Nr. 1 / Februar 2002 • 50. Jahrgang • Einzelheft: EUR 7,–

M 13081 F

VEREINTE NATIONEN

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

Zeitschrift für die Vereinten Nationen und ihre Sonderorganisationen

UN ■ ILO · FAO · UNESCO · ICAO · IBRD · IFC · IDA · IMF · UPU · WHO · ITU · WMO · IMO · WIPO · IFAD · UNIDO ■ IAEA· WTO ■ UNRWA · UNITAR · UNICEF · UNHCR · WFP · UNCTAD · UNDP · UNFPA · UNV · UNU · UNEP · UNCHS · INSTRAW ■ ECE · ESCAP · ECLAC · ECA · ESCWA ■ CERD · CCPR · CEDAW · CESCR · CAT · CAAS · CRC ■ UNTSO · UNMOGIP · UNFICYP · UNDOF · UNIFIL · UNIKOM · MINURSO · UNOMIG · UNMIBH · UNMOP · UNMIK · UNAMSIL · UNTAET · MONUC · UNMEE

Nomos Verlagsgesellschaft
Baden-Baden

1'02

VEREINTE NATIONEN

50. Jahrgang **Februar 2002** **Heft 1**

Andreas Zumach
Der ›strategische Handel‹ des Generalsekretärs
Ernüchternde Erfahrungen mit dem Globalen Pakt von Davos 1

Manfred Kulessa
Standpunkt:
Ziele und Wege 3

Dieter Göthel
Des Kaisers neue Kleider
Von der Schwierigkeit, das Personalmanagement der Vereinten Nationen zu reformieren 5

Ian Williams
Nur das letzte Mittel
Der Bericht der Axworthy-Kommission zur humanitären Intervention 10

Stephen P. Heyneman
Lernziel gesellschaftlicher Zusammenhalt
Neue Aufgaben für Staaten und internationale Organisationen 16

Personalien
Arbeitsleben, Entwicklung, Flüchtlinge, Friedenssicherung, Gastland, Generalversammlung, Landwirtschaft, Sekretariat, Umwelt, Deutschland 20

Johannes Rau
Keine Zonen der Gleichgültigkeit mehr
Zur Verleihung des Friedensnobelpreises an Kofi Annan und die UN 23

Kofi A. Annan
Die Grundrechte des einzelnen gelten für Arme wie für Reiche
Die Nobelpreisrede des Generalsekretärs der Vereinten Nationen in Oslo (10. Dezember 2001). 24

Ulla Schmidt
HIV/Aids als Gegenstand der internationalen Tagesordnung
Rede der Bundesministerin für Gesundheit vor der 26. UN-Sondergeneralversammlung (25. Juni 2001) 26

Joschka Fischer
Für den Dialog der Kulturen und Religionen
Rede des deutschen Außenministers vor der 56. UN-Generalversammlung (12. November 2001) 26

Aus dem Bereich der Vereinten Nationen
Berichte · Nachrichten · Meinungen
Friederike Bauer Kein Glanzstück 28
Jürgen Maier Waldluft für Rußland 29
Silvi Sterr Konflikte und Kampfabstimmungen 30
Jobst Holborn Einigung zu Heiligabend 33
Beate Rudolf Meilenstein Staatenverantwortlichkeit 34

Das UN-System auf einen Blick (Abkürzungen) 36

Die Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen (Tabellen)
– in alphabetischer Ordnung mit Beitrittsdaten 37
– nach Regionalgruppen 38
– nach Gebietsgröße 38
– nach Bevölkerungszahl 39
– nach Wirtschaftsleistung 40

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), Bonn.
Chefredakteur: Dr. Volker Weyel, Poppelsdorfer Allee 55, D-53115 Bonn, ☎ (02 28) 94 90 10; Telefax: (02 28) 21 74 92.
VEREINTE NATIONEN erscheint in der Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden.
Druck, Verlag und Anzeigenannahme: Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG, Waldseestr. 3-5, D-76530 Baden-Baden, ☎ (0 72 21) 21 04-0; Telefax: (0 72 21) 21 04 27.
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.
Erscheinungsweise: zweimonatlich. – Bezugsbedingungen: Abonnementspreis jährlich (6 Hefte) Euro 34,– (inkl. MwSt.) zuzüglich Versandkosten; Einzelheft: Euro 7,– (inkl. MwSt.) zuzüglich Versandkosten. Bestellungen nehmen entgegen: der Buchhandel und der Verlag; Abbestellungen vierteljährlich zum Jahresende. Zahlungen jeweils im voraus an: Nomos Verlagsgesellschaft, Postbank Karlsruhe, Kto. 73 636–751, und Stadtsparkasse Baden-Baden, Kto. 5–002266.
Für Mitglieder der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen ist der Bezugspreis im Mitgliedsbeitrag enthalten.

Einem Teil dieser Auflage liegt eine Beilage der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen, Bonn, bei.

DEUTSCHE GESELLSCHAFT FÜR DIE VEREINTEN NATIONEN

Präsidium:
Dr. Hans Arnold
Prof. Dr. Kurt Biedenkopf, MdL, Ministerpräsident des Freistaats Sachsen
Dr. Hans Otto Bräutigam
Dr. Fredo Dannenbring
Bärbel Dieckmann, Oberbürgermeisterin der Bundesstadt Bonn
Hans Eichel, Bundesminister der Finanzen
Prof. Dr. Tono Eitel
Joschka Fischer, MdB, Bundesminister des Auswärtigen
Dr. Carl-August Fleischhauer, Richter am Internationalen Gerichtshof im Haag
Dr. Walter Gehlhoff
Hans-Dietrich Genscher
Dr. Wilhelm Höynck
Prälat Dr. Karl Jüsten, Leiter des Katholischen Büros Berlin
Dr. Klaus Kinkel, MdB
Dr. Hans-Werner Lautenschlager
Robert Leicht
Prof. Dr. Jens Naumann
Detlev Graf zu Rantzau
Prälat Dr. Stephan Reimers, Beauftragter der Evangelischen Kirche bei der Bundesregierung
Annemarie Renger
Prof. Volker Rittberger, Ph. D.
Dieter Schulte, Vorsitzender des DGB
Prof. Dieter Stolte, Intendant des ZDF
Dr. Helga Timm
Prof. Dr. Christian Tomuschat
Rüdiger Freiherr von Wechmar
Dr. Ernst Ulrich von Weizsäcker, MdB
Dr. Richard von Weizsäcker
Prof. Dr. Rüdiger Wolfrum, Richter am Internationalen Seegerichtshof in Hamburg
Alexander Graf York von Wartenburg

Vorstand:
Prof. Dr. Klaus Dicke, Oettern (Vorsitzender)
Prof. Dr. Thomas Bruha, Hamburg (Stellvertretender Vorsitzender)
Alexander Graf York von Wartenburg, Bonn (Stellvertretender Vorsitzender)
Wolfgang Ehrhart, Bonn
Ekkehard Griep, München
Dr. Christine Kalb, Berlin
Armin Laschet, MdEP, Aachen
Christoph Moosbauer, MdB, München
Winfried Nachtwei, MdB, Münster
Nils Rosemann, Berlin
Dr. Günther Unser, Aachen

Landesverbände:
Dr. Christine Kalb
Vorsitzende, Landesverband Berlin-Brandenburg
Stephanie Rieder
Vorsitzende, Landesverband Baden-Württemberg
Ekkehard Griep
Vorsitzender, Landesverband Bayern

Generalsekretariat:
Dr. Manfred Kulessa, Generalsekretär a.i.
Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen
Dag-Hammarskjöld-Haus
Poppelsdorfer Allee 55, D-53115 Bonn
☎ (02 28) 94 90 00; Telefax: (02 28) 21 74 92
💻 info@dgvn.de

www.dgvn.de

Der ›strategische Handel‹ des Generalsekretärs

Ernüchternde Erfahrungen mit dem Globalen Pakt von Davos

ANDREAS ZUMACH

Erstmals seit 1971 traf sich die Weltelite aus Wirtschaft und Politik zu ihrer jährlichen Zusammenkunft – der Tagung des ›Weltwirtschaftsforums‹ (World Economic Forum, WEF) – nicht in der schweizerischen Gebirgsgemeinde Davos, sondern im ›Waldorf Astoria Hotel‹ in New York. Grund für die Verlegung waren die Proteste und Ausschreitungen von Gegnern der Globalisierung bei der Jahrestagung 2001. Zeitgleich tagte ein ›Weltsozialforum‹ von Widersachern des Neoliberalismus im brasilianischen Porto Alegre. Doch auch in Manhattan waren Ende Januar und Anfang Februar 2002 die Kritiker präsent.

NGOs liefern Gegenentwurf

Ein internationales Netzwerk von nichtstaatlichen Organisationen (NGOs) unter dem Namen ›Public Eye on Davos‹ veranstaltete im Kirchenzentrum an der UN-Plaza einen Gegengipfel zu der WEF-Tagung. Der Veranstaltungsort direkt gegenüber dem Amtssitz der Vereinten Nationen war bewußt gewählt. Denn die zentrale gemeinsame Forderung der Teilnehmer der Gegenveranstaltung richtete sich an die Mitglieder der UN-Generalversammlung: die 189 Staaten sollen eine Konvention verabschieden, die verbindliche menschenrechtliche, soziale und ökologische Richtlinien für das Verhalten transnationaler Unternehmen enthält. Die Bestimmungen sollen zum einen auf den zahlreichen Normen und Standards basieren, die seit 1945 bereits international vereinbart wurden: namentlich den rund 180 Übereinkommen der ILO, den Menschenrechtskonventionen der UN sowie den diversen Umweltabkommen, die ebenfalls im UN-Rahmen vorwiegend in den beiden letzten Jahrzehnten verabschiedet wurden. Da das im letzten halben Jahrhundert entstandene Geflecht internationaler Normen und Standards auf den Gebieten Umwelt, Soziales und Menschenrechte aber nach Analyse der globalisierungskritischen NGOs noch zahlreiche Lücken aufweist, sollen auch künftige internationale Verträge wie zum Beispiel das Klimaschutzprotokoll von Kyoto in eine neue UN-Konvention zum Verhalten transnationaler Unternehmen aufgenommen werden.

Eine solche Konvention, für die die New Yorker Gegenveranstaltung einen Entwurf vorlegte[1], soll beispielsweise vorschreiben, daß die Umwelt-, Sozial- und Menschenrechtsnormen, die am Hauptsitz eines Unternehmens gelten, auch uneingeschränkt von dessen Niederlassungen im Ausland übernommen werden müssen, um ein Dumping der Standards zu verhindern. Nach Vorstellung der globalisierungskritischen NGOs sollen die Vereinten Nationen als »die einzige weltumspannende, demokratisch legitimierte Institution« die Umsetzung einer derartigen Konvention überwachen. Halten sich transnationale Konzerne an einer ihrer Niederlassungen nicht an das Vertragswerk, sollen Staaten auch Rechtsmittel ergreifen können – bis hin zur Ausweisung des fehlbaren Unternehmens.

