer wählen.

2. Diese vergleichsweise hohe Wahlbeteiligung zeigt, dass die Wähler sich von der Auswahl der Kandidaten angesprochen und vertreten fühlten. Die Kandidatenliste umfasste das gesamte politische Spektrum Haitis² – ein Umstand, der noch wenige Monate zuvor kaum denkbar war. Die politische Landschaft Haitis ist traditionell von einer tiefen Spaltung und vom Prinzip ›The winner takes it all‹ gekennzeichnet: Wer auch immer eine Wahl gewonnen hatte, schloss die Verlierer vom weiteren politischen Prozess aus, was die Verlierer damit beantworteten, dass sie die Gewinner boykottierten. Die Gefahr von Spaltung und Boykott war auch bei dieser Wahl groß. Knapp zwei Jahre zuvor, im Februar 2004, musste der damalige Präsident Jean-Bertrand Aristide als Folge eines lang schwelenden Machtkampfs zwischen seinen Unterstützern und der Opposition, in dem beide Seiten zur Gewalt bereit waren, das Land verlassen. Die Kluft zwischen seiner Lavalas-Bewegung und der Opposition schien unüberbrückbar.

3. Schließlich gibt auch das Wahlergebnis Anlass zur Hoffnung. Mit René Préval wurde ein Präsident gewählt, der das Potenzial hat, sein Land in eine bessere Zukunft zu führen. Er profitiert nicht nur von seinen Erfahrungen als ehemaliger Präsident (1996 bis 2001), sondern auch von einer parteiübergreifenden Unterstützung aus dem Volk und von einem – ungeachtet der technischen Komplexität der Stimmauszählung³ – unangefochtenen Mandat. Préval vereinigte mehr als vier Mal so viele Stimmen auf sich wie der zweitplatzierte ehemalige Ministerpräsident Leslie François Manigat mit etwa zwölf Prozent. In den Wochen nach seiner Wahl traf sich Préval dann auch mit Vertretern aller Parteien, um sich mit ihnen über die Zukunft Haitis auszutauschen.

Bei den Parlamentswahlen erreichte Préval mit seiner Lespwa-Bewegung die meisten Stimmen⁴ von den 45 Parteien, die zur Wahl antraten. Er blieb aber unter der absoluten Mehrheit, so dass die Regierung auf eine Koalition im Parlament angewiesen ist. Ein Ergebnis, dass – soll eine Blockade vermieden werden – eine Regierung des Kompromisses und der Mäßigung erfordert.

Die Wahlen sind natürlich nur der erste Teil des demokratischen Prozesses – und die lokalen und kommunalen Wahlen stehen auch noch aus.⁵ Die Bildung einer Mehrparteienregierung unter Ministerpräsident Jacques-Edouard Alexis, der nahezu einstimmig in sein Amt gewählt wurde, war ein weiterer wichtiger Schritt. Auch wenn die Haitis Problemen zugrunde liegenden Faktoren – Armut, schwache Institutionen und Unsicherheit – weiterhin bestehen und das Regieren auch in Zukunft schwierig bleiben wird, scheint die gegenwärtige Dynamik vielversprechend. Man sollte zudem nicht aus dem Blick verlieren, dass diese Wahl auf zwei Kernbestandteile eines funktionierenden demokratischen Prozesses verweist: zum einen auf eine Wählerschaft, die ihren Glauben an die Demokratie nicht verloren hat, und zum anderen auf eine politische Klasse, die grundsätzlich bereit ist, sich einem demokratischen Wettbewerb zu stellen.

Internationale Unterstützung

Diese positiven Entwicklungen hätten allerdings nicht ohne die umfassende Unterstützung der internationalen Gemeinschaft erreicht werden können. MINUSTAH kam dabei eine Schlüsselrolle zu, vor allem, indem sie für die organisatorischen und politischen Voraussetzungen zur Abhaltung rechtmäßiger Wahlen gesorgt hat. Dem MINUSTAH-Leiter und Sonderbeauftragten des UN-Generalsekretärs für Haiti, Juan Gabriel Valdés, gelang es mit außergewöhnlichem politischen Geschick, das gesplittete Staatswesen Haitis zu einen sowie die Wiederbeteiligung der Lavalas-Bewegung im politischen Prozess zu fördern, was nach dem Sturz Aristides als äußerst unwahrscheinlich angesehen worden war. Einer Wahl ohne Lava-

las aber hätte ein, vielleicht entscheidendes, Ausmaß an Legitimität gefehlt. Zudem mahnte MINUSTAH die Kandidaten zu Zurückhaltung und gegenseitigem Respekt während des Wahlkampfes und schärfte das Bewusstsein für die Notwendigkeit, nach der Wahl mit den politischen Gegnern zu kooperieren. Durch den Einsatz von MINUSTAHs Soldaten und Polizisten konnten ausreichend Sicherheit und Vertrauen geschaffen werden, um einen aktiven politischen Wahlkampf und eine hohe Wahlbeteiligung zu ermöglichen. Nicht weniger gefragt waren ihre Fähigkeiten und die ihrer zivilen Kollegen, um die logistischen Herausforderungen des Wahlprozesses zu bewältigen.

Zur Hilfe von außen gehörten auch bilaterale Beiträge vor und während der Wahlen. Die OAS übernahm die Wählerregistrierung, bei der die Haitianer auch ihre ersten Personalausweise erhielten. Der beachtliche Haushalt für die Wahlen von etwa 60 Millionen Dollar wurde zum größten Teil aus freiwilligen Beiträgen der internationalen Gemeinschaft, vor allem der Europäischen Union, der USA und Kanadas, bestritten. Ebenso waren Spenden unverzichtbar, um die grundlegende Funktionsfähigkeit des Landes vor und nach den Wahlen dauerhaft sicherstellen zu können. Dies soll die Errungenschaften des haitianischen Volkes in diesem Prozess keinesfalls schmälern, doch das Ausmaß der bis heute erbrachten internationalen Leistungen, finanzieller, organisatorischer und politischer Art, vermittelt einen Eindruck über den Umfang an Hilfe, der auch zukünftig notwendig sein wird.

1 Haiti lag im Jahr 2005 auf Platz 153 des Index für menschliche Entwicklung, der jährlich vom Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP) ermittelt wird. Die Lebenserwartung lag bei etwas über 50 Jahren; kaum mehr als die Hälfte der Erwachsenen können schreiben und lesen; das jährliche Brutto Sozialprodukt pro Kopf lag bei 1742 US-Dollar.

2 45 politische Parteien und 33 Präsidentschaftskandidaten traten gegeneinander an, von Jean-Bertrand Aristides linkspopulistischer Lavalas-Partei, über die traditionellen konservativen und sozialdemokratischen Parteien der Mitte bis hin zu Vertretern der rechtspopulistischen bewaffneten Opposition, die ausschlaggebend dafür war, dass Präsident Aristide im Februar 2004 das Land verließ.

3 Die Hauptstreitfrage war, ob leere Wahlzettel mitgezählt werden sollten, und wenn ja, ob diese den einzelnen Kandidaten zu gleichen Teilen (*pro rata*) zugerechnet oder zur Gesamtsumme addiert werden sollten; die Entscheidung des Vorläufigen Wahlrats (CEP) führte dazu, dass Préval die notwendigen 50 Prozent der Stimmen bereits in der ersten Runde erhielt. Das Verfahren wurde zwar vom zweitplatzierten Leslie François Manigat öffentlich kritisiert, jedoch nicht juristisch angefochten.

4 Lespwa – kreolisch für Hoffnung – gewann mehr als ein Drittel der Sitze im Senat und mehr als ein Fünftel der Sitze in der Deputiertenkammer (Chamber of Deputies). Die Bedeutung dieses Ergebnisses erschließt sich, wenn man sich vergegenwärtigt, dass die Sitze im Parlament unter 18 Parteien aufgeteilt werden mussten.

5 Die Wahlen sollen voraussichtlich vor Jahresende 2006 stattfinden.

Durch den Einsatz von MINUSTAH konnte ausreichend Sicherheit geschaffen werden, um einen aktiven politischen Wahlkampf und eine hohe Wahlbeteiligung zu ermöglichen.



Bewohner von Cité Soleil nehmen an der Parlamentswahl teil.

UN-Foto 117039

Frühere Friedenssicherungsmissionen: ein unerfülltes Erbe

Selbst die Erfolge, die mit der Polizeireform erreicht wurden, waren im Frühjahr 2004 so vollständig in ihr Gegenteil verkehrt worden, dass MINUSTAH im Wesentlichen von vorn beginnen musste.

MINUSTAH ist nicht die erste UN-Friedenstruppe auf Haiti. In den neunziger Jahren wurden vier miteinander verknüpfte Operationen eingerichtet, um das Land bei der Errichtung demokratischer Strukturen zu unterstützen. Dies waren:

- die Mission der Vereinten Nationen in Haiti (UNMIH, September 1993 bis Juni 1996);
- die Unterstützungsmission der Vereinten Nationen in Haiti (UNSMIH, Juli 1996 bis Juli 1997);
- die Übergangsmmission der Vereinten Nationen in Haiti (UNTMIH, September 1997 bis November 1997) und
- die Zivilpolizeimission der Vereinten Nationen in Haiti (MIPONUH, Dezember 1997 bis März 2000).⁶

MIPONUH wurde danach von einem politischen Büro, der Internationalen Zivilen Unterstützungsmission in Haiti (MICAH) abgelöst. MICAH sollte die Arbeit der früheren Operationen konsolidieren sowie die Arbeit der von den UN und der OAS gemeinsam geführten Internationalen Zivilmission in Haiti (MICIVIH) übernehmen. MICAH kam jedoch, wegen fehlender Gelder, nie wirklich zum Einsatz und wurde im Februar 2001, zu Beginn der zweiten Amtszeit von Präsident Aristide, schließlich formell aufgelöst.

Statistisch gesehen gehört die Stationierung der Friedensmissionen in Haiti mit ihren sieben Jahren zu den längerfristigen operativen UN-Bemühungen bei innerstaatlichen Konflikten. Als das Mandat der MIPONUH im Jahr 2000 endete, schien es, als habe sich diese Investition gelohnt, insbesondere durch die Einrichtung einer funktionierenden Polizei. Der UN-Sicherheitsrat bezeichnete dann auch diese Bemühungen als einen »Erfolg«.⁷

Wie jedoch an der fortdauernden Schwäche des Staatsapparats, der politischen Blockade zwischen Exekutive und Parlament und schließlich den Unruhen vom Frühjahr 2004 deutlich wird, blieb das Land auch nach diesen sieben Jahren engagierter Bemühungen politisch wie institutionell fragil. Selbst die Erfolge, die mit der Polizeireform erreicht wurden, waren zu dieser Zeit so vollständig in ihr Gegenteil verkehrt worden, dass die gegenwärtige – im Jahr 2004 eingesetzte – UN-Operation im Wesentlichen von vorn beginnen musste.

Die nahe liegenden Fragen, die sich die Vereinten Nationen in dieser Situation stellen mussten, waren: Was ging schief? Wie konnte so viel so schnell wieder verloren gehen? Wie konnten all die Energie, die aufgebracht und all die Opfer, die erbracht worden waren, so wenig Bleibendes hinterlassen haben? Und, am wichtigsten, wie kann man verhindern, dass sich Derartiges künftig wiederholt?

Lessons Learned

Drei weitreichende Lehren konnten aus den Untersuchungen, die vor dem MINUSTAH-Einsatz durchgeführt wurden, gezogen werden. Sie sind zur Leitlinie für die gegenwärtige Operation geworden:

1. **Umfassender Ansatz;**
2. **Breite lokale politische Unterstützung; und**
3. **Langfristige Perspektive.**

1. Umfassender Ansatz

Indem sie ihre Bemühungen auf die Polizeireform konzentrierten, zielten die UN-Operationen in den neunziger Jahren auf ein zentrales – aber nicht auf das einzig entscheidende – Instrument der Staatspolitik ab. Man glaubte, dass mit einem reformierten Polizeiapparat die öffentliche Ordnung hergestellt und erhalten werden könnte und dadurch eine Grundbedingung für das Funktionieren des Staates und der Gesellschaft geschaffen würde. Auch hoffte man, die Polizei selbst würde, indem sie professionelle Praktiken und Standards einführte, zu Stärkung und Ausbau der staatlichen Institutionen beitragen.

Doch das Gegenteil war der Fall. Statt dass die neu eingerichtete Bundespolizei (Haitian National Police – HNP) als Katalysator für weitreichende Reformen fungierte, wurde sie selbst fortschreitend durch den Einfluss der sie umgebenden unreformierten Institutionen untergraben. Mit anderen Worten: Obwohl die Reform der HNP an sich erfolgreich war, so war sie doch, weil sie isoliert von anderen Aufgaben und ohne koordiniertes Handeln in anderen Bereichen (insbesondere einer Reform des Justizwesens) erfolgte, fragil und anfällig, ins Gegenteil umzuschlagen.

Die Planung der MINUSTAH beruhte daher auf einem viel breiteren Ansatz, in dem Polizeireform nur

ein – wenn auch wichtiger – Bestandteil ist. Drei Stabilitätsziele sollen gleichzeitig anvisiert werden:

1. **Bekämpfung der kurz- und mittelfristigen Sicherheitsbedrohungen;**
2. **Förderung einer umfassenden Justizreform, begleitet von politischer Aussöhnung und Zusammenarbeit; und**
3. **Koordinierung der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklungen.**

MINUSTAHs Aufgabe in Haiti verbindet demzufolge die operative Unterstützung der (praktisch nicht funktionsfähigen) haitianischen Sicherheitsorgane mit der Unterstützung für den Aufbau von Kapazitäten und Institutionen im gesamten Justizwesen sowie die Unterstützung des politischen Versöhnungs- und Einigungsprozesses durch so genannte ›Gute Dienste‹. Das Mandat der MINUSTAH beinhaltet außerdem die Zusammenarbeit mit den humanitären und entwicklungspolitischen UN-Organisationen⁶ und durch diese auch eine Rolle in den Koordinierungsmechanismen der bi- und multilateralen Geber. Alle Aufgaben der MINUSTAH sind miteinander verwoben, voneinander abhängig und müssen gleichzeitig in Angriff genommen werden. Allerdings sind Befugnisse und Handlungsfähigkeit der MINUSTAH vom jeweiligen Aufgabenbereich abhängig: Die sicherheitsbezogenen Anteile ihres Mandats laufen unter Kapitel VII der UN-Charta (welches das Recht zur militärischen Durchsetzung impliziert); die politischen Aktivitäten werden unter dem schwächeren Kapitel VI ausgeführt; und im Entwicklungsbereich spielt die Mission gegenüber den bilateralen Gebern und UN-Organisationen nur eine untergeordnete Koordinierungsrolle, ohne Kontrolle über eigene Gelder für diese Zwecke.

1. Bekämpfung der kurz- und mittelfristigen Sicherheitsbedrohungen

Die Bemühungen der MINUSTAH zur Erhöhung der Sicherheit sind natürlich eine *conditio sine qua non* für Fortschritte in allen anderen Bereichen ihres Mandats. MINUSTAHs Militär- und Polizeipräsenz trägt dazu bei, im größten Teil des Landes eine verhältnismäßig ruhige Lage herzustellen, so auch während der Präsidentschafts- und Parlamentswahlen (mit Ausnahme der Armensiedlungen von Port-au-Prince, die einen konstanten Nährboden für Bandenkriminalität darstellen). Nach einer kurzen Zeit der Ruhe im Nachgang zu den Wahlen hat das Wiederaufflammen der Kriminalität in Port-au-Prince, insbesondere im Elendsviertel Cité Soleil, eine disproportionale Auswirkung auf das Sicherheitsgefühl der Haitianer. Hinzu kommen politische Spannungen, verursacht unter anderem von Anhängern des ehemaligen Präsidenten Aristide, die Druck auf die Regierung ausüben wollen. Diese könnten in den nächsten Monaten noch größer werden, wenn es der Regierung nicht gelingt,

Stabilisierungsmission der Vereinten Nationen in Haiti (MINUSTAH)

Tag der Einrichtung	30. April 2004
Resolutionen	S/RES/1542(2004) v. 30.4.2004 S/RES/1608(2005) v. 22.6.2005 S/RES/1702(2006) v. 15.8.2006
Mandatsverlängerung	bis 15. Februar 2007
Sitz	Port-au-Prince
Leiter der Mission und Sonderbeauftragter des Generalsekretärs für Haiti	Edmond Mulet (Guatemala)
Budget für den Zeitraum 1. Juli 2006 bis 30. Juni 2007	510,039 Mio. US-Dollar
Aktuelle Truppenstärke (31. Juli 2006)	<ul style="list-style-type: none"> ■ 8121 Personen uniformiertes Personal (davon 6499 Soldaten und 1622 Polizisten) ■ 445 internationales ziviles Personal ■ 525 lokales ziviles Personal ■ 162 United Nations Volunteers
Mit Resolution 1702 wurden genehmigt	<ul style="list-style-type: none"> ■ 7200 Soldaten aller Ränge ■ bis zu 1951 Polizisten und ■ 16 von den Mitgliedstaaten abgestellte Strafvollzugsbeamte

die wirtschaftliche Situation schnell und spürbar zu verbessern – was angesichts der strukturellen Probleme Haitis unwahrscheinlich ist.

In dieser Situation ist eine dauerhafte Präsenz der UN-Truppen und der UN-Polizei von unschätzbarem Wert, auch wenn eine Friedenstruppe schlecht gerüstet ist, um der allgemeinen Kriminalität, der Hauptgrund für die unsichere Lage Haitis, gänzlich Herr zu werden. Letztlich kann nur eine einsatzfähige nationale Polizei und nicht eine Friedenstruppe öffentliche Sicherheit und Ordnung gewährleisten.

⁶ Obwohl die Gründe für die Einsetzung dieser verschiedenen Operationen weitgehend die gleichen waren, wie auch ihre wesentlichen Aufgaben, wurden sie dennoch als einzelne Missionen eingerichtet.

⁷ UN-Dok. S/PRST/2000/8 v. 15.3.2000.

⁸ Der dritthöchste Beamte der Mission, mit dem Rang eines Stellvertretenden Sonderbeauftragten des UN-Generalsekretärs, ist gleichzeitig Residierender Koordinator für die Entwicklungsbemühungen, die von den UN-Sonderorganisationen und -Spezialorganen durchgeführt werden.

2. Förderung einer umfassenden Justizreform, begleitet von politischer Aussöhnung und Zusammenarbeit

Langfristig wird Haitis Fähigkeit, für die Sicherheit im Land zu sorgen, von den erneuten internationalen Bemühungen, eine professionelle nationale Polizei aufzubauen, abhängen. Während der ersten Einsatzphase, bis zum Zeitpunkt der Wahlen, konzentrierte sich MINUSTAHs Polizei hauptsächlich darauf, die HNP direkt zu unterstützen. Gleichzeitig hat die Mission jedoch schon mit der Registrierung aller HNP-Beamten und ihrer Waffen begonnen. Im August 2006 stimmte die haitianische Regierung dem von der MINUSTAH ausgearbeiteten Polizeireformplan formell zu und schuf damit auch die rechtlichen Voraussetzungen für eine umfassende Polizeireform. In den nächsten Monaten müssen nun detaillierte Pläne für die Durchführung der Reform ausgearbeitet werden, einschließlich eines umfassenden schrittweisen Programms zur provisorischen und endgültigen Zertifizierung einzelner Beamter. Von wesentlicher Bedeutung wird aber auch sein, die HNP durch bilaterale Anstrengungen personell aufzustocken und operativ zu stärken. Darunter fallen insbesondere Hilfe bei Maßnahmen gegen Drogenschmuggel und Waffenhandel.

Aus den in Haiti und anderswo gemachten Erfahrungen weiß man, dass eine Polizeireform nur bei gleichzeitiger Stärkung des Justiz- und Strafvollzugsystems dauerhaft erfolgreich sein kann.

Aus den in Haiti und anderswo gemachten Erfahrungen weiß man, dass eine Polizeireform nur bei gleichzeitiger Stärkung des Justiz- und Strafvollzugsystems dauerhaft erfolgreich sein kann. Dementsprechend unterstreicht der jüngste Bericht des Generalsekretärs zur MINUSTAH⁹, wie wichtig die nachhaltige Unterstützung des gesamten Justizsystems durch die internationale Gemeinschaft ist. MINUSTAH könnte dazu unter anderem beitragen, in dem es Experten für die verschiedenen Organe des Justizwesens abstellt; entsprechende Vorschläge werden in Gesprächen mit der neu gewählten Regierung derzeit entwickelt. Gleichzeitig wird sich die Mission weiterhin bemühen, auf nationaler und lokaler Ebene gute Regierungsführung sowie den Aufbau demokratischer Strukturen zu fördern und die politischen Lager zusammenzuführen. Sie tut dies unter anderem in Zusammenarbeit mit bilateralen Gebern und mittels eines Netzwerks von zivilen MINUSTAH-Mitarbeitern, die in allen zehn Departements des Landes präsent sind. Die Polizeireform wird somit Teil einer umfangreichen Rechtsstaatsreform sein, die zu einem späteren Zeitpunkt in umfassendere Maßnahmen für den Institutionenaufbau und zur guten Regierungsführung münden wird.

3. Koordinierung der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklungen

All diese Bemühungen müssen durch begleitende Maßnahmen zur sozialen und wirtschaftlichen Entwicklung verstärkt werden. Auch wenn diese Tätigkeiten größtenteils außerhalb des Aufgabenbereichs

der Friedenssicherung liegen und das Mandat der MINUSTAH dementsprechend in diesem Bereich eher schwach ist, wird die Stabilität in Haiti maßgeblich davon abhängen, inwieweit die Haitianer persönliche Vorteile aus den politischen Fortschritten und aus ihrer Teilnahme am demokratischen Prozess ziehen können. Daher müssen Geberländer und UN-Institutionen Hilfsprogramme schneller auf den Weg bringen und so fokussieren, dass sie sofort zu *sichtbaren* Verbesserungen führen – die zeigen, dass es eine Art ›Demokratiedividende‹ gibt. Starthilfen zur Wiederbelebung der Wirtschaft sind notwendig, um Zuversicht und Vertrauen zu schaffen, dass Fortschritte tatsächlich möglich sind. Dies könnte mit der Unterstützung der Geberländer gefördert werden durch Projekte, die Arbeitsplätze schaffen, oder durch die Bereitstellung von Unterrichtsmaterialien oder landwirtschaftlichen Geräten. Mit solchen Maßnahmen kann gerade in den Anfangsmonaten einer neuen Regierung viel erreicht werden.

2. Breite lokale politische Unterstützung

Die zweite Lehre, die sich aus der Untersuchung der früheren UN-Missionen in Haiti ziehen lässt, ist die Bedeutung der aktiven Unterstützung durch die lokalen Politiker und die Gesellschaft, was im UN-Jargon ›local ownership‹ genannt wird.

In den neunziger Jahren, als das politische Interesse in der haitianischen Führung an den Bemühungen der Vereinten Nationen, eine funktionstüchtige und dem Bürger verpflichtete neue Polizeitruppe aufzubauen, noch groß genug war, schienen die Operationen vor Ort Fortschritte zu machen. Als aber die politische Führung des Landes aus unterschiedlichen Gründen, unter anderem einem Gefühl der innenpolitischen Bedrohung durch undemokratische Kräfte, dieses Ziel nicht mehr länger unterstützte, fielen die Reformansätze wie ein Kartenhaus in sich zusammen. Wie bei so vielen anderen Friedenseinsätzen auch kann eine institutionelle Reform nur dann langfristig erfolgreich sein, wenn sie von den lokalen Partnern mitgetragen wird. Diese Unterstützung muss auf beiden Ebenen, der politischen und der technischen, vorhanden sein. Auch diesbezüglich hat MINUSTAH bessere Voraussetzungen als ihre Vorgänger-Missionen.

Auf der politischen Ebene sind die Wahlen von Februar und April ein erster Schritt, um die lokale Teilhabe und Unterstützung aufbauen zu können, insofern als es nun eine Regierung gibt, die von den Haitianern als legitimer Vertreter ihrer Interessen angesehen wird und somit ein realer Partner der internationalen Gemeinschaft ist.

Der politische Teil des MINUSTAH-Mandats umfasste jedoch mehr als die Unterstützung des Wahlprozesses. Er schloss vielmehr das allgemeine Mandat, ›Gute Dienste‹ leisten zu können, sowie spezifische Aufgaben im Bereich nationale Aussöhnung und nationaler Dialog ein. Insbesondere das ›Gute-Diens-

Aus den in Haiti und anderswo gemachten Erfahrungen weiß man, dass eine Polizeireform nur bei gleichzeitiger Stärkung des Justiz- und Strafvollzugsystems dauerhaft erfolgreich sein kann.

Geberländer und UN müssen Hilfsprogramme schneller auf den Weg bringen, so dass sie zu sichtbaren Verbesserungen führen.

te-Mandat ist in diesem Zusammenhang wichtig. Es erlaubt dem UN-Sonderbeauftragten, von sich aus politisch aktiv zu werden, zum Beispiel um zwischen Regierung und Opposition oder zwischen Regierung und Interessenverbänden zu vermitteln. Unter dem ›Gute-Dienste-Mandat wird MINUSTAH in den nächsten Monaten die Durchführung der noch ausstehenden lokalen und kommunalen Wahlen unterstützen sowie die Kandidaten und die politischen Kräfte, die sie unterstützen, zur Zusammenarbeit ermutigen. MINUSTAHs politische Mitwirkung ist demnach nicht mit den Präsidentschafts- und Parlamentswahlen und der Regierungsbildung abgeschlossen. Ihr Mandat, den nationalen Dialog und die nationale Aussöhnung zu fördern, ermöglicht MINUSTAH, ihr politisches Arbeitsumfeld auch weiterhin mitzugestalten.

Die Stellungnahmen von Präsident Préval und anderer politischen Führer kurz nach der Wahl sind ermutigend. Sie scheinen sich der Chancen bewusst zu sein, die ihnen durch die Präsenz der Friedenstruppen eröffnet werden, und sind bereit, mit den Vereinten Nationen zusammenzuarbeiten. Die Leitung der MINUSTAH steht in engem Kontakt mit der neuen Regierung, um die Rolle der Mission nach der Wahl entlang Haitis Prioritäten auszurichten.¹⁰

Auf technischer Ebene hat MINUSTAH zudem gute und kollegiale Beziehungen zu den Partnern vor Ort aufgebaut. Gegenseitiges Vertrauen und weitere Bemühungen, das Bewusstsein und die Unterstützung in der Zivilgesellschaft insgesamt zu erhöhen, wird von entscheidender Bedeutung sein für den weiteren Fortschritt und für das Entstehen lokaler Eigenverantwortung – ›local ownership‹ (siehe Kasten).

Ein weiterer Aspekt ist wichtig: MINUSTAH kann die Last der internationalen Gemeinschaft nicht alleine tragen. Eine effektive Reform der haitianischen Institutionen muss mit Maßnahmen im Bereich der Ausbildung und mit Verbesserungen der Infrastruktur und der Bereitstellung entsprechender Ausrüstung einhergehen. Hierbei sind vor allem die bilateralen Geber gefragt. Soll MINUSTAH Reformen effektiv durchsetzen, muss sie in der Lage sein, ›Versprechen einzulösen‹ – was wiederum bedeutet, dass die Geberländer bereit sein müssen, die Voraussetzungen dafür zu schaffen.

3. Langfristige Perspektive

Die dritte Lehre aus den Erfahrungen früherer Einsätze ist, dass eine Langzeitperspektive für Einsätze vom Typ MINUSTAH von entscheidender Bedeutung ist. Eine Hauptschwäche aller UN-Operationen in den neunziger Jahren lag in ihrer Kurzfristigkeit. Über einen Zeitraum von sieben Jahren waren die UN in Haiti mit vier Friedenseinsätzen präsent, die jeweils mit einem anderen Mandat ausgestattet waren. Selbst der längste Einsatz dauerte weniger als drei Jahre, der kürzeste nicht mehr als vier Monate. Auch wenn die

Local Ownership

Es scheint sinnvoll, diesen oft benutzten Begriff im Hinblick auf die Situation in Haiti zu erläutern. Haitianische Reformverfechter haben deutlich gemacht, dass sie auf die internationale Gemeinschaft, insbesondere MINUSTAH, zurückgreifen wollen und müssen, um bei der Entwicklung von Ideen internationale Erfahrungen einfließen zu lassen sowie um die Last unpopulärer Reformmaßnahmen mit MINUSTAH zu teilen. Wenn ihr Land allein Reformen durchführen könnte, bräuchten die Vereinten Nationen nicht da zu sein, so die haitianischen Reformbefürworter. ›Local ownership‹ kann also weder eine Entschuldigung für Inaktivität oder mangelnde Initiative der internationalen Gemeinschaft sein noch kann damit gerechtfertigt werden, dass die Verantwortung an die lokalen Behörden abgeschoben wird. Stattdessen bedeutet es, dass die internationalen Reformbemühungen in enger Zusammenarbeit mit den haitianischen Behörden und mit deren Unterstützung erfolgen müssen.

ser Rhythmus durch externe politische Imperativen vorgegeben war, die ihren Ursprung mehr im UN-Sicherheitsrat in New York als in Port-au-Prince hatten, wurde dadurch den Friedenseinsätzen vor Ort der Zwang auferlegt, sich vorwiegend auf kurzfristige Ziele zu konzentrieren. Dieser Zwang zum kurzfristigen Planen ist für Missionen, die mit langfristigen Projekten wie dem Aufbau lokaler Institutionen beauftragt sind, äußerst kontraproduktiv.

Derzeit sind wichtige staatliche Institutionen, einschließlich Polizei und Justizwesen, immer noch größtenteils nicht funktionsfähig. Andere öffentliche Institutionen, wie das Parlament und die lokalen Behörden, werden ebenfalls umfassende Hilfe benötigen – nicht nur, weil der Wahlprozess mit den noch ausstehenden kommunalen und lokalen Wahlen noch nicht abgeschlossen ist. Gleichzeitig sind die Lebensumstände der haitianischen Bevölkerung auf einem Niveau, das inakzeptabel ist und die Stabilität im Lande weiterhin gefährdet. Der Alltag des durchschnittlichen Haitianers ist geprägt von anhaltender Armut, Mangel an lebensnotwendiger Grundversorgung und der ständigen Gefahr, Opfer von Bandengewalt und Entführungen zu werden.

Die kontinuierliche Präsenz einer UN-Friedensmission, unterstützt von der internationalen Gemeinschaft in Form eines Sicherheitsratsmandats, ist unentbehrlich, um sicherzustellen, dass alle Haitianer

Der Alltag des durchschnittlichen Haitianers ist geprägt von anhaltender Armut und der ständigen Gefahr, Opfer von Bandengewalt und Entführungen zu werden.

⁹ Report of the Secretary-General on the United Nations Stabilization Mission in Haiti, UN Doc. S/2006/592 v. 28.7.2006.

¹⁰ Mittlerweile hat bereits eine umfassende Überprüfung des MINUSTAH-Mandats stattgefunden, die in enger Abstimmung mit der Regierung durchgeführt und deren Ergebnis vom Sicherheitsrat gebilligt wurde, Report of the Secretary-General, UN Doc. S/2006/592 v. 28.7.2006 und S/RES/1702 v. 15.8.2006.

ein Mindestmaß an Sicherheit genießen können, und um der neuen Regierung bei der Reform sowie der Stärkung der wichtigsten staatlichen Institutionen behilflich zu sein – ein Prozess, der einige Jahre beanspruchen wird.¹¹ Gleichzeitig wird die Unterstützung der Geberländer unerlässlich sein, um das Leben der Haitianer spürbar zu verbessern.

In Anbetracht dessen bat der UN-Generalsekretär¹² bei der Einrichtung der MINUSTAH um ein Zwei-Jahres-Mandat – ein Novum für die heutigen multidimensionalen UN-Friedenssicherungseinsätze. Der Sicherheitsrat war jedoch (noch) nicht bereit, so weit zu gehen.¹³ Auch wenn die Mandate der MINUSTAH, wie üblich, in sechsmonatigen Abständen verlängert wurden, hat der Rat immer wieder im Text der Resolution deutlich gemacht, auch künftig Mandatsverlängerungen zu genehmigen. Das UN-Sekretariat plante den MINUSTAH-Einsatz für einen Zeitraum von zwei Jahren, welcher erst mit dem Abschluss des gegenwärtigen Wahlzyklus abgeschlossen sein wird. Kofi Annan hatte bereits im März 2004, als er zum ersten Mal einen UN-Friedenseinsatz in Haiti anregte, darauf hingewiesen, dass es sehr wahrscheinlich bis zu zehn Jahre dauern könnte, bis Stabilität im Land hergestellt ist.¹⁴

Die Anfangsphase von MINUSTAH und des Stabilisierungsprozesses in Haiti machen Mut. Die Voraussetzung für einen dauerhaften Reformprozess scheinen geschaffen worden zu sein, aber es müssen noch etliche Probleme angegangen werden. Politische und institutionelle Schwächen, knappe Mittel und politischer Widerstand bestehen weiterhin. Trotzdem wird es für die UN im Laufe der Zeit immer schwieriger werden, das Engagement der internationalen Gemeinschaft in der jetzigen Form aufrechtzuerhalten. Wenn eine Mission längere Zeit besteht, die unmittelbare Gefahr einer Destabilisierung zurückgegangen ist und neue Krisen in anderen Teilen der Welt ausbrechen, nimmt erfahrungsgemäß auch das Interesse der internationalen Gemeinschaft an einem Friedenseinsatz ab. Mit Fortschreiten der Zeit werden Stimmen lauter werden, die die Notwendigkeit eines weiteren Engagements in Frage stellen oder vorschlagen, dass andere Formen der Unterstützung ausreichen würden. Werden derartige Töne laut, muss sich die internationale Gemeinschaft an die aus der Vergangenheit gezogenen Lehren erinnern und sich über die jeweiligen Vorteile der zur Auswahl stehenden Instrumente im Klaren sein.