Der Vorschlag der globalisierungskritischen NGOs für eine rechtsverbindliche Konvention mit klar geregelten Überwachungs- und Durchsetzungsmechanismen sowie Zuständigkeiten und Kompetenzen nationaler Regierungen ist ein konkretes Gegenmodell zu dem Projekt einer freiwilligen »Partnerschaft« zwischen den UN und der Privatwirtschaft, das Generalsekretär Kofi Annan unter der Bezeichnung ›Globaler Pakt‹ (Global Compact) vor drei Jahren – Ende Januar 1999 – in Davos bei der Jahrestagung des WEF initiierte[2]. Am 26. Juli 2000 wurde er dann in New York gemeinsam von Annan sowie den Vorständen und Spitzenmanagern von fast 50 grenzüberschreitend tätigen Unternehmen offiziell aus der Taufe gehoben. Dieser Pakt mit der Wirtschaft[3] umfaßt neun menschenrechtliche, soziale und ökologische Richtsätze. Sie gründen auf der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte von 1948, der – auf den Weltsozialgipfel von 1995 zurückgehenden – Erklärung der ILO über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit von 1998 sowie der Erklärung über Umwelt und Entwicklung von 1992. Zur Beachtung der Grundsätze von Annans Globalem Pakt brauchen sich die Unternehmen lediglich auf freiwilliger Grundlage bereit zu erklären; verbindliche Überwachungs- und Durchsetzungsmechanismen sind nicht vorgesehen.

Skeptische NGOs unter Führung des ›Transnational Resource and Action Center‹ reagierten schon damals mit dem Vorschlag eines ›Bürgerpakts‹ (Citizen Compact) mit einem klaren rechtlichen Rahmen und verbindlichen Mechanismen zur Überwachung der Aktivitäten von Unternehmen.

Unter den Unternehmen, die mit Angehörigen ihrer Führungsetage an der Lancierung des Paktes im Juli 2000 beteiligt waren, waren so große und bedeutende globale Konzerne vertreten wie Daimler-Chrysler, Unilever, Deutsche Bank, Dupont, Nike, BP Amoco, Volvo, Royal Dutch Shell und Credit Suisse. Sie alle bekundeten mit ihrer Unterschrift unter den Globalen Pakt die Absicht, seine neun Grundsätze zu beachten.

Zur Auswertung erster Erfahrungen mit dem Globalen Pakt kamen Vertreter von UN, Unternehmen und NGOs sowie eine mit der wissenschaftlichen Begleitung beauftragte Wissenschaftlergruppe Ende Oktober letzten Jahres in London zusammen. Über Verlauf und Ergebnis dieser Auswertungstagung (Global Compact Learning Forum) wurde die Öffentlichkeit bis heute nur in sehr rudimentärer Form informiert. Das steht im Kontrast zu dem Versprechen völliger Transparenz, das seit der Lancierung des Globalen Paktes sowohl

---

Autoren dieser Ausgabe

Dieter Göthel, geb. 1939, Direktor der Personalabteilung der IAEA in Wien, ist Sprecher des Arbeitskreises ›Personalmanagement‹ im System der Vereinten Nationen.

Stephen P. Heyneman, Ph.D., geb. 1943, ist seit 2000 Professor für internationale Bildungspolitik an der Vanderbilt-Universität in Nashville/Tennessee. Bei der Weltbank war er 20 Jahre lang in verschiedenen Funktionen mit Fragen des Bildungswesens befaßt.

Dr. Manfred Kulessa, geb. 1932, war von 1974 bis 1989 Direktor im UNDP, zuletzt als dessen Vertreter in China. 1969-1974 Hauptgeschäftsführer des Deutschen Entwicklungsdienstes, 1991-1998 Geschäftsführer der Gemeinsamen Konferenz Kirche und Entwicklung.

Ian Williams, geb. 1949, britischer Journalist am Sitz der Vereinten Nationen, arbeitet unter anderem beim Londoner ›Institute for War and Peace Reporting‹ mit. 1995/96 war er Präsident, 1997/98 Vizepräsident der Vereinigung der UN-Korrespondenten (UNCA).

Andreas Zumach, geb. 1954, ist Korrespondent deutscher, österreichischer und schweizerischer Rundfunkanstalten und Zeitungen (darunter der ›tageszeitung‹, Berlin) beim Genfer Büro der Vereinten Nationen.

Die neun Grundsätze des Globalen Paktes

Menschenrechte

1. Die Wirtschaft sollte den Schutz der international verkündeten Menschenrechte in ihrem Einflußbereich achten und unterstützen sowie
2. sicherstellen, daß sich Unternehmen nicht zu Komplizen von Menschenrechtsverletzungen machen.

Arbeitsbeziehungen

3. Die Wirtschaft sollte die Vereinigungs- und Tariffreiheit wahren.
4. Beseitigung aller Arten von Zwangsarbeit.
5. Tatsächliche Abschaffung der Kinderarbeit.
6. Beseitigung der Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf.

Umwelt

7. Die Wirtschaft sollte umsichtig mit allen ökologischen Herausforderungen umgehen,
8. vermehrt Initiativen zum verantwortlichen Umgang mit der Umwelt ergreifen und
9. die Entwicklung und Verbreitung umweltfreundlicher Technologien ermutigen.

Quelle: VN 5/1999 S. 166; englischer Text auch in UN Doc. A/56/323 v. 28.8. 2001, S. 63.

von Generalsekretär Annan und seinen für den Pakt zuständigen Mitarbeitern und Beratern wie von Unternehmensvertretern zu hören war. Was von der Londoner Auswertungstagung bislang bekannt wurde, scheint die zum Teil erheblichen Bedenken zu bestätigen, die gegenüber dem Projekt des Globalen Paktes von Beginn an bestanden und weiterhin bestehen – sowohl bei einer großen Mehrheit der mit Umwelt-, Sozial- und Menschenrechtsfragen befaßten NGOs als auch innerhalb des UN-Systems. Die UNICEF-Exekutivdirektorin Carol Bellamy, eine der wenigen Spitzenfunktionäre mit Vorerfahrungen in der Privatwirtschaft, erklärte im April 1999 in einer Rede an der Universität Harvard: »Es ist gefährlich anzunehmen, daß die Ziele des privaten Sektors in irgendeiner Weise synonym sind mit denen der Vereinten Nationen, denn sie sind es auf gar keinen Fall.«

Systematische Kampagnen gegen verbindliche UN-Regeln

Die Bedenken gegen den Globalen Pakt speisten sich zunächst aus der Analyse der Beziehungen zwischen den UN und den transnationalen Konzernen im letzten Vierteljahrhundert und insbesondere seit Ende des Kalten Krieges. Die Debatten der UN-Generalversammlung in den siebziger Jahren waren bestimmt von Forderungen der Länder des Südens nach einer gerechteren Verteilung der globalen Ressourcen zwischen Nord und Süd und nach einer neuen internationalen Wirtschaftsordnung. In dieser Zeit wurde das – bis heute auch nicht annähernd erfüllte – Ziel aufgestellt, daß die Industriestaaten des Nordens mindestens 0,7 vH ihres Bruttosozialprodukts für Entwicklungshilfemaßnahmen aufwenden sollen. In New York wurde das Zentrum der Vereinten Nationen für transnationale Unternehmen (United Nations Centre on Transnational Corporations, CTC)[4] eingerichtet. Aufgabe dieses Forschungszentrums war es nicht zuletzt, die Verhandlungen über die Ausarbeitung eines Verhaltenskodexes für die transnationalen Unternehmen zu unterstützen.

In Reaktion auf die Debatten und Beschlüsse der siebziger Jahre wurde die Haltung dieser damals meist als ›Multis‹ bezeichneten Unternehmen gegenüber den UN immer kritischer. Das gilt vor allem für US-amerikanische Konzerne. Mit Hilfe der ›Heritage Foundation‹, einer der einflußreichsten konservativen Denkfabriken in Washington, organisierten die Konzerne gezielte Kampagnen gegen die Weltorganisation. Unter der Präsidentschaft Ronald Reagans gewannen sie zunehmend Einfluß auf die Politik der Vereinigten Staaten gegenüber den Vereinten Nationen. Die UN-Struktur sei »durchdrungen vom Krieg gegen wirtschaftliche Freiheit, das freie Unternehmertum und gegen multinationale Unternehmen« hieß es in einem 1984 veröffentlichten Bericht dieser Stiftung[5].

Diese Ideologie laufe »den Interessen und der Politik der USA zuwider« und führe dazu, »daß Entwicklungsländer von US- und westlicher Hilfe dauerhaft abhängig und gegenüber amerikanischen Werten und Grundsätzen dauerhaft feindselig bleiben«. Mehr als 100 derartiger Berichte voll fundamentaler Kritik an den Vereinten Nationen veröffentlichte die ›Heritage Foundation‹ allein in den achtziger Jahren. Ihr zentraler Vorwurf lautete, daß sich die UN für die Regulierung der Weltwirtschaft einsetzten und für die »erzwungene Umverteilung globaler Ressourcen« einträten[6]. Die Diskussion und Entscheidung über wirtschafts-, handels- und finanzpolitische Fragen in der Generalversammlung und anderen demokratisch strukturierten Gremien den UN wurden in diesen Berichten als »irrational«, »bürokratisch« und »ineffektiv« kritisiert.

Auf internationaler Ebene wurde eine ähnliche Kritik an den Vereinten Nationen unter anderem von der Internationalen Handelskammer (International Chamber of Commerce, ICC) formuliert, die als wichtigste Lobbyorganisation weltweit tätiger Konzerne fungiert. Zudem betrieben einzelne Unternehmensgruppen und nach Branchen organisierte Industrievereinigungen ihre eigenen Kampagnen gegen die UN. Nestlé, der weltweit größte Nahrungsmittelhersteller, und andere Produzenten von Babynahrung torpedierten die Bemühungen des UNICEF und der WHO, die Werbung für Milchpulver und dessen Vertrieb in Ländern der Dritten Welt durch einen verbindlichen Verhaltenskodex zu regulieren. Die Ölgesellschaften steckten erhebliche Summen in die Lobbyarbeit gegen die Initiativen der UN zum Umwelt- und Klimaschutz. Die Rüstungsindustrien der USA und anderer westlicher Staaten bemühten sich, die Rüstungskontroll- und Abrüstungsbemühungen der UN zu behindern. Unternehmen verschiedener Branchen versuchten, die Sanktionspolitik der Vereinten Nationen gegen das Apartheidregime in Südafrika aufzuweichen. Ein 2001 erschienener Bericht der WHO[7] belegt anhand bis dato unveröffentlichter Dokumente die erheblichen Anstrengungen der US-Tabakkonzerne zur Infiltration, Diskreditierung und Sabotage der WHO wegen ihres Programms zu den Gesundheitsgefahren des Rauchens.

Die Reagan-Administration und der Kongreß in Washington machten sich die privatwirtschaftliche Kritik an den UN ebenso zu eigen wie die Regierung Thatcher in London. Ab Anfang der achtziger Jahre suspendierten die USA und Großbritannien ihre Mitgliedschaft in politisch mißliebigen Institutionen und Programmen den UN und kürzten ihre Finanzzahlungen drastisch. Die USA begannen zudem, einen Teil ihrer völkerrechtlich verbindlichen Pflichtbeiträge an den ordentlichen Haushalt den UN zurückzuhalten. Verbunden waren diese Maßnahmen mit der Forderung nach neoliberalen Reformen sowie der Auflösung und Abschaffung politisch mißliebiger Teile des UN-Systems.

Nach dem Ende des Kalten Krieges zeigte der politische und finanzielle Druck Wirkung. UN-Generalsekretär Boutros Boutros-Ghali schaffte Anfang der neunziger Jahre ganze Programme im Bereich Wirtschafts- und Sozialpolitik sowie für diesen Bereich zuständige Posten im New Yorker Sekretariat ab – darunter das CTC[8]. Diese Schritte ergriff der Generalsekretär praktisch ohne Beteiligung der Generalversammlung und nach nur minimaler Rücksprache mit seinen Mitarbeitern.

Doch trotz dieser Maßnahmen wuchsen der Druck auf die UN und die Forderungen nach Reformen im Geiste des Neoliberalismus. Ab Mitte der neunziger Jahre wurden diese Forderungen zunehmend mit der Behauptung verbunden, im nun begonnenen »Zeitalter der Globalisierung« hätten Nationalstaaten – und damit folgerichtig auch das auf Nationalstaaten gegründete multilaterale System der Vereinten Nationen – immer weniger Handlungsspielräume und Kompetenzen zur Lösung »globaler« Probleme in den Bereichen Wirt-

schaft, Soziales und Umwelt. Die für die Bearbeitung und Lösung globaler Probleme zuständigen Fachorganisationen des UN-Systems wurden zunehmend als »bürokratisch«, »unflexibel« und »ineffizient« dargestellt und als »unfähig«, internationale Normen, Regeln und Vereinbarungen auch durchzusetzen. Zugleich wurden diese Normen und Regeln häufig als »unzureichend«, »starr« oder »unpraktikabel« verworfen.

Auch aus anderer Perspektive bleibt festzuhalten, daß das seit 1945 entstandene internationale Normen- und Regelwerk im Bereich Wirtschaft, Soziales und Umwelt tatsächlich noch zahlreiche Lücken enthält[9]. Das wird von den in diesem Bereich aktiven NGOs immer wieder deutlich beklagt. Viele der bestehenden Konventionen sind zudem nicht weitgehend und verbindlich genug, enthalten keine Durchsetzungs- und Überwachungsmechanismen oder werden von ihren Unterzeichnerstaaten häufig nicht eingehalten. Diese Feststellung traf auch Generalsekretär Annan in seinem Millenniums-Bericht an die Generalversammlung[10].

Aber was ist der Grund für diesen unbefriedigenden Zustand? Warum bringen die Mitgliedstaaten der UN keinen stärkeren politischen Willen auf, diesen Zustand zu verändern? Und welche Rolle spielte und spielt dabei die Einflußnahme transnationaler Konzerne auf Regierungen, Parlamente und öffentliche Meinung von Mitgliedstaaten sowie auf Teile des UN-Systems? Diese Fragen wurden bislang kaum diskutiert. Statt dessen wurden transnationale Unternehmen mit Prädikaten wie »effizient«, »innovativ«, »lösungsorientiert«, »unbürokratisch«, »flexibel« oder »kostenbewußt« zum positiven Gegenbild des UN-Systems stilisiert und vom UN-Generalsekretär zum künftig unverzichtbaren »Partner« erklärt.

Geben und Nehmen

Kofi Annan begründete die Notwendigkeit der »Partnerschaft« zwischen den UN und der Privatwirtschaft mit der »Zerbrechlichkeit« der Globalisierung. Die Globalisierung sei »ein Fakt des Lebens«. Doch vollziehe sich »das Wachstum der Märkte schneller als das der Fähigkeit der Gesellschaften und ihrer politischen Systeme, sich diesem anzupassen, ganz zu schweigen von der Fähigkeit, den Kurs zu bestimmen«. Annan sieht die Globalisierung »bedroht« durch die Basisopposition, die sich seit der WTO-Ministerkonferenz von Seattle im Dezember 1999 formierte. Es bestehe, so Annan am 26. Juli 2000 in New York, die Gefahr einer »protektionistischen« und »isolationistischen« Gegenbewegung.

Den Globalen Pakt verstehen Annan und seine für dieses Projekt zuständigen Mitarbeiter als Angebot an die Privatunternehmen zu einem »strategischen Handel«. Die Untenehmen sollen versprechen, im begrenzten Rahmen internationalen Regeln zuzustimmen. Als Gegenleistung bot der Generalsekretär den Unternehmen an, die UN würden »dabei helfen, ein Umfeld zu schaffen und zu erhalten, das Handel und freie Märkte begünstigt«. Wenn die Unternehmen freiwillig eine Reihe von Sozial-, Menschenrechts- und Umweltstandards einhielten, würden die UN ihre Kritik an Unternehmen und an den negativen Auswirkungen globaler Handelsliberalisierungen einstellen und die Unternehmen gegen Vertreter der globalisierungskritischen Basisopposition in Schutz nehmen. Darüber hinaus sollten die am Globalen Pakt beteiligten Unternehmen die Möglichkeit zur Verwendung des UN-Emblems erhalten, das bis dato strikt gegen jeglichen Gebrauch außerhalb der UN geschützt war.

Die Unternehmen sehen ausweislich zahlreicher offizieller Erklärungen von Konzernvertretern im Globalen Pakt die Möglichkeit zu einer verstärkten Einflußnahme auf die Politik des UN-Systems in den Bereichen Wirtschaft, Umwelt und Soziales – und damit die Chance, ihnen unliebsame Regelungen und Normen zu verhindern und privatwirtschaftliche Lösungsansätze für globale Probleme zu propagieren. Zudem läßt sich durch die Beteiligung am Pakt ein Ge-

Standpunkt

Ziele und Wege

Die Einsicht in die Notwendigkeit entschiedener Schritte zu einer Weltinnenpolitik verleitet die Akteure internationaler Konferenzen immer wieder zur Vereinbarung von weitgesteckten Zielen in der Hoffnung, dadurch nationale Politiken – auch und vor allem die im eigenen Land – in die gewünschte Richtung zu lenken. Bedauerlicherweise ist diesem Bemühen meist wenig Erfolg beschieden, und die Vision der sich vereinigenden Schienenstränge bleibt auch da eine optische Täuschung.

Anfang Dezember letzten Jahres fand in Bonn als Beitrag zur Umsetzung der ›Agenda 21‹, dem 1992 auf der Konferenz über Umwelt und Entwicklung in Rio beschlossenen Aktionsprogramm, eine von 46 Staaten beschickte Süßwasserkonferenz statt. Wie üblich und in der Schlußerklärung des Millenniums-Gipfels der Vereinten Nationen vorgegeben, einigte man sich auf das Ziel, die Zahl der Menschen ohne sauberes Trinkwasser bis zum Jahre 2015 auf die Hälfte zu reduzieren. In der Bekämpfung der extremen Armut gilt bekanntlich generell die gleiche Zielvorgabe.

Gewagte Zielvereinbarungen sind im Verband der Vereinten Nationen nichts Neues. Die UNIDO profilierte sich 1974 mit der ›Erklärung von Lima‹. Danach sollte der Anteil der Entwicklungsländer an der weltweiten Industrieproduktion bis zur Jahrhundertwende auf ein Viertel steigen. Vor zwei Jahrzehnten beschloß die WHO in Alma Ata ihr Programm ›Gesundheit für alle im Jahr 2000‹. Niemand wird behaupten können, daß diese Ziele erreicht wurden. Doch werden solche Programmziele und Leitziffern immer wieder ernst genommen; dies zeigt das Gerangel um das Kyoto-Protokoll und seine notorischen Prozentvereinbarungen, in denen am Ende doch ein Stückchen Hoffnung liegt. Als überwiegend trauriger Fall erscheint dagegen das sogenannte 0,7-Prozent-Ziel, das die entwicklungspolitische Diskussion nun schon seit drei Jahrzehnten begleitet und das Absinken der Entwicklungshilfe der Industrieländer, auch Deutschlands, keineswegs verhindert hat.

Solange Finanzminister und Haushaltsausschüsse in den auf internationalen Konferenzen beschlossenen Aktionsprogrammen keine Rechtsverpflichtung erkennen können, wird sich an dieser Diskrepanz kaum etwas ändern, und die engagierten Propagandisten guter Zukunft werden weiter ungestraft und mit wenig Konsequenz die Angel des Wünschbaren in den großen Teich des Denkbaren auswerfen in der Hoffnung, trotz allem einen großen Fang des Machbaren zugunsten des Notwendigen an Land zu ziehen. Wir wissen ja inzwischen ziemlich genau, was im globalen Kontext notwendig wäre, und können es auch gut in Zielvorstellungen definieren. An Rezepturen fehlt es wahrlich nicht. Die Frage ist, ob uns großzügige Zielvorgaben helfen oder ablenken, ob sie die Realität unseres Handelns zu motivieren oder zu frustrieren geeignet sind, anregend oder beruhigend wirken, Stimulans oder Placebo sind.

Politiker haben es möglicherweise leichter, mit mutigen Vorgaben zu leben, solange diese nicht zu kurzfristig angelegt sind. Die Staatschefs des Millenniums-Gipfels konnten sicher sein, im Jahre 2015 nicht für ein zur Jahrtausendwende beschlossenes Programm zur Rechenschaft gezogen zu werden. Schon zehn Jahre nach Rio werden im Spätsommer in Johannesburg auf der Plus-zehn-Konferenz kaum die gleichen Delegationen wie auf dem damaligen Erdgipfel auftreten. Und in 15 Jahren mag die Menschheit ganz andere akute Sorgen haben.