Sollen alle miteinander verwobenen Probleme Haitis in den Bereichen Politik, Sicherheit und Wirtschaft gleichzeitig angegangen werden, kann kein anderes Instrument effektiver sein als ein multidimensionaler UN-Friedenssicherungseinsatz. Keine andere Institution besitzt Fähigkeiten, die denen einer UN-Mission in einem solchen Fall vergleichbar sind: die Verbindung von politischen Bemühungen mit Maßnahmen zum Aufbau von Institutionen, die Verlässlich-

keit der Pflichtbeiträge und die Umsetzung einer integrierten Strategie mit der moralischen Autorität und politischen Legitimität im Rücken, die ein Mandat des Sicherheitsrats verleihen. Die Präsenz eines politischen Büros ohne Mandat des Sicherheitsrats oder der bloße Verlass auf wirtschaftliche und entwicklungspolitische Instrumente der internationalen Gemeinschaft sind gewiss kein Ersatz, weder politisch noch operativ.

Es ist richtig, dass der Einsatz in Haiti mit etwa 500 Millionen Dollar jährlich zu den eher kostspieligen Friedenseinsätzen gehört. Wie jedoch der amerikanische Bundesrechnungshof in seiner im Frühjahr veröffentlichten Studie bemerkte, wurden die Gelder gut eingesetzt.¹⁵ Der UN-Einsatz sei, laut Studie, weit aus kostengünstiger als jede bilaterale Alternative. Wie vorteilhaft eine solche Investition ist, wird noch deutlicher, wenn man bedenkt, wie das Gegenteil aussehen würde: Haiti könnte zu einer Quelle dauerhafter unkontrollierbarer und sich auf andere Regionen ausweitender Instabilität werden – von der menschlichen Not der Haitianer selbst ganz zu schweigen.

Eine zweite Chance

Ob die Vereinten Nationen in Haiti erfolgreich sind oder nicht, ist für die Organisation von einiger Bedeutung. Sieben Jahre lang, von 1993 bis 2000, versuchten die UN durch Friedenseinsätze die Situation in Haiti zu verbessern. Doch alles, was erreicht wurde, ist in den vier Jahren nach Abzug der letzten Mission, verloren gegangen. Heute haben die Vereinten Nationen – und Haiti – eine zweite Chance, um zu beweisen, dass sie erfolgreich sein können, dass sie unerledigte Aufgaben erledigen und ihre Versprechen gegenüber dem haitianischen Volk einlösen können.

Aus Haiti einen stabilen und demokratischen Staat zu machen, ist harte Arbeit, aber in jeglicher Hinsicht der Mühe wert. Heute hat die MINUSTAH das umfassende Mandat, das notwendig ist, und die lokalen Partner stehen für eine Zusammenarbeit bereit. Bleibt die internationale Gemeinschaft auf dem eingeschlagenen Kurs, wird der Erfolg in Reichweite sein.

¹¹ Einschlägige Beispiele sind unter anderem die UN-Unterstützung bei der Bildung eines unparteiischen Polizeidienstes in Bosnien-Herzegowina, die vor der Übergabe an die EU über einen Zeitraum von sieben Jahren bestand, sowie UN-Programme zum Aufbau von Polizeieinheiten in Timor-Leste und Kosovo. Beide wurden im Jahr 1999 begonnen und dauern noch heute in reduzierter Form an.

¹² UN Doc. S/2004/300 v. 16.4.2004

¹³ UN-Dok. S/RES/1542 v. 30.4.2004.

¹⁴ Kofi Annan, *Helping Hand: Why We Had to Go into Haiti*, *The Wall Street Journal*, 16.3.2004.

¹⁵ Government Accountability Office: *Peacekeeping, Cost Comparison of Actual UN and Hypothetical US Operations in Haiti*, GAO-06-331, 21.2.2006.

Es wird für die UN im Laufe der Zeit immer schwieriger werden, das Engagement der internationalen Gemeinschaft in der jetzigen Form aufrechtzuerhalten.

Sollen alle miteinander verwobenen Probleme Haitis in den Bereichen Politik, Sicherheit und Wirtschaft gleichzeitig angegangen werden, kann kein anderes Instrument effektiver sein als ein multidimensionaler UN-Friedenssicherungseinsatz.

Massenvernichtungswaffen kontrollieren

Bilanz nach zwei Jahren UN-Sicherheitsratsresolution 1540

Lars Olberg

Resolution 1540 des Sicherheitsrats enthält weitreichende Verpflichtungen für alle UN-Mitgliedstaaten im Hinblick auf die Verhinderung der Weitergabe von Massenvernichtungswaffen an nichtstaatliche Akteure. Die Staaten werden darin aufgefordert, einem Ausschuss über die Umsetzung der Resolution Bericht zu erstatten. Resolution 1540 ersetzt die bestehenden Nichtverbreitungsregime nicht, sondern ergänzt sie in sinnvoller Weise. Wenn die erste Hürde der schleppenden Berichterstattung durch die Staaten überwunden ist, wird als nächstes das Problem der Durchsetzung angegangen werden müssen.

Am 28. April 2004 hat der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen einstimmig Resolution 1540¹ verabschiedet. Sie verpflichtet alle UN-Mitgliedstaaten dazu, nichtstaatlichen Akteuren² bei ihren Versuchen, Massenvernichtungswaffen (MVW) zu erlangen³ und mit ihnen zu handeln, keinerlei Unterstützung zu gewähren und verschiedene ›geeignete wirksame Rechtsvorschriften‹ zu erlassen, um so die Weiterverbreitung von Massenvernichtungswaffen zu verhindern. Unter Massenvernichtungswaffen werden nukleare, chemische und biologische Waffen verstanden. UN-Generalsekretär Kofi Annan hat die Resolution als eine Ergänzung zum bestehenden Nichtverbreitungsregime begrüßt.⁴ Andere erachten sie nicht nur als eine Ergänzung, sondern als die weitreichendste internationale politische Neuorientierung seit dem Inkrafttreten des Vertrags über die Nichtverbreitung von Atomwaffen (NVV)⁵ vor 36 Jahren.⁶ Mit derselben Resolution wurde ein Ausschuss eingesetzt, der dem Sicherheitsrat am Ende seines zweijährigen Mandats über die Umsetzung der Resolution Bericht erstatten sollte. Zwei Tage, nachdem dieser Bericht⁷ vorgelegt wurde, hat der Sicherheitsrat am 27. April 2006 mit Resolution 1673 das Mandat des so genannten 1540-Ausschusses – inhaltlich unverändert – um zwei Jahre verlängert.

Die Resolution

Resolution 1540 ist die jüngste Initiative des Sicherheitsrats, die auf die Eindämmung der globalen Gefährdung durch den Terrorismus abzielt. Anlass für die Resolution war das gewachsene Bewusstsein für die Gefahren, die von ungesicherten Massenvernichtungswaffen und deren Erwerb und Handel durch nichtstaatliche Akteure ausgehen. Der amerikanische Präsident George W. Bush hatte in seiner Rede vor der 58. UN-Generalversammlung am 23. September

2003 den Sicherheitsrat gebeten, möglichst bald eine Resolution zu verabschieden, die alle Mitglieder der Vereinten Nationen aufruft, die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen unter Strafe zu stellen, strikte, im Einklang mit internationalen Standards stehende Exportkontrollen zu verabschieden und alle gefährlichen Materialien innerhalb ihrer Grenzen zu sichern. Wenn diese Bedrohung bis dahin nicht in das allgemeine Bewusstsein vorgedrungen war, so trug nicht zuletzt die Aufdeckung des nuklearen Schwarzmarkts des pakistanischen Wissenschaftlers Abdul Qadeer Khan im Februar 2004 entscheidend dazu bei, dies zu ändern.⁸

Das Ziel der Resolution – die Eindämmung der Weiterverbreitung durch und an nichtstaatliche Akteure – ist unstrittig und findet weltweite Unterstützung. Allerdings wurde heftige Kritik sowohl an dem Verhalten der ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats beim Ausarbeiten der Resolution als auch an deren Inhalt geäußert.⁹ Kritisiert wurde in erster Linie, dass der Sicherheitsrat als Weltgesetzgeber gehandelt und damit eine Funktion ausgeübt habe, die ihm nicht zustehe.¹⁰ Der Sicherheitsrat sei nicht demokratisch legitimiert, um gesetzgeberisch tätig zu werden und die Resolution sei damit lediglich ein Produkt der fünf ständigen Mitglieder des Rates.¹¹ Darüber hinaus verwendet die Resolution Begriffe, die nicht klar definiert sind, was zu Befürchtungen geführt hat, dadurch bleibe man hinter bereits bestehenden höheren, multilateral verhandelten Standards zurück. Teilweise wurde auch die Kritik geäußert, die Resolution sei einzig und allein deshalb eingebracht worden, um als rechtliche Grundlage für die ›Proliferation Security Initiative‹ (PSI) zu dienen.¹²

Der 1540-Ausschuss

In Resolution 1540 werden alle UN-Mitgliedstaaten aufgerufen, innerhalb eines halben Jahres nach Annahme der Resolution in einem Bericht darzulegen, wie sie die Resolution umgesetzt haben. Diese Frist haben jedoch nur 51 Staaten eingehalten. Von den 191 Mitgliedstaaten hatten bis April 2006, dem Ende des zweijährigen Mandats des Ausschusses, nur 129 ihre Berichte eingereicht, ein weiterer stammte von der Europäischen Union.

Der Ausschuss nahm am 11. Juni 2004 seine Arbeit auf. Er besteht aus den 15 Mitgliedern des Sicherheitsrats. Zur unterstützenden Beratung wurden acht Sachverständige ausgewählt. Hierzu gehört der studierte Pharmazeut und Lebensmittelchemiker Vol-



Lars Olberg, geb. 1977, hat Rechtswissenschaften in Frankfurt (Oder) und Sankt Petersburg studiert. Zur Zeit ist er Master-Student am Monterey Institute of International Studies, Kalifornien, wo er für das International Organizations and Nonproliferation Program (IONP) arbeitet.

ker Beck aus Deutschland, der bis April 2006 als Koordinator der Expertengruppe maßgeblichen Einfluss auf die Arbeit genommen hatte.

Um die Staatenberichte umfassend, systematisch und zügig analysieren zu können, haben die Experten eine Matrix entworfen, die sich am Wortlaut der Resolution orientiert. Sie zeigt auf, zu welchen Punkten die Staaten Anmerkungen gemacht haben und welche Lücken bestehen. Der Ausschuss, der in drei Gruppen arbeitet, hat mit Hilfe dieser Matrix im Verlauf des ersten Jahres die eingereichten Berichte untersucht. Ergebnis der Untersuchung laut Aussage eines Diplomaten des 1540-Ausschusses ist, dass keiner der Berichte perfekt war, selbst der längste Bericht enthielt Lücken und war in gewissen Bereichen nicht präzise genug. Dieses Ergebnis wurde auch in einer Analyse des Verfassers¹³ bestätigt, die ein Jahr nach der Annahme der Resolution durchgeführt wurde. Sie zeigt, dass die Qualität der Berichte zum Teil sehr stark schwankt. Einige erschöpfen sich in der Behauptung, das Land besäße keine Massenvernichtungswaffen, andere hingegen sind sehr detailliert und bieten nahezu vollständige Informationen. Die Zahl der neuen Maßnahmen, die die Staaten bis zu diesem Zeitpunkt ergriffen haben, um die Resolution umzusetzen, war zwar gering. Doch diese Tatsache muss nicht als vorsätzliche Nichteinhaltung der Verpflichtungen angesehen werden, sondern ist der verhältnismäßig kurzen Zeit zum Erlass von »geeigneten wirksamen Rechtsvorschriften« geschuldet.

Um die bestehenden Lücken in den Berichten zu schließen, hat sich der Ausschuss an die Staaten gewandt und sie gebeten, zusätzliche Informationen zu übermitteln. Die Matrix half den Staaten, eine Vorstellung davon zu bekommen, welche Informationen der Bericht enthalten soll. Darüber hatte zu Beginn der Mandatszeit noch Unklarheit bestanden. Vom September 2005 an hat der Ausschuss primär diese ergänzenden Informationen der Staaten, die dem Aufruf nachgekommen sind, ausgewertet und seinen Abschlussbericht verfasst.

Zu Beginn der zweiten zweijährigen Amtszeit wurde eine Datenbank mit den für die Resolution einschlägigen Gesetzen der Mitgliedstaaten ins Internet gestellt. Die bis dahin nur intern genutzte Datenbank soll dazu dienen, zusätzliche Informationen über die Umsetzung der die Resolution betreffenden Vorschriften und Maßnahmen zu bieten. Andere Staaten können sich hier Anregungen für ihre eigene Umsetzung holen.¹⁴

Der Abschlussbericht

Der 1540-Ausschuss legte am 25. April 2006 dem Sicherheitsrat seinen Abschlussbericht¹⁵ vor. Er beruht auf der Auswertung der Informationen, die in den Staatenberichten, den nachgereichten Informationen und der Gesetzesdatenbank enthalten sind. Der Be-

richt gibt die Ergebnisse der Tätigkeit in verallgemeinernder Weise wieder, ohne auf einzelne Länder einzugehen. Nur bei den Versäumnissen einzelner Staaten wird ein geographischer Bezug hergestellt; aber auch hier beruhen die Aussagen auf Fakten und enthalten keine Wertung. Damit soll vermieden werden, die Staaten öffentlich anzuprangern. Man will sich die Kooperationsbereitschaft der Staaten erhalten. Zu den Gründen für ein unzureichendes Berichtsverhalten gehören laut Abschlussbericht mangelndes Verständnis der Verpflichtungen, unzureichende Ressourcen, zeitintensive innerstaatliche Abstimmungsprozesse und anders gelagerte nationale Prioritäten.

Der Ausschuss macht in seinem Bericht deutlich, dass die Umsetzung ein »stetiger Prozess ist, der nicht immer zu sofortigen Ergebnissen führen mag«¹⁶ und »dass viel zu tun ist, um die Umsetzungsverpflichtungen der Resolution 1540 zu erfüllen«.¹⁷ Als Schlussfolgerung daraus fordert der Ausschuss in dem überwiegenden Teil seiner Empfehlungen den Sicherheitsrat dazu auf, die Mitgliedstaaten weiter zu ermutigen, ihrer Berichtspflicht nachzukommen und die Resolution umzusetzen. Der Ausschuss lobt die bisher erzielten Ergebnisse, stellt jedoch gleichzeitig fest, dass »die positive Antwort der Mehrheit der Staaten nicht als vollständig zufriedenstellend angesehen werden kann.«¹⁸ Daher enthält der Bericht nicht nur die allgemeine Empfehlung, die bisher gemachte Arbeit fortzuführen und zu vertiefen, sondern auch detaillierte Empfehlungen, mit deren Hilfe der Sicherheitsrat die Umsetzung der Resolution besser überwachen kann und mittels derer die Staaten den Verpflichtungen der Resolution weiter nachkommen können. Sie zielen vor allem auf die Durchführung diverser regionaler und subregionaler Aktivitäten sowie auf die Kooperation mit internationalen Organisationen und anderen Staaten ab. Ein Beispiel hierfür sind die regionalen Seminare, die in Asien, Afrika und Lateinamerika mit Staatenvertretern dieser Regionen mit dem Ziel durchgeführt werden sollen, die Zahl der Berichte zu erhöhen. Aus diesen Regionen waren laut Abschlussbericht die wenigsten Berichte eingereicht worden.

Mit Beginn der zweiten Amtszeit wird der Ausschuss auch gemäß seiner eigenen Empfehlung im Abschlussbericht sein Arbeitsprogramm von einem dreimonatigen auf ein zwölfmonatiges Programm ausweiten. In dieser Verlängerung ist eine entscheidende Verbesserung zu sehen, da sie es dem Ausschuss ermöglicht, umfassendere Maßnahmen zu ergreifen als bisher.

Die Rolle der Resolution 1540

Vorteile der Resolution

Wie bereits zu Beginn erwähnt, wird Resolution 1540 von einigen als die weitreichendste internationale po-

Keiner der Berichte war perfekt, selbst der längste enthielt Lücken und war in gewissen Bereichen nicht präzise genug.

Zu den Gründen für ein unzureichendes Berichtsverhalten gehören mangelndes Verständnis, unzureichende Ressourcen, zeitintensive innerstaatliche Abstimmungsprozesse und anders gelagerte nationale Prioritäten.

litische Neuorientierung seit dem Inkrafttreten des NVV angesehen. Was diese kurze Resolution so besonders im Vergleich zu den anderen, lange etablierten Instrumenten des Nichtverbreitungsregimes macht, sind insbesondere vier Faktoren:

1. Sie schließt eine Lücke im bestehenden Regime, indem sie das Problem der nichtstaatlichen Akteure gezielt angeht.

Vorher war das Problem des Zugriffs von nichtstaatlichen Akteuren auf MVW nur am Rande oder in bestenfalls zweideutigen Termini behandelt worden. Im Vordergrund stand stets die Verhinderung der *zwischenstaatlichen* Weiterverbreitung.

2. Sie soll Mängel der nationalen Gesetze ausgleichen.¹⁹

3. Sie ist für alle UN-Mitgliedstaaten verbindlich.

Da gemäß Artikel 25 der UN-Charta alle Staaten dazu verpflichtet sind, die Beschlüsse des Sicherheitsrats umzusetzen, gilt dies folglich auch für Resolution 1540. Im Gegensatz dazu sind internationale Verträge wie der NVV nur für die Staaten bindend, die ihnen beigetreten sind.

4. Sie ist unmittelbar wirksam.

Nicht nur das Aushandeln internationaler Verträge – besonders im sensiblen Bereich der Abrüstung – kann sehr lange dauern. Auch der Ratifizierungsprozess bis zum Inkrafttreten nimmt oftmals mehrere Jahre in Anspruch. Eine Resolution des Sicherheitsrats tritt unmittelbar nach der Verabschiedung oder einem in ihr genannten Datum in Kraft.

Probleme

Resolution 1540 wirft jedoch auch Probleme auf. Ein zentrales Problem ist die Frage, wann ein Staat die ihm aus der Resolution erwachsenden Verpflichtungen erfüllt hat. Der Resolutionstext enthält dazu keine Angaben, und weder der Sicherheitsrat noch der 1540-Ausschuss haben bisher darauf eine Antwort gefunden. Einige Diplomaten des Ausschusses haben sich dahingehend geäußert, dass es noch Jahre dauern werde, bis eine Einigung über die Kriterien für die Einhaltung erzielt werden könne. Einvernehmen besteht lediglich darüber, dass der Sicherheitsrat und nicht der Ausschuss die Feststellung treffen soll, ob ein Staat seine Verpflichtungen eingehalten hat. Vermutlich wird der Sicherheitsrat noch den nächsten Bericht des Ausschusses im Ende April 2008 abwarten, bevor er weitere Schritte beschließt.

Problematisch an der Resolution ist jedoch nicht allein die Frage der Einhaltung der Verpflichtungen, auch die Durchsetzung ist alles andere als eindeutig geklärt. Obwohl die Resolution auf Kapitel VII der UN-Charta beruht, was eine Sanktionierbarkeit ermöglicht, enthält sie jedoch kein Mandat zur Durchsetzung. Diese Frage wird erneute Diskussionen hin-

¹ Text der Resolution: Vereinte Nationen (VN), 3/2004, S. 114f.

² Die Resolution definiert nichtstaatliche Akteure als Personen oder Organisationen, die bei der Durchführung von Aktivitäten, die unter den Anwendungsbereich dieser Resolution fallen, nicht unter der rechtmäßigen Autorität eines Staates handeln, ebd. Der Begriff ›Terrorist‹ wurde auf internationaler Ebene bisher nicht definiert. Dieses soll mit dem ›Umfassenden Übereinkommen über den internationalen Terrorismus‹ geschehen, das zurzeit verhandelt wird (Details unter: http://www.nti.org/e_research/official_docs/inventory/pdfs/intlterr.pdf). Daher verwendet die Resolution 1540 diesen strittigen Begriff auch nicht, sondern spricht von ›Terrorismus‹, ›terroristischen Handlungen‹ und ›terroristischen Zwecken‹.

³ In diesem Artikel wird ›erlangen‹ als Kurzform für die in der Resolution verwendete Formulierung gebraucht, die ›entwickeln, erwerben, herstellen, besitzen, transportieren, weitergeben und einsetzen‹ umfasst.

⁴ In größerer Freiheit: Auf dem Weg zu Entwicklung, Sicherheit und Menschenrechten für alle, Bericht des Generalsekretärs, UN-Dok. A/59/2005, v. 21.03.2005, Abs. 100.

⁵ Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons (NPT) v. 1.7.1968.

⁶ Vgl. Alistair Miller/Morten Bremer Maerli, Nuclear Non-Proliferation and United Nations Security Council Resolution 1540, NUPI Policy Briefs on the Implementation of the Treaty of the Non-Proliferation of Nuclear Weapons, April 2005, S.35.

⁷ Report of the Committee Established Pursuant to Resolution 1540(2004), UN Doc. S/2006/257. v. 25.4.2006.

⁸ Für umfangreiche Quellen zum A.-Q.-Khan-Netzwerk siehe: Resources on the Abdul Qadeer Khan Nuclear Black Market, Carnegie Endowment for International Peace.

⁹ Für eine detaillierte Beschreibung der Entstehung der Resolution und der Debatte siehe: Merav Datan, Security Council Resolution 1540: WMD and Non-State Trafficking, Disarmament Diplomacy, Vol. 79, April/May 2005; Lars Olberg, Implementing Resolution 1540: What the National Reports Indicate, Disarmament Diplomacy, Vol. 82, Spring 2006.

¹⁰ Zu dieser Problematik siehe: Andreas Zimmermann/Björn Elberling, Grenzen der Legislativbefugnisse des Sicherheitsrates. Resolution 1540 und abstrakte Bedrohungen des Weltfriedens, VN, 4/2004, S. 71–77.

¹¹ Vgl. Datan, Security Council Resolution 1540, a.a.O. (Anm. 9) und Olberg, Implementing Resolution 1540, a.a.O. (Anm. 9).

¹² Die PSI wurde vom amerikanischen Präsidenten George W. Bush am 31. Mai 2003 mit dem Ziel ausgerufen, die Weiterverbreitung von MVW auf dem Land-, See- und Luftweg zu unterbinden. Die Initiative sieht vor, dass verdächtige Schiffe und Flugzeuge aufgebracht werden können. Dies, so ihre Kritiker, laufe den Vorschriften des UN-Seerechtsübereinkommens zuwider und entbehre einer rechtlichen Grundlage, die jetzt nachträglich geschaffen werden solle. Insbesondere Kuba hat davor gewarnt, die Resolution als Unterstützung für die PSI-Maßnahmen zu verwenden.

¹³ Olberg, Implementing Resolution 1540, a.a.O. (Anm. 9).

¹⁴ Legislative Database, <http://disarmament2.un.org/Committee1540/list-legdb.html>

¹⁵ Report of the Committee, a.a.O. (Anm. 7), Abs. 15.

¹⁶ Ebd., S. 2.

¹⁷ Ebd., Abs. 134.

¹⁸ Ebd.

¹⁹ Vgl. Scott Jones, Resolution 1540: Universalizing Export Control Standards, Arms Control Today, Mai 2006.

Es ist schwer vorstellbar, dass der Sicherheitsrat Truppen oder Exportkontrollbeamte zur Durchsetzung der Vorschrift in ein Land schickt.

sichtlich der Legitimität des Handelns des Sicherheitsrats als Gesetzgeber auslösen. Noch komplizierter wird es, wenn beispielsweise ein Staat in Einhaltung seiner ›1540-Verpflichtungen‹ ein Gesetz erlassen hat, das zwar vom Sicherheitsrat als eine »geeignete wirksame Rechtsvorschrift« anerkannt wird, er jedoch nicht willens oder in der Lage ist, diese Vorschrift auf seinem Gebiet durchzusetzen. Es ist schwer vorstellbar, dass der Sicherheitsrat Truppen oder Exportkontrollbeamte zur Durchsetzung der Vorschrift in das Land schickt. Diese Ungewissheiten haben Befürchtungen bei einigen Mitgliedstaaten hervorgerufen, die Frage der Einhaltung würde politisiert und es werde zu einer Ungleichbehandlung kommen.²⁰

Ergänzung, kein Ersatz

Ein Vergleich mit den bestehenden Verträgen in Bezug auf Massenvernichtungswaffen zeigt, dass die Resolution 1540 den UN-Mitgliedstaaten keine Verpflichtungen auferlegt, die gänzlich neu für das Nichtverbreitungsregime sind. Vorschriften, wie die der Resolution, finden sich auch in den einschlägigen Verträgen beziehungsweise Exportkontrollregimen. Der Sicherheitsrat hat zudem klargestellt, dass die Bestimmungen der Resolution nicht im Widerspruch zu den Rechten und Pflichten der Vertragsstaaten des NVV, des Biowaffen-Übereinkommens, des Chemiewaffen-Übereinkommens und ihren Organisationen stehen sollen (und können). Ziel der Resolution ist daher nicht, das multilaterale Vertragssystem zu ersetzen, sondern es zu stärken: Durch die Resolution wird der Kreis der Verpflichteten auf jene Staaten ausgeweitet, die bisher keinem der Verträge beigetreten sind oder sich einem Exportkontrollregime unterworfen haben. Zudem enthält die Resolution einen – rechtlich unverbindlichen – Aufruf, den multilateralen Verträgen des Nichtverbreitungsregimes beizutreten und ihre Verpflichtungen einzuhalten. Auch hierdurch werden die bestehenden Verträge gestärkt, die gerade in den letzten Jahren stark unter Druck geraten sind.

Durch die Resolution wird der Kreis der Verpflichteten auf jene Staaten ausgeweitet, die bisher keinem der Verträge beigetreten sind.

Somit lässt sich festhalten, dass Resolution 1540 mit ihrem völkerrechtlich bindenden Charakter und den sofort wirksamen Verpflichtungen ein sehr nützliches, ergänzendes Element des Nichtverbreitungsregimes ist. Es wird das Regime in den kommenden Jahren stark beeinflussen. Angesichts seiner oben beschriebenen Probleme und Ungewissheiten wird es jedoch die bestehenden Schwächen des Nichtverbreitungsregimes nicht beseitigen können.

Deutscher Bericht

Der Bericht der Bundesrepublik Deutschland²¹ ist deutlich länger als der Durchschnitt der eingereichten Berichte. Er besticht dadurch, dass er deutlich umfassender über die relevanten Punkte Auskunft gibt als die meisten anderen Berichte und außerdem

eine klare Struktur besitzt. Eine Studie²² hat die Erfüllung der Hauptverpflichtungen der Resolution auf der Grundlage der Matrizen des 1540-Ausschusses untersucht. Laut dieser Studie hat Deutschland in seinem Bericht über 72,8 Prozent der aus der Resolution 1540 erwachsenden Verpflichtungen Auskunft gegeben. Damit steht es im Hinblick auf die Vollständigkeit an zweiter Stelle hinter den Vereinigten Staaten, die auf einen Wert von 85,6 Prozent kommen. Auch der Abstand zu anderen Staaten verdeutlicht die herausragende Qualität des deutschen Berichts. So liegt er im Hinblick auf die Vollständigkeit knapp 25 Prozent über dem EU-Durchschnitt.

In seinem Bericht hat Deutschland einschlägige Rechtsvorschriften aus dem Grundgesetz, den Bundesgesetzen und den Rechtsakten der Europäischen Gemeinschaften (EG) angeführt und ihren Inhalt detailliert wiedergegeben. Die nationalen Gesetze werden in zunehmendem Maße von den Rechtsakten der EG beeinflusst. Dies trifft insbesondere auf den Bereich des Handels zu, der mit seinen Regelungen zur Exportkontrolle auch unter den Anwendungsbereich von Resolution 1540 fällt. Aus diesem Grund ist es wichtig, die Verknüpfung zwischen EG-Recht und nationalem Recht aufzuzeigen. Deutschland hat daher explizit darauf hingewiesen, dass der Bericht zusammen mit dem Bericht der EU²³ gelesen werden muss.

Im Zusammenhang mit den einschlägigen Rechtsvorschriften weist die Bundesrepublik in ihrem Bericht offen auf vergangene Versäumnisse und deren Konsequenzen hin.²⁴ Beispielsweise wird die Lieferung von sensitivem Material zum Bau einer Chemiewaffenfabrik an Libyen genannt, die zu einer Überarbeitung einschlägiger Gesetze geführt hat.

Ferner unterstreicht der Bericht die große Bedeutung, die Deutschland der Unterstützung von Partnerländern bei der Erfüllung ihrer internationalen Verpflichtungen im Bereich Abrüstung, Exportkontrollen und Nichtverbreitung von Massenvernichtungswaffen beimisst. Es werden mehrere internationale und bilaterale Projekte genannt, in deren Zusammenhang Deutschland zur Erreichung dieses Zielles beiträgt.²⁵

Zudem hat Deutschland als wichtiger Vertreter der Abrüstungsinteressen im Einklang mit anderen Abrüstungsbefürwortern seine Position in seinem Bericht erneut dargelegt. Die enge Verknüpfung zwischen Abrüstung und Nichtverbreitung wird hervorgehoben; Abrüstungsmaßnahmen seien von essenzieller Bedeutung für ein effektives Nichtverbreitungsregime.²⁶ Angesichts der Tatsache, dass seit einigen Jahren das Thema Abrüstung fast gänzlich von der internationalen Tagesordnung verschwunden und der Fokus ausschließlich auf die Nichtverbreitung ausgerichtet ist, ist diese Erwähnung in ihrer Bedeutung nicht zu unterschätzen. Bezeichnend dafür ist, dass der Begriff Abrüstung in Resolution 1540 nur zwei-

mal enthalten ist, und zwar in der Präambel. Hierbei handelt es sich jedoch nur um unverbindliche Formulierungen, wie sie grundsätzlich in Nichtverbreitungs-Übereinkommen zu finden sind. Sie sind kein Ausdruck einer neu aufkommenden Bereitschaft der Atomwaffenstaaten, ihren aus dem NVV erwachsenen Abrüstungsverpflichtungen nachzukommen. Dies verdeutlicht auch die Tatsache, dass die vorangegangenen Entwürfe der Resolution keine Hinweise auf Abrüstung enthielten. Diese wurden erst im März auf Drängen von Nichtatomwaffenstaaten und NGOs aufgenommen.²⁷

Der deutsche Bericht nennt keine neue Maßnahme, die zur Umsetzung der Resolution ergriffen wurde. Darin ist jedoch kein Verstoß gegen die Bestimmungen der Resolution zu sehen, sondern vielmehr ein Hinweis auf den hohen Standard der existierenden Rechtsvorschriften. Deutschland ist seit vielen Jahren Mitgliedstaat aller relevanten Verträge in Bezug auf Massenvernichtungswaffen und gehört den Exportkontrollregimen an. Um die daraus erwachsenden Verpflichtungen zu erfüllen, musste Deutschland einschlägige Gesetze erlassen beziehungsweise anpassen. Insofern bestand schon vor der Annahme der Resolution durch den Sicherheitsrat ein Katalog mit nationalen Nichtverbreitungsvorschriften. Sie decken Aspekte ab, die nicht nur von den jeweiligen Verträgen und Übereinkommen geregelt werden, sondern gerade auch von Resolution 1540. Daher kann – unter Ausparung der Frage der Einhaltung und nationalen Durchsetzung der Verpflichtungen – gesagt werden, dass Deutschland in dieser Hinsicht den Erfordernissen der Resolution 1540 schon vor ihrer Annahme gerecht geworden ist.

Im zweiten Bericht²⁸ kommt Deutschland der Aufforderung des Ausschusses nach, zusätzliche Informationen nachzureichen. Die Lücken des ersten Berichts konnten leicht gefüllt werden, da es sich nur um fehlende Angaben und nicht um ausstehende Rechtsinstrumente gehandelt hat.

Ausblick

In den kommenden Monaten wird der 1540-Ausschuss seine Arbeit darauf konzentrieren, die Anzahl der Erstberichte zu erhöhen. Aus diesem Grunde hat er auch keine Anfragen nach weiteren Berichten an die Staaten wie zum Beispiel Deutschland gerichtet, die ihrer Berichtspflicht bisher nachgekommen sind. Daher kann die Bundesrepublik ihre Bemühungen im Kontext der Resolution 1540 darauf lenken, andere Staaten bei der Umsetzung der Verpflichtungen zu unterstützen. Hierbei hat Deutschland schon einige Erfolge vorzuweisen. Die EU hat das ›Pilotprojekt 2005‹ ins Leben gerufen, um die Kooperation mit fünf ausgewählten Zielländern im Bereich von Exportkontrollen und ›Dual-use‹-Gütern auszubauen. Das Bundesamt für Wirtschaft und Aus-

fuhrkontrolle (BAFA) hat zu diesem Thema im Mai 2006 ein einwöchiges Seminar mit Teilnehmern aus Serbien und Montenegro durchgeführt.

Seminare wie diese sind jedoch nur ein Anfang. Die Unterstützung muss, wie einer der Experten des Ausschusses betont hat, langfristig angelegt sein.²⁹ Es wird einige Zeit dauern, bevor die Bemühungen des 1540-Ausschusses, Deutschlands und anderer Länder, Staaten bei der Umsetzung der Resolution zu helfen, erfolgreich sein und zu einer deutlichen Erhöhung der Staatenberichte führen werden. Erst dann kann die Arbeit zu den Fragen der Einhaltung beginnen. Resolution 1540 hat erst einen Prozess angestoßen. Die Frage der Einhaltung erschöpft sich nicht in der Zahl oder Vollständigkeit der Berichte. Dies ist nur ein erster Schritt. Eine große Berichtzahl ist wichtig, um eine breite Grundlage zu haben, auf der die Entscheidung über weitere Maßnahmen getroffen werden kann. Letztlich geht es aber um die Effektivität der Umsetzung der von der Resolution geforderten Maßnahmen.

Obwohl einige Aspekte der Resolution überaus problematisch sind, stellt Resolution 1540 ein äußerst nützlich zusätzliches Instrument des Nichtverbreitungsregimes dar, das effektiv zur Bekämpfung eines besonders wichtigen Teilbereichs der Weiterverbreitung beitragen kann: der Erlangung von Massenvernichtungswaffen durch nichtstaatliche Akteure. Mit ihrer Erfahrung und Expertise in diesem Bereich, die sich unter anderem in der Qualität des Berichts widerspiegelt, kann die Bundesrepublik dabei einen wichtigen Beitrag leisten.

Deutschland ist seit vielen Jahren Mitgliedstaat aller relevanten Verträge in Bezug auf Massenvernichtungswaffen und gehört den Exportkontrollregimen an.

20 Diese Befürchtungen bestehen nicht nur bei Entwicklungsländern und beschränken sich nicht nur auf Resolution 1540. Siehe zum Beispiel: Russia Says Approach to Non-proliferation Grows Politicized, RIA Novosti, 30.6.2006, <http://en.rian.ru/russia/20060630/50712946.html>

21 National Report on the Implementation of Security Council Resolution 1540(2004), Federal Republic of Germany, UN Doc. S/AC.44/2004/(02)/20 v. 26.10.2004.

22 Vgl. Peter Crail, Examining the Role of Priorities in the Assessment of Security Council Resolution 1540, Nonproliferation Review, im Erscheinen.

23 European Union Report on the Implementation of Security Council Resolution 1540(2004), UN Doc. S/AC.44/2004/(02)/48 v. 28.10.2004.

24 National Report, a.a.O. (Anm. 21), Abs. 8.

25 National Report, a.a.O. (Anm. 21), Abs. 55ff.

26 National Report, a.a.O. (Anm. 21), Abs. 63.

27 Siehe zum Beispiel John Burroughs et al., Memorandum to the Security Council and Other Interested States, 5. April 2004, 5.1, <http://www.reachingcriticalwill.org/political/SC/SCresMemo.pdf>

28 UN Doc. S/AC.44/2004/(02)/20/Add.1 v. 13.10.2005.

29 Richard Cupitt, Implementing UNSC Resolution 1540(2004), Präsentation auf der 7th International Export Control Conference, Stockholm, Schweden, 20.–22. September 2005, http://www.exportcontrol.org/library/conferences/1379/007_UNSCR_1540_-_Richard_Cupitt.pdf

Durch Bildung zum idealen Menschen

Was die UNESCO in 60 Jahren erreicht hat

Klaus Hüfner



Prof. Dr. Klaus Hüfner, geb. 1939, ist Mitglied im DGVN-Präsidium, Ehrenpräsident der World Federation of United Nations Associations (WFUNA) und Senior Research Fellow des Global Policy Forum.

Die UNESCO ist eine einzigartige Organisation: Zum einen hat sie ein breiteres Aufgabenspektrum als jede andere UN-Organisation, zum anderen verbindet sie staatliche und nichtstaatliche Elemente bei der Entscheidungsfindung. Dabei dienen Nationalkommissionen als Bindeglied zwischen Sekretariat und Mitgliedstaaten. Um die aus dieser Konstellation entstehenden zentrifugalen Kräfte zusammenzuhalten und die Organisation den Herausforderungen anzupassen, bedarf es einer durchsetzungsfähigen Person an der Spitze der Organisation. Generaldirektor Koïchiro Matsuura scheint diese Voraussetzung zu erfüllen – die von ihm begonnenen Reformmaßnahmen sind vielversprechend.

Ob die UNESCO ihr 60. Jubiläum im Jahr 2005 oder im Jahr 2006 feiern sollte, ist Ansichtssache. Eigentlich gilt der 4. November 1946 als offizieller Gründungstag der Organisation, weil an diesem Tag die UNESCO-Verfassung in Kraft trat. Doch kann auch ein anderes Datum als Gründungstag angesehen werden: der 16. November 1945, der Tag an dem in London die Verfassung von 37 Staaten unterzeichnet wurde. Es mögen nicht zuletzt pragmatische Gründe gewesen sein, die für das Jubiläum im Herbst 2005 sprachen: So konnte man die Feier in die turnusgemäß im Jahr 2005 stattfindende 33. Generalkonferenz integrieren.

Die Gründung

Die Gründung der Organisation geht auf die Initiative der während des Zweiten Weltkriegs eingesetzten Konferenz der alliierten Bildungsminister zurück, die zwischen 1942 und 1945 mehrere Treffen zur Gründung einer internationalen Organisation im Bildungsbereich, später dann für Bildung und Kultur abhielten. So wurde die UNESCO ein Kind der Vereinten Nationen: Auf der Gründungskonferenz von San Francisco im Frühjahr 1945 einigten sich die Staaten bei der Ausarbeitung des Charta-Textes darauf, in Artikel 57 die Gründung von Sonderorganisationen, darunter auf den Gebieten der Kultur und der Bildung, vorzusehen.

Schließlich sollten auch von Anfang an die Natur-, Sozial- und Geisteswissenschaften berücksichtigt werden, so dass die Organisation den Namen **UNESCO – United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (Organisation der Vereinten Nationen für Bildung, Wissenschaft und Kultur)** erhielt. Das zweite ›C‹ für ›Communication‹ fand zwar nicht mehr Ein-

gang in den Namen, gehörte dennoch – vor allem auf Betreiben der USA – von Anfang an zu den Aufgabenbereichen der UNESCO.

Ohne Zweifel war es die Hoffnung auf Erziehung und Bildung zum ›idealen‹ Menschen, die als ›UNESCO-Idee‹ in die Geschichte einging. Dies kommt bereits deutlich in der Präambel der UNESCO-Verfassung zum Ausdruck:

»Da Kriege im Geist der Menschen entstehen, muss auch der Frieden im Geist der Menschen verankert werden.«¹

Staatlich oder nichtstaatlich

Bei der Gründung der UNESCO konnten die Vertragsstaaten auf zwei Vorbilder zurückgreifen. Im Jahr 1922 hatte der Völkerbund einen Internationalen Ausschuss für Geistige Zusammenarbeit gegründet, der sich aus 15 bedeutenden Wissenschaftlern zusammensetzte und als Beratergremium zur Verfügung stand. Dieses Gremium wurde drei Jahre später in ein rechtlich selbstständiges Institut mit eigenem Sekretariat in Paris umgewandelt. Ebenfalls 1925 wurde in Genf das Internationale Bildungsbüro zunächst als nichtstaatliche Organisation gegründet und vier Jahre später in eine zwischenstaatliche Organisation umgewandelt.

Damit wird bereits deutlich, dass sich die Gründer der UNESCO sowohl inhaltlich als auch organisatorisch mit alternativen Modellen befassen mussten. Zum einen ging es um die Frage, ob eine staatliche oder nichtstaatliche Organisation gegründet werden sollte, zum anderen um die Festlegung der Tätigkeitsfelder und die Frage, in welchem Umfang auch praktische Arbeit ›vor Ort‹ geleistet werden sollte. Das Ergebnis war ein Kompromiss. Es wurde eine *staatliche* Organisation gegründet, die jedoch einige *nichtstaatliche* Charakteristika aufwies. So sieht die UNESCO-Verfassung in Artikel VII ausdrücklich in jedem Mitgliedstaat eine Nationalkommission vor, in der Vertreter von Regierung und Fachinstitutionen, zusammenarbeiten. Diese Nationalkommissionen sollen nicht nur eine Beraterfunktion für die Regierungen übernehmen, sondern darüber hinaus als Verbindungsstellen für die UNESCO in den Mitgliedstaaten dienen.²

Der Exekutivrat der UNESCO bestand zunächst aus (18) unabhängigen Sachverständigen, die im Auftrag der Generalkonferenz handeln sollten. Auch hier stand das Modell des Internationalen Ausschusses für Geistige Zusammenarbeit Pate. Bis 1954 wurden die Mitglieder als Privatpersonen, als Vertreter des Geisteslebens gewählt, die im Auftrag der General-

konferenz handeln sollten. Auf Vorschlag der USA und Großbritanniens wurde diese Praxis jedoch geändert, so dass es sich nicht mehr nur um unabhängige Vertreter der Generalkonferenz handelte, sondern zugleich um Politiker, welche ihre Staaten vertreten. Die Mitglieder des Exekutivrats wurden nach einem regionalen Schlüssel auf vier Jahre gewählt; unmittelbare Wiederwahl war nicht möglich.

Seit 1993 besteht der Exekutivrat aus 51 beziehungsweise, nach einer weiteren Erhöhung im Jahr 1995, aus 58 Mitgliedstaaten, die auf vier Jahre gewählt werden und sofort wiedergewählt werden können. Nach Artikel V Absatz 2 der UNESCO-Verfassung (in der Fassung von 1991) sollen die Mitgliedstaaten Persönlichkeiten ernennen, die auf einem oder mehreren Gebieten der UNESCO Experten sind und aufgrund ihrer Erfahrungen und Fähigkeiten in der Lage sind, den Verwaltungs- und Exekutivaufgaben gerecht zu werden.

Was die Bestimmung der Tätigkeitsfelder anbetrifft, so weist die Organisation ein äußerst breites und heterogenes Aufgabenprofil auf, das sich von der Bildung über Natur-, Sozial- und Geisteswissenschaften hin zu Kultur und Kommunikation einschließlich solcher Bereiche wie Kunst und Literatur, Bibliotheks- und Archivwesen, Presse, Film, Fernsehen und Rundfunk, Sport sowie internationalen Schutz der Menschenrechte in den Zuständigkeitsbereichen der Organisation erstreckt.

Primat Bildung

Grundbildung und Alphabetisierung gehören seit Beginn zu den Hauptaufgaben der Organisation. Die erste Veröffentlichung der UNESCO war 1947 der Grundbildung gewidmet. War es anfangs der Wiederaufbau der Bildungssysteme in den vom Weltkrieg zerstörten Staaten, so begann bereits 1949 ein Pilotprogramm zur Grundbildung in Haiti, einem Entwicklungsland. Einen wichtigen Impuls für diese Arbeit gab die 1948 von den Vereinten Nationen verabschiedete Allgemeine Erklärung der Menschenrechte, in der in Artikel 26, Absatz 1, der obligatorische und unentgeltliche Grundschulbesuch für alle Jungen und Mädchen postuliert wurde.

Parallel hierzu ging es um den Abbau von Rassismus und Diskriminierung und um Studien zur Völkerverständigung. Letztere führten 1952 zur Gründung eines Netzwerks von UNESCO-Projekt-Schulen. Heute gehört dieses Netzwerk zur internationalen Verständigung mit rund 8000 Schulen in fast 180 Mitgliedstaaten zu den erfolgreichsten Bildungsprojekten der UNESCO.³

Anfang der sechziger Jahre wurden auf drei regionalen Bildungsministerkonferenzen in Afrika, Asien und Lateinamerika langfristige Bedarfs- und Entwicklungspläne aufgestellt. Die UNESCO gründete 1963 gemeinsam mit der Weltbank und der Ford-

Foundation in Paris das Internationale Institut für Bildungsplanung, dessen Aufgabe vor allem darin besteht, Fachleute für die Bildungsministerien auszubilden. Dieses Institut ist ohne Zweifel die ›Perle‹ unter den sieben Bildungsinstituten der Organisation.

In den sechziger und siebziger Jahren entwickelte sich eine gute Zusammenarbeit mit der Weltbank, die auf der Grundlage der Projektvorschläge der UNESCO entsprechende Bildungsinvestitionen in den Entwicklungsländern tätigte. Flankierend hierzu wurde ein Kooperationsvertrag mit dem Welternährungsprogramm (WFP) abgeschlossen, das Nahrungsmittel für Schulen zur Verfügung stellte – eine Zusammenarbeit, die heute noch besteht.

Zwei Berichte haben die Bildungsaktivitäten der UNESCO entscheidend beeinflusst. 1972 legte die Internationale Kommission für die Entwicklung der Bildung (Faure-Kommission) ihren Schlussbericht vor, in dessen Mittelpunkt die Entfaltung des übergreifenden Prinzips des lebenslangen Lernens steht.⁴ 1996 veröffentlichte die Kommission ›Bildung für das 21. Jahrhundert‹ (Delors-Kommission) ihren Bericht, der sich mit der Frage befasst, welche Rolle der Bildung in einer von Globalisierung bestimmten Zukunft zukommt.⁵

Mit dem Internationalen Jahr der Bildung 1970 und dem Internationalen Jahr der Alphabetisierung 1990 sollte die Weltöffentlichkeit auf die weiterhin notwendigen Anstrengungen im Bildungsbereich aufmerksam gemacht werden. Auf einer gemeinsam mit UNDP, UNICEF und Weltbank durchgeführten Konferenz in Jomtien/Thailand im Jahr 1990 wurden in der ›Welterklärung Bildung für alle‹ ein erweiterter Begriff der Grundbildung sowie die Ziele zur Reduzierung der Analphabetenzahl und Sicherung des Grundschulbesuchs formuliert.

Auch das Weltbildungsforum von Dakar/Senegal im Jahr 2000, an dem wiederum UNDP, UNICEF und Weltbank beteiligt waren, sah sich erneut gezwungen, nach den insgesamt als unbefriedigend empfundenen Entwicklungen in den neunziger Jahren einen Aktionsrahmen mit bildungspolitischen Zielen zu verabschieden. Danach soll in allen Staaten bis 2015 die allgemeine Grundschulbildung für Jungen und Mädchen eingeführt werden.

Parallel dazu haben die Vereinten Nationen zwei Dekaden ausgerufen und die UNESCO mit der Ko-

Zu den Tätigkeitsbereichen der UNESCO gehören neben Bildung, den Wissenschaften, Kultur und Kommunikation auch Kunst, Literatur, Bibliotheks- und Archivwesen, Presse, Film, Fernsehen und Rundfunk.

¹ Der Text der Verfassung in: Deutsche UNESCO-Kommission, Grundlagentexte, Bonn 2003, S.39.

² In Deutschland: Deutsche UNESCO-Kommission e.V.; <http://www.unesco.de>

³ Näheres zu den UNESCO-Projekt-Schulen: <http://www.upschulen.de>

⁴ Edgar Faure et al., Wie wir leben lernen. Der UNESCO-Bericht über Ziele und Zukunft unserer Erziehungsprogramme, Reinbek 1973.

⁵ Deutsche UNESCO-Kommission (Hrsg.): Lernfähigkeit: Unser verborgener Reichtum, Neuwied 1997.

Die UNESCO

Die UNESCO (Organisation der Vereinten Nationen für Bildung, Wissenschaft und Kultur) besteht aus drei Hauptorganen: Generalkonferenz, Exekutivrat und Sekretariat.

Organisationsstruktur

1. Generalkonferenz

Die **Generalkonferenz** ist das oberste Entscheidungs- und Kontrollorgan. Seit 1954 tritt sie alle zwei Jahre zu einer ordentlichen Tagung zusammen. In der Generalkonferenz gilt der Grundsatz ›Ein Staat – eine Stimme‹. In dem Gremium werden die politischen Zielsetzungen und die Arbeitsrichtlinien der UNESCO festgelegt. Ein vom Sekretariat in Abstimmung mit den Mitgliedstaaten und deren Nationalkommissionen vorgelegtes zweijähriges Arbeitsprogramm dient dabei als Diskussionsgrundlage. Ferner beruft die Generalkonferenz internationale Staatenkonferenzen ein, nimmt internationale Übereinkommen, Empfehlungen und Erklärungen an und erörtert die Berichte der Mitgliedstaaten an die Organisation über die Maßnahmen zur Umsetzung von Übereinkommen und Empfehlungen.

2. Exekutivrat

Die Generalkonferenz wählt die Mitglieder des **Exekutivrats**, der seit 1995 aus 58 Mitgliedstaaten besteht und zweimal jährlich – im Frühjahr und Herbst – zusammentritt. Der Exekutivrat fungiert als Bindeglied zwischen Generalkonferenz und Sekretariat. Er ist zum einen für die Vorbereitung der Tagesordnung der Generalkonferenz und die Prüfung des Arbeitsprogramms sowie des entsprechenden Haushaltsplans zuständig, zum anderen für die Überwachung des Sekretariats bei der Durchführung des von der Generalkonferenz verabschiedeten Arbeitsprogramms.

Neben den beiden **Kommissionen** für Programmfragen und Außenbeziehungen sowie für Haushalts- und Verwaltungsfragen, denen automatisch sämtliche Mitglieder des Exekutivrats angehören, arbeitet dem Rat auch ein **Sonderausschuss** zu, der die Umsetzung der eingeleiteten Reformen zur Verbesserung der Arbeitsweise der UNESCO überwachen soll. Ferner gibt es zwei weitere **Ausschüsse**: Der eine ist für die internationalen nichtstaatlichen Organisationen und der andere für die Umsetzung der Übereinkommen und Empfehlungen sowie für individuelle Menschenrechtsverletzungen in den Arbeitsbereichen der UNESCO zuständig.

3. Sekretariat

Das **Sekretariat** mit Hauptsitz in Paris ist in sieben Sektoren gegliedert, die folgende Arbeitsbereiche abdecken: Zu den fünf Programmsektoren Bildung, Naturwissenschaften, Sozial- und Geisteswissenschaften, Kultur, Kommunikation und Information gehören außerdem Außenbeziehungen und Zusammenarbeit sowie Verwaltung. Das Sekretariat hat heute rund 2200 Mitarbeiter aus 160 Staaten. Davon ist etwa ein Drittel in den 53 Außenstellen tätig.

An der Spitze des Sekretariats steht der **Generaldirektor**, der mit beträchtlichen Kompetenzen ausgestattet ist: Er nimmt ohne Stimmrecht an allen Sitzungen der Generalkonferenz, des Exekutivrats und der Ausschüsse teil, erstellt regelmäßig Berichte über die Tätigkeit der Organisation, die er dem Exekutivrat und den Mitgliedstaaten übermittelt, und entwirft das Arbeitsprogramm mit entsprechenden Haushaltsvorschlägen für den Exekutivrat.

Bis zum Jahr 2001 wurde der Generaldirektor auf Vorschlag des Exekutivrats von der Generalkonferenz für eine Amtszeit von sechs Jahren gewählt; seit 1999 ist nur noch eine einmalige Wiederwahl möglich. Am 15. November 1999 wurde der Japaner Koichiro Matsuura zum 8. Generaldirektor der Organisation gewählt. Im Herbst 2001 hat die 31. Generalkonferenz entschieden, die Amtsdauer des Generaldirektors in Zukunft auf vier Jahre mit der Möglichkeit einer Wiederwahl für weitere vier Jahre zu begrenzen. Matsuura wurde auf der 33. Generalkonferenz im Jahr 2005 wiedergewählt und amtiert bis zum Jahr 2009.

Ziele und Aufgaben

Nach Artikel I Absatz 1 der Verfassung ist es das Ziel der UNESCO, »durch Förderung der Zusammenarbeit zwischen den Völkern in Bildung, Wissenschaft und Kultur zur Wahrung des Friedens und der Sicherheit beizutragen, um in der ganzen Welt die Achtung vor Recht und Gerechtigkeit, vor den Menschenrechten und Grundfreiheiten zu stärken, die den Völkern der Welt ohne Unterschied der Rasse, des Geschlechts, der Sprache oder Religion durch die Charta der Vereinten Nationen bestätigt worden sind«.

Um dieses Ziel zu erreichen, wird die UNESCO nach Artikel I Absatz 2 ihrer Verfassung

- »a) in allen Massenmedien bei der Förderung der Verständigung und der gegenseitigen Kenntnis der Völker mitwirken und internationale Vereinbarungen empfehlen, die den freien Austausch von Ideen durch Wort und Bild erleichtern;
- b) der Volksbildung und der Verbreitung von Kultur neuen Auftrieb geben:
 - durch Mitarbeit am Aufbau des Bildungswesens (...);
 - durch Institutionalisierung internationaler Zusammenarbeit bei der Förderung des Ideals gleicher Bildungsmöglichkeiten für alle (...);
 - durch Empfehlung von geeigneten Bildungsmethoden für die Vorbereitung der Jugend (...) auf die Verantwortlichkeiten freier Menschen.
- c) Wissen bewahren, erweitern und verbreiten:
 - durch Erhaltung und Schutz des Welterbes an Büchern, Kunstwerken und Denkmälern der Geschichte und Wissenschaft (...);
 - durch Förderung der internationalen Zusammenarbeit in allen Bereichen des geistigen Lebens. Dazu gehört der internationale Austausch von (...) Wissenschaftlern/Wissenschaftlerinnen und Kulturschaffenden sowie von Veröffentlichungen, künstlerischen und wissenschaftlichen Objekten (...);
 - durch Einführung geeigneter Formen internationaler Zusammenarbeit mit dem Ziel, alle Veröffentlichungen weltweit frei zugänglich zu machen«.

Mitgliedschaft

Die Mitgliedschaft bei den Vereinten Nationen berechtigt zur Mitgliedschaft in der UNESCO (Artikel II Absatz 1 der UNESCO-Verfassung). Staaten, die den Vereinten Nationen nicht angehören, können auf Empfehlung des Exekutivrats von der Generalkonferenz mit einer Zweidrittelmehrheit als Mitglieder aufgenommen werden. Außerdem existiert seit 1951 die Assoziierte Mitgliedschaft für Hoheitsgebiete, die für die Wahrnehmung ihrer Außenbeziehungen selbst nicht verantwortlich sind. Im Sommer 2006 hatte die UNESCO 191 Mitglieder und sechs Assoziierte Mitglieder.

ordinierung beauftragt: Die Alphabetisierungsdekade der Vereinten Nationen ›Bildung für alle‹ 2003–2012 und die Dekade der Vereinten Nationen ›Bildung für eine nachhaltige Entwicklung‹ 2005–2014.

Diese UNESCO-Aktivitäten im Bildungsbereich machen deutlich, dass erstens Bildung weiterhin als der Schlüssel zur Verwirklichung sozialer, wirtschaftlicher und kultureller Rechte angesehen wird und zweitens Bildung eine private und soziale Investition ist, die zu Wirtschaftswachstum und zur Überwindung von Armut führt.

Obwohl die Zahl der Kinder, die eine Schule besuchen, seit den sechziger Jahren erheblich gestiegen ist ebenso wie die Bemühungen zur Alphabetisierung, konnten die Bemühungen mit der demographischen Entwicklung nicht Schritt halten. Einerseits hat in den vergangenen Jahrzehnten eine weltweite Bildungsexplosion stattgefunden, andererseits haben heute weltweit immer noch über 100 Millionen Kinder keinen Zugang zur Schulbildung, und etwa 860 Millionen Erwachsene sind Analphabeten. Bildung und Alphabetisierung bleiben daher dauerhaft Arbeitsschwerpunkte der Organisation.

Politische Richtungskämpfe: Die USA treten aus

Am 28. Dezember 1983 informierte die amerikanische Regierung den Generaldirektor über ihre Absicht, mit Wirkung vom 31. Dezember 1984 aus der UNESCO auszutreten. Als Gründe gab sie unter anderem die zunehmende Politisierung, ideologische Einseitigkeit sowie ineffizientes Management an.⁶ Diese Entscheidung ist ohne die Vorgeschichte nicht zu verstehen, in der ein höchst ambivalentes Verhältnis der amerikanischen Regierung zur UNESCO zum Ausdruck kommt.

Die UNESCO war in erster Linie das Ergebnis britischer und französischer Initiativen: Die USA, die sich für die Berücksichtigung von Information und Kommunikation im Arbeitsprogramm der UNESCO stark machten, hatten weitreichende Vorstellungen auf diesem Gebiet. 1946 sollte die Organisation ein weltweites Radio-Netzwerk ähnlich der ›Voice of America‹ einrichten – ein Vorschlag, der erst 1953 von der Tagesordnung verschwand. Ab 1954, nach dem Beitritt der Sowjetunion, drängten die USA darauf, die Aktivitäten stärker auf technische Komponenten zu konzentrieren, denn zunehmend schwand die ›automatische Mehrheit‹ der westlichen Gruppe unter Führung der USA.

Im Jahr 1974 verabschiedete die UN-Generalversammlung die umstrittene Resolution zur Errichtung einer Neuen Weltwirtschaftsordnung (NWWO), deren Pendant die in der UNESCO aufgestellte Forderung nach einer Neuen Weltinformations- und Kommunikationsordnung (NWIKO) werden sollte. Hintergrund war die Kritik der Entwicklungsländer an

dem uneingeschränkten, grenzüberschreitenden Satellitenfunk. Der Einsatz dieser Technologie gab den Industriestaaten eine Monopolstellung auf einem Markt, auf dem die Entwicklungsländer lediglich als Kunden und Empfänger, nicht aber als gleichberechtigte Partner auftreten konnten. Neben den Ansprüchen der Entwicklungsländer auf verstärkter Teilnahme erhoben die Staaten des Ostblocks die Forderung nach einer stärkeren staatlichen Verantwortung zur inhaltlichen Reglementierung der Informationsflüsse, die sich in der Forderung nach einem ›freien und zugleich ausgewogenen Informationsfluss‹ niederschlug. Nachdem der Entwurf für eine Erklärung zu den Massenmedien auf der 19. UN-Generalversammlung 1976 in Nairobi nach heftigen Debatten zur Überarbeitung zurückgezogen wurde, wurde zwei Jahre später auf der 20. UNESCO-Generalkonferenz ebenfalls nach heftigen Auseinandersetzungen eine Erklärung zu den Massenmedien verabschiedet. Jetzt lautete die Kompromissformel: ›free flow and a wider and better balanced dissemination of information‹.

Die bereits 1977 eingerichtete MacBride-Kommission sollte konkrete Vorschläge zu einer NWIKO machen. Der Bericht empfahl, die vorhandenen Unausgewogenheiten im Kommunikationsbereich zugunsten der Entwicklungsländer abzubauen, hob den hohen Stellenwert der Pressefreiheit hervor und forderte den freien Zugang zu allen Informationsquellen.⁷ Doch die Reaktionen waren sehr gemischt und die der amerikanischen Medien besonders heftig und einseitig, weil von einer staatlichen Kontrolle der freien Presse ausgegangen wurde. Die Kritik bezog sich vor allem auf einen Entwurf zu einem Vorschlag, eine Kommission zum Schutz der Journalisten zu gründen, obwohl dieser Entwurf noch nicht einmal zu einer formalen Entschließung führte.

Auf Initiative der amerikanischen Regierung wurde 1978 in Anerkennung der Bedürfnisse der Entwicklungsländer das Internationale Programm zur Kommunikationsentwicklung (IPDC) gegründet, das als multilaterales Forum Medienprojekte fördert. Obwohl die Medienhilfe sehr mühsam anließ, wurden bis heute über 1100 Projekte in 139 Entwicklungsländern mit insgesamt 92 Millionen US-Dollar bewilligt.

Auf der 22. Generalkonferenz im Jahr 1983 wurden heftige Auseinandersetzungen über die Zuwachsraten des ordentlichen Haushalts ausgetragen. Die Entwicklungsländer forderten eine zweistellige Wach-

Obwohl die Zahl der Kinder, die eine Schule besuchen, seit den sechziger Jahren erheblich gestiegen ist, konnten die Bemühungen mit der demographischen Entwicklung nicht Schritt halten.

⁶ Vgl. hierzu die hervorragenden Analysen von Roger A. Coate, *Unilateralism, Ideology, & U.S. Foreign Policy. The United States In and Out of UNESCO*, Boulder 1988; William Preston Jr., Edward S. Herman, and Herbert I. Schiller, *Hope and Folly. The United States and UNESCO 1945–1985*, Minneapolis 1989.

⁷ Sean MacBride et al., *Viele Stimmen – Eine Welt. Kommunikation und Gesellschaft – Heute und morgen. Bericht der Internationalen Kommission zum Studium der Kommunikationsprobleme*, Konstanz 1981.

tumsrate, während die westlichen Hauptbeitragszahler, allen voran die USA, dazu nicht bereit waren. Trotz eines von den nordischen Staaten angestrebten Kompromisses, der in der Mitte lag, stimmten die USA als einziger Mitgliedstaat gegen den Haushaltsentwurf.

In dem oben Geschilderten wird das ambivalente Verhältnis der USA gegenüber der UNESCO deutlich: Einerseits waren sie für Politisierung, solange die Stimmenmehrheiten gesichert sind, andererseits dagegen, wenn die Mehrheiten nicht mehr sicher sind; einerseits plädierten sie für Nullwachstum beim Haushalt, andererseits zeigten sie eine mangelhafte Zahlungsmoral bei den Pflichtbeiträgen; einerseits befürworteten sie den freien Wettbewerb der Medien, andererseits die Beibehaltung der oligopolitischen Marktstrukturen auf der Anbieterseite. Die mangelnde Durchsetzungsfähigkeit eigener Interessen bei gleichzeitiger hoher finanzieller Belastung mögen für die USA Gründe genug gewesen sein, der Organisation (vorerst) den Rücken zu kehren. Die Regierung unter Ronald Reagan ließ sich von ihrer Entscheidung, Ende 1984 auszutreten, nicht abbringen. Im Gegenteil: sie bemühte sich intensiv, auch andere westeuropäische Staaten zu einem Amtsantritt zu bewegen, was ihr im Fall Großbritannien auch gelang.

Die Arbeit der UNESCO wird seit 2004/2005 zu mehr als 50 Prozent durch freiwillige Beitragsleistungen finanziert.

Finanzierung: Pflicht- versus freiwillige Beiträge

Schleppende Pflichtbeiträge

In den achtziger und neunziger Jahren war die Haushaltslage der UNESCO aufgrund der schlechten Zahlungsmoral und der beiden Austritte desolat. Der Haushalt 1986/1987 bedeutete eine Verringerung der Pflichtbeiträge um knapp 30 Prozent. Erst mit dem Wiedereintritt der USA zum 1. Oktober 2003 konnte für den Zweijahreshaushalt 2004/2005 eine Erhöhung um 11 Prozent auf 610 Millionen US-Dollar politisch durchgesetzt werden.

Gegenwärtig sind die fünf größten Beitragszahler der UNESCO die USA (22 Prozent), Japan (19,572 Prozent), Deutschland (8,708 Prozent), Großbritannien (6,159 Prozent) und Frankreich (6,062 Prozent). Ähnlich wie in den Vereinten Nationen lässt auch in der UNESCO die Zahlungsmoral zu wünschen übrig. Bis zum 30. Juni 2006 haben nur 79 der 191 Mitgliedstaaten, darunter auch Deutschland, ihren Pflichtbeitrag für 2006 gezahlt (64 Prozent der veranlagten Beiträge).

Zunehmende freiwillige Beiträge

Während die Lage beim ordentlichen Haushalt gleich bleibend unsicher ist, hat sich die Situation bei den außerordentlichen Haushaltsmitteln stetig verbessert, was allerdings neue Probleme aufwirft. Neben den Mitteln aus dem ordentlichen Haushalt stehen der Organisation außerordentliche Haushaltsmittel (Son-

dermittel) zur Verfügung, die primär für operative Aktivitäten der UNESCO ›vor Ort‹ bestimmt sind. Diese Geldmittel kommen von anderen Institutionen des UN-Systems, von den regionalen Entwicklungsbanken, ferner in Form von freiwilligen Beiträgen von einzelnen Mitgliedstaaten (etwa für zweckgebundene Fonds), aber auch in deutlich zunehmendem Maße von der Privatwirtschaft und sogar Einzelpersonen. Seit dem Haushalt 1998/1999 ist mit 263 Millionen US-Dollar erstmals wieder ein deutlicher Anstieg zu verzeichnen, der sich 2002/2003 mit 517,7 Millionen US-Dollar fast verdoppelte und damit sehr nahe an die Höhe des ordentlichen Haushalts kam. Der außerordentliche Zweijahreshaushalt 2004/2005 betrug sogar insgesamt 695 Millionen US-Dollar.

Damit wurde eine ›Schallmauer‹ durchbrochen: Die Arbeit der UNESCO wird nunmehr zu mehr als 50 Prozent durch freiwillige Beitragsleistungen finanziert, was zu einer Verlagerung der Arbeit auf operative Tätigkeiten führen wird. Die Konsequenzen sind schwer abzuschätzen: Einerseits kann die Organisation mit Stolz darauf verweisen, dass sie so erfolgreich in der Einwerbung von Drittmitteln ist. Andererseits können die Mitgliedstaaten auf die Idee kommen, den ordentlichen Haushalt zu kürzen oder zumindest einzufrieren. Dabei übersehen sie, dass Angaben über die Höhe und Verwendung, über welche die Geberinstitutionen mitentscheiden, der Generalkonferenz lediglich zur Kenntnisnahme vorgelegt werden. Diese Entwicklung impliziert daher eine partielle Entmachtung der Generalkonferenz, falls nicht in Zukunft klare Bedingungen für die Einwerbung von Sondermitteln festgelegt werden. Die Mitgliedstaaten müssen sich bei der Verschiebung der Herkunft der Finanzmittel im Klaren sein, dass dadurch der Schwerpunkt der Arbeit deutlich auf die operativen Tätigkeiten (Aufbau von Kapazitäten vor Ort) verlagert wird.

Aktuelle Arbeitsschwerpunkte

Die 31. Generalkonferenz hat im Spätherbst 2001 ihre fünfte Mittelfristige Strategie für die Jahre 2002–2007 verabschiedet.⁸ Diese im kommenden Jahr auslaufende UNESCO-Strategie reflektiert die Aktionspläne der großen Weltkonferenzen und orientiert sich an den so genannten Millenniums-Entwicklungszielen (Millennium Development Goals – MDGs) für den Zeitraum bis 2015. Insofern gibt es keinen Sonderweg der UNESCO; vielmehr orientiert sie sich voll und ganz an der Umsetzung der auf dem UN-Millenniums-Gipfel im September 2000 beschlossenen MDGs. Die Mittelfristige Strategie verbindet die vier Arbeitsbereiche der Organisation durch eine gemeinsame Zielsetzung und definiert zwölf strategische Ziele.

Im Umfeld dieser strategischen Ziele werden zwei so genannte **Querschnittsthemen** definiert, die pro-

Die UNESCO orientiert sich bei ihrer Arbeit voll und ganz an der Umsetzung der auf dem UN-Millenniums-Gipfel im September 2000 beschlossenen Entwicklungsziele.

grammübergreifend sowohl im Sekretariat als auch weltweit bearbeitet werden:

1. **Die Beseitigung der Armut, insbesondere der extremen Armut, und**
2. **Der Beitrag der Informations- und Kommunikationstechnologien zur Entwicklung von Bildung, Wissenschaft und Kultur und zum Aufbau einer Wissensgesellschaft.**

Bildung

In diesem Arbeitsbereich liegen die Schwerpunkte weiterhin, wie bereits oben ausgeführt, auf Alphabetisierung und Grundbildung. Weitere Schwerpunkte sind die internationale Zusammenarbeit im Hochschulbereich, bei der es vor allem um die Qualitätssicherung der Hochschulabschlüsse im Rahmen der GATS-Verhandlungen der Welthandelsorganisation (WTO) geht, und die Umsetzung der Dekade der Vereinten Nationen ›Bildung für eine nachhaltige Entwicklung‹ 2005–2014.