Politik braucht Orientierung, Weltpolitik globales Bewußtsein. Dazu können internationale Konferenzen und gemeinsam erarbeitete Ziele beitragen. Von ihnen kann eine motivierende Wirkung ausgehen. Aber Politik braucht auch und vor allem Glaubwürdigkeit. Das sollte nicht nur lokal gelten, sondern auch ein Maßstab für globale Zielvorgaben sein. Wo er außer acht gelassen wird, untergräbt man die Autorität der Beschlußgremien in der internationalen Gemeinschaft. Dafür gibt es leider genug Beispiele, und es besteht die Gefahr der Inflation von Zielen, die dann erst recht nicht mehr ernst genommen werden.

Manfred Kulessa ❐

gengewicht schaffen zum Einfluß globalisierungskritischer NGOs im UN-System. Einige Unternehmen erhoffen sich von der Beteiligung am Pakt verstärkte Promotions- und Absatzchancen für ihre Produkte – etwa durch die Ausstattung von Feldmissionen der Vereinten Nationen. Schließlich setzen die beteiligten Unternehmen darauf, durch die Partnerschaft mit den UN einen Imagegewinn in der Öffentlichkeit zu erzielen. Nach den Worten der ICC-Generalsekretärin Maria Cattaui seien die Unternehmen »hochmotiviert, mit den UN zusammenzuarbeiten, weil sie entschlossen sind, als gute Wirtschaftsbürger (corporate citizen) gesehen zu werden«.

In diesem Zusammenhang besonders attraktiv für die Unternehmen war die Idee von Annan, den am Globalen Pakt beteiligten Unternehmen die Nutzung des UN-Emblems[11] zu gestatten. Ein ähnliches Angebot hatte bereits vor der offiziellen Lancierung des Globalen Paktes im Juli 2000 das UNDP unterbreitet. Im Frühjahr 1999 veröffentlichte dieses seinen Plan für einen ›Globalen Fonds für nachhaltige Entwicklung‹, der sich ausschließlich aus Mitteln privater Unternehmen speisen und zeigen sollte, daß »Hilfe für die armen Entwicklungsländer auch profitabel sein kann«. Unternehmen, die sich an dem Fonds beteiligten, sollten für den relative geringen Betrag von 50 000 US-Dollar das UNDP-Logo verwenden dürfen und Zugang zum weltweiten Netzwerk von UNDP-Kontakten erhalten. Zu den von Anfang an dem Projekt beteiligten Konzernen gehörten neben anderen auch Dow Chemical (Vereinigte Staaten) und Rio Tinto (Großbritannien), die weltweit von NGOs kritisiert werden wegen ihre umweltfeindlichen und menschenrechtsverletzenden Praktiken. Nach Protesten von NGOs stellte das UNDP das Projekt für seinen Globalen Fonds erst einmal zurück.

Unternehmen verweigern Verbindlichkeit

Doch diese Erfahrungen des UNDP konnten den Enthusiasmus im UN-Sekretariat für das Vorhaben Globaler Pakt zunächst ebenso wenig dämpfen wie die (in den Verhandlungen vor der offiziellen Verkündung vom 26. Juli 2000 in New York zum Ausdruck gebrachte) Weigerung der Unternehmen, sich auf eine verbindliche Überprüfung ihrer Zusagen zur Einhaltung der neun Pakt-Grundsätze einzulassen. Es wirkte wie eine Ohrfeige für die UN, als ICC-Generalsekretärin Cattaui just am Tag der New Yorker Gründungsveranstaltung des Paktes in der ›International Herald Tribune‹ schrieb[12]:

»Die Wirtschaft würde über jeden Vorschlag die Nase rümpfen, der eine externe Beurteilung von unternehmerischer Performance beinhaltet, sei es durch besondere Interessengruppen oder durch UN-Agenturen. Der Globale Pakt ist eine gemeinsame Verpflichtung gegenüber gemeinsamen Werten, nicht eine Qualifikation, die erfüllt werden muß. Er darf nicht zu einem Vehikel für Regierungen werden, der Wirtschaft Vorschriften zu machen.«

Das UN-Sekretariat mußte sich damit zufrieden geben, daß die Unternehmen lediglich dazu bereit sind, ihre »Vertragstreue« selber zu dokumentieren: durch die Beschreibung eigener »guter Unternehmenspraktiken« auf dem für den Pakt eingerichteten Platz im Internet[13]. Zwar wurde die Öffentlichkeit von den UN dazu eingeladen, diese »guten Praktiken« zu untersuchen und auf digitalem Wege zu kommentieren. Doch eine verbindliche Überprüfung der Vertragserfüllung durch die Unternehmen ist nicht vorgesehen. Ganz zu schweigen von Durchsetzungsmaßnahmen oder Sanktionen bei Vertragsverletzung.

Das Fehlen von verbindlichen Regeln verstärkte die Skepsis gegenüber dem Globalen Pakt unter den NGOs selbst bei den wenigen, die sich – wie Amnesty International (AI), der Weltnaturschutzfonds (WWF) oder der Internationale Bund freier Gewerkschaften (IBFG) auf Einladung des UN-Sekretariats – an der Lancierung des Paktes im Juli 2000 beteiligt hatten. Der damalige AI-Generalsekretär Pierre Sané erklärte, er halte den Pakt wegen des Fehlens formaler Regeln nicht für glaubwürdig.

Das UN-Sekretariat bemühte sich in den letzten eineinhalb Jahren intensiv, die Skepsis bei den NGOs zu überwinden. John Ruggie, Kofi Annans wichtigster Berater in Sachen dieses globalen Vertrags und zugleich der brillanteste Verkäufer des Projekts, reiste zu zahlreichen Diskussionen mit NGOs um die Welt. Dabei – beispielsweise im September 2000 bei einer Diskussion mit den beim Genfer Büro der Vereinten Nationen akkreditierten NGOs – wurde Ruggie immer wieder mit einer zentralen Frage konfrontiert: Warum sollte der Globale Pakt Unternehmen, die bestehende internationale Normen und Vereinbarungen auf dem Gebiet von Wirtschaft, Sozialem und Umwelt zum Teil jahrzehntelang mißachtet oder gar aktiv bekämpft haben, dazu bewegen, sich jetzt anders zu verhalten? Warum zum Beispiel sollten sich der Nestlé-Konzern und andere Hersteller von Babynahrung, die seit 20 Jahren erwiesenermaßen gegen den Kodex der WHO zu Vermarktung und Vertrieb von Milchpulver in armen Ländern des Südens verstoßen, durch den Globalen Pakt zu einer Veränderung ihrer Praktiken veranlaßt sehen? Diese Fragen konnte Ruggie nicht beantworten.

Über die knapp 50 Unternehmen hinaus, die im Juli 2000 als Gründungsmitglieder des Paktes auftraten, seien inzwischen »mehrere hundert Firmen« aus Nord und Süd beteiligt, teilte das UN-Sekretariat Anfang Januar dieses Jahres mit. Über die Qualität der Beteiligung sagt diese Zahl zunächst überhaupt nichts aus. Darüber Aufschluß geben eher die bislang noch spärlichen Informationen über die Bilanz der zwölfmonatigen Pilotphase des Globalen Paktes, die Ende Oktober 2001 auf der Londoner Tagung gezogen wurde. Alle am Pakt beteiligten Unternehmen waren aufgefordert, zu dieser Tagung eine Auswertung ihrer Erfahrungen vorzulegen. Die für den Pakt zuständige Arbeitseinheit des UN-Sekretariats hatte zwecks Auswertung dieser Fallstudien einen detaillierten Fragebogen vorgegeben. Doch lediglich 30 Unternehmen beteiligten sich überhaupt an der Umfrage und reichten rechtzeitig vor der Londoner Tagung ihre Erfahrungsberichte ein. Keiner dieser 30 Firmenberichte hielt sich allerdings an die vorgegebenen Kriterien. Und nur 15 dieser 30 Firmenberichte nehmen Bezug auf die neun Grundsätze des Globalen Paktes, deren Einhaltung die Unternehmen mit ihrer Teilnahme an dem Pakt zugesagt hatten. Dieses ernüchternde Ergebnis führte dazu,

---

1 Abrufbar im Internet unter: www.davos2001.ch/de/medienrel_d.htm#31.
2 Siehe Georg Kell, Weltorganisation und Wirtschaftswelt. Globaler Pakt für das nächste Jahrhundert, VN 5/1999 S. 163ff.
3 In einem umfassenden Bericht über die Beziehungen der Vereinten Nationen zu privaten Akteuren verschiedener Provenienz, den der Generalsekretär auf Grund der – auf deutsche Initiative zurückgehenden – Resolution 55/215 der Generalversammlung (Text: VN 2/2001 S. 84) vorgelegt hat, wird auf den Globalen Pakt allerdings nur recht knapp eingegangen; UN Doc. A/56/323 (Cooperation between the United Nations and all relevant partners, in particular the private sector) v. 28.8.2001.
4 Zu Vorgeschichte und damaligen Aktivitäten siehe Kari Tapiola, Die ›Multis‹: ein Thema für die Vereinten Nationen, VN 5/1978 S. 151ff.
5 Heritage Foundation, UN Project Series, Washington, April 1984.
6 Heritage Foundation, UN Project Series, Washington, März 1985.
7 WHO, Tobacco Industry Strategies to Undermine Tobacco Control Activities at the World Health Organisation, Genf, September 2001.
8 Bestimmte Aktivitäten werden seit 1993 im Rahmen der Abteilung für Investitionen, Technologie und Unternehmensentwicklung des Sekretariats der UNCTAD in Genf fortgeführt.
9 Siehe etwa Wolfgang Weinz, Weltsozialordnung und globale Zivilgesellschaft. Zur Lage internationaler Gerechtigkeitsstandards, VN 3/2000 S. 94ff.
10 UN-Dok. A/54/2000 (Wir, die Völker: Die Rolle der Vereinten Nationen im 21. Jahrhundert) v. 27.3.2000.
11 Grundsätze für den Gebrauch von Namen und Emblem der Vereinten Nationen durch die Wirtschaft im Kontext von Partnerschaften der UN mit dem Privatsektor sind in dem Bericht des Generalsekretärs vom August vergangenen Jahres (Anm. 3), S. 60f. und 64f., aufgeführt.
12 Maria Cattaui, Yes to Annan's ›Global Compact‹ if it isn't a license to meddle, in: International Herald Tribune v. 26.7.2000.
13 Kennung: www.unglobalcompact.org.
14 Abrufbar im Internet unter: www.corpwatch.org.
15 Kenny Bruno, Greenwash + 10. The UN's Global Compact, Corporate Accountability and the Johannesburg Earth Summit, San Francisco 2002. Im Internet abrufbar (siehe Anm. 14).
16 Unter ihnen Deutsche-Bank-Chef Rolf-E. Breuer und der frühere Audi- und VW-Manager Wolfgang Sauer.
17 Darunter AI-Generalsekretärin Irene Khan.

daß der UN-Generalsekretär inzwischen einen Beirat für den Globalen Pakt (Global Compact Advisory Council) einsetzte. Aufgabe des Gremiums, das am 8. Januar dieses Jahres erstmals zusammentrat, ist es laut Annan, den »Pakt zu stärken«. Das Gremium solle »kreativ über Maßnahmen nachdenken, die die Qualität und das konkrete Ergebnis einer Beteiligung an dem Pakt verbessern«. Annan rief den Beirat dazu auf, »Empfehlungen für Standards der Beteiligung vorzulegen, die dazu beitragen, die Integrität des Globalen Paktes zu schützen«. Diese deutlichen Worte sind ein Indiz dafür, daß im UN-Sekretariat eineinhalb Jahre nach Lancierung des Paktes erhebliche Ernüchterung eingetreten ist. Bestenfalls kann man das »Lernforum«, das der Pakt bieten will, als in einem noch sehr frühen Stadium begriffen ansehen.