Naturwissenschaften

Im Sektor Naturwissenschaften werden Auf- und Ausbau von wissenschaftlichen Forschungs- und Ausbildungsinstitutionen sowie weltweite Netzwerke wissenschaftlicher und technischer Grundlagenforschung gefördert. Die UNESCO unterstützt mit zahlreichen Fachprogrammen die Erforschung und den Schutz der Lebensumwelt des Menschen.

Sozial- und Geisteswissenschaften

In diesem Arbeitsbereich hat die UNESCO ein Programm zur Gestaltung gesellschaftlichen Wandels (Management of Social Transformations – MOST) begonnen. Im Mittelpunkt der zweiten Phase stehen Fragen der sozialen Nachhaltigkeit der Urbanisierung, des Zusammenlebens in kultureller Vielfalt und der lokalen Auswirkungen globaler Prozesse.

Kultur

Im Sektor Kultur bemüht sich die Organisation weltweit um den Erhalt und die Förderung der kulturellen Vielfalt sowie die Förderung des interkulturellen Dialogs. Im Oktober 2005 konnte die 33. Generalkonferenz mit großer Mehrheit das Übereinkommen über den Schutz und die Förderung der Vielfalt kultureller Ausdrucksformen verabschieden.⁹ Ein weiterer Schwerpunkt sind die erfolgreichen Aktivitäten zum Schutz bedeutender Kultur- und Naturstätten, die in die Liste des Weltkulturerbes aufgenommen sind. Diese Liste umfasste im Juli 2006 insgesamt 830 Kultur- und Naturdenkmäler in 138 Staaten, darunter 32 in Deutschland. Daneben existiert die ›Rote Liste‹, in die zurzeit 31 gefährdete Kultur- und Naturstätten aufgenommen sind. Während der Kölner Dom im Jahr 2006 von der Liste gestrichen wurde, gilt das Dresdner Elbtal wegen des geplanten Brückenbaus weiterhin als gefährdet.

Kommunikation und Information

In diesem Arbeitsbereich setzt sich die UNESCO weltweit für das Recht auf Informations- und Pressefreiheit sowie für die Stärkung des freien Austauschs von Ideen und des allgemeinen Zugangs zu Informationen ein. Dazu gehören die Förderung des Pluralismus und der kulturellen Vielfalt in den Medien und weltweiten Informationsnetzen.

Digitale Wissensgesellschaft

Bereichsübergreifend bemüht sich die UNESCO um die Verbesserung des internationalen Informationsaustauschs. Zur Orientierung für Politik und Normsetzung wurden auf der 32. Generalkonferenz im Jahr 2003 wichtige Standards festgelegt: dazu gehören die Verabschiedung der Erklärung zum allgemeinen Zugang zum Cyberspace und die Charta zum Erhalt des digitalen Kulturerbes. Auf dem UN-Weltinformationsgipfel (2003/2005) wurden Themen behandelt, die auch die UNESCO langfristig beschäftigen werden, vor allem wie die digitale Kluft überwunden und der Zielkonflikt zwischen Urheberrechten und öffentlichem Zugang zu Wissen gelöst werden können.

Weltkonferenzen

In der zweiten Hälfte der neunziger Jahre führte die UNESCO fünf Weltkonferenzen durch. Die Serie begann 1997 zur Erwachsenenbildung, wurde 1998 zur Kulturpolitik für Entwicklung sowie zur Hochschulbildung fortgesetzt und 1999 mit einem Weltkongress zur beruflichen Bildung und mit einer Weltwissenschaftskonferenz vorerst beendet. Obwohl jede Konferenz einen wichtigen Beitrag darstellte, bedeuteten fünf Weltkonferenzen innerhalb von drei Jahren nicht nur erhebliche finanzielle Einschnitte für die Organisation, sie erlaubten auch weder eine gründliche Vor- noch Nachbereitung für die teilnehmenden Mitgliedstaaten. Darüber hinaus besteht die Gefahr, dass zukünftige Folge-Aktivitäten von einzelnen Sektoren des Sekretariats isoliert erfolgen, anstatt sie sektorübergreifend anzugehen. Dies wurde auch in den Fünfjahres-Folgekonferenzen Anfang dieses Jahrzehnts deutlich.

Normsetzung

Auf der zwischenstaatlichen Ebene fördert die UNESCO auch die internationale Normsetzung (standard-setting). Gegenwärtig sind etwa 30 Übereinkommen in Kraft. Daneben existieren über 40 (weniger verbindliche) Empfehlungen und Erklärungen. Alle Mitgliedstaaten sind verpflichtet, in regelmäßigen Abständen über die Umsetzung der Übereinkommen und

Obwohl jede Konferenz einen wichtigen Beitrag darstellte, bedeuteten fünf Weltkonferenzen innerhalb von drei Jahren nicht nur erhebliche finanzielle Einschnitte für die Organisation, sie erlaubten auch weder eine gründliche Vor- noch Nachbereitung für die teilnehmenden Mitgliedstaaten.

⁹ Deutsche UNESCO-Kommission, Österreichische UNESCO-Kommission, Schweizerische UNESCO-Kommission: Mittelfristige Strategie 2002–2007, Bonn 2003.

Empfehlungen Bericht zu erstatten. Allerdings weist dieses Staatenberichtssystem erhebliche Schwächen auf, weil lediglich zusammenfassende Berichte diskutiert werden. Wegen der extrem niedrigen Rücklaufquote der versandten Fragebögen wird gegenwärtig geprüft, ob und wie eine Konzentration auf Kernüberkommen mit intensiver Überprüfung der einzelnen Staatenberichte möglich ist.

Reformen als Daueraufgabe

Die UNESCO muss sich wie jede andere internationale Organisation im UN-System den sich wandelnden Umständen anpassen. Reformen können kurz-, mittel- oder langfristiger Art sein. Spätestens seit Ende 1983, als die USA ihren Austritt ankündigten, wurde der Reformbedarf der UNESCO in der Öffentlichkeit diskutiert. Verbesserungsbedarf wurde dabei hauptsächlich in der Verwaltung gesehen. Trotz erfolgter Fortschritte blieben bis weit in die neunziger Jahre hinein Probleme beim Management und bei der Verwaltung im UNESCO-Sekretariat bestehen. Daher beauftragte der im Jahr 1999 neu gewählte Generaldirektor Koïchiro Matsuura im Dezember desselben Jahres die Gemeinsame Inspektionsgruppe der Vereinten Nationen (JIU) mit einer Bestandsaufnahme. Ein Jahr später gab sie insgesamt 19 detaillierte Empfehlungen ab, die größtenteils in die angekündigte Programm- und Verwaltungsreform des Generaldirektors einfließen.¹⁰

Ergänzt wurden die Reformmaßnahmen durch inhaltliche Prioritätensetzungen mit entsprechender finanzieller Ausstattung. Bereits in seinem ersten zweijährigen Programm für 2002–2003 im Rahmen der Mittelfristigen Strategie 2002–2007, die für jeden der vier Arbeitsbereiche jeweils drei Prioritäten postuliert, wurden fünf Prioritäten gesetzt, deren Finanzmittel um 50 Prozent durch interne Umverteilungen sowie außerordentliche Finanzmittel erhöht wurden.

Bestehend an diesen Reformmaßnahmen war, dass der Ansatz von Matsuura sich nicht auf rein organisatorisch-administrative Verbesserungen beschränkte, sondern unter den Bedingungen nominalen Nullwachstums der ordentlichen Haushalte durch Umverteilungen inhaltliche Prioritäten für die Bewältigung der Aufgaben der Organisation setzte.

Entwicklung und Perspektiven

Mit dem Beitritt der zahlreichen, in den fünfziger und sechziger Jahren unabhängig gewordenen Staaten der ›Dritten Welt‹ änderte sich auch das allgemeine politische Klima: Mit der Universalität der Organisation rückte die Weltperspektive unter Betonung des Nord-Süd-Gegensatzes in den Mittelpunkt der Arbeit und überlagerte den bis Ende der achtziger Jahre andauernden Ost-West-Konflikt. Die UNESCO hat auf ihren Generalkonferenzen immer auch all-

gemeinpolitische Themen behandelt; die von den USA und einigen ihrer westlichen Verbündeten beklagte ›Politisierung‹ ist daher als ein abnehmender pro-westlicher politischer Einfluss zu interpretieren.

Das Arbeitsfeld der UNESCO ist breiter als das jeder anderen internationalen Organisation außer der UN selbst. Durch den Zuwachs an Mitgliedern, von ursprünglich 28 auf 191 Mitgliedstaaten, wurden auch ihre Aufgabenfelder immer vielfältiger. Sie soll heute die vielfältigen Probleme mit relativ geringen Finanzmitteln weltweit lösen. Die in der Verfassung verankerte Mitwirkung – teils über UNESCO-Nationalkommissionen, teils über direkte Vereinbarungen auf internationaler Ebene – führen angesichts der Aufgabenvielfalt der Organisation zu einem Interessenspluralismus. Dieser äußert sich in zentrifugalen Kräften, die nur durch einen durchsetzungsfähigen Generaldirektor zusammengehalten werden können.

Angesichts der zunehmenden wirtschaftlichen und technologischen Globalisierung erhält heute die UNESCO-Forderung nach einer ›Globalisierung mit einem menschlichen Antlitz‹ einen besonderen Stellenwert. Ziel der UNESCO ist sicherzustellen, dass bei der Globalisierung die kulturelle und ethische Dimension nicht verloren geht. Sie tut dies auf viererlei Wegen:

1. Sie bietet ein Forum, auf dem Ideen, Meinungen und Erfahrungen zu aktuellen Bildungs-, Kultur- und Wissenschaftsproblemen weltweit ausgetauscht werden (Forum).
2. Sie liefert Denkanstöße, entwickelt Konzeptionen und Projekte und finanziert Versuchsprogramme (Denkfabrik, Katalysator und Multiplikator).
3. Außerdem erfüllt sie eine Dienstleistungsfunktion (clearing-house) durch die ständige Informationsverarbeitung und -aufbereitung in all ihren Arbeitsfeldern.
4. Schließlich kann sie über Übereinkommen, Empfehlungen und Erklärungen die internationale Zusammenarbeit fördern.

Die Zukunft der UNESCO hängt davon ab, ob es den Regierungen der Mitgliedstaaten mit Hilfe ihrer Nationalkommissionen gelingt, sowohl ihre inhaltlichen Beiträge als auch ihre politischen Forderungen an die UNESCO so konkret und konstruktiv wie möglich zu gestalten. Das Vertrauen in die Arbeit der UNESCO und ihr Erfolg hängen daher nicht zuletzt von der Glaubwürdigkeit der Mitarbeit ihrer Mitgliedstaaten ab, die sich auch in ihrem finanziellen Engagement äußert. Vollmundige Bekenntnisse zu den UNESCO-Idealen allein reichen nicht aus.

⁹ Vgl. hierzu ausführlich Sabine von Schorlemer, Kulturpolitik im Völkerrecht verankert. Das neue UNESCO-Übereinkommen zum Schutz der kulturellen Vielfalt, Vereinte Nationen, 6/2005, S. 217–223.

¹⁰ Joint Inspection Unit, Review of Management and Administration in the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organisation (UNESCO), Genf 2000.

Aus dem Bereich der Vereinten Nationen

Allgemeines

Generalsekretär: Bericht für die 61. Generalversammlung

■ Kofi Annans Mini-Vermächtnis

Friederike Bauer

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Friederike Bauer, *Kein gutes Jahr, Bericht für die 60. Generalversammlung, VN, 6/2005, S. 235f., fort.*)

Die Tätigkeitsberichte der UN-Generalsekretäre haben sich über die Jahre immer mehr zur langatmigen Pflichtlektüre entwickelt. Oft genug steht Vollständigkeit statt Vorzeige-Rhetorik im Vordergrund. Nicht so in diesem Jahr. Es ist der letzte Bericht, den Kofi Annan der Staatengemeinschaft als Generalsekretär unterbreitet. Und das spürt man. Nicht Nachweis einzelner UN-Tätigkeiten ist seine Motivation, sondern Rück- und Ausblick. Annan hat eine Art Mini-Vermächtnis vorgelegt, das angereichert ist mit allerhand ›Visionen‹ (die er auch so nennt) und den 61. Tätigkeitsbericht fast schon zu einer spannenden Lektüre macht. Auf kleinteilige Aufzählungen verzichtet er weitgehend. Stattdessen spannt er die großen Bögen und lenkt den Blick gleich auf ein ganzes Jahrzehnt. Natürlich ist es das Jahrzehnt seiner Amtszeit und ebenso natürlich hat dieser Wechsel der Berichtstaktik einen Grund: Annan möchte die Errungenschaften seiner zehn Jahre als Generalsekretär herauskehren. Aber sei's drum. Ein bisschen Eigenwerbung ist erlaubt.

Schon die Struktur ist besser als früher, sie orientiert sich an den vier großen Teilen von ›In größerer Freiheit: Entwicklung, Frieden und Sicherheit, Menschenrechte und Herrschaft des Rechts sowie die Stärkung der Vereinten Nationen. In früheren Jahren gab es mehr Kapitel, sie waren unklarer gegliedert und Sicherheitsfragen standen meist ganz vorn. Dieses Mal setzt Annan – sicherlich ganz bewusst – zunächst bei Entwicklung an. Denn dafür hat er sich

als Generalsekretär besonders einzusetzen versucht. Die Millenniums-Entwicklungsziele, deren Architekt er ist, sind für ihn besonders wichtig. Ihnen widmet er sich ausführlich, bezeichnet sie als »kühne«, als »neue Vision für die Menschheit« (Abs. 16), fordert ihre Erfüllung bis zum Jahr 2015 ein und regt sogar deren Erweiterung etwa um das Ziel der produktiven Vollbeschäftigung und einer menschenwürdigen Arbeit für alle an (Abs. 24).

Ganz ähnlich positioniert sich Annan auch beim Thema Frieden und Sicherheit, wenn er daran erinnert, dass die Blauhelm-Truppen der UN im vergangenen Jahrzehnt »eine entscheidende Rolle bei der Sicherung von Staaten und individuellen politischen Freiheiten« (Abs. 61) spielten. Derzeit versehen 65 000 Soldaten und Militärbeobachter, 7500 Polizisten und mehr als 15 000 zivile Helfer in 15 Missionen ihren Dienst – mehr als jemals zuvor. Entsprechend ist das Budget von einer Milliarde im Jahr 1997 auf etwa fünf Milliarden heute gestiegen. Für Annan, der selbst einst Leiter der Abteilung Friedenssicherungseinsätze war und Katastrophen wie Ruanda und Srebrenica mit zu verantworten hat, bleiben die internationalen Einsätze trotzdem ein probates Mittel zur Konfliktlösung: »Während sich meine Amtszeit dem Ende nähert und wir unsere Suche nach Lösungen für die großen Krisen unserer Zeit wie im Nahen Osten und in Sudan fortsetzen, ist es unerlässlich, dass wir auch weiterhin den politischen Willen aufbringen, mit dem unser Einsatz von finanziellen und personellen Ressourcen zum Frieden führen kann.« (Abs. 71)

Im dritten Teil geht er auf die große Bedeutung der Menschenrechte ein – auch eines seiner Lieblingsthemen. ›Good Governance‹, die Einhaltung grundlegender Rechte und die Herrschaft des Rechts sind für ihn Voraussetzung für Entwicklung. An wirtschaftliche Prosperität ohne Menschenrechte, glaubt er nicht. Stattdessen schreibt er: »In meiner Vision für die Vereinten Nationen des 21. Jahrhunderts sind wir zunehmend entschlossen, an drei Fronten – Sicherheit, Entwicklung und Menschenrechte – gleichzeitig voranzukom-

men.« (Abs. 103) Daran schließt Annan unmittelbar ein Kapitel über die UN-Reform an. Allzu Neues findet sich darin nicht, seinem Bekenntnis zu einer Strukturanpassung hat er oft genug Ausdruck verliehen, die Mitgliedstaaten wie zuletzt beim Weltgipfel 2005 aber nicht hinter sich bringen können. Nun hofft er auf eine Fortsetzung seiner Arbeit in der Zukunft: »Die Umsetzung eines Großteils der in dem Bericht enthaltenen Agenda wird in den kommenden Jahren meinem Nachfolger überlassen bleiben.« (Abs. 170) Annan schließt seine Betrachtungen ab mit – und das ist neu – einem eigenen Kapitel über die Zivilgesellschaft, als deren Fürsprecher er sich immer verstanden hat. »War einst die repräsentative Demokratie die wichtigste Ausprägung demokratischer Herrschaftsformen, so gewinnt heute die partizipatorische Demokratie zunehmend an Bedeutung.« (Abs. 197). Deshalb plädiert er für neue Mechanismen und Formate, um sie einzubinden.

Das kurze Fazit nutzt Annan für ein bisschen historisches Pathos, wenn er für eine globale Gemeinschaft eintritt. Fast scheint es, als hätte die wirtschaftliche Globalisierung ihm nur den passenden Hintergrund verliehen für Ansichten, die er sein Leben lang vertrat: Dass die Menschheit am meisten erreicht, wenn sie in Solidarität und Achtung zusammenarbeitet – über alle Landesgrenzen hinweg. »Wenn wir weiter in diese Richtung schreiten, wird die Spezies Mensch auf diesem kleinen Planeten nicht nur überleben, sondern gedeihen. Dass die Schicksale aller Einwohner so eng verknüpft sind, wird nicht länger einfach eine Gegebenheit, sondern vielmehr eine Quelle der Hoffnung sein.« So lautet Annans letzter Satz im Bericht, er wäre auch als letzter seiner Amtszeit geeignet, weil die Aussagen seinem persönlichen Lebensmotto und seiner politischen Überzeugung gleichermaßen entsprechen.

Bericht des Generalsekretärs über die Tätigkeit der Vereinten Nationen, Generalversammlung, Offizielles Protokoll, Einundsechzigste Tagung, Beilage 1, UN-Dok. A/61/1 v. 16.8.2006; <http://www.un.org/Depts/german/gs/gso6/a61-1-german.pdf>

Politik und Sicherheit

Abrüstungskonferenz: Tagungen 2005 und 2006

- Verlorene Dekade der Abrüstungspolitik
- Debatte statt konkreter Verhandlungen
- Patt bei atomarer Abrüstung, Weltraumrüstung und Begrenzung der Produktion spaltbaren Materials

Hans Günter Brauch

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Hans Günter Brauch, *Wieder keine Fortschritte bei der Abrüstungskonferenz, VN, 2/2005, S. 61f. fort.*)

Der Dauerblockade bei der **Abrüstungskonferenz (Conference on Disarmament – CD)**, die seit dem Jahr 1997 in Genf herrscht, konnte auch in den Jahren 2005 und 2006 nicht überwunden werden. Eine verlorene Dekade der Abrüstungspolitik liegt damit hinter uns – ein Durchbruch scheint nach wie vor in weiter Ferne zu liegen.

2005

Die Abrüstungskonferenz trat im Jahr 2005 wieder zu drei Tagungsperioden zusammen: vom 24. Januar bis 1. April, vom 30. Mai bis 15. Juli und vom 8. August bis zum 23. September 2005. An der Konferenz waren die Vertreter der 65 Mitgliedstaaten beteiligt und 34 weitere Staaten entsandten Beobachter.

I. In der ersten Tagungsperiode einigte sich die CD auf die Tagesordnung, die die altbekannten acht Kernpunkte aus der Schlusserklärung der Ersten Sondergeneralversammlung für Abrüstung aus dem Jahr 1978 enthielt:

1. Beendigung des atomaren Wettrüstens;
2. Verhinderung eines Atomkriegs;
3. Verhinderung eines Rüstungswettlaufs im Weltraum;
4. Effektive internationale Abkommen über Nichtatomwaffenstaaten;
5. Neue Massenvernichtungswaffen und neue Systeme für solche Waffen;
6. Umfassendes Abrüstungsprogramm;
7. Rüstungstransparenz; und
8. Diskussion und Annahme eines Jahresberichts.

Allerdings konnte sich die Konferenz – wie im Jahr 2004 – erneut nicht auf ein Arbeitsprogramm einigen, mit der Folge, dass wiederum kein Verhandlungsmechanismus in Gang gesetzt wurde.

In seiner Grußbotschaft gab UN-Generalsekretär Kofi Annan seiner Hoffnung Ausdruck, dass die Blockade überwunden werden könne. Der Konferenzpräsident ermahnte die Delegierten, dass die Abrüstungskonferenz ohne sichtbare Fortschritte bald jegliche Relevanz einbüßen würde.

Der Vertreter Russlands sprach sich dafür aus, einen Konsens über den Tagesordnungspunkt ›Verhinderung eines Rüstungswettlaufs im Weltraum‹ anzustreben. Der Vertreter Südafrikas schlug die Suspendierung der Konferenz vor, falls die Blockade anhalte. Nach Annahme der Tagesordnung verzichtete der Konferenzpräsident darauf, Koordinatoren für vier substantielle Verhandlungsbereiche: **a)** Begrenzung der Produktion spaltbaren Materials; **b)** atomare Abrüstung; **c)** Weltraumrüstung; und **d)** negative Sicherheitsgarantien zu benennen, weil hierzu kein Konsens insbesondere seitens Chinas, Russlands und der USA bestand.

Während auch Norwegen eine Suspendierung der CD anregte, sprach sich Pakistan dagegen aus, und Italien und Nordkorea erörterten kontrovers Pakistans Nuklearpotenzial. Der Konferenzpräsident bedauerte, dass einige Staaten aus politischen Gründen jegliche Kompromisse ablehnten.

13 Sprecher erinnerten an den 6. Jahrestag der Ottawa-Konvention. Sie war außerhalb der Abrüstungskonferenz durch ein enges Zusammenwirken der Anti-Personen-Minen-Kampagne und der Bemühungen Norwegens und Kanadas zustande gekommen. Ihr sind bis zum 1. Mai 2006 insgesamt 151 Staaten beigetreten – jedoch nicht die ständigen Sicherheitsratsmitglieder China, Russland und USA. Am internationalen Frauentag (8. März) verlas der Konferenzpräsident eine Erklärung nichtstaatlicher Organisationen, in der substantielle Fortschritte bei der atomaren Abrüstung gefordert werden. Die Vertreter Deutschlands, Irlands, Neuseelands, der Niederlande und Norwegens befürworteten, dass NGOs direkt zu den Delegierten sprechen können.

Der Außenminister Kanadas plädierte für ein ausgewogenes Arbeitsprogramm,

das alle vier Verhandlungsbereiche umfassen sollte. Japan, Kasachstan, Polen und die Slowakei betonten zwar die unverzichtbare Rolle der Genfer Konferenz für die globale Abrüstung, doch ging am 31. März 2005 die erste Tagungsperiode wieder ohne nennenswerte Ergebnisse zu Ende.

II. Zu Beginn der zweiten Tagungsperiode wurden Stellungnahmen abgegeben zu den Themen Nuklearterrorismus, Nichtverbreitung von Atomwaffen und zur ›Proliferation Security Initiative‹ sowie das Scheitern der VII. Überprüfungskonferenz des Nichtverbreitungsvertrags bedauert. Der russische Delegierte stellte ein zusammen mit China erarbeitetes ›Non-paper‹ zur Verhinderung eines Rüstungswettlaufs im Weltraum vor. Der chinesische Vertreter befürwortete ein rechtlich bindendes Dokument, das die Stationierung von Waffen im Weltraum untersagt. Die Niederlande stellten ein gemeinsames Positionspapier der Europäischen Union zur Nichtverbreitung von Atomwaffen vor. Der Konferenzpräsident kündigte an, er werde vier Plenarsitzungen zu konkreten Arbeitsbereichen der Konferenz durchführen, bei denen die Delegierten die Positionen ihrer Staaten zur atomaren Abrüstung, zu einem **Vertragsentwurf für ein Verbot der Herstellung von spaltbarem Material (Fissile Material Cut-off Treaty – FMCT)**, zur Frage eines **Abkommens zur Verhinderung eines Rüstungswettlaufs im Weltraum (Prevention of an Arms Race in Outer Space – PAROS)** und zur Frage negativer Sicherheitsgarantien vorstellten. Die USA nahmen an den Debatten zu drei der vier Abrüstungsbereiche nicht teil.

III. Zu Beginn der dritten Tagungsperiode erläuterten die Vertreter aus Bulgarien, Deutschland, Ecuador, Italien, Norwegen, der Schweiz und der Slowakei die Positionen ihrer Regierungen für einen Kompromiss zum Arbeitsprogramm. Frankreich und Japan stellten ihre Initiativen zu neuen Abrüstungsthemen vor. Der russische Delegierte berichtete von einer von seinem Land organisierten Konferenz zur Verhinderung eines Rüstungswettlaufs im Weltraum sowie zu dem Dokument CD/1679 vom 28.6.2002, das die Grundzüge eines internationalen Abkommens in diesem Bereich aufführt. Am 22. September 2005 nahm die Konferenz ihren Jahresbericht an, der das erneute Scheitern dokumentierte.

2006

Die CD trat im Jahr 2006 erneut zu drei Sitzungsperioden zusammen: vom 23. Januar bis 31. März, vom 15. Mai bis 30. Juni und vom 31. Juli bis zum 15. September 2006. An der Konferenz waren die Vertreter der 65 Mitgliedstaaten beteiligt und 35 weitere Staaten entsandten Beobachter.

I. Zu Beginn der ersten Tagungsperiode erinnerte UN-Generalsekretär Annan in seiner Grußbotschaft an die Rückschlüsse im Bereich der Verhandlungen über Rüstungskontrolle, Abrüstung und die Nichtverbreitung von Atomwaffen im Jahr 2005. Verstärkte politische Anstrengungen und politischer Wille seien daher unverzichtbar.

In den ersten Sitzungen stand die Suche nach einer Einigung über das Arbeitsprogramm im Mittelpunkt der Beratungen. Der Konferenzpräsident schlug vor, die Debatten zunächst auf die nukleare Abrüstung zu konzentrieren, anschließend auf den FMCT, dann auf die Verhinderung eines Rüstungswettlaufs im Weltraum und schließlich auf Fragen der Transparenz bei Rüstungsfragen. Hierzu präsentierten die Vertreter Russlands und Chinas eine Zusammenstellung der Kommentare. 17 Staaten nahmen in der anschließenden Debatte dazu Stellung, jedoch nicht die anderen drei ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats. Beim Thema FMCT forderten die Vertreter Großbritanniens und Frankreichs die Konferenz auf, umgehend mit den Verhandlungen über den Vertrag zu beginnen.

An der Debatte zu Fragen der nuklearen Abrüstung beteiligten sich fast die Hälfte der Staatenvertreter, darunter auch Russland und die USA. Der Konferenzpräsident lud die Delegierten ein, die Rolle der Atomwaffen in der Sicherheitspolitik, Möglichkeiten zur Stärkung der Transparenz und den FCMT eingehend zu erörtern und stellte hierzu eine Zusammenstellung von Stellungnahmen vor. Brasilien, Malaysia, Mexiko, die Niederlande, Pakistan und Syrien kommentierten das »Non-paper« des Präsidenten zur Debatte über nukleare Abrüstung, und der britische Delegierte sprach sich dafür aus, mit dem FCMT die nuklearen Abrüstungsbemühungen fortzusetzen. In der ersten Konferenzperiode wurden erneut keine Fortschritte erzielt.

II. Die zweite Tagungsperiode wurde mit einer Diskussion zur Aufnahme von Verhandlungen über den FMCT eröffnet, an der sich Vertreter der meisten Staaten beteiligten. Die USA legten hierzu im Mai einen Vertragsentwurf mit einem Verhandlungsmandat vor, der aber nicht verabschiedet wurde.

Zum Thema Rüstungswettlauf im Weltraum stellte Russland ausführlich seine Position zu dem gemeinsam mit China erarbeiteten **Vertragsentwurf für PAROS** vor, der drei Ziele verfolgt:

- a) **Keine Waffen in eine Erdumlaufbahn zu bringen beziehungsweise auf Himmelskörpern zu stationieren;**
- b) **Keine Gewalt gegen Weltraumobjekte anzudrohen oder anzuwenden; und**
- c) **Keine Staaten zu unterstützen, bei vertragswidrigen Aktivitäten mitzuwirken.**

Nach Ansicht des amerikanischen Delegierten fehlte hierzu der erforderliche Konsens. Die USA würden aus Gründen der nationalen Sicherheit weiter den Beitrag von weltraumbezogenen Waffen zum Schutz ihrer Weltraumsysteme prüfen.

In seiner persönlichen Ansprache vor der Abrüstungskonferenz forderte Generalsekretär Annan die Staaten erneut auf, die Blockade endlich zu überwinden und den sicherheitspolitischen Herausforderungen des 21. Jahrhunderts gerecht zu werden. Die anschließende Debatte zu neuen Massenvernichtungswaffen wurde vom koreanischen Außenminister Ban Ki-Moon eingeleitet. Die Vertreter Deutschlands, Frankreichs und der Schweiz erläuterten ihre Positionen zum Schutz kritischer Infrastruktur. China, Indonesien, Österreich, die Schweiz und die Ukraine beklagten, das Fehlen einer gemeinsamen Grundlage habe Fortschritte verhindert. Der amerikanische Vertreter hielt neue Massenvernichtungswaffen – jenseits nuklearer, chemischer, biologischer und radiologischer Waffen – für hypothetisch, weshalb deren Erörterung keinen Nutzen verspreche. Die Konferenz könne stattdessen durch baldige Aufnahme von Verhandlungen über den FMCT einen wichtigen Beitrag zur Stärkung des internationalen Rahmens zur Bekämpfung des Terrorismus mit Massenvernichtungswaffen leisten.

III. Die dritte Tagungsperiode begann mit einer Debatte über negative Sicherheitsgarantien, die Nichtatomwaffenstaaten vor der Bedrohung durch und dem

Einsatz von Atomwaffen schützen soll. Die Vertreter Chinas, Großbritanniens und Russlands machten Vorschläge für ein umfassendes Abrüstungsprogramm. Die britische Delegierte plädierte für einen Vertrag zur besseren Kontrolle des Waffenhandels.

Während die Vertreter Großbritanniens und der USA erklärten, sie könnten den fünf Staaten der atomwaffenfreien Zone in Zentralasien keine negativen Sicherheitsgarantien gewähren, begrüßten die Vertreter aus Belarus, China, Kasachstan und Russland den Vertrag.

Zum Abschluss ihrer dritten Tagungsrunde nahm die Abrüstungskonferenz den Tätigkeitsbericht an die Generalversammlung an und beendete damit eine ergebnislose Abrüstungsdekade, die vor allem durch unvereinbare Positionen zwischen China, Russland und den USA, über die vorrangigen Ziele der Abrüstungspolitik, geprägt war. Mit der Ablehnung des **Umfassenden Teststoppvertrags (Comprehensive Nuclear Test Ban Treaty – CTBT)** aus dem Jahr 1996 durch den amerikanischen Kongress ein Jahr später wurde die Erfolgsserie der multilateralen Abrüstungsdiplomatie, die unter anderem zum Abschluss eines Vertrags zur chemischen Abrüstung und zu zahlreichen Abrüstungsverträgen zwischen den OSZE-Staaten geführt hatte, nach Ende des Ost-West-Konflikts beendet.

Diese Zäsur dokumentierte den absoluten Vorrang der militärisch definierten nationalen Sicherheit, den sich die amerikanische Regierung unter George W. Bush im Jahr 2001 zu eigen machte und der Eingang in ihre Nationalen Sicherheitsstrategien vom September 2002 und März 2006 fand. Erst wenn die USA ihre unilateralen Sicherheitskonzepte erneut durch multilaterale Strategien ergänzen und die USA, China und Russland zu Kompromissen bereit sind, ist mit einem Durchbruch bei den Abrüstungsbemühungen zu rechnen. Während die USA nur zu Verhandlungen über den FMCT bereit waren, beharrten China und Russland auf gleichzeitigen Verhandlungen zur nuklearen und Weltraumrüstung. Aufgrund dieses Patts stehen der Genfer Abrüstungsdiplomatie vermutlich weitere ergebnislose Jahre bevor.

Weitere Informationen zur Abrüstungskonferenz über: <http://www.unog.ch>; **Entwurf des Abschlussberichts:** UN Doc. CD/WP.543 v. 14.9.2006.

Sozialfragen und Menschenrechte

Menschenrechtskommission:

62. Tagung 2006

- Keine inhaltliche Debatte
- Zelebrierung des Abschieds

Silvi Sterr

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Silvi Sterr, Menschenrechtskommission 61. Tagung 2005, VN, 1-2/2006, S. 48ff., fort.)

Das Präsidium der 62. und damit letzten Tagung der **Menschenrechtskommission der Vereinten Nationen (MRK)** unter Vorsitz des Peruaners Manuel Rodriguez Cuadros hatte meist nur inoffiziell zu tun: Delegierte und Vertreter der Zivilgesellschaft verbrachten die Wochen der eigentlich für den Zeitraum vom 13. März bis 27. April 2006 angesetzten Tagung in Genf mit informellen Treffen und mit Warten. Man wartete auf den Beschluss der Generalversammlung, wann und wie der Menschenrechtsrat als Ersatz für die Kommission eingerichtet würde, und auf den formal notwendigen Beschluss des Wirtschafts- und Sozialrats (ECOSOC). Die Resolution der Generalversammlung wurde am 15. März 2006 verabschiedet (A/RES/60/251), die formale Bestätigung des ECOSOC erfolgte wenige Tage später, am 22. März, mit Resolution 2006/2. Die Vertreter der 53 Mitgliedstaaten einigten sich darauf, mit der inhaltlichen Arbeit nicht mehr zu beginnen und sich stattdessen auf den Abschied von und die Würdigung der Menschenrechtskommission zu konzentrieren. Diese Abschiedssitzung, die gleichzeitig die gesamte offizielle 62. Tagung darstellte, dauerte zweieinhalb Stunden und fand am 27. März 2006 in voll besetztem Saal statt.

Geschichte geschrieben

Die Hohe Kommissarin für Menschenrechte Louise Arbour sagte bei der Abschiedsveranstaltung, mit dem Beschluss der UN-Generalversammlung vom 15. März zur Schaffung des Menschenrechtsrats sei Geschichte geschrieben worden. Die Glaubwürdigkeit des Rates erfordere schnelles Handeln in inhaltlichen Fragen. Vor allen Dingen müsse dafür gesorgt

werden, dass keine Lücke im Menschenrechtsschutz entstehe. Trotz der bekannten Mängel der Kommission solle der Rat auf ihre ebenfalls vorhandenen Stärken aufbauen. Der Vorsitzende Rodriguez Cuadros erinnerte daran, dass die Menschenrechtskommission in ihren ersten Jahren die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte ausgearbeitet hat, die mittlerweile zu Völkergewohnheitsrecht geworden ist. Die Kommission sei der dynamischste Faktor bei der Schaffung und Weiterentwicklung der internationalen Menschenrechtsstandards gewesen und dieser Prozess dauere an: Er hoffe auf die Annahme der Resolutionen zum Verschwindenlassen von Personen und zu den Rechten indigener Völker auf der ersten Tagung des Rates.

›Naming und Shaming‹

Die afrikanischen und asiatischen Staaten stellten dann in ihren Reden in gewisser Weise genau die Selektivität, Doppelstandards und Politisierung zur Schau, die sie selber beklagten. Marokko betonte für die afrikanische Gruppe (in die unter anderem auch Simbabwe, Sudan und Togo gewählt worden waren), dass ohne das Recht auf Entwicklung kein effektiver Menschenrechtsschutz möglich sei, und wandte sich gegen das in der Kommission gebräuchliche ›Naming and Shaming‹. Man verlange Respekt für die nationale Souveränität und unterschiedlichen Wertesysteme sowie die Gleichbehandlung aller Staaten. Die afrikanische Gruppe lobte die positive Rolle der Kommission bei der Überwindung der Apartheid und die Offenheit und Zusammenarbeit mit nichtstaatlichen Organisationen (NGOs). Man sei mit der Resolution der Generalversammlung nicht gänzlich zufrieden, akzeptiere sie jedoch als einen ersten Schritt. Saudi-Arabien gab eine für die Staaten der asiatischen Gruppe charakteristische Erklärung ab, unter Verwendung der von der ›Gruppe der Gleichgesinnten‹ um China und Kuba bekannten Formeln ›Nicht-Selektivität, Kooperation, Dialog‹: Der Schwerpunkt der Menschenrechtsarbeit solle auf Bildung, technischer Hilfe, Aufbau von Kapazitäten und der Förderung der Menschenrechte liegen.

Herz der Menschenrechtsmaschinerie

Aserbaidschan hob für die osteuropäische Gruppe die Gründung des Amtes des Ho-

hen Kommissars für Menschenrechte, die Sondermechanismen und die einzigartige Interaktion der Kommission mit den NGOs – die beibehalten und gefördert werden müsse – hervor, verfiel aber andererseits umgehend in die Sprache der ›Gleichgesinnten‹: Selektivität und Doppelstandards seien zu vermeiden, und die Menschenrechte müssten in Relation zu Sicherheit und Entwicklung gesetzt werden. Die Niederlande sprachen im Namen der westlichen Gruppe von der Kommission als dem Herzen einer wachsenden und wichtiger werdenden UN-Menschenrechtsmaschinerie. Die Kommission hätte die anfänglichen Erwartungen weit übertroffen und beachtliche Autorität erlangt.

Mehr inhaltliche Arbeit

Für die Gruppe der lateinamerikanischen und karibischen Staaten (GRULAC) habe die inhaltliche Arbeit absoluten Vorrang. Ihr solle sich der neue Menschenrechtsrat von Anfang an widmen.

Brasilien betonte die Rolle der Sondermechanismen, den Opferschutz und die Unterstützung der Menschenrechtsverteidiger: Die GRULAC-Länder konnten dank der von der Kommission entwickelten Mechanismen den Kampf mit Problemen wie das Verschwindenlassen von Personen, Folter oder außergerichtliche Hinrichtungen aufnehmen und ihre Menschenrechtssituation verbessern. Sie sagten zu, die effektive Teilnahme der NGOs gleich bei der ersten Ratssitzung sicherzustellen und drängten alle Delegationen, sofort nach Ende der Tagung mit den Vorbereitungen für den Rat zu beginnen.

Die Auflösungsresolution

Die Kommission nahm dann schließlich einstimmig Resolution E/CN.4/2006/1 mit dem Titel ›Abschluss der Arbeit der Kommission‹ an, die sich auf Resolution 60/251 der Generalversammlung vom 15. März stützt, und auf den entsprechenden ECOSOC-Beschluss 2006/2 vom 22. März. Das blieb der einzige Beschluss des scheidenden Gremiums, mit dem die Einrichtung des neuen Menschenrechtsrats, wie von der Generalversammlung vorgegeben, bestätigt wurde. Damit wurde die umfangreiche Tagesordnung der 62. Tagung auf die erste Tagung des Rates im Juni 2006 verschoben.

NGOs enttäuscht

Unter den NGOs herrschte große Enttäuschung, weil ihnen für die offizielle Abschiedssitzung nur ein einziger Wortbeitrag zugestanden wurde. Zur Enttäuschung gesellte sich Unbehagen, da die Stimmen der Opfer bei der letzten Sitzung der Menschenrechtskommission vollkommen gefehlt hätten. Dies sei kein akzeptabler Weg, weder heute noch in Zukunft.

Gute Arbeit fortsetzen

Für die Zukunft stellt sich die Frage, inwieweit sich die vorhandenen, über Jahrzehnte errungenen Standards und Verfahren ohne Schaden zu nehmen in den neuen Rat überführen lassen. Seit 1946 hat die Kommission mit der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte, den beiden Pakten und den anderen fünf Übereinkommen einen soliden rechtlichen Rahmen für den Menschenrechtsschutz aufgebaut. All dies wirkte sprach- und strukturbildend für die Rechtssysteme vieler Staaten, und auch sprach- und bewusstseinsbildend für den zivilgesellschaftlichen Diskurs vieler Länder.

Die Sonderberichtersteller reagierten schnell auf Beschwerden und haben eine wichtige Frühwarnfunktion ausgeübt. Sie identifizierten Menschenrechtsprobleme oft noch bevor sie sich zu einer ausgewachsenen Krise entwickeln konnten. Die Kommission hat in vielen Fällen dazu beigetragen, die Menschenrechtssituation in einzelnen Ländern zu verbessern, wenn auch nicht mit voller Objektivität. Machtpolitik und taktische Erwägungen verhinderten oft, der Aufgabe gerecht zu werden, die Achtung aller Menschenrechte in allen Ländern ohne politische Nebenrücksichten zu garantieren. Meist fehlte der politische Wille, um sich mit massiven Menschenrechtsverletzungen, die vor die Kommission getragen wurden, zu beschäftigen.

Obwohl sich die MRK unbestreitbare Verdienste beim Überwinden der Apartheid und beim Schutz der Opfer lateinamerikanischer Diktaturen erwarb, war sie auch jahrzehntelang ein Forum, in dem der Kalten Krieg verbal ausgefochten wurde. Leider erfüllten sich die Hoffnungen nicht, nach Ende des Kalten Krieges die machtpolitischen Spiele hinter sich zu lassen. Je mehr die Kommission nach dem Aufbau von Rechtsnormen zur Überprü-

fung der Einhaltung dieser Normen überging, desto schwieriger wurde eine objektive, wirkungsvolle Arbeit.

Die Mitgliedschaft in der Kommission wurde von Staaten, die die Menschenrechte verletzten, zunehmend als probates Mittel angesehen, die Arbeit zu torpedieren und Kritik zu verhindern. Trotzdem fand im Hintergrund immer auch – getragen von Mitglieds- und Beobachterstaaten, Opfern und Verteidigern von Menschenrechten, nationalen Menschenrechtsinstitutionen, UN-Organisationen und NGOs – konstruktives Wirken für den Menschenrechtsschutz statt. Die MRK ermöglichte in einer für das UN-System einmaligen Weise die Mitwirkung von NGOs und gab damit vielen Opfern die Chance, Zustände bekannt zu machen, die ansonsten nicht die Beachtung der Weltöffentlichkeit gefunden hätten.

Diese letzte Sitzung der MRK zeigte als versäumte Gelegenheit einmal mehr, welche Durchschlagskraft die Staatengemeinschaft mitunter im Verhindern effektiver Arbeit zugunsten von Opfern von Menschenrechtsverletzungen erreichen konnte. Sie zeigte auch, welchen Schwierigkeiten sich der neue Rat gegenübersehen, wenn ähnlicher Leerlauf verhindert oder doch wenigstens auf ein Minimum begrenzt werden soll.

Abschlussbericht: Commission on Human Rights, Report on the Sixty-Second Session, 13–27 March 2006, Economic and Social Council, UN Doc. E/2006/23.

Menschenrechtsausschuss:

83. bis 85. Tagung 2005

- **Vorschläge zur Reform des Berichtswesens diskutiert**
- **Allgemeine Bemerkung zum Recht auf ein faires Gerichtsverfahren behandelt**
- **330 Individualbeschwerden anhängig**

Birgit Schlütter

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Elke Winter, Mehr Individualbeschwerden, Menschenrechtsausschuss, 80. bis 82. Tagung, VN, 4/2005, S. 151ff., fort)

Der Menschenrechtsausschuss (CCPR) trat im Jahr 2005 turnusgemäß zu drei Tagungen zusammen. Wie gewohnt trafen sich die 18 Sachverständigen zu ihrer ers-

ten Tagung im Jahr (14.3.–1.4.) am Amtssitz der Vereinten Nationen in New York; die beiden darauf folgenden Tagungen (11.–29.7. und 17.10.–3.11.) fanden wieder in Genf statt.

Der CCPR hat gemäß Artikel 40 des 1976 in Kraft getretenen **Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte** (kurz: Zivilpakt) die Aufgabe, Berichte der Vertragsstaaten über Maßnahmen und Fortschritte zur Verwirklichung der im Pakt enthaltenen Rechte zu prüfen. Auf den Tagungen im Jahr 2005 wurden insgesamt 14 Berichte behandelt.

Am Ende der 85. Tagung hatten 155 Staaten den Zivilpakt ratifiziert. Im Jahr 2005 waren keine neuen Staaten hinzugekommen. 92 Staaten waren mit ihren Berichten in Verzug. Das Individualbeschwerdeverfahren gemäß dem I. Fakultativprotokoll zum Pakt haben 105 Staaten akzeptiert. Honduras war im Berichtszeitraum dem Protokoll beigetreten. Das im Jahr 1992 in Kraft getretene II. Fakultativprotokoll, das die Todesstrafe verbietet, hatten Anfang November 2005 54 Staaten ratifiziert. Neu hinzugekommen waren Liberia und Kanada.

Mit Abschluss der 85. Tagung waren 330 Individualbeschwerden nach dem I. Fakultativprotokoll beim Ausschuss anhängig. Etwa 85 Beschwerden konnte der Ausschuss im Jahr 2005 behandeln.

Ein dieser behandelten Fälle betraf zwei wegen Mordes angeklagte guayanische Staatsangehörige, die sich gegen die automatische Verhängung der Todesstrafe gegen sie wendeten. Hierzu wiederholte der CCPR, dass Art. 6 verletzt werde soweit es sich um eine rein automatische und zwingende Verhängung der Todesstrafe handele. Es müsse in jedem einzelnen Fall auf die Umstände des Verurteilten eingegangen werden.

Neben den Individualbeschwerden und den Staatenberichten diskutierte der CCPR auch die verschiedenen Vorschläge zur Harmonisierung des Berichtssystems der Menschenrechtsausschüsse. Einige Sachverständige schlugen vor, die ersten beiden Teile der Erstberichte abzuschaffen. Staaten sollten künftig in ihren Berichten allein auf vorher vom Ausschuss gestellte Fragen antworten.

Auf seiner 83. Tagung beschloss der CCPR zudem, von Sudan einen Sonderbericht im Hinblick auf die Einhaltung von Kernrechten des Paktes, wie zum

Recht auf Leben, zum Folterverbot, dem Sklavereiverbot oder dem Recht auf Freiheit und Sicherheit der Person, einzufordern. Bei der Demokratischen Republik Kongo verzichtete der Ausschuss jedoch auf eine ähnliche Anfrage. Mitglieder des Ausschusses gaben zu Bedenken, dass Afrika nicht über Gebühr in die Berichtspflicht genommen werden solle.

Auf seiner 84. und 85. Tagung debatierte der Ausschuss schließlich den von seinem schweizerischen Mitglied Walter Kälin ausgearbeiteten Entwurf einer Allgemeinen Bemerkung zum Recht auf ein faires Gerichtsverfahren. Der neue Text soll die Allgemeine Bemerkung Nr. 13 ersetzen sowie die darin enthaltenen Empfehlungen und Bemerkungen ergänzen und präzisieren. Im Entwurf wird betont, dass das Recht aus Art. 14 des Paktes ein rechtstaatliches Verfahren auch durch Gewährleistung prozeduraler Garantien sichere.

83. Tagung

Auf seiner Frühjahrstagung befasste sich der Ausschuss mit den Berichten Griechenlands, Islands, Kenias, Mauritius' und Usbekistans.

Beim Bericht **Griechenlands** hob der Ausschuss die Annahme eines nationalen Aktionsplans zur Bekämpfung des Menschenhandels als positiv hervor. Unverständlich sei jedoch das Ausnehmen der muslimischen Minderheit vom Geltungsbereich verschiedener allgemeiner Gesetze im Bereich des Ehe- und Erbrechts. Ebenso besorgniserregend seien die Berichte über häufige Gewaltanwendungen auf Seiten der Polizei gegenüber Migranten und Roma. Das Land hätte bislang eine wirksame Verfolgung dieser Fälle versäumt. Ferner sei Griechenland eine der Hauptrouten für den Menschenhandel nach und innerhalb von Europa. Der Vertragsstaat wurde aufgefordert, stärker als bisher, geeignete Maßnahmen zum Schutz der Opfer zu ergreifen.

An **Islands** vierten periodischen Bericht lobte der CCPR die zahlreichen gesetzlichen Maßnahmen, die das Land im Hinblick auf die Verwirklichung der im Pakt enthaltenen Rechte erlassen habe. Der Ausschuss legte dem Vertragsstaat jedoch nahe, seine nach wie vor bestehenden Vorbehalte zu den Art. 10, 13, 14 und 20 des Paktes zurückzunehmen. Außerdem sei der Zivilpakt – im Gegensatz zum Bei-

spiel zur Europäischen Menschenrechtskonvention – noch nicht unmittelbar vor isländischen Gerichten einklagbar. Besorgniserregend sei auch das hohe Ausmaß von Menschenhandel. Island solle einen nationalen Aktionsplan zu dessen Bekämpfung ins Leben rufen.

Bezüglich des Berichts von **Kenia** begrüßte der Ausschuss den Entwurf einer neuen Verfassung, der eine an internationalen Menschenrechtsstandards ausgerichtete Grundrechtscharta beinhaltet, sowie die Einrichtung einer unabhängigen Menschenrechtskommission im Jahr 2003. Der Ausschuss äußerte sich jedoch besorgt über die Tatsache, dass entgegen eines kürzlich erlassenen Verbots unvermindert Genitalverstümmelung bei Mädchen praktiziert würde und sogar bei Frauen noch erlaubt sei. Ebenso besorgniserregend seien Berichte über außergerichtliche Hinrichtungen, denen es unbedingt nachzugehen gelte. Auch sollte Kenia zum Tode Verurteilten die Garantien aus Art. 9 (3) des Paktes zuteil kommen lassen.

Mauritius hatte dem Ausschuss seinen vierten periodischen Bericht übermittelt. Der CCPR begrüßte die zahlreichen Gesetzesinitiativen des Landes zur Verbesserung des Menschenrechtsschutzes. Dazu zählte zum Beispiel die Einrichtung einer Unterabteilung für geschlechtsspezifische Diskriminierungen bei der nationalen Menschenrechtskommission. Anlass zu Sorge gäben jedoch die anhaltende Praxis von Kinderarbeit und Kinderprostitution sowie die große Zahl von Misshandlungen und sogar Todesfällen bei inhaftierten Personen. Zu wenige Fälle seien bisher verfolgt worden und vor Gericht zur Anklage gekommen.

Der Menschenrechtsausschuss lobte die termingerechte Ablieferung des Berichts von **Usbekistan**. Der CCPR hob die Auswirkungen der durchgeführten Justizreform als positiv hervor. Im Hinblick auf die Todesstrafe bestünden jedoch mehrere Probleme. Usbekistan, welches das I. Fakultativprotokoll 1995 ratifiziert hat, versage aber weiterhin den Angeklagten, ihre Rechte vor dem Ausschuss im Wege des Individualbeschwerdeverfahrens geltend zu machen. Auch informierten Behörden die Angehörigen von zum Tode Verurteilten oft nicht über die bevorstehende Exekution. Besorgniserregend seien ferner Meldungen über Folter und Misshandlungen von Gefängnisinsassen sowie

die mangelnde strafrechtliche Verfolgung dieser Fälle.

84. Tagung

Auf seiner Sommertagung behandelte der CCPR die Berichte Jemens, Sloweniens, Syriens, Tadschikistans und Thailands.

Hinsichtlich des Berichts von **Jemen** zeigte sich der Ausschuss erfreut über die Einrichtung eines Ministeriums für Menschenrechte und die erklärte Absicht der Regierung, im Land eine neue Kultur der Menschenrechte zu etablieren. Unverständlich sei jedoch ihr Vorbringen, sie sei nicht in der Lage, die Empfehlungen des Ausschusses angemessen umzusetzen. Vertragsstaaten müssten zur Sicherung der Rechte des Paktes alle ihnen zur Verfügung stehenden Möglichkeiten ergreifen. Auch die mangelnde Unabhängigkeit der jemenitischen Justiz sei bedenklich. Schließlich müsse das Land Sorge tragen, dass das Strafrecht bei so genannten Ehrenmorden keine mildere Bestrafung als bei Morden vorsehe.

In Bezug auf den zweiten Bericht **Sloweniens** begrüßte der Menschenrechtsausschuss die jüngsten Verfassungsänderungen zur Sicherung grundlegender Rechte und Freiheiten und die direkte Anwendbarkeit des Paktes. Besorgniserregend sei jedoch nach wie vor die hohe Anzahl von Fällen häuslicher Gewalt, von Misshandlungen durch Beamte sowie die mangelnde strafrechtliche Verfolgung dieser Fälle. Nach Ansicht der Sachverständigen solle Slowenien außerdem Maßnahmen ergreifen, die das Aufkeimen von Hass und Intoleranz unterbinden. Weiterhin seien Maßnahmen zur Integration und Verbesserung der Lebensbedingungen der Roma erforderlich.

Der CCPR lobte die termingerechte Vorlage des dritten Staatenberichts durch **Syrien**. Er begrüßte die Ratifizierung wichtiger Menschenrechtsinstrumente im zurückliegenden Berichtszeitraum, wie etwa der Anti-Folter-Konvention oder des Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau. Der Ausschuss bedauerte jedoch, dass der vor 40 Jahren erklärte Ausnahmezustand im Land nach wie vor in Kraft sei. Die diesbezüglich vorgebrachten Erklärungen Syriens und insbesondere jene, die sich auf den Konflikt mit Israel beziehen, seien unzureichend. Syrien solle sicherstellen, dass Abweichungen von Rechten des Paktes

durch die jeweilige Situation auch tatsächlich gerechtfertigt seien.

Tadschikistan hatte dem Ausschuss seinen Erstbericht vorgelegt. Der CCPR lobte die Maßnahmen, die das Land nach der Ratifizierung des I. Fakultativprotokolls ergriffen hatte: Es hatte die Vollziehung der Todesstrafe ausgesetzt und die mit Todesstrafe bewehrten Verbrechen in solche mit Haftstrafen umgewandelt. Der Ausschuss warnte jedoch, dass Tadschikistan in grober Weise gegen den Pakt verstieße, wenn es im Individualbeschwerdeverfahren angeordnete einstweilige Maßnahmen nicht auf nationaler Ebene durchsetze. Ferner begrüßte der CCPR die Einführung von Strafen gegen Zwangsheirat und Polygamie. Obwohl der Staat bereits Maßnahmen zur Gleichstellung ergriffen habe, seien weitere Schritte erforderlich, um den Status der Frau in der Gesellschaft zu verbessern.

Am Bericht **Thailands** begrüßte der Ausschuss das Inkrafttreten einer neuen Verfassung, die viele Rechte des Paktes enthält. Gelobt wurde auch die Einrichtung einer nationalen Versöhnungskommission und eines Ausschusses zum Schutz des Kindes. Besorgt zeigte sich der CCPR jedoch über die weit verbreiteten Fälle außergerichtlicher Hinrichtungen durch Polizei und Angehörige der Streitkräfte. Weiterhin seien keine effektiven Rechtschutzmittel für Opfer von Menschenrechtsverletzungen verfügbar. Thailand hat außerdem über seine südlichen Provinzen den Ausnahmezustand verhängt, ohne jedoch zu spezifizieren, von welchen Rechten des Paktes abgewichen werden kann.

85. Tagung

Auf der Herbsttagung wurden die Berichte Brasiliens, Italiens, Kanadas und Paraguays behandelt.

Nach Prüfung des zweiten Berichts **Brasiliens** lobte der Ausschuss die verschiedenen Kampagnen des Landes zur Stärkung der Rechte des Zivilpakts. Dazu gehörten zum Beispiel die Ernennung einer Polizei-Ombudsperson und von Rechtsberatern für indigene und ländliche Gemeinden sowie Programme gegen die Diskriminierung von Afro-Brasilianern. Besorgt zeigte sich der Ausschuss jedoch angesichts von Berichten über die gewaltsame Vertreibung indigener Volksstämme aus ihren Gebieten. Nicht hinnehmbar sei, dass diese Vertriebenen oft keine Entschä-

digung erhielten. Insbesondere die Bundesjustizbehörden seien oft nicht willens oder in der Lage, die Menschenrechte der Landbevölkerung mit geeigneten Maßnahmen zu schützen.

Der CCPR begrüßte im Hinblick auf den fünften Bericht **Italiens** die Politik des Landes, dass die Normen des Zivilpakts auch bei den Auslandseinsätzen seiner Polizei- und Streitkräfte anzuwenden seien. Erfreulich sei auch die Zurücknahme mehrerer Vorbehalte zu einzelnen Artikeln des Paktes. Der Ausschuss monierte allerdings Fälle von Misshandlungen von Angehörigen von Minderheiten, wie der Roma, durch Angehörige der Polizei. Dagegen müsse Italien vorgehen. Weiterhin solle das Land den Ausschuss über den Stand der Ermittlungen zu den Vorfällen in Genf und Neapel anlässlich des G-8-Gipfels im Jahr 2001 informieren.

An **Kanadas** viertem Bericht lobte der CCPR die Ratifizierung der Fakultativprotokolle zur Frauenrechts- und zur Kinderrechtskonvention. Der Ausschuss zeigte sich besorgt angesichts der Tatsache, dass Initiativen, die die Abschaffung der Rechte der Ureinwohner verhindern sollten, in Wirklichkeit zu einer Einschränkung dieser Rechte geführt hätten. Die Sprachen der Indigenen Kanadas seien weiterhin vom Aussterben bedroht. Anlass zur Sorge gebe auch die weite Terrorismusdefinition in dem kürzlich erlassenen Anti-Terrorismus-Gesetz. Eine präzisere Definition terroristischer Straftatbestände sei geboten, um einer paktwidrigen Einschränkung der Bürgerrechte vorzubeugen.

Der Ausschuss lobte am Bericht **Paraguays** die Abschaffung der Todesstrafe und die Ratifizierung des II. Fakultativprotokolls. Besorgt äußerten sich die Experten jedoch über die strenge Gesetzgebung im Hinblick auf Abtreibungen. Sie habe dazu geführt, dass Frauen auf gefährlichen und illegalen Wegen Abtreibungen vornehmen ließen. Ebenso bedenklich sei die vielen gemeldeten Fälle von Misshandlungen durch Angehörige der Sicherheits- und Polizeikräfte und die mangelnde Kontrolle des Staates in diesem Bereich. Insbesondere die Tatsache, dass Mitglieder der Polizei ihre Waffen selbst kaufen, sei problematisch. Der CCPR empfahl dem Vertragsstaat, der nationalen Wahrheits- und Versöhnungskommission mehr Zeit und Handlungsspielraum für ihre Ermittlungen zu geben.

Frauenrechtsausschuss:

32. und 33. Tagung 2005

- Weiterhin nur zwei Sitzungen pro Jahr
- 93 Staaten mit Berichten in Verzug
- Stellungnahmen zu Irak, Beijing+10 und Tsunami verabschiedet

Stefanie Lux

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Stefanie Lux, Benachteiligung im Arbeitsleben, Frauenrechtsausschuss, 30. und 31. Tagung, VN, 6/2005, S. 239ff., fort.)

Die Mitglieder des **Ausschusses zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW)** hatten auch im Jahr 2005 mit einer hohen Arbeitsbelastung bei gleich bleibend kurzer Tagungszeit zu kämpfen. Insgesamt waren bis Ende der 33. Tagung (Juli 2005) 180 Staaten dem **Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form der Diskriminierung der Frau** beigetreten, zuletzt die Vereinigten Arabischen Emirate, Mikronesien und Monaco. Die 180 Vertragsstaaten sind verpflichtet, zwei Jahre nach dem Beitritt einen Erstbericht und danach alle vier Jahre weitere Berichte über die Umsetzung des Übereinkommens einzureichen. Für die Überprüfung der Berichte stehen den 23 Ausschussmitgliedern zurzeit zwei dreiwöchige Tagungen pro Jahr zu, drei Wochen weniger als ihren Kollegen in anderen UN-Menschenrechtsausschüssen, wie etwa dem Kinderrechtsausschuss.

Aufgrund des Zeitmangels waren die CEDAW-Mitglieder am Ende der 33. Tagung mit der Prüfung von 48 Berichten im Rückstand. Diese Zahl wäre allerdings wesentlich höher, würden die Staaten ihre Berichte pünktlich vorlegen. Mehr als die Hälfte der Vertragsstaaten (93) waren im Mai 2005 mit einem oder mehreren Berichten in Verzug.

Um eine schnellere Bearbeitung der Berichte zu ermöglichen, hatte der Ausschuss die Generalversammlung bereits im Jahr 2004 um eine zusätzliche Tagung von drei Wochen pro Jahr gebeten. Die Sachverständigen brachten ihre Enttäuschung zum Ausdruck, dass die Generalversammlung auf die Anfrage nicht reagiert hatte und bekräftigen auf ihrer 33. Tagung erneut die Forderung nach einer Ausweitung der Tagungszeit.

Dem im Jahr 1999 verabschiedeten Fakultativprotokoll zum Übereinkommen,

das Individualbeschwerden ermöglicht, waren bis Juli 2005 71 Staaten beigetreten. Unter diesem Verfahren behandelte der CEDAW auf seiner 32. Tagung den Fall A.T. gegen Ungarn, bei dem es um häusliche Gewalt ging. Der Ausschuss urteilte, dass Ungarn seine Verpflichtungen unter dem Übereinkommen verletzt hatte und empfahl dringend, für eine sichere Unterkunft und die Sicherheit der Beschwerdeführerin zu sorgen. Ungarn solle zudem umgehend den gesetzlichen Schutz für Gewaltopfer ausbauen.

Der CEDAW behandelte auf seiner 32. Tagung (10.–28.1.2005) und 33. Tagung (5.–22.7.2005) in New York die Situation der Frauen in insgesamt 16 Staaten. Benin, Laos, Libanon, Nordkorea und Samoa hatten zum ersten Mal einen Bericht eingereicht.

Der Ausschuss veröffentlichte im Jahr 2005 zudem drei offizielle Stellungnahmen: zur Situation der Frauen in Irak, zu ›Beijing+10‹ und zur Tsunami-Katastrophe. In der ersten Stellungnahme wird die irakische Regierung aufgefordert, die Gleichberechtigung von Männern und Frauen in der neuen Verfassung zu verankern und für eine bessere Behandlung und Wiedereingliederung von Kriegsopfern zu sorgen. In der zweiten Stellungnahme, anlässlich des zehnten Jahrestags der Frauenkonferenz von Beijing im Jahr 1995, erinnerte der Ausschuss daran, dass die Ziele der dort verabschiedeten Aktionsplattform nur durch die Verwirklichung des Frauenrechtsübereinkommens erreicht werden können. In einer dritten Stellungnahme werden als Reaktion auf das Seebeben vom Dezember 2004 im Indischen Ozean alle Hilfsorganisationen aufgefordert, Frauen im vollen Umfang am Wiederaufbau nach dem Tsunami zu beteiligen und ihre besonderen Bedürfnisse angemessen zu berücksichtigen.

32. Tagung

Beim Pazifik-Inselstaat **Samoa** lobte der CEDAW die hohe Alphabetisierungsrate bei Frauen, die Einführung der Grundschulpflicht sowie die zeitweiligen Sondermaßnahmen zur Steigerung des Anteils von Frauen im Polizeidienst. Der Ausschuss wies jedoch auf Gesetzeslücken im Bereich häusliche Gewalt hin und äußerte sich besorgt über das eingeschränkte passive Wahlrecht von Frauen. Dementsprechend sind in Samoa nur Matai (Clan-

Führer) als Abgeordnete wählbar. Frauen haben die Möglichkeit, sich zum Clan-Führer wählen zu lassen; in der Praxis werden allerdings doch Männer bevorzugt. Derzeit sind nur drei von 49 Parlamentsabgeordneten Frauen.

Mehr als 20 Jahre nach dem Beitritt zum Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form der Diskriminierung der Frau hat die Volksrepublik **Laos** ihren ersten Bericht eingereicht. Erfreut zeigten sich die Sachverständigen über den steigenden Anteil von Frauen in der Nationalversammlung: von 9,4 Prozent im Jahr 1992 auf 22,9 Prozent zehn Jahre später. Die politische Beteiligung von Frauen in den ländlichen Gemeinden sei hingegen noch keineswegs zufriedenstellend. Frauen machen dort nur ein Prozent der Gemeindevorsitzenden aus. Probleme wurden auch im Bildungsbereich festgestellt: Ein Mangel sei, dass rund 40 Prozent der Frauen des Lesens und Schreibens nicht kundig sind und zudem die Einführung der Schulpflicht für Grundschüler, die für das Jahr 2000 vorgesehen war, um zehn Jahre verschoben wurde.

Algerien hat im Vergleich zur Situation im Jahr 1999, als das Land seinen Erstbericht einreichte, erfreuliche Fortschritte gemacht. Die durchschnittliche Lebenserwartung von Frauen sei gestiegen und ihr Anteil an den Studierenden hat sich von 39,5 Prozent im Jahr 1990 auf 55,4 Prozent im Jahr 2003 erhöht. Außerdem stellen sie ungefähr ein Drittel der Richter des Landes. Die Sachverständigen bedauerten, dass Algerien seine Vorbehalte zu wichtigen Bestimmungen des Übereinkommens aufrecht erhält, von denen mindestens zwei gegen Ziel und Zweck des Übereinkommens verstoßen. Kritik wurde auch am niedrigen Anteil von Frauen an der arbeitenden Bevölkerung (14,8 Prozent) und an den immer noch vorherrschenden stereotypen Rollenbildern geäußert.

Das weite Netz an Institutionen zur Frauenförderung, insbesondere die Gleichstellungsbehörden auf lokaler Ebene, hob der CEDAW bei der Prüfung des Berichts **Kroatiens** positiv hervor. Weiterhin lobten die Sachverständigen die Beteiligung von Frauen am politischen Leben: 25 Prozent der Parlamentsabgeordneten und rund ein Drittel der leitenden Regierungsbeamten sind Frauen. Besorgnis erregte vor allem die Verbreitung von stereotypen

Rollenbildern in Schulbüchern, der Mangel an Einrichtungen für Opfer häuslicher Gewalt sowie der schlechte Zugang von Roma-Frauen zu Gesundheitsdiensten und Bildung. Die Mitglieder äußerten Kritik an der hohen Arbeitslosigkeit von Frauen über 40.

Der Gebrauch von Verhütungsmitteln war seit 1969 in **Gabun** verboten. Der Ausschuss begrüßte die Verabschiedung eines Gesetzes, das Verhütungsmittel wieder zulässt sowie Gesetze gegen Kinderhandel und zur Gleichstellung bei Fragen der Staatsbürgerschaft. Kritik übten die Sachverständigen an der die Frauen diskriminierenden Rechtslage bei Scheidung, Sorgerecht und Erbschaft. Moniert wurden auch der erschwerte Zugang von Frauen in ländlichen Gebieten zu Lebensmitteln, sanitären Einrichtungen, Gesundheitsdiensten und Bildung sowie der geringe Anteil von Mädchen in weiterführenden Schulen (7,2 Prozent in der Oberstufe) und Hochschulen (2,6 Prozent). Der Ausschuss forderte Gabun nachdrücklich auf, Maßnahmen gegen diskriminierende Praktiken wie Zwangsheirat und Polygamie zu ergreifen.

Nur unzureichend habe **Paraguay** die vom CEDAW im Jahr 2000 ausgesprochenen Empfehlungen zur Förderung der Beteiligung von Frauen am politischen Leben und im Hinblick auf die hohen Schulabbruchsraten von Mädchen umgesetzt, so die Sachverständigen. Erfreulich seien hingegen die Verabschiedung eines Gesetzes gegen häusliche Gewalt, frauenfreundliche Änderungen in Straf- und Zivilrecht und die Einführung eines zweisprachigen Bildungssystems (Spanisch/Guarani), das besonders Guarani-Frauen in ländlichen Gebieten zugute komme. Kritisch äußerte sich der Ausschuss zu den schlechten Lebensbedingungen und geringen Einschulungsraten von indigenen Frauen.

Der Ausschuss lobte das im Jahr 2001 verabschiedete bürgerliche Gesetzbuch der **Türkei**, das die rechtliche Gleichstellung von Mann und Frau in Ehe und Familie festlegt und das im Jahr 2005 reformierte Strafbuch, welches erstmalig Vergewaltigung in der Ehe als Straftat aufführt. Erfreulich sei auch die von fünf auf acht Jahre verlängerte Schulpflicht. Sorgen bereitete den Sachverständigen jedoch, dass Richter in der Türkei bei Sexualdelikten Untersuchungen im Genitalbereich ohne Zustimmung der be-

troffenen Frau anordnen können. Bemängelt wurde außerdem die hohe Frauenarbeitslosigkeit.