Und die Globalisierungsskeptiker unter den NGOs warten mit immer mehr Belegen für ihre Kritik auf. Das in den Vereinigten Staaten ansässige ›Bündnis für vom Einfluß der Konzerne freie Vereinte Nationen‹ (Alliance for a Corporate-Free UN) kritisiert insbesondere den starken Einfluß der ICC und hat Ende Januar in einem Brief an Generalsekretär Annan[14] eine Neukonzipierung des Paktes als ›Pakt der globalen Verantwortlichkeit‹ (Global Accountability Compact) eingefordert. Beigefügt hat es einen Bericht über die »Grünwaschung« von Unternehmen mittels der Vereinten Nationen[15]. Einer Anzahl der am Globalen Pakt teilnehmenden Unternehmen wirft es die Verletzung von einem oder mehreren der neun Richtsätze vor. So habe der Sportartikelhersteller Nike in seinen Niederlassungen in China, Indonesien, Kambodscha, Mexiko und Vietnam die in Grundsatz 3 des Paktes anerkannten Gewerkschaftsrechte verletzt.

Ob der neugeschaffene Beirat, der zweimal jährlich zusammentreten soll, dazu beitragen kann, die Skepsis gegenüber dem Globalen Pakt unter globalisierungskritischen NGOs sowie innerhalb des UN-Systems zu mindern, ist sehr fraglich. Allein die Zusammensetzung des Gremiums dürfte kaum zur Überwindung der Skepsis beitragen. Unter den 17 Mitgliedern, die alle »in ihrer persönlichen Eigenschaft« in das Gremium berufen wurden, befinden sich neben zehn Spitzenmanagern großer transnationaler Konzerne[16] lediglich zwei Gewerkschaftsvertreter sowie drei Vertreter von NGOs[17]. Und als einer von zwei Vertretern der akademischen Welt wurde der heute an der Harvard-Universität lehrende Professor John Ruggie in den Beirat aufgenommen – bis letztes Jahr Kofi Annans führender Berater und Promoter des Projekts Globaler Pakt.

Des Kaisers neue Kleider

Von der Schwierigkeit, das Personalmanagement der Vereinten Nationen zu reformieren

DIETER GÖTHEL

Reform in den Vereinten Nationen – das ist zunächst eine unendliche Geschichte. Vordergründig geht es dabei um die Anpassung der Weltorganisation an geänderte Verhältnisse, denn die »Fähigkeit zu Reformen ist eine Überlebensbedingung politischer Institutionen«[1]. Wie die Geschichte der letzten Jahrzehnte zeigt, haben die Vereinten Nationen »bewiesen, eine für neue, maßvolle Anforderungen offene und im Hinblick auf neue Realitäten anpassungsfähige Organisation« zu sein[2]. Vor allem aber geht es um »Macht und Geld«, wie Hans Arnold in dieser Zeitschrift treffend über die Reform von 1987 schrieb[3].

UNENDLICHE REFORMGESCHICHTE

Daß sich der Topos ›Reform‹ vorzüglich für politische Zwecke nutzen läßt, haben die Vereinigten Staaten immer wieder bewiesen, zuletzt bei der Ablehnung einer zweiten Amtszeit für Boutros Boutros-Ghali, dem unter anderem mangelnder Reformwillen vorgeworfen wurde. Reformen unterliegen einer gewissen Periodizität, die sich aus akuten Krisen und runden Jubiläen ableitet. Seit 1950 ist ungefähr ein Achtjahresrhythmus zu beobachten, wobei ein Reformprozeß oft nahtlos in einen neuen überging[4], dessen Novität hauptsächlich im Aufwärmen alter Reformvorschläge bestand. Die Reformdiskussion der neunziger Jahre ist unbestritten die breiteste in der Geschichte der Weltorganisation[5]. Generalsekretär Kofi Annan hat in kurzer Zeit mehr Reformen vorangetrieben als jeder seiner Vorgänger, um die Vereinten Nationen in die Lage zu versetzen, auf die Änderungen in der Welt und die Erwartungen ihrer Mitglieder – der Völker und Staaten – zu reagieren. Die Reformdiskussion der neunziger Jahre wurde von einer überzogenen Euphorie begleitet, da in dem Zerfall der bipolaren Weltordnung die Chance gesehen wurde, die Vereinten Nationen nunmehr zu dem Instrument zu machen, das sie nach dem Willen ihrer Gründerväter bei der Wahrung von Frieden und Sicherheit und der Förderung von wirtschaftlicher und sozialer Entwicklung sein sollten. Allen Reformen ist eigen, daß sie stets von überhöhten Erwartungen begleitet und mit Attributen wie ›durchschlagend‹, ›grundlegend‹, ›kühn‹, ›umfassend‹ und ›historisch‹ geschmückt wurden. Eher unter die Rubrik Kuriosa fällt dabei die Ankündigung eines ehemaligen Beigeordneten Generalsekretärs für Personal, der im Jahre 1994 versprach, die Vereinten Nationen zu einem »Modellarbeitgeber für die Welt zu machen«.

Spätestens dann, wenn die Reformvorschläge die zwischenstaatlichen Beratungsorgane passiert haben, in denen Kompromißzwang und nationale Interessen dominieren, ist von der einstigen Euphorie nur noch wenig zu sehen. Im Spannungsfeld zwischen internationaler Zusammenarbeit und nationalem Interesse werden auch die ehrgeizigsten Reformen auf ein für alle Staaten erträgliches Niveau gestutzt, so daß der Ruf nach neuen Reformen nicht lange auf sich warten läßt. Damit erinnert die Geschichte der Reformen ein wenig an das Märchen von des Kaisers neuen Kleidern; nur ein Außenstehender – ein kleines Kind – war unbefangen genug, das Nichtvorhandensein eines Ergebnisses scheinbar intensiver Bemühungen klar beim Namen zu nennen.

SCHLÜSSELROLLE DER PERSONALREFORM

Die Reformbestrebungen in den Vereinten Nationen decken ein weites Spektrum ab, das vom institutionellen Rahmen (Stichwort: Reform des Sicherheitsrats) bis zur Managementeffizienz (Stichwort: Sekretariatsreform) reicht. Unbestritten kommt der Personalreform eine Schlüsselrolle zu, da im veralteten Personalmanagement ein wesentlicher Stolperstein und der Lackmustest für die Reformfähigkeit gesehen wird. Obwohl die internationalen Sekretariate keinen wichtigeren Aktivposten als ihr Personal haben[6], gilt ihr Personalmanagement als antiquiert und politisiert. Es fehlen sowohl wettbewerbsfähige und leistungsfördernde Beschäftigungsbedingungen als auch Programme zur Organisations-, Management- und Potentialentwicklung, die eine optimale Nutzung der Humanressourcen gewährleisten[7].

An Versuchen, das Personalmanagement zu reformieren, hat es nicht gefehlt. Sie sind in der Vergangenheit letztlich daran gescheitert, daß

die Mitgliedstaaten nicht bereit waren, die für eine ernsthafte Personalreform nun einmal unerläßlichen Mittel bereitzustellen und sich ihre Einflußmöglichkeiten beschneiden zu lassen. Aber auch die Führungsspitzen und die Personalvertreter haben oft wenig Enthusiasmus für weitreichende Reformen auf dem komplexen Personalsektor aufgebracht und sich statt dessen mit Alibihandlungen – oft mit minimalen organisatorischen Änderungen – begnügt.

DIVERGIERENDE REFORMZIELE

Während über die Notwendigkeit einer Reform des Personalmanagements weitgehend Übereinstimmung herrscht, divergieren die Ansichten bei den Reformzielen. Der Reformdruck ging in erster Linie von den Mitgliedstaaten aus, da die Weltorganisation wegen der schlechten Zahlungsmoral einzelner Staaten – zuvorderst des Hauptbeitragszahlers USA – in eine prekäre Finanzlage geraten war. Ein Einsparungspotential wurde bei den Personalkosten vermutet, deren Anteil an den regulären Haushalten in der Regel bei über 70 vH liegt. Einsparungen versprach man sich vom Abbau der ›aufgeblähten Bürokratie‹ sowie durch Ausmerzung von ›Verschwendung‹, ›Mißwirtschaft‹ und ›Betrug‹. Die ehemalige US-Außenministerin Madeleine Albright sah in mittelsparenden Reformen die beste Möglichkeit, eine solide Finanzbasis für das UN-System zu schaffen, da die dadurch gewonnenen Einsparungen für Investitionen in Bereichen mit höchster Priorität verwendet werden könnten[8]. Für viele Staaten aber war der Ruf nach organisationsinternen Reformen hauptsächlich ein Versuch der westlichen Industrieländer, sich ihrer finanziellen Verpflichtungen zu entledigen; die Reformen dürften sich nicht in bloßen Sparmaßnahmen erschöpfen, sondern müßten zur Stärkung der Organisationen beitragen. Besonders die Entwicklungsländer ließen keinen Zweifel daran, daß ihre Reformbereitschaft von dem Maß abhing, in dem ihre Anliegen Berücksichtigung fänden. Die ›Genfer Gruppe‹, in der die Hauptbeitragszahler lose zusammenarbeiten, beeilte sich zu versichern, daß Reform kein ›nördliches‹ Anliegen sei, sondern daß eine effiziente Weltorganisation im Interesse aller Staaten liege. Die in Boston erscheinende Zeitung ›Christian Science Monitor‹ hörte die ›Reformsprache‹ in zwei unvereinbaren Dialekten – der eine wurde in New York, der andere in Washington gesprochen. In New York bedeute Reform Umschichtung von Ressourcen, um das Leistungsvermögen und die Kapazität der Weltorganisation zu steigern. In Washington dagegen sei Reform ein Synonym für Personal- und Finanzmittelkürzungen[9].