Unzufrieden zeigte sich der Ausschuss mit dem Bericht **Italiens**. Es fehle an Informationen zur tatsächlichen Situation von Frauen, auch seien die Umsetzungsbemühungen im Hinblick auf einige Artikel des Übereinkommens im Bericht nicht erwähnt und nichtstaatliche Organisationen an der Erstellung des Berichts nicht beteiligt worden. Abgesehen von diesen eher formalen Mängeln lobten die Sachverständigen jedoch die verbesserte Gesetzgebung zu Erziehungsurlaub und Gewalt gegen Frauen. Enttäuscht zeigten sie sich über die mangelnde Umsetzung ihrer vorangegangenen Empfehlungen. Italien habe nicht, wie gefordert, Maßnahmen zur Aufklärung gegen tief verankerte Stereotype in der Gesellschaft und zur verbesserten Partizipation von Frauen am politischen Leben ergriffen. Bemängelt wurde ferner die Benachteiligung von Roma- und Migrantinnen in Bezug auf Gesundheitsdienste, Bildungschancen und Arbeit.

33. Tagung

Unter dem Hinweis, dass die Förderung von Frauen schon seit den dreißiger Jahren in der Volksrepublik Korea Tradition habe, legte **Nordkorea** seinen ersten Bericht vor. Der Ausschuss lobte das Land für die schon seit 1972 bestehende allgemeine Schulpflicht von elf Jahren, aufgrund derer es so gut wie keine Analphabeten gebe. Kritik übte der CEDAW an versteckten Formen von Diskriminierung, die dazu führten, dass sich Frauen trotz rechtlicher Gleichstellung und Förderung nur wenig am öffentlichen und sozialen Leben beteiligen. Ein Missstand sei, dass es keine unabhängigen Menschenrechtinstitutionen gebe. Zudem seien die vorgelegten Informationen über Haftbedingungen von Frauen unzureichend.

Erfreut zeigte sich der Ausschuss über die Fortschritte in höheren Bildungseinrichtungen in **Libanon**. So sind nicht nur mehr als die Hälfte der Studierenden (54 Prozent), sondern auch 71 von 112 Teilnehmern an der Richterausbildung Frauen. Besorgnis erregten das Fehlen eines einheitlichen Zivilstandsrechts (jede Religionsgemeinschaft verfügt über unterschiedliche Regelungen) sowie Strafminderungen für Ehrenmorde im Strafrecht. Zwar

hat sich die Zahl der weiblichen Abgeordneten in der aus 128 Mitgliedern bestehenden Nationalversammlung von drei im Jahr 1992 auf sechs im Jahr 2005 verdoppelt, doch die Beteiligung von Frauen am politischen Leben sei weiterhin als unzureichend anzusehen.

Ein Mangel an statistischen Daten hinderte die Sachverständigen an einer angemessenen Evaluierung der Situation von Frauen in **Benin** bezüglich des Zugangs zu Trinkwasser, Gesundheitsdienste und Arbeit. Sorgen bereiteten besonders die geringe Einschulungsrate von Mädchen, die extrem hohe Analphabetenrate von 81 Prozent bei Frauen, die weit verbreitete Auffassung, häusliche Gewalt sei Privatsache sowie das Fehlen von Maßnahmen gegen den Frauenhandel. Positiv bewerteten die Sachverständigen verschiedene Neuerungen in der Gesetzgebung, wie beispielsweise das Verbot der Genitalverstümmelung und die Gleichstellung aller Kinder in Erbschaftsfragen.

Kleine, aber wichtige Fortschritte hat **Gambia** zu verzeichnen. Erstmals wurden Frauen in einigen Gemeinden zum Dorfoberhaupt (Alkalos) gewählt; auch in Gebietsräten und in der Nationalversammlung sind Frauen vertreten. Die Müttersterblichkeit ist in zehn Jahren von 1050 bei 100 000 Geburten im Jahr 1990 auf 730 im Jahr 2001 gesunken. Trotz dieser leichten Verbesserungen seien jedoch zahlreiche Missstände zu beklagen. Dazu gehörten das große Ausmaß an Unterernährung, die weit verbreitete Praxis der Genitalverstümmelung bei Mädchen und der zunehmende Sextourismus. Die Sachverständigen forderten Gambia dringend auf, mehr für die Einschulung von Mädchen zu tun.

Die permanente Konfliktsituation im Nahen Osten beeinträchtigt die Umsetzung des Frauenrechtsübereinkommens in **Israel**. Der Ausschuss begrüßte den Gesetzentwurf, der vorsieht, dass bei den Friedensbemühungen Frauen zu mindestens 25 Prozent beteiligt werden müssen. Äußerst kritisch kommentierte der CEDAW Israels Festhalten an der Auffassung, es habe keine menschenrechtlichen Verpflichtungen für die Palästinensergebiete. Die Sachverständigen wiesen mit Nachdruck darauf hin, dass Israel nicht nur nach Ansicht aller UN-Menschenrechtsausschüsse, sondern auch nach Auffassung des Internationalen Gerichtshofs

(Mauer-Gutachten) Verantwortung für die Palästinenser in den Gebieten unter seiner effektiven Kontrolle trage. Sorgen bereiteten dem Ausschuss zudem die negativen Auswirkungen neuer Einreisebestimmungen auf das Zusammenleben von Familien und Ehepartnern.

Die Übernahme der Menschenrechtskonventionen in nationales Recht und Gesetzesinitiativen zur Bekämpfung des Frauenhandels in **Guyana** fanden die Anerkennung des Ausschusses. Besorgt zeigten sich die Experten angesichts strafrechtlicher Regelungen, die für Mädchen ab 16 Jahren Gefängnisstrafen von bis zu sieben Jahren bei Geschlechtsverkehr mit Verwandten vorsehen. Der CEDAW kritisierte ferner die mangelnde Hilfe für Opfer häuslicher Gewalt, den erschwerten Zugang zu Rechtsbeistand für Frauen in ländlichen Gebieten sowie fehlende Maßnahmen gegen die hohe HIV/Aids-Rate bei jungen Frauen.

Irlands Frauen sind auf dem Arbeitsmarkt benachteiligt: Zwar stieg ihr Anteil an der arbeitenden Bevölkerung von 40 Prozent im Jahr 1994 auf 56 Prozent im Jahr 2004, doch seien die meisten Frauen in Teilzeitarbeitsverhältnissen im Niedriglohnbereich beschäftigt und die Gehaltsunterschiede im Vergleich zu Männern signifikant. Außerdem seien die Abtreibungsgesetze zu restriktiv. Gelobt wurde die irische Regierung für Neuerungen in der Gesetzgebung, wie etwa die Einführung gleicher Rechte für Männer und Frauen beim Erziehungsurlaub, Gleichstellung im Arbeitsleben und verbesserter Mutterschutz.

Bei der letzten Berichtsprüfung im Jahr 2000 hatte der CEDAW von **Burkina Faso** gefordert, die Schulbildung von Mädchen stärker zu fördern sowie die rechtliche Stellung der Frau in Eigentumsfragen und im Arbeitsrecht zu verbessern. Nach Ansicht der Sachverständigen ist der westafrikanische Staat diesen Aufforderungen nicht ausreichend nachgekommen. Sie wiesen zudem auf die extreme Armut von Frauen in ländlichen Gebieten und den eingeschränkten Zugang zu Familienplanungsmaßnahmen hin. Positiv bewertet wurden die Kampagne gegen Genitalverstümmelung, die schon zu einem Rückgang dieser gefährlichen Praktik geführt habe, sowie die Verbesserung der rechtlichen Stellung von Frauen in Arbeits- und Erbrecht.

Rechtsfragen

IGH:

Benin/Niger

- Grenzstreitigkeit aus der Kolonialzeit
- *Uti-possidetis*-Prinzip
- Rechtstitel und »effectivités«
- Grenzziehung auf Brücken und in Flüssen

Karin Oellers-Frahm

Am 12. Juli 2005 hat eine Kammer des Internationalen Gerichtshofs (IGH) in Den Haag, im Fall Benin/Niger entschieden. Die Streitigkeit war im Wege eines Kompromisses am 3. Mai 2002 vor den IGH gebracht worden. Eine aus fünf Richtern bestehende *Ad-hoc*-Kammer nach Art. 26 II des IGH-Statuts sollte »die endgültige und gesamte Grenze zwischen Benin und Niger« bestimmen. Dabei ging es zum einen um die Grenze im Fluss Niger und die Zugehörigkeit einiger Inseln im Niger und zum andern um die Grenze im Fluss Mekrou.

Der Kammer gehörten der damalige Präsident des IGH, Guillaume an, der ab 16. Februar 2005 durch Richter Abraham ersetzt wurde, der bis zum Amtsende die Stelle von Richter Guillaume einnimmt, und die Richter Ranjeva und Kooijmans sowie die *Ad-hoc*-Richter Bedjaoui und Bennouna.

1. Vorgeschichte

Der Streit um die Grenze war aus der Unabhängigkeit der beiden Gebiete entstanden, die früher zu Französisch-Westafrika gehörten. Benin war am 1. August 1960 unabhängig geworden und entspricht der früheren Kolonie Dahome; Niger war am 3. August 1960 unabhängig geworden und entspricht einem Gebiet, das während der Kolonialzeit verschiedene Veränderungen bezüglich seiner Verwaltung durchlaufen hat.

Ausgangspunkt der Streitigkeit waren Zwischenfälle auf der Niger-Insel Lété kurz vor der Unabhängigkeit, die durch Verhandlungen beigelegt werden sollten. Im Jahr 1994 wurde eine Kommission eingerichtet, die die Grenzziehung vornehmen sollte. Eine Einigung konnte aber nicht erzielt werden, so dass die Parteien schließ-

lich übereinkamen, die Streitigkeit dem IGH vorzulegen.

Nach Art. 6 des Kompromisses sollte Völkerrecht angewendet werden, einschließlich des Prinzips der Staatensukzession bei aus der Kolonialzeit übernommenen Grenzen. Dabei geht es um die Untastbarkeit dieser Grenzen, wie es das *Uti-possidetis*-Prinzip besagt, das eine Kammer des IGH bereits im Fall Burkina Faso/Mali aus dem Jahr 1986 angewendet und definiert hatte. Demnach sind für die Bestimmung der Grenze in erster Linie Rechtstitel ausschlaggebend. Erst wenn diese keine eindeutige Lösung ermöglichen, muss auf die »effectivités« zurückgegriffen werden, die die effektive Machtausübung als Grundlage der Souveränität bestätigen. Vorrangiges Ziel ist, die Grenzen zu sichern, wie sie zum Zeitpunkt der Unabhängigkeit bestanden.

Im vorliegenden Fall musste die Kammer feststellen, wo die Grenzen der französischen Verwaltungsgebiete zum Zeitpunkt der Unabhängigkeit der Kolonien verliefen. Das einschlägige Datum hierfür ist in Übereinstimmung beider Parteien das Datum ihrer Unabhängigkeit, der 1. beziehungsweise 3. August 1960. Die Bezugnahme auf diese Grenzen muss jedoch die heutige Situation berücksichtigen, wie etwa das Entstehen oder Untergehen von Inseln. Beide Parteien waren sich einig, dass das *Uti-possidetis*-Prinzip im Lichte des französischen Kolonialrechts (*droit d'outre-mer*) anzuwenden ist, das sie aber zum Teil unterschiedlich auslegten.

Für die Frage, welches die einschlägigen Rechtstitel sein können, ist kurz auf die Organisation der Kolonialverwaltung zu verweisen. Die Verwaltung der Kolonien war durch ein Dekret des Präsidenten der Französischen Republik von 1895 dem »Gouverneur-General« unterstellt worden. Französisch-Westafrika wurde danach in Kolonien unterteilt, die von einem »Lieutenant-Gouverneur« geführt wurden und die ihrerseits in verschiedene Bezirke (*cercles*) unterteilt waren, die von »Commandants de cercles« geleitet wurden. Die Bezirke waren wiederum unterteilt in Unterabteilungen (*subdivisions*), die aus mehreren »cantons« bestanden. Die Einrichtung oder Aufhebung von Kolonien konnte nur durch ein Dekret des französischen Präsidenten erfolgen. Die Schaffung territorialer Unterteilungen innerhalb

der Kolonien oblag hingegen dem Gouverneur-General. Aufgrund eines Dekrets des französischen Staatspräsidenten aus dem Jahr 1904, das Französisch-Westafrika neu organisierte, erhielt der Gouverneur-General die Zuständigkeit, auf Vorschlag des Lieutenant-Gouverneurs Verwaltungsbezirke in den Kolonien einzurichten. Der Gouverneur-General legte dieses Dekret so aus, dass er dafür zuständig war, die Anzahl und den territorialen Umfang der Bezirke zu bestimmen und dass der Lieutenant-Gouverneur nur die Untergliederungen innerhalb der Bezirke vornehmen konnte. Relevante Rechtstitel sind im vorliegenden Fall also einerseits die Dekrete des französischen Präsidenten und andererseits die Erlasse des Gouverneur-General.

2. Die Grenze im Fluss Niger und die Zugehörigkeit der Inseln

Auf dieser Grundlage prüft die Kammer die Ansprüche der Parteien in dem ersten Sektor der Grenze, dem Fluss Niger, einschließlich der Zugehörigkeit der Inseln. Es ist unbestritten, dass in der ersten Zeit nach ihrer Gründung 1894 die Kolonie Dahome Gebiete beiderseits des Flusses Niger umfasste. Durch Erlass vom 23. Juli 1900 richtete der Gouverneur-General ein drittes Militärgebiet ein, das den Bereich am linken (östlichen) Ufer des Nigers zwischen Say und Tschadsee umfassen sollte; dies wurde am 20. Dezember 1900 durch ein Dekret des französischen Präsidenten bestätigt. Benin behauptete nun, dass danach die Grenze am östlichen Ufer des Nigers verlief, und damit den Fluss selbst und die Inseln bei Dahome beließ. Diese Grenze war angeblich 1954 durch den »Gouverneur ad interim« von Niger bestätigt worden, der die Hochwasserlinie am linken Flussufer als Grenze ansah und feststellte, dass alle Inseln im Niger zu Dahome gehören. Niger vertritt die Auffassung, dass dieser Erlass keine Grenze schuf, sondern nur die Lage des neu geschaffenen Gebiets umschrieb. Außerdem sei bald eine Einigung erzielt worden, dass die Grenze »durch den Flusslauf« gekennzeichnet ist, was nur heißen könne, dass die Grenze *im* Fluss verläuft.

Die Kammer stellt fest, dass weder der Erlass noch das Dekret des Präsidenten von 1900, mit denen der 3. Militärbereich geschaffen wurde, eine Grenzregelung darstellen. Die verwendeten Begriffe besagen

nur, dass dieses Gebiet von Dahome abgetrennt werden sollte. Niger führte als einschlägige Rechtstitel zwei Erlasse des Gouverneur-General vom 8. Dezember 1934 und 27. Oktober 1938 an, in denen die interne Verwaltungsstruktur der Kolonie Dahome neu geordnet wurde und die eine Beschreibung der verschiedenen Bezirke enthalten. In beiden Erlassen wird als nord-westliche Grenze »der Lauf des Nigers bis zum Zusammenfluss mit dem Fluss Mekrou« genannt.

Die Kammer stellt zunächst fest, dass der Gouverneur-General für die Festlegung der Grenzen der Bezirke zuständig war. Daher kann man davon ausgehen, dass der Fluss Niger die Grenze zwischen den Kolonien darstellte. Daraus aber zu schließen, dass die Grenze im Fluss verläuft, ist nach Ansicht der Kammer nicht möglich.

Wo die Grenze genau liegt, muss, da die Rechtstitel hierzu nichts hergeben, aus den »effectivités« hergeleitet werden, das heißt den tatsächlichen Aktivitäten, die auf die Ausübung von Souveränität deuten. Die Kammer prüft dies zunächst für die Zeit vor 1954. Hier ist vor allem ein Schreiben, der so genannte Sadoux-Brief, von Bedeutung, in dem eine Liste der Inseln und ihrer Zugehörigkeit zur jeweiligen Kolonie enthalten ist, die nach der Lage des Hauptschiffahrtkanals bestimmt wurde. Dies war der »einzige bei Niedrigwasser schiffbare Wasserweg«. Ein Abkommen schien schließlich 1914 erreicht, das in den folgenden Jahren beachtet wurde. Die »effectivités« von 1954 bis 1960 bestehen in dem genannten Brief des »Gouverneur ad interim« von 1954, der auf die Hochwassermarke am östlichen Ufer des Niger als Grenze verwies.

Die Kammer befindet, dass von 1914 bis 1954 die Übereinkunft aufgrund des Sadoux-Briefs beachtet wurde und der Hauptschiffahrtkanal die Grenze bildete. Demnach übte Niger Verwaltungshoheit über die östlich von dieser Linie liegenden Inseln aus und Dahome über die westlichen Inseln. Die Berechtigung Nigers zur Verwaltung der Insel Lété wurde zwar immer wieder in Frage gestellt, aber nicht rechtlich oder faktisch bestritten. Weniger klar ist die Lage von 1954 bis 1960, da Benin bestritt, dass die Ausübung von Rechten mit dem Anspruch geschah, dies auf rechtlicher Grundlage, »as of right«, zu tun. Dieser Aspekt der

Absicht, dass es nämlich um rechtmäßige Ausübung von Hoheitsgewalt gehe, die der Ständige Internationale Gerichtshof (Vorgänger des IGH) im Fall Eastern Greenland aus dem Jahr 1933 als Konzept des Völkerrechts definiert hatte, kann nach Auffassung der Kammer aber nicht in das Kolonialrecht übernommen werden. Die Anwendung des *Uti-possidetis*-Prinzips fordert nur zu prüfen, welche von beiden Parteien effektiv Hoheitsgewalt ausübte, ohne dass es auf die Intention ankommt. Auf der Grundlage der Unterlagen kann die Kammer aber nicht entscheiden, dass Lété, das vor 1954 eindeutig Niger zugeordnet war, effektiv von Dahome übernommen wurde.

Daher entscheidet die Kammer, dass die Grenze zwischen Benin und Niger dem Hauptschiffahrtsweg im Niger, wie er zur Zeit der Unabhängigkeit bestand, folgt, wobei bei den drei Inseln gegenüber der Stadt Gaya die Grenze östlich von diesen Inseln verläuft, die folglich Benin zustehen. Die Inseln zwischen dieser Grenze im Fluss und dem westlichen Ufer des Nigers gehören also alle zu Benin. Die Inseln zwischen dieser Grenzlinie und dem östlichen Ufer gehören zu Niger.

Dann legt die Kammer die Grenze im Fluss Niger fest. Zur Festlegung des genauen Verlaufs des Schiffahrtswegs – über den Niger und Benin unterschiedliche Meinungen vertraten – greift die Kammer vor allem auf eine Studie aus der Zeit zwischen 1967 und 1970 zurück. Diese, von einer unabhängigen Stelle erstellte Studie belegt, dass der Verlauf sich seit 1960 praktisch nicht geändert hatte. Die Grenze im Fluss Niger verläuft somit an der tiefsten Stelle des Schiffahrtskanals. Mit einer mehr als drei Seiten langen Angabe der genauen Koordinaten legt die Kammer dann den exakten Verlauf der Grenze fest. Außerdem listet sie im Einzelnen auf, welche Insel zu welchem der beiden Staaten gehört, und betont ausdrücklich, dass diese Zuordnung private Rechte, die mit Bezug auf diese Inseln bestehen können, nicht berührt.

Damit war die Grenzziehung im Fluss Niger aber nicht beendet: Es musste noch die Grenze auf zwei Brücken über den Niger gezogen werden, die mehr als 300 Meter lang sind und beiden Staaten gemeinsam gehören. Benin behauptet, dass die Grenzziehung auf den Brücken nicht Teil des Kompromisses ist und die Kam-

mer dem Antrag Nigers daher nicht folgen kann. Dazu stellt die Kammer jedoch fest, dass sie in dem Kompromiss ermächtigt wird, »die Grenze im Sektor des Flusses Niger« festzulegen. Da die Brücken in diesem Sektor liegen, erklärt die Kammer sich zuständig, auch hier die Grenze zu ziehen. Keine der Parteien hatte vorgebracht, dass es eine Regel des Gewohnheitsrechts zur Grenzziehung auf Brücken gibt. Niger will die Grenze in der Mitte der Brücke ziehen, da bisher beide Staaten zu gleichen Teilen die Unterhaltung und Finanzierung der Brücken wahrgenommen haben.

Benin hingegen ist der Auffassung, dass eine unterschiedliche Grenze auf den Brücken und im darunter liegenden Fluss unlogisch wäre. Dem folgt die Kammer und stellt fest, dass die Grenze auf den Brücken die senkrecht nach oben verlängerte Grenze im Fluss sein muss. Dies stimme mit der Regel überein, dass Grenzen die Trennlinie zwischen den Gebieten der Staatssouveränität darstellen, nicht nur auf der Erdoberfläche, sondern auch im Untergrund und der darüber liegenden Luftsäule. Außerdem werde dadurch vermieden, dass es zwei unterschiedliche Grenzen auf nah bei einander liegenden Flächen gibt. Damit wird die Grenze auf den Brücken entsprechend der Grenze im Fluss festgelegt, was nach Auffassung der Kammer keinerlei Auswirkungen auf den Unterhalt und die Finanzierung der Wartung der Brücken nach sich zieht, weil die Grenzziehung völlig unabhängig vom Eigentum der Brücken ist, die den Parteien gemeinsam gehören.

3. Die Grenze im Fluss Mekrou

Schließlich wird die Grenze im Fluss Mekrou gezogen. Benin steht auf dem Standpunkt, dass die Grenze der Mittellinie des Flusses bis zur Grenze mit Burkina Faso folgt, weil dies dem *Uti-possidetis*-Prinzip und den »effectivités« entspricht und weil Niger dies in Verhandlungen in den Jahren 1973/74 im Zusammenhang mit dem Bau des Dyodyonga-Damms bestätigt habe. Nach Auffassung Nigers gibt es hier zwei Abschnitte, in denen der Verlauf der Grenze unterschiedlichen Kriterien folgt.

Die Kammer prüft zunächst, ob das *Uti-possidetis*-Prinzip zu einer Lösung führt, ob also Rechtstitel der Parteien vorliegen. Der erste mögliche Rechtstitel ist ein Dekret von 1907, das die Grenze zwi-

schen der Kolonie Haut-Senegal und Niger und Dahome änderte. Diese Grenze, die deutlich nicht mit dem Lauf des Mekrou übereinstimmt, bestätigt die Auffassung Nigers. Auch das Vorbringen Benins, dass ein Dekret von 1919, das die Kolonie Obervolta schuf, das Dekret von 1907 aufhob oder änderte, kann die Kammer nicht akzeptieren. Sie stützt sich letztlich auf einen anderen Rechtstitel, nämlich einen Erlass, in dem der Gouverneur-General 1927 den Mekrou als Grenze zu Dahome festgelegt hatte, was durchaus in seine Zuständigkeit fiel. Damit stellte der Mekrou also die interkoloniale Grenze dar.

Des Weiteren verweist die Kammer auf Abmachungen, die die Einrichtung von Naturreservaten und Nationalparks im Bereich ›The Niger W‹ betrafen, die alle den Mekrou als Grenze dieser Areale nutzen. Das deutet nach Auffassung der Kammer deutlich darauf hin, dass der Mekrou als Grenze zwischen den Kolonien angesehen wurde. Auch die Karten aus dieser Zeit bestätigen den Mekrou als Grenze, obwohl sie nur relative Beweiskraft haben. Den Widerspruch zwischen dem Dekret von 1907, dem höherrangigen Rechtstitel, und dem Erlass von 1927, der mit dem Dekret nicht übereinstimmt, löst die Kammer mit Verweis darauf auf, dass das *Uti-possidetis*-Prinzip nicht nur den Rückgriff auf Rechtstitel fordert, sondern dass auch berücksichtigt werden muss, wie diese Rechtstitel von den Verwaltungsbehörden ausgelegt und angewendet wurden, insbesondere im Zusammenhang mit ihrer normsetzenden Befugnis.

Die Kammer stellt fest, dass kein nach 1927 erlassener Akt jemals gerichtlich angegriffen wurde und dass es keine Unterlagen über Kritik daran gab, dass von dem Dekret von 1907 abgewichen wurde. Daraus schließt die Kammer, dass ab 1927 der Mekrou als Grenze zwischen den Kolonien Dahome und Niger angesehen wurde, was auch in späteren Dokumenten bestätigt ist. Daher ist es auch überflüssig, ›effectivités‹ zu prüfen, weil diese nur dann von Bedeutung sind, wenn keine eindeutigen Rechtstitel vorhanden sind.

Damit legt die Kammer die Grenze im Fluss Mekrou fest. Für den genauen Verlauf verweist sie auf die Entscheidung des IGH zwischen Botswana und Namibia (Kasikili/Sedudu Island) von 1999, wonach heute Verträge, die Grenzen in Flüs-

sen festlegen, bei schiffbaren Flüssen immer auf den ›thalweg‹ (Talweg) als Grenzlinie abstellen und auf die Mittellinie zwischen den Ufern, wenn der Fluss nicht schiffbar ist, obwohl die Praxis nicht ganz einhellig ist. Da im vorliegenden Fall von den Parteien keine Unterlagen vorgelegt wurden, die den Verlauf des ›thalwegs‹ im Mekrou ausweisen und dieser jedenfalls von der Mittellinie nicht stark abweicht und zudem der Mekrou nicht schiffbar ist, wird die Mittellinie als Grenze festgelegt.

In allen Punkten der Entscheidung außer dem der Grenzziehung im Mekrou, dissentiert der *Ad-hoc*-Richter Benins Benouna. Er ist der Meinung, dass die Grenze im Bereich des Nigers auf dem linken (östlichen) Ufer des Flusses verläuft und dass folglich alle Inseln Benin gehören. Zur Ziehung der Grenze auf den Brücken war nach seiner Auffassung die Kammer mit Blick auf den Kompromiss nicht zuständig.

4. Eigene Bewertung

Diese Entscheidung der Kammer liegt völlig auf der Linie der Entscheidung des Plenums von 1986 im Fall Burkina Faso/Mali und bestätigt damit den Umgang mit Streitigkeiten, die sich auf Grenzfragen bei unanhängig gewordenen ehemaligen Kolonien beziehen. Das *Uti-possidetis*-Prinzip ist wiederum als das wesentliche anwendbare Rechtsprinzip bestätigt worden, das dem Gericht die Aufgabe überlässt, festzustellen, ob es Rechtstitel gibt, die die Grenzfrage regeln; nur wenn das nicht der Fall ist, muss auf ›effectivités‹ zurückgegriffen werden, also die tatsächliche Ausübung von Hoheitsgewalt. Im vorliegenden Fall liegen erfreulicherweise genügend Rechtstitel vor, um die Grenzziehung nachvollziehbar zu gestalten, so dass nicht, wie im Fall zwischen Indonesien und Malaysia über die Souveränität zweier Inseln im Jahr 2002, für die Entscheidung relativ unbedeutende ›effectivités‹ erhalten mussten, wie damals die Ernte von Schildkröteneiern beziehungsweise die Unterhaltung von Leuchttürmen. Zudem macht die Entscheidung Grenzziehungen des IGH in ehemaligen Kolonien vorhersehbar und nachvollziehbar, was sicher dem Rechtsfrieden und der Rechtssicherheit dient und dazu führen kann, ähnliche Streitfragen mit Hilfe des IGH beizulegen.

IGH:

Liechtenstein vs. Deutschland

- Streit um Enteignungsfragen in Folge des Zweiten Weltkriegs
- Benes-Dekrete
- Überleitungsvertrag

Karin Oellers-Frahm

1. Prozessgeschichte

Die Vorgeschichte des Falles **Certain Property (Liechtenstein vs. Deutschland)**, in dem der Internationale Gerichtshof (IGH) am 10. Februar 2005 über die vorgängigen Einreden entschieden hat, reicht bis zum Ende des Zweiten Weltkriegs zurück.

1945 hatte die damalige Tschechoslowakische Sozialistische Republik (CSSR), die zu den alliierten Mächten gehörte, im Wege der Beneš-Dekrete landwirtschaftliches Vermögen aller Personen enteignet, die ›zum ungarischen oder deutschen Volk‹ gehörten. Hierbei wurden als ›deutsch‹ nicht nur jene eingestuft, die diese Nationalität hatten, sondern auch Personen, die zur deutschen Sprachminderheit gehörten. Auf diese Weise wurde auch Vermögen von Liechtensteinern enteignet – darunter Vermögen der Fürstenfamilie –, obwohl Liechtenstein während des Krieges neutral geblieben war. Die Enteignung erfolgte ohne Entschädigung. In einem Verfahren, das Prinz Franz Josef seinerzeit dagegen eingeleitet hatte, stellte das Verwaltungsgericht von Bratislava 1951 die Rechtmäßigkeit der Enteignung fest.

Im Rahmen des Reparationsregimes der Alliierten nach dem Krieg trat 1955 der Überleitungsvertrag (Vertrag zur Regelung aus Krieg und Besatzung entstandener Fragen) in Kraft, nach dessen Art. 3 Kap. VI die Bundesrepublik keine »Einkwendungen gegen die Maßnahmen erheben wird, die gegen das deutsche Auslands- oder sonstige Vermögen durchgeführt worden sind oder werden sollen, das beschlagnahmt worden ist für Zwecke der Reparation oder Restitution oder aufgrund des Kriegszustands oder aufgrund von Abkommen, die die Drei Mächte mit anderen alliierten Staaten, neutralen Staaten oder ehemaligen Bundesgenossen Deutschlands geschlossen haben oder schließen werden.« Absatz 3 bestimmt: »Ansprüche und Klagen gegen Personen, die aufgrund der in Absatz 1 und 2 dieses Artikels bezeichneten Maßnahmen Eigentum erworben oder übertragen haben, sowie An-

sprüche und Klagen gegen internationale Organisationen, ausländische Regierungen oder Personen, die auf Anweisung dieser Organisationen oder Regierungen gehandelt haben, werden nicht zugelassen«.

Als nun eines der damals enteigneten Bilder des Fürsten von Liechtenstein, das Gemälde von Pieter van Laer ›Szene um einen römischen Kalkofen‹, 1991 vom Museum Brünn (Tschechien) an ein Museum in Köln ausgeliehen wurde, klagte Fürst Hans Adam II vor deutschen Gerichten auf Herausgabe dieses Gemäldes. Er ging durch alle Instanzen, bis zum Bundesverfassungsgericht und zum Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte nach Straßburg. Vor den deutschen Gerichten wurde die Klage abgewiesen mit Verweis auf Art. 3 Absatz 3 Kap. VI des Überleitungsvertrags, wonach derartige Klagen nicht zugelassen werden, ohne dass also irgendetwas zur Sachfrage gesagt worden wäre. Der Gerichtshof in Straßburg entschied am 12. Juli 2001 einstimmig, dass die Europäische Menschenrechtskonvention nicht verletzt sei, da der Ausschluss der deutschen Gerichtsbarkeit in Art. 3 Kap. VI des Überleitungsvertrags Folge des besonderen Status Deutschlands nach dem Zweiten Weltkrieg war und als rechtlich zulässig anzusehen sei.

In diesen Entscheidungen, insbesondere in der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 28. Januar 1998, sah Liechtenstein nun die Ursache für seine Streitigkeit mit Deutschland und seine Klage vor dem IGH. Darin sei Eigentum liechtensteinischer Staatsangehöriger als deutsches Vermögen im Sinne des Überleitungsvertrags behandelt worden, das zu Reparations- oder Restitutionszwecken infolge des Zweiten Weltkriegs ohne Zusage von Entschädigung enteignet worden war.

Am 1. Juni 2001 hatte Liechtenstein vor dem IGH Klage erhoben und beantragt, der Gerichtshof möge feststellen, dass Deutschland mit seinen Entscheidungen 1998 und vorher Völkerrecht verletzt habe und Liechtenstein gegenüber Schadensersatzpflichtig sei.

2. Zuständigkeitsgrundlage

Als Zuständigkeitsgrundlage hatte Liechtenstein das Europäische Übereinkommen über die friedliche Streitbeilegung von 1957 angeführt, dem beide Staaten nach Liechtensteins Ratifizierung am 18. Febru-

ar 1980 (Deutschland hatte bereits am 2. März 1960 ratifiziert) unterworfen waren. Der einschlägige Artikel 1, der die Zuständigkeit des IGH begründet, wird ergänzt durch Artikel 27. Dieser lautet: »Dieses Übereinkommen findet keine Anwendung a) auf Streitigkeiten, die Tatsachen oder Verhältnisse aus der Zeit vor dem Inkrafttreten dieses Übereinkommens zwischen den am Streit beteiligten Parteien betreffen; und b) auf Streitigkeiten über Fragen, die nach Völkerrecht in die ausschließliche innerstaatliche Zuständigkeit fallen«.

Deutschland hatte sechs vorgängige Einreden betreffend die Zuständigkeit des IGH und die Zulässigkeit der Klage eingelegt. Mit der ersten Einrede wurde bestritten, dass eine Streitigkeit zwischen Deutschland und Liechtenstein vorliegt; allenfalls läge eine solche zwischen Liechtenstein und der Tschechischen Republik, einem der Nachfolgestaaten der CSSR, vor. Die zweite Einrede betraf die Zuständigkeit aus zeitlichen Gründen (*ratione temporis*); die dritte stützte sich auf Art. 27 b), nämlich dass die Klagen Liechtensteins in die innerstaatliche Zuständigkeit Deutschlands fallen. Mit der vierten wurde die Zulässigkeit bestritten, da die Klage nicht hinreichend spezifiziert sei. Gegenstand der fünften Einrede war, dass der eigentliche Streitgegner nicht Deutschland, sondern die Tschechische Republik sei, dass es sich also um einen Fall der ›indispensable third party‹ handele, ohne deren Zustimmung der IGH den Fall nicht entscheiden könne. Sechstens wurde vorgebracht, dass die innerstaatlichen Rechtsmittel nicht ausgeschöpft seien, soweit es sich um die Ausübung diplomatischen Schutzes durch Liechtenstein handele.

3. Zuständigkeit des IGH

a) Nichtbestehen einer Streitigkeit

Der Gerichtshof prüft zunächst den Einwand, dass keine Streitigkeit vorliegt. Deutschland hatte dies damit begründet, dass es seine Haltung weder bezüglich des enteigneten Vermögens geändert habe, noch im Hinblick auf seine Beurteilung der Enteignung als solcher, die es immer – ebenso wie Liechtenstein – für rechtswidrig gehalten hatte. Wenn es einen Streit über die Enteignungen gebe, dann bestehe dieser zwischen Liechtenstein und den Nachfolgestaaten der CSSR. Diese Einre-

de wies der IGH ab. Er bezog sich auf seine ständige Rechtsprechung zur Frage, ob eine Streitigkeit vorliegt, und stellte fest, dass Fakten und Rechtsfragen, die Liechtenstein vorgetragen hat, von Deutschland bestritten werden und dass daher eine Streitigkeit vorliegt. Dies war zudem in einer Stellungnahme Deutschlands in bilateralen Verhandlungen mit Liechtenstein aus dem Jahr 2000 sogar ausdrücklich festgestellt worden, so dass diese Einrede nicht durchgreift.

b) Zuständigkeit *ratione temporis*

Die zweite Einrede betraf die Zuständigkeit *ratione temporis*. Nach dem Wortlaut von Art. 27 a) des Europäischen Übereinkommens (siehe oben) kam es darauf an, ob die Streitigkeit sich auf Tatsachen und Verhältnisse vor dem 18. Februar 1980, dem Stichtag, an dem die Zuständigkeit beider Staaten unter dem Übereinkommen in Kraft trat, bezog. Wenn dies der Fall war, fehlte dem IGH die Zuständigkeit. Liechtenstein war der Meinung, dass die Streitigkeit allein durch die Entscheidungen der deutschen Gerichte, letztlich das Urteil des Bundesverfassungsgerichts von 1998, entstanden sei. Die Beneš-Dekrete und der Überleitungsvertrag seien historische Fakten, die aber nicht den Tatbestand von Art. 27 a) des Übereinkommens erfüllen.

Deutschland hatte vorgetragen, dass der Fall sich auf die Beneš-Dekrete beziehungsweise den Überleitungsvertrag beziehe, auch wenn er nach beziehungsweise aufgrund der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts entstanden ist. Der Grund dafür liegt darin, dass Art. 3 Abs. 3 Kap. VI des Überleitungsvertrags die deutschen Gerichte verpflichtet habe, die Klage im ›Bilderfall‹ abzuweisen. Demgemäß beziehe sich der Streit auf den Überleitungsvertrag, da Liechtenstein bestreitet, dass dieser auf liechtensteinisches Vermögen anwendbar ist, auch wenn er erst aufgrund der deutschen Entscheidungen entstanden ist.

Liechtenstein hatte vorgetragen, dass Deutschland und Liechtenstein bis zum ›Bilderfall‹ eine gemeinsame Haltung vertreten hätten, nämlich dass das enteignete liechtensteinische Vermögen wegen der Neutralität Liechtensteins im Krieg nicht unter die Bestimmungen des Überleitungsvertrags falle. Die deutschen Entscheidungen machten nun klar, dass Deutschland

seine Haltung geändert habe. Daher seien diese Entscheidungen die Fakten, auf die sich die Streitigkeit beziehe.

Der IGH nimmt zur Auslegung von Art. 27 a) des Europäischen Übereinkommens Bezug auf ähnliche Bestimmungen, die folgenden Urteilen zugrunde lagen: zwei Urteilen des Ständigen Internationalen Gerichtshofs (Vorläufer des IGH) – dem Fall *Phosphate in Morocco* (PCIJ Series A/B, No. 74, S. 10) und dem Fall *Electricity Company in Sofia and Bulgaria* (PCIJ Series A/B, No. 77, S. 64) – sowie einem Fall des IGH, *Right of Passage*, (ICJ Reports 1960, S.6). Beide Parteien hatten diese Fälle für ihre Argumentation herangezogen, da sie als Präzedenzfälle für die Einrede der *Ratione-temporis*-Jurisdiktion anzusehen sind. Dass die Zuständigkeitsgrundlagen damals einseitige Erklärungen waren und hier ein Vertrag, spielte für die Auslegung und Anwendung keine Rolle. Daher hält der IGH die Unterscheidung, die damals gemacht worden war, um die Tatsachen und Situationen festzustellen, auf die sich der Streit bezieht, und die zu trennen sind von dem Zeitpunkt, zu dem der Streit entstanden war, auch hier für anwendbar. Beide Gerichte hatten im Wesentlichen danach unterschieden, was die wahre Ursache (*source/real cause*) eines Streites ist und was Zeitpunkt des Entstehens der Streitigkeit. In den drei Fällen war die Unterscheidung danach getroffen worden, ob es eine übereinstimmend akzeptierte Rechtsgrundlage gegeben hatte, die dann aber durch eine Seite verletzt wurde. Nur wenn die Rechtsgrundlage, auf der Handlungen des klagten Staates vorgenommen wurden, selbst strittig ist, ist diese Rechtsgrundlage die Tatsache, auf die sich der Streit bezieht. Wenn also im vorliegenden Fall übereinstimmend von beiden Staaten vertreten worden wäre, dass liechtensteinisches Vermögen nicht vom Überleitungsvertrag erfasst ist, würde die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts auch der Bezugspunkt der Streitigkeit sein. Wenn aber strittig ist, was unter den Überleitungsvertrag fällt, dann ist dieser Vertrag die Tatsache, auf die sich der Streit bezieht.

Auf der Grundlage dieser Präzedenzfälle untersuchte der IGH dann, was im vorliegenden Fall die wahre Ursache des Streites ist. Der IGH stellte fest, dass nicht bestritten war, dass der Auslöser die Entscheidungen der deutschen Gerichte im

›Bilderfall‹ waren. Das beantwortet aber nicht die Frage der Anwendbarkeit von Art. 27 a) des Europäischen Übereinkommens. Nur wenn Deutschland in seinen Entscheidungen von 1998 und vorher von seiner bisherigen oder einer gemeinsamen Haltung abgewichen ist, ist dies auch der Zeitpunkt des Entstehens des Streites. Für eine bisherige gemeinsame Haltung Liechtensteins und Deutschlands dahingehend, dass der Überleitungsvertrag nicht auf liechtensteinisches Vermögen angewendet werden solle, gibt es – so der IGH – keine Anhaltspunkte. Die Frage, ob der Überleitungsvertrag auf liechtensteinisches Vermögen anwendbar ist oder nicht, hatte sich bisher nicht gestellt und war auch in bilateralen Gesprächen nicht vor 1980 behandelt worden. Außerdem haben deutsche Gerichte ständig die Auffassung vertreten, dass der Überleitungsvertrag sie daran hindert, über Fragen der Rechtmäßigkeit der Enteignungen zu entscheiden, und genau dasselbe haben sie im ›Bilderfall‹ getan. Zur Frage, was unter ›deutschem Auslands- oder sonstigem Vermögen‹ im Sinne des Überleitungsvertrags zu verstehen ist, war immer vertreten worden, dass nicht Deutschland, sondern der enteignende Staat bestimmt, welches Vermögen erfasst wird. Deutschland hat seine Haltung also nicht geändert. Die Situation war auch nicht deshalb neu, weil Deutschland erstmalig mit liechtensteinischem Vermögen in einem Streitfall befasst war. Der ›Bilderfall‹ – wie so viele vorher – war ohne Frage mit dem Überleitungsvertrag verbunden, so dass die Entscheidungen nicht von diesem Vertrag beziehungsweise den Beneš-Dekreten zu trennen sind. Daher können die Gerichtsentscheidungen nicht als wahre Ursache der Streitigkeit angesehen werden. Ursache der Streitigkeit ist vielmehr der Überleitungsvertrag. Damit greift diese Einrede durch, und der Fall wird abgewiesen, ohne dass der IGH die weiteren Einreden prüfen musste. Die Entscheidung zur Frage, ob eine Streitigkeit besteht, ist mit 15 zu einer Stimme entschieden worden, bezüglich der Zuständigkeit *ratione temporis* mit zwölf zu vier Stimmen.

c) Abweichende Voten

Die Richter Kooijmans, Elaraby, Owada und Berman haben jeweils ein abweichendes Votum (*dissenting vote*) verfasst. Kernpunkt aller vier Voten ist, dass

eine neue Situation mit den Entscheidungen der deutschen Gerichte im ›Bilderfall‹ eingetreten sei, weil es erstmals um enteignetes Vermögen eines neutralen Staates ging. Da im vorliegenden Fall die Kernfrage war, ob der Überleitungsvertrag auch solches Vermögen betreffe, also zum Teil Hauptsachefragen umfasste, wäre es zumindest erforderlich gewesen, die Einrede als nicht offensichtlich vorgängig mit der Hauptsache zu verbinden. Besonders erwähnenswert ist das Votum des *Ad-hoc*-Richters von Liechtenstein, Berman. Dieser vertrat die Auffassung, der Überleitungsvertrag könne nicht bezweckt haben, auch Vermögen neutraler Staaten zu umfassen, die nicht einmal Vertragspartei sind, da damit die Vertragspartner ihre eigenen völkerrechtlichen Verpflichtungen verletzt hätten. Ebenso hätte es Fälle gegeben, in denen deutsche Gerichte doch bis zu einem gewissen Grad die Anwendbarkeit des Überleitungsvertrags geprüft haben. Schließlich gibt er zu bedenken, ob Deutschland sich nicht von Entschädigungslasten befreien wolle, wofür möglicherweise auch der ›Zwei-plus-Vier-Vertrag‹ spreche, beziehungsweise der Notenwechsel vom September 1990. In Letzterem wurden die Teile von Art. 3 Kap. VI des Überleitungsvertrags aufrechterhalten, die die Zulässigkeit von Klagen ausschließen, aber die Bestimmung über Entschädigung in Art. 5 aufgehoben.

4. Eigene Bewertung

Die Argumente der abweichenden Richter, insbesondere die Argumente von *Ad-hoc*-Richter Berman, wären sicher in der Phase der Hauptsache zur Sprache gekommen, wenn die Zuständigkeit des IGH gegeben wäre. Aber alle diese Argumente, ob man sie nun teilt oder nicht, ändern jedenfalls nichts daran, dass sich die Klage Liechtensteins auf Tatsachen und Verhältnisse vor dem Zeitpunkt der Begründung der Zuständigkeit des IGH bezieht, nämlich den Überleitungsvertrag. Das hat nichts damit zu tun, ob vielleicht die Entscheidungen der deutschen Gerichte den Überleitungsvertrag richtig angewendet haben oder nicht, denn vor dem IGH ging es nur darum, ob der IGH auf der Grundlage der völkerrechtlichen Regeln zuständig war oder nicht. Diesbezüglich muss festgestellt werden, dass es wegen der zeitlichen Begrenzung keine andere Möglichkeit gab, als die Zuständigkeit abzulehnen.

Personalien

Entwicklung

Der brasilianische Fußballstar Ronaldo Assis de Moreira, besser bekannt als **Ronaldinho**, ist am 11. August 2006 zum Sprecher der Vereinten Nationen für Sport im Dienst von Entwicklung und Frieden ernannt worden. Mit seiner Hilfe sollen die Fußballwelt und ihre Fans zur Unterstützung von Entwicklung, Gesundheit, Bildung und Frieden mobilisiert werden. Der 26-jährige Spieler des FC Barcelona wird für zwei Jahre die internationale Gemeinschaft im Kampf gegen die Armut unterstützen.



Ronaldinho UN Foto: 123285

Friedenssicherung

Joachim Rücker hat am 1. September 2006 die Leitung der Übergangsverwaltungsmission der Vereinten Nationen in Kosovo (UNMIK) übernommen. Der Deutsche tritt diesen Posten in einer für die Provinz entscheidenden Zeit an: Bis Ende des Jahres sollen nach Wünschen der UN die Verhandlungen über den endgültigen Status Kosovos abgeschlossen sein. Vor seinem Amtsantritt leitete der 55-jährige Volkswirt im Auftrag der Europäischen Union die so genannte vierte Säule der UNMIK, wirtschaftlicher Wiederaufbau, und war Stellvertretender Sonderbeauftragter des Generalsekretärs in Kosovo (vgl. Personalien, VN, 5/2005, S. 211). Durch seine Erfahrung in der Region war er als einer der aussichtsreichsten Kandidaten für die Nachfolge des Dänen **Søren Jensen-Petersen** gehandelt worden, der überraschend nach knapp zwei Jahren als UNMIK-Leiter aus familiären Gründen zum 1. Juli 2006 zurückgetreten war.

Menschenrechte

Generalsekretär Kofi Annan hat den Briten **Ian Martin** zu seinem Persönlichen Berater in Nepal zur Unterstützung des Friedensprozesses ernannt. Die Kommunistische Partei Nepals, die Maoisten, befindet sich seit zehn Jahren im bewaffneten Kampf mit der nepalesischen Regierung, um eine Einparteiendiktatur zu errichten. Seit Beginn des militärischen Konflikts haben die Menschenrechtsverletzungen in Nepal drastisch zugenommen. Nach den Unruhen in der ersten Jahreshälfte 2006 wird die aktuelle Entwicklung in Nepal allgemein als positiv bewertet. Sowohl die nepalesische Regierung als auch die Maoisten haben daher kürzlich die UN um Unterstützung für einen möglichen Friedenprozess gebeten. Dieser Bitte ist der Generalsekretär mit der Einsetzung von Ian Martin nachgekommen. Der 51-jährige Brite soll unter anderem Gespräche mit allen betroffenen Gruppierungen führen, um die Voraussetzungen für weitere Unterstützung durch die UN zu schaffen. Mar-

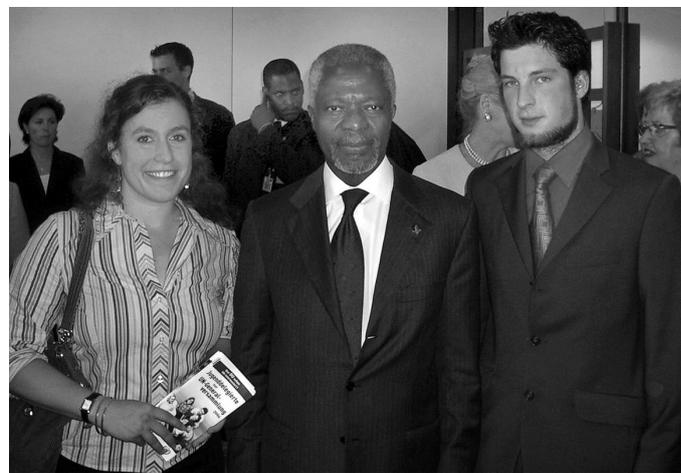
tin war bis zum Zeitpunkt seiner Ernennung Beauftragter des Hohen Kommissars für Menschenrechte der Vereinten Nationen (OHCHR) in Nepal und leitete das neu eingerichtete Büro des OHCHR.

Umwelt

Der Niederländer **Yvo de Boer** hat am 4. September 2006 die Leitung des Sekretariats des Rahmenübereinkommens der Vereinten Nationen über Klimaänderungen (UNFCCC) in Bonn übernommen. Sein Name stand schon seit längerem auf der Kandidatenliste des UN-Generalsekretariats und das aus gutem Grund: Er war Stellvertretender Präsident bei der Konferenz der Unterzeichnerstaaten, die zu der Gründung des Klimarahmenübereinkommens führte, und leitete bei den Verhandlungen zum Kyoto-Protokoll die Delegation der Europäischen Union. Der 52-Jährige tritt damit die Nachfolge von **Joke Waller-Hunter** an, die am 14. Oktober 2005 im Alter von 58 Jahren gestorben war.

Deutschland

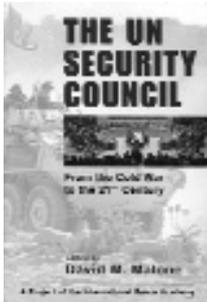
Christina Apel und **Jan Martin Munz** sind die beiden Jugenddelegierten, die die deutsche Delegation zur 61. UN-Generalversammlung nach New York begleitet haben. Zum zweiten Mal hat Deutschland damit zwei Jugendliche entsandt, die sich im Dritten Ausschuss der Generalversammlung zu sozialen, humanitären und kulturellen Fragen für die Belange junger Menschen einsetzen. Erstmals durften die beiden in diesem Jahr auch während der Ausschusssitzung zu den Delegierten sprechen. Die 24-jährige Studentin aus Bamberg und der 21-jährige Student aus Tübingen waren am 22. Februar 2006 offiziell ernannt worden. Vor ihrer Reise zum UN-Amtssitz tourten sie durch verschiedene deutsche Städte, um dort die Interessen und Forderungen junger Menschen zu erfahren und dann in New York vertreten zu können. Unterstützt wird das Programm vom Deutschen Nationalkomitee für internationale Jugendarbeit (DNK) und der DGVN.



UN-Generalsekretär Kofi Annan (Mitte) mit den deutschen UN-Jugenddelegierten Christina Apel und Jan Martin Munz.

Der UN-Sicherheitsrat zwischen Recht und Politik

Thilo Marauhn



David M. Malone
(Ed.)

**The UN Security
Council. From the
Cold War to the 21st
Century**

Boulder, Col.: Lynne
Rienner Publishers
2004, 746 S., 27,90
Euro.

Analyse und Bewertung des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen lassen sich nicht entkoppeln von aktuellen politischen Entwicklungen. Sie reflektieren immer auch die politische Konjunktur der Vereinten Nationen. Dies gilt auch für die beiden hier zu besprechenden Publikationen, denen gemeinsam ist, dass sie den (potenziellen) Beitrag des UN-Sicherheitsrats zur Stabilisierung der internationalen Sicherheit grundsätzlich positiv bewerten, ohne sich allerdings einer euphorisch-utopischen Diktion zu bedienen. Vielmehr beruhen die Kernaussagen dieser beiden – sehr unterschiedlichen – Bände ganz wesentlich auf einer Auseinandersetzung mit der jüngeren Praxis des Sicherheitsrats, insbesondere den nach dem Ende des Kalten Krieges ergriffenen Maßnahmen. Jedenfalls insoweit wählen beide Publikationen einen realpolitischen Zugang, ohne dabei allerdings die normativen Zielvorgaben der Satzung der Vereinten Nationen gering zu achten.

Der von dem kanadischen Diplomaten und ehemaligen Präsidenten der International Peace Academy **David M. Malone** herausgegebene Sammelband **The UN Security Council. From the Cold War to the 21st Century** aus dem Jahr 2004 ist überaus lesenswert. Das umfassend angelegte, intelligent konzipierte und inhaltlich streckenweise faszinierende Buch setzt sich mit zahlreichen Facetten, Herausforderungen und Perspektiven der Tätigkeit des UN-Sicherheitsrats auseinander. Der inhaltlichen Breite entspricht die Vielfalt der annähernd 50 Autorinnen und Autoren, die juristische und politologische sowie praktische und wissenschaftliche Kompetenz mit vorsichtig positiven oder skeptisch zurückhaltenden Wertungen verbinden und zudem aus unterschiedlichen Regionen stammen.

In zwei einleitenden Kapiteln wird das Konzept des Sammelbands vorgestellt. Der Herausgeber selbst erläutert zunächst Zielsetzung und Vorgehensweise und beleuchtet neuere Trends. Das zweite einleitende Kapitel gibt einen kontextbezogenen Überblick über die Politiken des Sicherheitsrats mit instruktiven Grafiken zum Verhältnis zwischen Konflikttypen und -häufigkeit und den vom Sicherheitsrat ergriffenen Maßnahmen. Es schließen sich insgesamt fünf verschiedene Teile an, deren Grundzüge im Folgenden bewertend erläutert werden sollen:

Teil 1, überschrieben mit ›Security Council Decision Making: New Concerns‹, beinhaltet sechs Beiträge, die sich weniger mit Verfahrensfragen als vielmehr mit einer Erweiterung der Agenda des Sicher-

heitsrats auseinandersetzen. Humanitäre Notlagen, Menschenrechte, Demokratisierung, Terrorismusbekämpfung, Konfliktprävention und die Behandlung bewaffneter nichtstaatlicher Akteure – das sind hier behandelte, kritisch hinterfragte, jedenfalls partiell neue Politikfelder des UN-Sicherheitsrats. Sowohl der konzeptionelle Zuschnitt der einzelnen Beiträge als auch die Auswahl der Themen vermögen zu überzeugen.

Unter der Überschrift ›Enforcing Council Mandates‹ befasst sich der zweite Teil des Sammelbands mit der Durchsetzung von Sicherheitsratsmandaten. Dabei steht die Auseinandersetzung mit dem (rechtsgebundenen) Einsatz militärischer Gewalt plakativ am Anfang dieses Abschnitts. Ausgehend von Resolution 678(1990) wird das Autorisierungsmodell des Sicherheitsrats einer genauen Analyse unterworfen, bevor der spezifische Reformbedarf bei den Sanktionen diskutiert wird. Es schließen sich drei Fallstudien an, zwei zu Sanktionsausschüssen (Irak und Angola) sowie eine zum Umgang des Sicherheitsrats mit Massenvernichtungswaffen am Beispiel Iraks. Der letzte Beitrag dieses Teiles greift die Politik der Staatenbildung auf und macht im Zusammenhang mit der Gebietsverwaltung durch die UN das Konzept der Treuhandschaft fruchtbar.

Teil 3 des Sammelbands behandelt ›Evolving Institutional Factors‹ und setzt sich mit den Verfahren im Sicherheitsrat, seinem Zusammenwirken mit anderen UN-Organen und -Unterorganen, der Rolle der Mitgliedstaaten sowie mit seinem Verhältnis zu Regionalorganisationen auseinander. In Bezug auf letztere wird zutreffend hervorgehoben, dass politische Erwägungen für deren Einbindung mindestens von ebenso großer Bedeutung waren wie methodische Erwägungen. Die Bemühungen um eine Reform des Sicherheitsrats werden einer realistisch-kritischen Prüfung unterzogen, und die Rolle der Vereinigten Staaten im UN-Sicherheitsrat wird trotz des nicht geleugneten Trends zu einem neuen amerikanischen Unilateralismus im Ergebnis nicht als ›Faustian Bargain‹ gewertet.

Instruktiv und reichhaltig, sowohl in ihrer geografischen Verteilung als auch im Hinblick auf die jeweils aufgeworfenen politischen und völkerrechtlichen Problemlagen, sind die im vierten Teil unter der Überschrift ›Major UN Operations on Four Continents‹ gebündelten Beiträge zu einzelnen UN-Operationen. Die Leserschaft findet Ausführungen zum Friedensprozess im Nahen Osten ebenso wie zur Staatenbildung in Namibia und Ost-Timor. Ruanda und



Max Hilaire

**United Nations Law
and the Security
Council**

Aldershot: Ashgate
2005, 333 S., 99,95
US-Dollar.

Sierra Leone werden nicht primär aus völkerstrafrechtlicher Perspektive thematisiert, sondern im Hinblick auf die vom Sicherheitsrat ergriffenen Maßnahmen. Weitere Kapitel behandeln UN-Operationen in El Salvador, Mosambik, Bosnien, Haiti, Kosovo sowie in Äthiopien und Eritrea.

Der abschließende fünfte Teil des Sammelbands fasst unter der Überschrift ›Implications‹ drei wertende Kapitel zusammen. Sie widmen sich – jeweils mit unterschiedlichen Akzenten – der Bedeutung des Sicherheitsrats für die weitere Völkerrechtsentwicklung, dem Spannungsverhältnis zwischen Sicherheitsratspolitik und dem in der Charta enthaltenen Rechtsrahmen sowie den Herausforderungen im Verhältnis zwischen Sicherheitsrat und UN-Mitgliedstaaten.

Es dürfte gegenwärtig wohl kaum ein anderes Werk geben, das so kenntnisreich völkerrechtliche und politische Perspektiven für den UN-Sicherheitsrat reflektiert, wie dieser wahrhaft gelungene Sammelband.

Nicht nur als Monografie, sondern vor allem auch in Struktur und Ausrichtung unterscheidet sich das 2005 erschienene Werk **United Nations Law and the Security Council** aus der Feder von **Max Hilaire**, einem Politikwissenschaftler an der Morgan State University, Baltimore, vom obigen Sammelband. Das weitgehend deskriptiv angelegte Werk behandelt die Politik des UN-Sicherheitsrats während des ersten Jahrzehnts nach dem Ende des Kalten Krieges aus völkerrechtlicher Perspektive. Hilaire betont zwar zu Recht, dass der Sicherheitsrat ein politisch handelndes Organ ist, arbeitet aber die komplexen Wechselwirkungen zwischen den rechtlichen Rahmenbedingungen und dem Politischen nur unzureichend heraus. Auch die Struktur des Buches erschließt sich nicht unmittelbar. Insbesondere die Abfolge der einzelnen Kapitel ist nicht wirklich überzeugend, wenn Hilaire die Reaktionen des Sicherheitsrats auf neue Bedrohungslagen vor dem gleichsam ›klassischen‹ zwischenstaatlichen Konflikt behandelt.

In Kapitel I erläutert der Autor zunächst knapp die allgemeinen rechtlichen Rahmenbedingungen der UN-Charta zur Erhaltung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit, bevor er sich in Kapitel II mit friedenserhaltenden Maßnahmen auseinandersetzt. In Kapitel III geht er auf die Autorisierungspraxis des Sicherheitsrats in komplexen Konfliktsituationen ein. Die Kapitel IV–VI des Buches setzen sich dann, gleichsam umgekehrt aufeinander aufbauend, mit der Rolle des Sicherheitsrats in Bürgerkriegssituationen, in kleineren regionalen Konflikten und in traditionellen zwischenstaatlichen Konflikten auseinander. Erst in Kapitel VII behandelt Hilaire nichtmilitärische Zwangsmaßnahmen. Seine in Kapitel VIII enthaltenen Schlussfolgerungen zielen auf eine allgemeine Stärkung der Handlungsmöglichkeiten des Sicherheitsrats in künftigen Konfliktsituationen ab.

Die ersten beiden Kapitel geben einen gut lesbaren, weitgehend konventionellen Überblick über die

rechtlichen Rahmenbedingungen der Charta und die Praxis des Sicherheitsrats bei friedenserhaltenden Maßnahmen. Hilaire betont, dass die Maßnahmen des Sicherheitsrats die jeweiligen geopolitischen Realitäten widerspiegeln.

Wer in Kapitel III vor dem Hintergrund der nicht unumstrittenen Charakterisierung der einzelnen Konzepte und ihrer Abgrenzung voneinander (Peacemaking, Peacekeeping, Enforcement Acting) eine grundlegende Auseinandersetzung damit erwartet, wird enttäuscht sein. Weder schaltet der Verfasser seinen Ausführungen eine knappe konzeptionelle Einführung vor, noch hebt er die vom UN-Generalsekretär in den vergangenen Jahren vorgelegten Berichte insoweit mit einer eigenen Überschrift hervor. Stattdessen steht – und dies entspricht dann aber auch dem Konzept des Buches – die Praxis des Sicherheitsrats (leider weitgehend deskriptiv) im Vordergrund: der Somalia-Konflikt (S. 48ff.), die unterschiedlichen Konflikte im ehemaligen Jugoslawien (S. 52ff.), der Konflikt in Haiti (S. 65ff.) sowie Bürgerkrieg und Völkermord in Ruanda (S. 73ff.).

In Kapitel IV befasst sich der Verfasser mit ›War Torn Societies‹. Er geht zunächst relativ kurz auf die Rolle des Sicherheitsrats bei der Bewältigung der zentral-amerikanischen Bürgerkriege und Regionalkonflikte in den achtziger und neunziger Jahren ein, wobei er zumindest cursorisch die in der Unterüberschrift des Kapitels angekündigte Beziehung zwischen UN-Sicherheitsrat und Regionalorganisationen thematisiert. Nach Ausführungen zum Liberia-Konflikt, insbesondere zur Rolle der ›Economic Community of West African States‹ (ECOWAS), setzt sich der Verfasser auf etwa 20 Seiten intensiv mit dem Konflikt in Sierra Leone auseinander. Auch hier steht die Darstellung der Handlungspraxis des Sicherheitsrats im Vordergrund. Es geht weniger um die Frage, wie mit der Rolle des Sicherheitsrats im Sierra-Leone-Konflikt dogmatisch oder konzeptionell umzugehen ist, sondern vielmehr um eine Beschreibung und knappe realpolitische Bewertung dessen, was der Sicherheitsrat getan hat. In der Folge beinhaltet das Kapitel eine 20-seitige Auseinandersetzung mit der Kosovo-Krise und schließt mit einer halb so langen Darstellung der Rolle der Vereinten Nationen und regionaler Akteure im Hinblick auf Ost Timor.

Das eher knapp gehaltene Kapitel V setzt sich mit so genannten ›Small-Scale Regional Conflicts‹ auseinander und erörtert Fragen der Friedenserhaltung ebenso wie solche der Friedensschaffung. Der Begriff des kleineren Regionalkonflikts wird aber nicht konzeptionell erschlossen. Die Konflikte, die Hilaire behandelt, erstrecken sich über eine relativ große Bandbreite vom Westsahara-Konflikt über die Auseinandersetzung in Mazedonien, Georgien, Ostslawonien bis hin zu den Konfliktsituationen in der Zentralafrikanischen Republik und in Guinea-Bissau. Hilaire lobt die jeweils frühe Intervention des Sicherheits-

rats in diesen Situationen als Beleg dafür, dass auf diese Weise eine Konflikteskalation verhindert werden kann (S. 179).

Kapitel VI schließlich behandelt den konventionellen Typus des zwischenstaatlichen bewaffneten Konflikts. Auf den Seiten 183 bis 252 behandelt der Verfasser die bekannten Konflikte und die dabei auftretenden Rechtsfragen. Dieses Kapitel bringt nichts grundlegend Neues. Es rundet allerdings das Bild ab, das Hilaire vom Sicherheitsrat und den bei seinen Maßnahmen auftretenden Rechtsfragen zeichnet.

Nichtmilitärische Maßnahmen des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen behandelt der Autor erst in Kapitel VII. Es handelt sich dabei im Wesentlichen um eine Zusammenstellung der reichhaltigen Praxis des Sicherheitsrats, deren Auflistung den Rahmen dieser Rezension sprengen würde. Hilaire nimmt keine detaillierte rechtliche Analyse der einzelnen Maßnahmen vor, obwohl viele der Wirtschafts- und anderen Sanktionen durchaus Fragen aus menschenrechtlicher oder humanitär-völkerrechtlicher Perspektive aufgeworfen haben. Das Ergebnis dieses Kapitels fällt daher eher bescheiden aus, wenn Hilaire betont, dass der Einsatz nichtmilitärischer Zwangsmaßnahmen im Wesentlichen nicht besonders erfolgreich gewesen ist. Diese Erkenntnis ist seit geraumer Zeit schon fast ein Allgemeinplatz. Auch die häufig negativen Auswirkungen auf die Zivilbevölkerung des Staates, der Zielstaat oder Adressat der Sanktionen des Sicherheitsrats ist, sind nicht grundsätzlich neu. Hier hätte man sich eine intensivere Auseinandersetzung mit den Reformbestrebungen innerhalb der Vereinten Nationen sowie mit den zahlreichen Studien gewünscht, die zu diesem Problembereich mittlerweile verfügbar sind.

Die Schlussfolgerungen, die Hilaire zieht, geben dem Leser einen groben Überblick über Erfolge und Misserfolge des Sicherheitsrats. Sie greifen insbesondere die Rolle des Sicherheitsrats in nichtinternationalen Konflikten heraus. Auf den Seiten 310 bis 314 formuliert Hilaire dann einige Empfehlungen zur Stärkung der Rolle des Sicherheitsrats. So fordert er, dass der Sicherheitsrat künftig klarer Prioritäten setzen müsse, um seine Ressourcen effizienter einzusetzen. Ob es allerdings realistisch ist, vom Sicherheitsrat die Entwicklung von Richtlinien dafür zu fordern, wann die Vereinten Nationen intervenieren und wann nicht, ist doch eher zweifelhaft (S. 311).

Insgesamt gibt das Werk von Hilaire einen soliden Überblick über die Praxis des Sicherheitsrats und die einschlägigen, auf das Recht der Vereinten Nationen bezogenen Fragen. So sehr der Rezensent den Praxisbezug des Buches schätzt, so deutlich ist doch anzumerken, dass eine zukunftsorientierte Auseinandersetzung mit dem Sicherheitsrat und den einschlägigen Rechtsfragen nicht um einen stärker konzeptionellen Ansatz umhinkommt. Das Werk ist daher eher zum Einlesen als zur vertieften Auseinandersetzung mit den aufgeworfenen Rechtsfragen geeignet.

Einblick in die ›Werkstatt UNESCO‹

Nicole Véronique Heine



Klaus Hüfner und
Wolfgang Reuther
(Hrsg.)

**UNESCO-Handbuch.
Zweite Auflage**
Mit einem Grußwort
des Generaldirektors
der UNESCO

Bonn: UNO-Verlag
2005, 480 S., 16,90
Euro.

Pünktlich zum 60. Jahrestag der Unterzeichnung der UNESCO-Verfassung im Jahr 2005 erschien die vollständig überarbeitete zweite Auflage des **UNESCO-Handbuchs**. Es soll – so die Herausgeber **Klaus Hüfner** und **Wolfgang Reuther** in ihrem Vorwort – einen »Einblick in die ›Werkstatt UNESCO‹« geben. Diesem Anspruch wird der für die interessierte Öffentlichkeit in Deutschland konzipierte Nachschlage- und Materialienband mehr als gerecht: Es wird gezeigt, welche Schwerpunkte die UNESCO gegenwärtig legt, wie sie diese umsetzt und sich die ›Werkstatt UNESCO‹ weiter entwickelt. Darüber hinaus – und wichtiger noch – werden die Gründe der nachgezeichneten Entwicklung zur Sprache gebracht und hierdurch Interesse an der Dynamik geweckt, die die Organisation in den letzten Jahren entfaltet hat.

Das Handbuch gliedert sich in vier Teile.

Teil A unter der Überschrift ›Eine Organisation, viele Themen‹ umfasst einen Überblicksartikel über die UNESCO und skizziert in einzelnen Beiträgen die aktuellen Schwerpunkte in den Bereichen Bildung, Wissenschaft, Kultur, Kommunikation und Information. Abgerundet wird Teil A durch einen Beitrag über die deutsche Mitarbeit in der UNESCO von Wolfgang Reuther. Reuther beleuchtet dabei sowohl die Rolle der beiden deutschen Staaten vor der Wiedervereinigung als auch die ›neue und weiter zu definierende Rolle Deutschlands in der UNESCO nach der Wiedervereinigung.