Die Organisationen erkannten in der Personalreform zunächst eine Chance, den internationalen öffentlichen Dienst wiederzubeleben[10]. Eine kompromißlose Wahrung der Charta, die der Unabhängigkeit des Personals den rechtlichen Rahmen gibt und die moralische Autorität der Sekretariate begründet, sollte die ›pragmatischen Kompromisse‹ ersetzen, durch die das Konzept eines unabhängigen internationalen öffentlichen Dienstes während des Kalten Krieges verwässert worden war. Die Organisationen erhofften sich mehr Zurückhaltung der Mitgliedstaaten und weniger Mikromanagement sowie ein Nachlassen der Versuche, Einfluß auf Personalauswahl und Personalentscheidungen zu nehmen. Mit der Verkürzung der Reformdebatte auf Effizienzprobleme wurde die Neubelebung des internationalen öffentlichen Dienstes nicht mehr als eigenständiges Ziel definiert, sondern nur noch im Zusammenhang mit der Stärkung der Leistungsfähigkeit der Sekretariate gesehen. Die Schaffung einer leistungs- und ergebnisorientierten Unternehmensstruktur und Managementkultur trat in den Vordergrund, um den gestiegenen Anforderungen an die Weltorganisation bei gleichzeitiger Ressourcenverknappung gerecht zu werden. Die 1997 von Kofi Annan eingeleitete ›stille Revolution‹ sollte die Organisation schlanker und effizienter machen[11]. Durch flankierende Maßnahmen zur Effizienzsteigerung sollten kurzfristig mindestens 1 000 Dienstposten und ein Drittel der Verwaltungskosten eingespart werden. Verbesserte Führung, Förderung und Motivation sollten die Qualität und Leistungsfähigkeit der Führungskräfte und des übrigen Personals steigern. Das »Sekretariat der Zukunft« sollte »etwas kleiner sein und über ein Personal verfügen, das besser ausgebildet, vielseitiger, mobiler, besser geführt und besser als weltweit agierendes Team integriert ist«[12]. Trotzdem dürfe – wie der Generalsekretär betonte – die Personalreform nicht als Versuch zur Mittelkürzung oder zum Personalabbau verstanden werden, sondern als Investition in die Modernisierung des wichtigsten Aktivpostens, über den die Organisation verfügt.

Die Personalvertreter hatten kein eigenes Reformkonzept, abgesehen von ihrem ständigen Bemühen, ihre Mitbestimmungsrechte auszuweiten, die Beschäftigungsbedingungen zu verbessern und die Sicherheit des Personals zu erhöhen. Auf die Reformvorschläge reagierten sie als gebrannte Kinder früherer Reformen von zurückhaltend bis ablehnend; besonders die Vorschläge, Manager mit Handlungskompetenzen auf dem Personalsektor auszustatten, stießen auf erheblichen Widerstand. Eines ihrer wesentlichen Anliegen war, als gleichberechtigte Partner in den Reformprozeß integriert zu werden, wohl auch in der Hoffnung, damit ihrem Hauptziel der Tariffähigkeit – dem Recht zum Aushandeln ihrer Beschäftigungsbedingungen – einen Schritt näher zu kommen.

FEHLENDE ORIENTIERUNGSHILFEN

Den Vereinten Nationen ist es nicht gelungen, in den fünfeinhalb Jahrzehnten ihres Bestehens eine einheitliche Managementphilosophie zu entwickeln, die den Besonderheiten einer zwischenstaatlichen Organisation Rechnung trägt. Die bürokratischen Regeln, die sich nach Max Weber als besonders wirksam zur Führung großer und permanenter Organisationen erwiesen haben, fanden auch in den internationalen Sekretariaten Eingang: Regelgebundenheit, Entscheidungshierarchie, Unparteilichkeit und Berufsqualifikation. Anleihen wurden vielfach bei den öffentlichen Diensten englischsprachiger Länder gemacht, da in den Anfangsjahren Angloamerikaner in Verwaltungsfunktionen dominierten und die Sekretariate überwiegend als Konferenzdienste oder Koordinierungsmechanismen der zwischenstaatlichen Zusammenarbeit Aufgaben wahrnahmen, die denen der nationalen Verwaltungen ähnelten. In dem Maße, in dem internationale Organisationen in Neuland wie Friedenssicherung und operative Aufgaben vorstießen und sich die Zusammensetzung des Personals durch den Beitritt neuer Staaten veränderte, wurde diese einseitige Ausrichtung in Frage gestellt. Diversifizierungskonzepte wie ›ausgewogene geographische Verteilung des Personals‹[13], ›Arbeitsmethoden, die die Werte der verschiedenen Kulturen und die technische Kompetenz aller Staaten widerspiegeln‹ und ›Balance zwischen den Arbeitssprachen‹ gewannen zunehmend an Bedeutung.

In den siebziger Jahren stiegen in vielen westlichen Industriestaaten die Staatsverdrossenheit und die Kritik an staatlichen Bürokratien. Umfangreiche Reformen der öffentlichen Dienste wurden besonders in den angelsächsischen Ländern eingeleitet. Die USA beispielsweise etablierten eine Arbeitsgruppe unter Vizepräsident Al Gore, um die Staatsverwaltung gewissermaßen neu zu erfinden (Re-inventing Government). Finanzielle Zwänge erforderten Einsparungen bei den staatlichen Ausgaben und mehr Wirtschaftlichkeit in den öffentlichen Verwaltungen. Unternehmerische Prinzipien und Kundenorientierung waren gefragt, und die Staatsverwaltung sollte durch Auslagerungen und Personalabbau insgesamt schlanker werden. Staaten, die ihre öffentlichen Dienste modernisiert hatten, erwarteten ähnliche Bestrebungen nun von den Vereinten Nationen. Das Axiom, daß nationale Erfahrungen sich uneingeschränkt auf internationale Organisationen übertragen lassen, übersieht aber die Unterschiede im Verwaltungshandeln. Staatliche Reformen können zumindest auf ei-

nen gemeinsamen Kernbestand kulturbedingter Verhaltensnormen aufbauen und sind auf Aufgaben wie Gesetzesvollzug und Verteilung von Sozialleistungen oder Betreiben öffentlicher Einrichtungen zugeschnitten. Dies sind Voraussetzungen, die in internationalen Organisationen fehlen.

Die Welt der freien Unternehmen (corporate world) stand nicht nur Pate bei vielen Reformvorhaben nationaler Verwaltungen, sondern wurde auch als Modell für den internationalen öffentlichen Dienst angesehen. In den Reformvorschlägen der Vereinten Nationen Anfang der neunziger Jahre tauchte die Vokabel ›unternehmerisch‹ (corporate) in vielerlei Kombinationen auf. Das ehrgeizige Ziel war, zwischenstaatliche Organisationen in straff geführte und erfolgsorientierte Unternehmen umzugestalten. Dieses Vorhaben stieß auf erbitterten Widerstand vieler Mitgliedstaaten und der Personalvertreter. Besonders für die Entwicklungsländer war solch ein Konzept unvereinbar mit der Zielsetzung der Charta, deren Verfasser nicht die Absicht gehabt hätten, eine Institution zu errichten, die nach dem Prinzip der ›Kostengünstigkeit‹ (value for money) funktioniere. Sie warnten davor, daß die neue ›Unternehmensmentalität‹ die Struktur des internationalen öffentlichen Dienstes zerstören könne. Die Personalvertreter sahen ebenfalls einen Trend, die Vereinten Nationen nach dem Beispiel der Privatindustrie umzugestalten, deren einziges Ziel die Gewinnmaximierung für die Aktionäre sei; dies hätte weitreichende Auswirkungen auf den Kampf der Entwicklungsländer gegen Armut und für die Verbesserung des Lebensstandards. Die Vertreter des Sekretariats versuchten die Wogen zu glätten, indem sie einerseits zugaben, daß der Ausdruck ›unternehmerisch‹ unglücklich gewählt sei, und andererseits betonten, daß im Zeitalter der Globalisierung die Unterscheidung nach Privatindustrie, internationalen Organisationen, öffentlichen Diensten und nichtstaatlichen Organisationen sich immer mehr verwische; wichtig sei, voneinander zu lernen. Es blieb allerdings offen, wie sich die Ausrichtung nach überwiegend betriebswirtschaftlichen Effizienzkriterien auf Aufgaben wie Ausarbeitung internationaler Normen, Friedenssicherung, Konfliktprävention, humanitäre Hilfe, Durchsetzung der Menschenrechte, technische Zusammenarbeit und anderes mehr auswirken würde. Selbst transnationale Firmen klagen über die Komplexität und die Kosten, die das Management eines global operierenden und kulturell diversifizierten Unternehmens mit sich bringt, und versuchen diese dadurch zu reduzieren, indem sie vor Ort als ›nationaler‹ Betrieb agieren[14].

Einige UN-Organisationen erwarteten sich Orientierungshilfe von weltbekannten Beratungsunternehmen. Die Kosten der Betriebsberatung standen jedoch meistens in keinem Verhältnis zum Nutzen der Reformvorschläge, die oft nach einer Schamfrist und trotz entsprechender Umarbeitung stillschweigend ad acta gelegt wurden. Die Betriebsberater fanden sich in der Welt der multilateralen Zusammenarbeit mit ihren diplomatischen Spielregeln, vieldeutigen Mandaten, unklaren Prioritäten, komplexen Entscheidungsprozessen und politischen Zwängen nur schwer zurecht. Deshalb richtete der Generalsekretär eine Projektgruppe aus Experten aller Weltregionen mit umfangreicher Erfahrung im öffentlichen und privaten Sektor ein, um von den weltweit besten Praktiken des Personalmanagements zu lernen. Daß den Gedankenflügen aber Grenzen gesetzt waren, zeigte sich an der vom Sekretariat gegebenen Versicherung, die Projektgruppe werde sich im Rahmen der entsprechenden Resolutionen und Entscheidungen der Generalversammlung bewegen[15].