Teil B ›Die Geschichte der UNESCO‹ liefert eine über hundertseitige Chronik der UNESCO und ihrer Vorgeschichte von 1921 bis 2004.

Teil C ›Texte, Daten, Fakten‹ bietet wichtige Informationen für ein grundlegendes Verständnis der UNESCO. Beiträge zu Finanzen und Personal, zu Menschenrechten und dem ›Sonderweg der UNESCO‹, Übersichten zu den Generaldirektoren, Listen der Übereinkommen, Empfehlungen und Erklärungen, UNESCO-Preise, UNESCO-Lehrstühle und nicht zuletzt des UNESCO-Welterbes machen diesen rund 140 Seiten umfassenden dritten Teil aus.

Teil D enthält weiterführende Informationsquellen: Literaturhinweise, Adressen von Informationsdiensten der UNESCO sowie Hinweise auf UNESCO-Clubs, in denen sich interessierte Bürger engagieren können.

Bei aller dargebotenen Faktenfülle zur UNESCO und deren jüngster Entwicklung wird in immer neuen

Ansätzen eine Antwort auf die Frage gesucht, weshalb sich die Organisation in den letzten Jahren so und nicht anders entwickelt hat. Die Ausrichtung der Politik der UNESCO wird dabei, so eine der Grundthesen der Herausgeber, ganz entscheidend von ihrem Generaldirektor geprägt. So wird insbesondere auf die von Generaldirektor Koïchiro Matsuura initiierten Reformen eingegangen, durch die er der UNESCO innerhalb relativ kurzer Zeit ein neues Profil zu geben vermochte. Matsuura, der im November 2005 für weitere vier Jahre wiedergewählt wurde, hat eine Modernisierung der Managementmethoden eingeführt, sowohl in den Bereichen Verwaltung und Personal als auch im Programmbereich durch einer verstärkte Prioritätensetzung.

Der Reformdruck resultierte dabei, so die These der Herausgeber, zum einen aus der chronischen Finanzknappheit der UN-Sonderorganisation, zum anderen in programmatischer Hinsicht vor allem aus der fortschreitenden Globalisierung. Die strukturellen Reformen und die mit einer Ressourcen-Umverteilung einhergehenden programmatischen Prioritätenänderungen hat Matsuura zwischen den Jahren 1998 und 2003 bei Nullwachstum des Haushalts auf den Weg gebracht. Besonderen Akzent legte er dabei auf den Bereich der Wissenschafts- und Bioethik – Bereiche also, die unter dem Druck der Globalisierung besonders wichtig geworden sind. Die Tatsache, dass der Internationale Bioethik-Ausschuss der UNESCO (IBC) in einer Rekordzeit von nur zwei Jahren die Allgemeine Erklärung über Bioethik und Menschenrechte entwickelt hat, so dass sie auf der 33. Generalkonferenz im November 2005 per Akklamation verabschiedet werden konnte, kann daher als Beleg für die Effizienz von Matsuuras Reformansatz angesehen werden. Sie kann aber darüber hinaus auch als Beleg für die These des UNESCO-Handbuchs gelesen werden, dass die Aktivitäten und Entwicklung der UNESCO der letzten Jahre eine Folge der Profilschärfung der Organisation innerhalb des UN-Systems und eine Anpassung an die neuen Herausforderungen einer sich globalisierenden Welt sind.

Eine weitere in mehreren Variationen in den verschiedenen Beiträgen anklingende These ist, dass die Gestaltungsmöglichkeiten der UNESCO-Politik auf der nationalen Ebene nicht voll ausgeschöpft werden. Vor allem durch die Stärkung der UNESCO-Nationalkommissionen könne dies erreicht werden. Deren Wirksamkeit in Zusammenarbeit mit den UNESCO-Außenbüros und anderen Partnern wird anhand zahlreicher Beispiele für die Arbeit der Deutschen UNESCO-Kommission illustriert. Die Art der Herausforderungen, mit der die UNESCO durch die Globalisierung konfrontiert wird, erfordert eine Stärkung der UNESCO als »Ideenlabor, normativem Organ, Clearing-House, Institution für den Aufbau von Kapazitäten in den Mitgliedstaaten und als Katalysator der internationalen Zusammenarbeit« (Grüßwort

von Generaldirektor Matsuura, S. 6). Bei dieser Rolle als ›think tank‹ sei mehr als ›routiniertes Regierungshandeln‹ auf nationaler Ebene gefragt. Dem Trend der Verstaatlichung der Organisation, »die eher eines Gleichgewichts zwischen staatlichem und intellektuellem Element bedarf« (Reuther, S. 156), gelte es deshalb entgegenzutreten, und zwar durch eine Stärkung der programmatischen Arbeit durch die Nationalkommissionen. Erfrischend unverhohlen formuliert Reuther in diesem Zusammenhang einen politischen Appell: »Es wäre zu wünschen, dass Deutschland in der UNESCO – im wohlverstandenen eigenen Interesse – künftig verstärkt und initiativreich einen Weg der Verantwortung für übergreifende Ziele und der Konzentration auf die Sachthemen der internationalen intellektuellen Zusammenarbeit fortsetzt und das diesbezügliche Potenzial der UNESCO noch stärker nutzt und ausbaut. Die kritische und konstruktive deutsche Mitarbeit sollte sich dabei vor allem auf den in der Deutschen UNESCO-Kommission versammelten Sachverstand und das ehrenamtliche Engagement ihrer Mitglieder und Fachgremien stützen und damit neben der politisch-bürokratischen auch der intellektuell-inhaltlichen Komponente des deutschen Beitrags und der Ausrichtung der UNESCO in der Zukunft ein noch stärkeres Gewicht verleihen.« (S. 157).

Wenngleich der in diesem Zusammenhang generalisierende Seitenhieb auf die Ministerialbürokratie ungerecht erscheinen mag – denn die Arbeit an internationalen Abkommen verlangt Ministerialbeamten sicherlich weit mehr als ›routinemäßiges Regierungshandeln‹ ab –, ist die allgemeine Argumentationslinie für eine Stärkung der Deutschen UNESCO-Kommission und der programmatischen Arbeit durchaus plausibel. An anderer Stelle wird dann auch auf die mit den Informationspflichten zur Umsetzung der Empfehlungen und Erklärungen der UNESCO-Mitgliedstaaten verbundenen Schwierigkeiten eingegangen. Diese haben sich zwar in der Vergangenheit als arbeitsintensiv für die Regierungen, insgesamt aber als ineffizient erwiesen – was vielleicht auch den einen oder anderen Ministerialbeamten mit der ausgewogenen Arbeitshilfe nun vielleicht wiederum zu verzeihen vermag.

Kritisch angemerkt sei hier allein die konservative und wenig zum Lesen anregende Gestaltung des Bandes. Bleibt zu hoffen, dass angesichts der zu erwartenden dynamischen Entwicklung der UNESCO die deutsche Öffentlichkeit auf eine dritte Auflage dieser Orientierungshilfe zur ›Werkstatt UNESCO‹ nicht wie im Fall dieser zweiten Auflage zehn Jahre warten muss (Besprechung der ersten Auflage: Martin Philipp Wyss, VN, 6/1996, S. 227f.). Zu wünschen wäre darüber hinaus, dass das in der nächsten Auflage enthaltene Wissen dann auch digital und frei zugänglich verbreitet wird – ganz im Geist der UNESCO.

Dokumente der Vereinten Nationen

Ab 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 Do-

kumentenarchiv 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 Resolutionen der Generalversammlung sowie Resolutionen und Erklärungen des Präsidenten des Sicherheitsrats von Juni bis August 2006 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
HIV/Aids	A/RES/60/262	2.6.2006	Die Generalversammlung verabschiedet eine Politische Erklärung zu HIV/Aids. Darin erklären die Staats- und Regierungschefs sowie Vertreter von Staaten und Regierungen, dass sie sich bewusst sind, dass HIV/Aids einen globalen Notstand und eine der gewaltigsten Herausforderungen für die Welt darstellt und außergewöhnliche und umfassende Maßnahmen erfordert. Sie bekräftigen unter anderem ihre Entschlossenheit, die von der Generalversammlung auf ihrer 26. Sondertagung im Jahr 2001 verabschiedete Verpflichtungserklärung vollinhaltlich umzusetzen und die Millenniums-Entwicklungsziele, insbesondere das Ziel, die Ausbreitung von HIV/Aids und Malaria zum Stillstand zu bringen und sie allmählich zum Rückzug zu zwingen, zu erreichen. Sie verpflichten sich, zur Überwindung der rechtlichen oder sonstigen Hindernisse, die den Zugang zu wirksamer HIV-Prävention sowie zu damit zusammenhängenden Medikamenten verhindern, zu überwinden. Sie beschließen ferner, in den Jahren 2008 und 2011 umfassende Überprüfungen der Fortschritte vorzunehmen.	Ohne förmliche Abstimmung angenommen

Sicherheitsrat

	UN-Dok.-Nr.	Datum	Gegenstand	Abstimmungsergebnis
Côte d'Ivoire	S/PRST/2006/32	19.7.2006	Der Sicherheitsrat begrüßt die Initiative des Generalsekretärs, der das Treffen auf hoher Ebene am 5. Juli 2006 in Yamoussoukro organisiert hat. Er fordert alle ivoirischen Parteien auf, ihre eingegangenen Verpflichtungen zu erfüllen und vereinbarten Fristen einzuhalten. Der Rat fordert außerdem alle ivoirischen Parteien auf, die Umsetzung des Etappenplans zu beschleunigen, um die für die Abhaltung freier Wahlen bis zum 31. Oktober unerlässlichen Voraussetzungen zu schaffen. Die Internationale Arbeitsgruppe soll die volle Durchführung der am 5. Juli 2006 von allen ivoirischen Parteien gefassten Beschlüsse überwachen und dem Rat Bericht erstatten. Der Rat unterstreicht, dass er bereit ist, gegen Personen, die die Durchführung des Friedensprozesses blockieren oder schwere Menschenrechtsverletzungen begehen, gezielte Maßnahmen zu verhängen. Der Sicherheitsrat begrüßt die Absicht des Generalsekretärs, im September 2006 ein Treffen zur Situation in Côte d'Ivoire abzuhalten.	
	S/PRST/2006/37	7.8.2006	Der Sicherheitsrat begrüßt, dass in ganz Côte d'Ivoire mobile Gerichte eingesetzt worden sind. Gleichzeitig verurteilt er jedoch die Behinderung des normalen Funktionierens dieser mobilen Gerichte, zu denen politische Führer aufgerufen hatten. Der Sicherheitsrat verlangt, dass die Verteidigungs- und Sicherheitskräfte Côte d'Ivoires jederzeit im Einklang mit dem Recht handeln, um die volle Sicherheit der Bevölkerung, einschließlich der Ausländer zu gewährleisten. Der Rat sieht es als erforderlich an, die zweite Phase des Entwaffnungs-, Demobilisierungs- und Wiedereingliederungsprogramms vor der nächsten Sitzung der Internationalen Arbeitsgruppe abzuschließen.	

	UN-Dok.-Nr.	Datum	Gegenstand	Abstimmungs- ergebnis
Internationale Strafgerichte	S/RES/1705(2006)	29.8.2006	Der Sicherheitsrat beschließt, dass Richter Solomy Balungi Bossa mit Wirkung vom 28. August 2006 ermächtigt wird, auch weiterhin als Richter am Internationalen Strafgerichtshof für Ruanda im Fall Butare tätig zu sein, bis dieser abgeschlossen ist.	Einstimmige Annahme
Irak	S/RES/1700(2006)	10.8.2006	Der Sicherheitsrat begrüßt das Schreiben des irakischen Außenministers an den Generalsekretär vom 3. August 2006 (S/2006/609), in dem die Regierung Iraks ihre Auffassung bekundet, dass der Hilfsmission der Vereinten Nationen für Irak (UNAMI) weiterhin eine entscheidende Rolle dabei zukommt, die irakischen Bemühungen um den Aufbau einer produktiven und prosperierenden Nation zu unterstützen. Der Rat ist erfreut, dass der Generalsekretär dem Ersuchen der Regierung Iraks zugestimmt hat, dass die Vereinten Nationen als Kovorsitzende dem am 27. Juli 2006 mit einer gemeinsamen Erklärung der Regierung Iraks und der Vereinten Nationen gegründeten Internationalen Pakt für Irak starke Unterstützung gewähren werden. Ferner beschließt der Rat, das Mandat der UNAMI um einen weiteren Zeitraum von zwölf Monaten ab dem Datum der Verabschiedung dieser Resolution zu verlängern und das Mandat in zwölf Monaten oder früher zu überprüfen, falls die Regierung Iraks darum ersucht.	Einstimmige Annahme
Kinder	S/PRST/2006/33	24.7.2006	Der Sicherheitsrat begrüßt die Ernennung von Radhika Coomaraswamy zur neuen Sonderbeauftragten des Generalsekretärs für Kinder und bewaffnete Konflikte. Der Rat fordert die Parteien bewaffneter Konflikte nachdrücklich auf, mit der Sonderbeauftragten sowie mit dem Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen (UNICEF) zusammenzuarbeiten, mit dem Ziel, die Rekrutierung und den Einsatz von Kindersoldaten unter Verstoß gegen das anwendbare Völkerrecht sowie alle weiteren Verstöße und Missbrauchshandlungen zu beenden. Der Rat begrüßt die laufende Anwendung des Überwachungs- und Berichterstattungsmechanismus für Kinder und bewaffnete Konflikte und erkennt die erbrachten Ergebnisse an. Ferner bittet er die Geberländer, zusätzliche Mittel zum Ausbau des Mechanismus und zur Wiedereingliederung der Kinder bereitzustellen.	
Massen- vernichtungs- waffen	S/RES/1695(2006)	15.7.2006	Der Sicherheitsrat verurteilt die mehrfachen Starts ballistischer Flugkörper durch die Demokratische Volksrepublik Korea (DVRK) am 5. Juli 2006 (Ortszeit) und verlangt, dass die DVRK alle damit verbundenen Aktivitäten aussetzt. Der Rat fordert sie auf, ihrer zuvor eingegangenen Verpflichtung auf ein Moratorium für Flugkörperstarts wieder nachzukommen und missbilligt die Ankündigung der DVRK, von dem Vertrag über die Nichtverbreitung von Kernwaffen zurückzutreten. Ferner fordert der Sicherheitsrat die Mitgliedstaaten auf, den Transfer von Flugkörpern und dazugehörigen Artikeln, Materialien, Gütern und Technologien für die Flugkörper- oder Massenvernichtungswaffenprogramme der DVRK zu verhindern. Der Sicherheitsrat fordert die DVRK außerdem auf, sofort und ohne Vorbedingungen wieder an den Sechs-Parteien-Gesprächen teilzunehmen, auf die rasche Umsetzung der Gemeinsamen Erklärung vom 19. September 2005 hinzuwirken, insbesondere alle Kernwaffen und bestehenden Nuklearprogramme aufzugeben, und möglichst bald wieder dem Vertrag über die Nichtverbreitung von Kernwaffen beizutreten und die Sicherungsmaßnahmen der Internationalen Atomenergie-Organisation (IAEA) anzuwenden.	Einstimmige Annahme
	S/RES/1696(2006)	31.7.2006	Tätig werdend nach Kapitel VII Artikel 40 der Charta der Vereinten Nationen, fordert der Sicherheitsrat Iran auf, ohne weitere Verzögerung die vom Gouverneursrat der IAEA in seiner Resolution GOV/2006/14 geforderten Schritte zu unternehmen, die unerlässlich sind, um Vertrauen in den ausschließlich friedlichen Zweck seines Nuklearprogramms aufzubauen. Er verlangt, dass Iran alle mit der Anreicherung zusammenhängenden Tätigkeiten und alle Wiederaufarbeitungsaktivitäten aussetzt. Der Sicherheitsrat fordert alle Staaten auf, Wachsamkeit zu üben und den Transfer aller Artikel, Materialien, Güter und Technologien zu verhindern, die zu den mit der Anreicherung zusammenhängenden Tätigkeiten, den Wiederaufarbeitungsaktivitäten und zu den Flugkörperprogrammen Irans beitragen könnten. Ferner fordert der Rat Iran auf, im Einklang mit den Bestimmungen des Zusatzprotokolls zu handeln und unverzüglich alle Transparenzmaßnahmen zu ergreifen, die die IAEA zur Unterstützung ihrer laufenden Untersuchungen verlangt. Der Sicherheitsrat ersucht den Generaldirektor der IAEA, bis zum 31. August dem Gouverneursrat der IAEA und dem Sicherheitsrat zur Prüfung einen Bericht vorzulegen. Er erklärt seine Absicht, für den Fall, dass Iran diese Resolution bis zu dem genannten Datum nicht befolgt hat, geeignete Maßnahmen nach Kapitel VII Artikel 41 der Charta der Vereinten Nationen zu beschließen.	+ 14; -1 (Katar); =0

	UN-Dok.-Nr.	Datum	Gegenstand	Abstimmungs- ergebnis
Nahost	S/PRST/2006/34	27.7.2006	Der Sicherheitsrat ist tief bestürzt und betroffen über den Beschluss eines Beobachtungspostens der Vereinten Nationen in Südlibanon durch die Israelischen Verteidigungskräfte am 25. Juli 2006, durch den vier Militärbeobachter der Vereinten Nationen getötet wurden. Er bekundet den Familien sein tiefstes Mitgefühl. Die Regierung Israels wird aufgefordert, umfassende Untersuchungen dieses Vorfalls durchzuführen und die Ergebnisse so bald wie möglich zu veröffentlichen.	
	S/PRST/2006/35	30.7.2006	Der Sicherheitsrat ist betroffen über den Beschluss eines Wohngebäudes in Kana in Südlibanon durch die Israelischen Verteidigungskräfte, durch den Zivilpersonen getötet und zahlreiche weitere verletzt wurden. Er fordert ein Ende der Gewalt und unterstreicht, wie vordringlich es ist, eine anhaltende, dauerhafte und bestandsfähige Waffenruhe zu sichern. Ferner fordert der Rat alle Parteien nachdrücklich auf, sofortigen und uneingeschränkten Zugang für humanitäre Hilfe zu gewähren und ist entschlossen, ohne weitere Verzögerung auf die Verabschiedung einer Resolution für eine dauerhafte Beilegung der Krise hinzuwirken.	
	S/RES/1697(2006)	31.7.2006	Der Sicherheitsrat ist tief besorgt über die Eskalation der Feindseligkeiten in Libanon und Israel seit dem 12. Juli 2006. Er nimmt Kenntnis von dem Schreiben des Geschäftsträgers a.i. der Ständigen Vertretung Libanons bei den Vereinten Nationen vom 7. Juli 2006 (S/2006/496), in dem der Generalsekretär ersucht wird, der Sicherheitsrat möge das Mandat der Interimstruppe der Vereinten Nationen in Libanon (UNIFIL) um weitere sechs Monate verlängern. Der Rat fordert alle betroffenen Parteien nachdrücklich auf, sich streng an ihre Verpflichtung zu halten, die Sicherheit des Personals der UNIFIL und des sonstigen Personals der Vereinten Nationen zu gewährleisten und der Truppe zu gestatten, ihre Stellungen wieder zu versorgen, Such- und Rettungseinsätze für ihr Personal durchzuführen und alle weiteren notwendigen Maßnahmen zu ergreifen, um die Sicherheit ihres Personals zu gewährleisten. Der Sicherheitsrat beschließt, das Mandat der UNIFIL bis zum 31. August 2006 zu verlängern.	Einstimmige Annahme
	S/RES/1701(2006)	11.8.2006	Der Sicherheitsrat betont, dass die Ursachen der gegenwärtigen Krise dringend angegangen werden müssen, namentlich durch die bedingungslose Freilassung der entführten israelischen Soldaten sowie die Klärung der Frage der in Israel inhaftierten libanesischen Gefangenen. Der Rat fordert die sofortige Einstellung aller Angriffe durch die Hisbollah sowie die Einstellung aller offensiven Militäroperationen durch Israel. Ferner fordert er die Regierung Libanons und die UNIFIL auf, ihre Truppen im gesamten Süden gemeinsam zu dislozieren sowie die Regierung Israels, parallel zum Beginn dieser Dislozierung alle ihre Truppen aus dem Süden Libanons abzuziehen. Der Rat betont, wie wichtig es ist, dass die libanesische Regierung ihre Kontrolle auf das gesamte libanesische Hoheitsgebiet ausweitet, so dass es keine Waffen ohne die Zustimmung der Regierung Libanons und keine Autorität außer der der Regierung Libanons geben wird und bekundet seine Unterstützung für die uneingeschränkte Achtung der Blauen Linie. Des Weiteren bittet der Rat die internationale Gemeinschaft, dem libanesischen Volk finanzielle und humanitäre Hilfe zu gewähren. Israel und Libanon werden aufgefordert, eine ständige Waffenruhe und eine langfristige Lösung zu unterstützen. Der Sicherheitsrat beschließt, die Truppenstärke der UNIFIL auf bis zu 15 000 Soldaten zu erhöhen.	Einstimmige Annahme
Ostafrikanisches Zwischenseengebiet	S/RES/1698(2006)	31.7.2006	Der Sicherheitsrat verurteilt die anhaltenden illegalen Waffenbewegungen innerhalb der Demokratischen Republik Kongo und in die Demokratische Republik Kongo. Der Rat ersucht den Generalsekretär, so rasch wie möglich die notwendigen Verwaltungsmaßnahmen zu treffen, um das Mandat der Sachverständigengruppe um einen am 31. Juli 2007 endenden Zeitraum zu verlängern und notwendige zusätzliche Ressourcen bereitzustellen. Ferner ersucht der Rat die Sachverständigengruppe, ihr Mandat weiter zu erfüllen, und ihm über den Sanktionsüberwachungsausschuss bis zum 20. Dezember 2006 und erneut vor dem 10. Juli 2007 schriftlich Bericht zu erstatten. Der Generalsekretär wird ersucht, in enger Abstimmung mit der Sachverständigengruppe vor dem 15. Februar 2007 einen Bericht vorzulegen. Der Rat ruft die Regierung Kongos auf, die staatliche Autorität auf das gesamte Hoheitsgebiet auszudehnen, die Ausbeutung und die Ausfuhr natürlicher Ressourcen unter ihre Kontrolle zu bringen und die Transparenz der Exporterlöse aus diesen natürlichen Ressourcen zu erhöhen.	Einstimmige Annahme

	UN-Dok.-Nr.	Datum	Gegenstand	Abstimmungs- ergebnis
	S/PRST/2006/36	3.8.2006	Der Sicherheitsrat bekundet seine Hochachtung gegenüber den Bürgern Kongos, die am 30. Juli 2006 frei und auf friedliche Weise an demokratischen Wahlen teilnahmen und appelliert an sie, die Ergebnisse mit staatsbürgerlicher Verantwortung entgegenzunehmen und bei den nachfolgenden Wahlen dasselbe Engagement unter Beweis zu stellen. Er bekundet der Unabhängigen Wahlkommission seine Anerkennung und dem Komitee der Weisen seine Unterstützung. Der Rat dankt der Mission der Organisation der Vereinten Nationen in der Demokratischen Republik Kongo (MONUC) sowie allen internationalen und afrikanischen Partnern. Der Rat beklagt jedoch die Zwischenfälle, die sich insbesondere in Kinshasa, Mbuji Mayi und Mwaka ereignet haben und fordert alle politischen Akteure in Kongo nachdrücklich auf, weiterhin darauf hinzuwirken, dass der Wahlprozess gemäß dem vereinbarten Zeitplan abläuft. Ferner fordert der Rat die politischen Führer auf, Hetzreden zu unterlassen.	
Sanktions- fragen	S/RES/1699(2006)	8.8.2006	In seiner Resolution 1617(2005) ersuchte der Sicherheitsrat , die Zusammenarbeit zwischen der Internationalen Kriminalpolizeilichen Organisation (Interpol) und dem Ausschuss nach Resolution 1267(1999) zu verstärken. Er begrüßt, dass die Interpol dem Ausschuss bei der Erfüllung seines Mandats konstruktiv behilflich war, unter anderem durch die Einführung der Besonderen Mitteilungen (Special Notices). Ferner stellt er fest, dass die Interpol auch anderen vom Sicherheitsrat eingesetzten Sanktionsausschüssen zugute kommen könnte. Der Rat ersucht den Generalsekretär, die notwendigen Schritte zur Verstärkung der Zusammenarbeit zwischen den Vereinten Nationen und der Interpol zu ergreifen.	Einstimmige Annahme
Sudan	S/RES/1706(2006)	31.8.2006	Der Sicherheitsrat beschließt, unbeschadet des bestehenden Mandats und der derzeitigen Tätigkeit der Mission der Vereinten Nationen in Sudan (UNMIS) gemäß Resolution 1590(2005) das Mandat um bis zu 17 300 Soldaten und einen angemessenen zivilen Anteil, darunter bis zu 3300 Zivilpolizisten und bis zu 16 organisierte Polizeieinheiten, auszuweiten und die Personalstärke sowie die Struktur unter Berücksichtigung der Entwicklungen regelmäßig zu überprüfen. Er beschließt, die UNMIS bis spätestens 1. Oktober 2006 nach Darfur zu verlegen und fordert die Regierung der nationalen Einheit auf, ihre Zustimmung zu erteilen. Der Generalsekretär wird ersucht, im Einklang mit der Empfehlung in seinem Bericht vom 28. Juli 2006 die rasche Entsendung zusätzlicher Kapazitäten für die UNMIS zu veranlassen. Der Rat beschließt außerdem, dass die UNMIS nach Ablauf des Mandats der Mission der Afrikanischen Union in Sudan (AMIS) keinesfalls jedoch später als am 31. Dezember 2006 von der AMIS die Verantwortung für die Unterstützung der Durchführung des Friedensabkommens für Darfur übernimmt. Er beschließt ferner, dass die UNMIS den Auftrag haben wird, die Durchführung des Friedensabkommens für Darfur vom 5. Mai 2006 und des Abkommens von N'Djamena über eine humanitäre Waffenruhe zu unterstützen. Tätig werdend nach Kapitel VII der Charta der Vereinten Nationen, ermächtigt der Rat die UNMIS, in den Einsatzgebieten ihrer Truppen und soweit dies im Rahmen ihrer Möglichkeiten liegt, alle erforderlichen Mittel einzusetzen.	+12; –0;=3 (China; Katar; Russland)
Timor-Leste	S/RES/1703(2006)	18.8.2006	Der Sicherheitsrat beschließt, das Mandat des Büros der Vereinten Nationen in Timor-Leste (UNOTIL) bis zum 25. August 2006 zu verlängern.	Einstimmige Annahme
	S/RES/1704(2006)	25.8.2006	Der Sicherheitsrat beschließt, in der Demokratischen Republik Timor-Leste eine Folgemission, die Integrierte Mission der Vereinten Nationen in Timor-Leste (UNMIT), für einen Zeitraum von zunächst sechs Monaten einzurichten, mit der Absicht, sie um weitere Zeiträume zu verlängern. Er beschließt ferner, dass die UNMIT aus einem angemessenen zivilen Anteil, darunter bis zu 1608 Polizisten, und einem Anteil von anfangs bis zu 34 Verbindungs- und Staboffizieren bestehen wird. Zum Mandat der UNMIT gehört, Timor-Leste in allen Aspekten des Prozesses der Präsidentschafts- und Parlamentswahlen 2007 zu unterstützen, namentlich durch technische und logistische Hilfe und durch die Präsenz von Polizeikräften für die Wiederherstellung und Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit zu sorgen sowie beim weiteren Kapazitätsaufbau der Staats- und Regierungsinstitutionen behilflich zu sein. Der Rat ersucht den Generalsekretär und die Regierung Timor-Lestes, innerhalb von 30 Tagen nach der Verabschiedung dieser Resolution ein Abkommen über die Rechtsstellung der Truppen zu schließen.	Einstimmige Annahme

ABSTRACTS

Wolfgang Weisbrod-Weber

Haiti's Historical Opportunity. Why the International Community Must Help

VEREINTE NATIONEN, Vol. 54, 5/2006, pp. 182–188.

The elections in Haiti and the formation of a broad-based government have paved the way for long needed reforms in state and society. But the precarious security situation will remain a major challenge for the United Nations Stabilization Mission (MINUSTAH). The United Nations has learned its lesson from the setbacks suffered by the earlier UN missions in the 1990's. This time the UN pursues a comprehensive approach, which places security sector reform in the wider context of judicial and institutional reform, fused with increased local ownership and a multi-year planning horizon. However, much will depend on the willingness of UN member states to continue to support MINUSTAH politically, financially and with qualified personnel.

Lars Olberg

Getting Weapons of Mass Destruction under Control. Two Years After the UN Security Council Resolution 1540

VEREINTE NATIONEN, Vol. 54, 5/2006, pp. 189–193.

Security Council Resolution 1540 obliges all UN member states to adopt measures to prevent non-state actors from accessing or transferring weapons of mass destruction. States are called upon to submit national reports on steps they have taken to implement the resolution to a committee exclusively established for this pur-

pose. The article describes the work of the committee paying special attention to its examination of the reports and the conclusions the committee has drawn. Furthermore, the author elaborates upon the role of resolution 1540 as a new instrument in the international non-proliferation regime. The role of Germany, and the steps it takes in cooperation with the United Nations to assist other countries, are highlighted.

Klaus Hüfner

Educating in the Name of Human Progress. UNESCO at 60

VEREINTE NATIONEN, Vol. 54, 5/2006, pp. 194–200.

UNESCO is a unique organization: On the one hand, it has an extremely heterogeneous mandate; on the other hand it links governmental and non-governmental elements of decision-making. Within this process the UNESCO National Commissions serve as intermediaries between the UNESCO-Secretariat and member states. In order to counteract the centrifugal forces deriving from that unique constellation and to adjust the organization to the challenges ahead, it is essential to have an assertive person leading the organization. Director-General Koïchiro Matsuura seems to be that person – the reforms he has already started are promising.

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 und DTP: Monique Lehmann

Redaktionsanschrift:

VEREINTE NATIONEN

Zimmerstr. 26/27, D-10969 Berlin,

Telefon 030 | 25 93 75-10; Telefax: 030 | 25 93 75-29,

E-Mail: zeitschrift@dgvn.de

Druck und Verlag: Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG, Waldseestr. 3-5, D-76530 Baden-Baden

Telefon 0 72 21 | 21 04-0; Telefax 0 72 21 | 21 04-27.

Erscheinungsweise: zweimonatlich.

Bestellungen: Abonnementspreis jährlich (6 Hefte) Euro 49,- inkl. MwSt. zuzüglich Versandkosten;

Einzelheft: Euro 10,- inkl. MwSt. zuzüglich Versandkosten.

Bestellungen nehmen entgegen: Nomos Verlagsgesellschaft,

Aloisia Hohmann, Telefon 0 72 21 | 21 04-39,

Telefax 0 72 21 | 21 04-43, E-Mail: hohmann@nomos.de

sowie der Buchhandel;

Abbestellungen vierteljährlich schriftlich zum Jahresende.

Zahlungen jeweils im voraus an: Nomos Verlagsgesellschaft, Postbank Karlsruhe, Konto 73 636-751, und Stadtparkasse Baden-Baden, Konto 5-002266.

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

Anzeigenverwaltung und Anzeigenannahme: sales friendly, Bettina Roos, Siegburger Str. 123, 53229 Bonn, Telefon 02 28 | 9 78 98-10, Telefax 02 28 | 9 78 98-20, E-Mail: roos@sales-friendly.de

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

Namentlich gezeichnete Beiträge geben nicht notwendigerweise die Meinung des Herausgebers oder der Redaktion wieder.

DEUTSCHE GESELLSCHAFT FÜR DIE VEREINTEN NATIONEN

Präsidium

Dr. Hans Arnold

Prof. Dr. Kurt Biedenkopf

Dr. Hans Otto Bräutigam

Dr. Eberhard Brecht

Dr. Fredo Dannenbring

Prof. Dr. Klaus Dicke

Bärbel Dieckmann

Hans Eichel

Manfred Eisele

Prof. Dr. Tono Eitel

Joschka Fischer

Hans-Dietrich Genscher

Dr. Wilhelm Höyneck

Prof. Dr. Klaus Hüfner

Prälat Dr. Karl Jüsten

Dr. Dieter Kastrup

Dr. Klaus Kinkel

Matthias Kleintert

Dr. Manfred Kulesa

Dr. Hans-Werner Lautenschlager

Prof. Dr. Klaus Leisinger

Walter Lewalter

Ingrid Matthäus-Maier

Prof. Dr. Jens Naumann

Karl Theodor Paschke

Detlev Graf zu Rantzau

Prälat Dr. Stephan Reimers

Annemarie Renger

Prof. Dr. Volker Rittberger

Dr. Irmgard Schwaetzer

Heide Simonis

Dr. Frank-Walter Steinmeier

Prof. Dr. Rita Süsmuth

Dr. Helga Timm

Prof. Dr. Klaus Töpfer

Prof. Dr. Christian Tomuschat

Dr. Günther Unser

Dr. Hans-Joachim Vergau

Rüdiger Freiherr von Wechmar

Dr. Ernst Ulrich von Weizsäcker

Dr. Richard von Weizsäcker

Heidemarie Wiczorek-Zeul

Prof. Dr. Rüdiger Wolfrum

Alexander Graf York von Wartenburg

Vorstand

Dr. Christoph Zöpel (Vorsitzender)

Prof. Dr. Thomas Bruha (Stellvertretender Vorsitzender)

Ekkehard Griep (Stellvertretender Vorsitzender)

Ana Dujic (Schatzmeisterin)

Detlef Dzembritzki, MdB

Wolfgang Ehrhart

Prof. Dr. Manuel Fröhlich

Armin Laschet

Dr. Wolfgang Münch

Winfried Nachtweis, MdB

Dr. Christian Tams

Karl-Georg Wellmann, MdB

Landesverbände

Prof. Dr. Karl-Heinz Meier-Braun

Vorsitzender, Landesverband Baden-Württemberg

Prof. Dr. Alexander Siedschlag

Vorsitzender, Landesverband Bayern

Dr. Christine Kalb

Vorsitzende, Landesverband Berlin-Brandenburg

Dustin Dehéz

Vorsitzender, Landesverband Hessen

Sabine Birken

Vorsitzende, Landesverband Nordrhein-Westfalen

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: www.dgvn.de