In einer gemeinsamen Grundsatzerklärung zur Personalreform haben die Leiter aller UN-Organisationen hervorgehoben,

»daß Reformen, die in dem einen oder anderen nationalen Umfeld funktionieren, nicht gleichermaßen auf ein internationales Umfeld anwendbar sind. Internationales Personalmanagement umfaßt facettenreichere Aktivitäten, dient einer kulturell verschiedenartigeren Personengruppe und bewegt sich in einer weitaus komplexeren Umwelt. Wenn diese Unterschiede nicht berücksichtigt werden, sei es als Ergebnis von Ethnozentrismus oder mangelnder Information, werden es die Organisationen zunehmend schwieriger finden, die moralische Autorität zu bewahren, auf der die erfolgreiche Erfüllung ihrer Mandate beruht.«[16]

Das Vorgehen bleibt deshalb eklektisch, oder mit den Worten des Generalsekretärs: »Wir werden die besten Praktiken dort suchen, wo immer wir sie finden können.«[17]

UNKOORDINIERTE REFORMMASSNAHMEN

Innerhalb des UN-Systems gibt es kein Arbeitsfeld, auf dem ein engeres Maß an Zusammenarbeit und Gemeinsamkeit erreicht worden ist, als das Personalwesen. Den Rahmen dafür bildet das sogenannte Gemeinsame System (Common System) mit der Kommission für den internationalen öffentlichen Dienst (ICSC) als dem zentralen Regelungs- und Koordinierungsorgan, gemeinsamen Arbeitskreisen der Personaldirektoren[18] und zwei Dachverbänden der Personalvertretungen[19]. Trotzdem haben die Organisationen ihre Vorstellungen zur Personalreform weitgehend im Alleingang entwickelt. An Versuchen, die starren Beschäftigungsbedingungen flexibler zu gestalten, hat es auch in der Vergangenheit nicht gefehlt. Besonders die aus freiwilligen Zuwendungen gespeisten Spezialorgane – Hilfswerke, Programme und Fonds – haben unter dem Zwang ihrer operativen Aufgaben und der nachlassenden Finanzmittel frühzeitig begonnen,

Mit einem Tag Verspätung wurde die 56. Ordentliche Tagung der Generalversammlung der Vereinten Nationen eröffnet: am 12. September 2001. Den Ereignissen vom Vortag, die auch Ursache der Verzögerung waren, trugen die Delegierten zunächst mit einer Schweigeminute Rechnung. Das Geschehen gab Anlaß zu intensiven Erörterungen im Sicherheitsrat, in der Generalversammlung und in anderen Gremien der Weltorganisation. Siehe auch die Beiträge in dieser Zeitschrift von Thomas Bruha und Matthias Bortfeld (Terrorismus und Selbstverteidigung, VN 5/2001 S. 161ff.), Klaus Dicke (Standpunkt: Weltgesetzgeber Sicherheitsrat, VN 5/2001 S. 163), Jasper Finke und Christiane Wandscher (Terrorismusbekämpfung jenseits militärischer Gewalt, VN 5/2001 S. 168ff.) sowie Ian Williams (Amerikas Krieg gegen den Terrorismus, VN 6/2001 S. 209ff.).

ihr Personalmanagement zu modernisieren. Das UNDP zum Beispiel leitete bereits 1989 umfangreiche Reformen für das vor Ort eingesetzte internationale Personal ein.

Besonders für die Vereinten Nationen selbst – die Hauptorganisation – kam es Mitte der neunziger Jahre darauf an, möglichst schnell Erfolge vorzeigen zu können, hatten doch die USA die Bezahlung ihrer Beitragsrückstände vom Reformwillen der Organisation abhängig gemacht. Man konnte deshalb nicht das Risiko eingehen, daß die Reformvorschläge in den Beratungsgremien des Gemeinsamen Systems bestenfalls verzögert und schlimmstenfalls verwässert würden. Die Dachverbände der Personalvertreter sahen ihre Mitwirkungsrechte beschnitten, da die Reformvorschläge, obwohl rechtlich auf das UN-Sekretariat beschränkt, auf Grund der Führungsrolle der Vereinten Nationen unweigerlich Auswirkungen auf das gesamte UN-System haben würden. Sie forderten eine breite Diskussion, um Konflikte im Gemeinsamen System zu verhindern und von der Erfahrung aller Organisationen zu profitieren.

Exemplarisch für den Alleingang war die Ausarbeitung eines strengeren Verhaltenskodexes für die Vereinten Nationen, der hoch im Forderungskatalog der USA rangierte. Damit sollte dem in der amerikanischen Öffentlichkeit erhobenen Vorwurf, in der Weltorganisation regierten ›Mißwirtschaft‹, ›Verschwendung‹ und ›Betrug‹, Einhalt geboten werden. Bereits 1997 lag ein Entwurf vor, der eine Mischung aus Charta-Bestimmungen, Teilen der Personalordnung, einem Kommentar und dem für das gesamte UN-System geltenden Verhaltenskodex von 1954 (in der Fassung von 1986) war. Die Personalvertreter sahen in einigen Bestimmungen eine Einschränkung ihrer gewerkschaftlichen Rechte sowie einen Eingriff in die Privatsphäre von Führungskräften, die nach amerikanischem Muster ihre Vermögensverhältnisse offenzulegen hätten. Obwohl der Alleingang der Vereinten Nationen Auswirkungen auf die anderen Organisationen haben mußte, fanden keine Konsultationen im Rahmen des Gemeinsamen Systems statt. Den anderen Organisationen blieb am Ende nichts anderes übrig, als nachzuziehen und die ICSC aufzufordern, den gemeinsamen Verhaltenskodex von 1954 neu zu fassen. Die ICSC hat ihren Vorschlag mittlerweile vorgelegt, der in verständlicher Sprache die ethischen Normen des internationalen öffentlichen Dienstes postuliert und Verhaltenshilfe für arbeitsbezogene Situationen gibt, wie zum Beispiel für den Umgang miteinander, mit Regierungsvertretern und der Öffentlichkeit[20].

Trotz der mangelnden Koordination unterscheiden sich die Reformvorschläge der einzelnen Organisationen nicht grundsätzlich, sondern nur im Detail, da sich die Probleme im wesentlichen gleichen und die enge Zusammenarbeit der Personaldirektoren einen kontinuierlichen Erfahrungsaustausch gewährleistete. Im Grunde wollen alle Organisationen Verbesserungen bei der Personalauswahl und Mitarbeiterförderung, eine Steigerung der Leistungsfähigkeit, eine bessere Qualifikation der Führungskräfte, die Ausmerzung bürokratischer Arbeitsverfahren, die Flexibilisierung der Beschäftigungsformen und die Professionalisierung des Personalmanagements. Für die ILO, aus ihrem Mandat erklärlich, stand zusätzlich die Stärkung der Beteiligungsrechte der Personalvertreter im Vordergrund, der durch Einrichtung eines Verfahrens zum Aushandeln der Beschäftigungsbedingungen Rechnung getragen wurde.

Unterschwellig schwang in allen Reformvorschlägen die Frage nach der Verringerung des Personals mit, und eine Anzahl von Organisationen hat flankierend Personalabbauprogramme eingeführt, um Mitarbeitern das Ausscheiden zu erleichtern. Daß der Personalabbau aber nicht so drastisch verlaufen ist, wie manchmal behauptet wird, zeigen die folgenden Zahlen: Die Personalstärke des UN-Sekretariats verringerte sich zwischen 1995 und 1997 tatsächlich um die versprochenen 1 000 Stellen (das sind 7 vH). Inzwischen ist das Personal aber fast wieder auf seine alte Stärke von über 14 000 Personen angewachsen. Für das UN-System als Ganzes ergab sich zwischen 1995 und 1999 eine Personalreduktion von 53 300 auf 49 300, das sind 4 000 Stellen oder 7,6 vH. Die Fixierung der Mitgliedstaaten auf die Personalstärke zeigte sich auch bei der Verabschiedung des Zweijahreshaushaltes für 2002/03[21]. Der Forderung des Generalsekretärs nach zusätzlichen Stellen wurde nur teilweise entsprochen. Weitere Stellenvermehrungen und -anhebungen wurden von einer umfassenden Überprüfung des Stellenschlüssels und der Personalstruktur abhängig gemacht, da diese zu kopflastig (top heavy) seien.

Die ICSC, der von seiten der Organisations- und Personalvertreter Politisierung und Unprofessionalität vorgeworfen wurde, stand zunächst selbst unter Reformdruck, da der Generalsekretär eine Überprüfung ihres Mandats, ihrer Zusammensetzung und ihrer Arbeitsweise vorgeschlagen hatte. Sie ist deshalb erst mit Verspätung auf den Reformzug aufgesprungen, hat dann aber in enger Zusammenarbeit mit den Organisationen und Personalvertretern zwei Vorschläge erarbeitet, die sich durchaus sehen lassen können: ein Rahmenkonzept für das Personalmanagement[22] und den erwähnten Verhaltenskodex[23]. Auf Druck der Organisationen hat die ICSC inzwischen eine Überprüfung des veralteten Besoldungssystems in Angriff genommen, das von einer Beratungsfirma schon 1988 als das unbestritten komplexeste internationale Besoldungssystem der Welt bezeichnet worden war. Die bisher bekannt gewordenen Vorschläge zielen auf eine Flexibilisierung der Besoldungsstruktur, die Einführung von leistungsabhängigen Besoldungsbestandteilen und die Schaffung einer eigenständigen Laufbahngruppe für Manager. Die Personalvertreter haben bereits ihre Einwände gegen leistungsbezogene Bezahlungssysteme und flexible Besoldungsbandbreiten deponiert, da sie an der Fähigkeit der Programmleiter zweifeln, diese objektiv und transparent einzusetzen. Der Generalsekretär hat für das gesamte UN-System die wiederholt erhobene Forderung übermittelt, daß die Wiederherstellung der Wettbewerbsfähigkeit in den Beschäftigungsbedingungen als ein integrierender Bestandteil des Reformprozesses angesehen werden muß.

Die Personaldirektoren haben in ihrem eigenen Koordinierungsorgan ihre Reformvorstellungen konkretisiert und als Forderungen der Organisationen an die ICSC herangetragen. Darüber hinaus haben sie Schritte zur Professionalisierung des Berufs der Personalfachleute im UN-System unternommen, beispielsweise durch Erstellen von Anforderungsprofilen, Abhalten von Fachtagungen und Gründung einer Vereinigung für Personalmanagement in internationalen Organisationen[24]. Damit sollte dem geänderten Rollenbild des Personalmanagers als Partner des Managements, der nachweislich zum Erfolg der Organisation beiträgt, Rechnung getragen werden. Die Personaldirektoren haben auch einen Leistungsvergleich in Auftrag gegeben, bei dem das Personalmanagement in 21 UN-Organisationen mit dem von 645 europäischen staatlichen Einrichtungen verglichen wurde. Das Resultat bestätigte die Richtigkeit des eingeschlagenen Weges. Während in vielen nationalen Verwaltungen Personalentscheidungen weitgehend an die Programmleiter delegiert worden sind, ist das Personalmanagement im UN-System noch immer durch arbeitsintensive und schwerfällige zentralisierte Abläufe gekennzeichnet, die die Programmausführung eher behindern als fördern.

Letztlich beschäftigten sich auch der Gemeinsame Pensionsfonds (UNJSPF) und die Gemeinsame Inspektionsgruppe (JIU) mit einzelnen Aspekten der Personalreform. Für den Pensionsfonds ergab sich der Reformdruck nicht aus einer akuten Finanzierungskrise, sondern aus einem versicherungsmathematischen Überschuß, der Begehrlichkeiten bei den Mitgliedstaaten (nach Beitragskürzungen) und den Versicherten (nach Leistungsverbesserungen) geweckt hatte. Die JIU untersuchte einzelne Reformbereiche wie Personalbeschaffung, Stellenbewirtschaftung und Beförderung. Ob ihre Empfehlungen einen nachhaltigen Einfluß auf das Reformgeschehen haben, ist strittig. Der Vertreter eines Mitgliedstaates sah jedenfalls Anlaß zu

der Klage, daß der 5. Hauptausschuß der Generalversammlung jedesmal die divergierenden Meinungen des Sekretariats und der JIU auf einen Nenner bringen müsse.

FESTGEFAHRENE REFORM

Die ›stille Revolution‹ des Generalsekretärs von 1997 hat dort sichtbare Erfolge gezeigt, wo die Handlungskompetenz bei ihm lag. Darunter fallen die Straffung der Führungsstruktur, Rationalisierung der Arbeitsprozesse, Stärkung der Aufsichtsmechanismen und Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen den Organisationen. Die Personalreform dagegen bedurfte weitgehend der Zustimmung der Aufsichtsorgane: Plenum und 5. Hauptausschuß der Generalversammlung sowie Beratender Ausschuß für Verwaltungs- und Haushaltsfragen (ACABQ). Der Generalsekretär hat in einer Anzahl von Berichten, beginnend mit dem ›Erneuerungsprogramm‹ von 1997, seine Vorstellungen zur Personalreform dargelegt. Seine Erfahrung, daß Resolutionen der Generalversammlung seine Bemühungen, die Personalreform voran zu bringen, oftmals beeinträchtigt haben, sollte sich auch diesmal bewahrheiten[25]. Obwohl die Reformvorschläge bei ihrer Vorstellung in den Aufsichtsorganen von fast allen Mitgliedstaaten begrüßt wurden, war das – wie sich zeigen sollte – noch keine Garantie für ihre Akzeptanz. Es bedurfte achtmonatiger Diskussionen und langwieriger Verhandlungen, um eine umfangreiche Entschließung zur Personalreform zustandezubringen[26].

Die Mitte letzten Jahres ohne förmliche Abstimmung verabschiedete Resolution enthält in über neunzig Punkten detaillierte Anweisungen zu allen Aspekten des Personalmanagements. Vom Sekretariat wurde sie als ›Wasserscheide‹ gefeiert, womit der Generalsekretär nun grünes Licht für die Personalreform habe. Dazu kommt die Vorläuferresolution von 1999[27] mit über hundert Punkten zum gleichen Thema. Vom Reformwind, der durch die Vereinten Nationen weht, ist darin wenig zu spüren. Der Appell des Generalsekretärs an den 5. Hauptausschuß, Bedacht auf die Rollenverteilung zwischen den Aufsichtsorganen und seiner Funktion als Leiter des Sekretariats zu nehmen und nicht zur ›Überadministrierung‹ durch eine Unmenge neuer Bestimmungen beizutragen[28], ist ungehört geblieben. Ihm wurde vielmehr bedeutet, daß seine »Ermessensfreiheit ... im Bereich der Verwaltung und des Managements im Einklang mit den einschlägigen Bestimmungen der Charta der Vereinten Nationen und den Personal-, Finanz- und Programmplanungsvorschriften sowie den Mandaten der Generalversammlung zu stehen hat«, was von niemandem in Frage gestellt worden war. Auch die neuen Resolutionen spiegeln die Tendenz wieder, Grundsätze aufzurichten, die mehrschichtig, komplex und oftmals widersprüchlich sind und bekannte Positionen zementieren. Sie reflektieren die unterschiedlichen Interessen der Mitgliedstaaten und beruhen auf ausgehandelten politischen Kompromissen.

Die Einstellung des Personals nach dem Prinzip der ›ausgewogenen geographischen Verteilung‹ war auch dieses Mal wieder eine wesentliche Bezugsgröße für die Beurteilung der Reformvorschläge. Deshalb wurde der Aufstieg vom Allgemeinen in den Höheren Dienst erschwert und der Bereich Personalmanagement des Sekretariats angewiesen, allen Bekenntnissen zur Dezentralisierung der Entscheidungsprozesse zum Trotz den Einstellungsprozeß »zu verwalten und zu beaufsichtigen«; deshalb wurde das Amt für interne Aufsichtsdienste beauftragt, »eine Inspektion zur Frage einer möglichen Diskriminierung auf Grund der Staatsangehörigkeit, der Rasse, des Geschlechts, der Religion und der Sprache bei der Rekrutierung, Beförderung und Stellenbesetzung durchzuführen«; und deshalb wurde der Generalsekretär angewiesen, auf der Grundlage der Zusammensetzung des Sekretariats zum Stand vom 30. Juni 2002 eine Studie vorzulegen, »wie sich die Veränderung der relativen Gewichtung des Faktors Bevölkerungsgröße (derzeit 5 Prozent), des Faktors Mitgliedschaft (derzeit 40 Prozent) und des Faktors Beitragshöhe (derzeit 55 Prozent) auswirken« würde. Impliziert ist die Forderung, die Gewichtung des Faktors Beitragshöhe weiter zu reduzieren, was zu Lasten des Personalanteils der größeren Beitragszahler gehen würde.

Auch die Ausstattung der Programmleiter mit Handlungskompetenz zur Rekrutierung von Personal erwies sich schwieriger als erwartet. Zunächst kamen gravierende Einwände von seiten der Personalvertreter, die Willkür bei Entscheidungen und Machtmißbrauch befürchteten. Ein solcher Schritt dürfe deshalb erst dann erfolgen, wenn funktionierende Rechenschaftsmechanismen eingeführt worden sind und der Rechtsschutz der Mitarbeiter vor willkürlichen Entscheidungen ausgebaut worden ist. Die Mitgliedstaaten wiederum hegten die Befürchtung, daß die Programmleiter sich nicht an die Vorgaben der Aufsichtsorgane halten würden, daß die Transparenz und Objektivität der Personalauswahl leiden könnte und daß die Schaffung einer ›ausgewogenen geographischen Verteilung‹ nicht mit dem nötigen Elan weiterverfolgt werden würde. Die JIU kritisierte, daß die Übertragung von Entscheidungsbefugnissen häufig ad hoc und ohne eine durchdachte Strategie erfolgt sei.

Die Lösung, die am Ende beschlossen wurde, enthält eine Anzahl von Einschränkungen, die Zweifel an ihrer Effektivität rechtfertigen: Die Handlungsvollmacht ist auf die erste Führungsebene unterhalb des Generalsekretärs – das sind im wesentlichen die Untergeneralsekretäre – und nicht möglichst weit auf die zuständigen Führungskräfte innerhalb des Liniensystems delegiert worden. Ihre Entscheidungen werden von einem ›zentralen Kontrollgremium‹ überprüft, das »die Einhaltung der zuvor gebilligten Auswahlkriterien« gewährleisten soll; bei Einwänden dieses Gremiums muß die Entscheidung des Generalsekretärs eingeholt werden. Der Bereich Personalmanagement wurde angewiesen, »den Einstellungsprozeß zu ver-

---

1 Klaus Dicke, Stichwortbeitrag ›Reform der UN‹, in: Helmut Volger (Hrsg.), Lexikon der Vereinten Nationen, München 2000, S. 429.
2 Günther Unser, Die UNO. Aufgaben und Strukturen der Vereinten Nationen. 6. Aufl., München 1997, S. 345.
3 Hans Arnold, Von Macht und Geld. Die Weltorganisation im Zeichen der Reformdiskussion, VN 1/1987 S. 1ff.
4 Erskine Childers / Brian Urquhart, Renewing the United Nations System, Uppsala (Dag Hammarskjöld Foundation) 1994, S. 34.
5 Klaus Dicke, Effizienz und Effektivität internationaler Organisationen. Darstellung und kritische Analyse eines Topos im Reformprozeß der Vereinten Nationen, Berlin 1994, S. 301.
6 Siehe den Überblick von Dieter Göthel, Im Auftrag der Weltorganisation. Das Personal der Vereinten Nationen im Wandel, VN 3/1995 S. 99ff.
7 Dieter Göthel, Die Vereinten Nationen: Eine Innenansicht, Bonn (Auswärtiges Amt) 1995, S. 89, 201.
8 UN Secretariat News, July-August 1996, S.5 (Kasten).
9 Jeffrey Laurenti, Learning UN-Speak, in: Christian Science Monitor v. 27.2.1997.
10 UN-Dok. A/48/1 (Bericht des Generalsekretärs über die Tätigkeit der Vereinten Nationen), Ziff. 27.
11 Vgl. den Kurzbericht von Thomas Schuler in VN 4/1997 S. 146ff. und ders., Annans Anlauf zur Reform, VN 1/1998 S. 30f.
12 A/51/950 (Erneuerung der Vereinten Nationen: ein Reformprogramm), Ziff. 229.
13 Siehe beispielsweise Dieter Göthel, Zwischen Eignung und Proporz. Die nationale Repräsentation im Sekretariat der Vereinten Nationen, VN 2/1983 S. 47ff.
14 Leslie E. Palich, A Theory of Global Strategy and Firm Efficiencies: Considering the Effects of Cultural Diversity, in: Journal of Management, July 1999.
15 A/52/584, Ziff. 35.
16 The Reform of Human Resources Management in the United Nations System. Statement adopted by the Executive Heads of all Organizations in 1998.
17 So seine Äußerung vor dem 5. Hauptausschuß der Generalversammlung am 28.10. 1998.
18 Früher ›Consultative Committee on Administrative Questions/Personnel Branch‹ (CCAQ/PER), jetzt ›Human Resources Network‹ (HR Network).
19 ›Federation of International Civil Servants' Associations‹ (FICSA) und ›Coordinating Committee for International Staff Unions and Associations in the United Nations System‹ (CCISUA).
20 A/56/30, Anlage II, S. 23-28.
21 Siehe zum Haushalt Jobst Holborn, Einigung zu Heiligabend, S. 33f. dieser Ausgabe.
22 A/55/30, Anlage II, S. 33-44.
23 Siehe Anm. 20.
24 ›Association for Human Resources Management in International Organizations‹ (AHRMIO).
25 A/C.5/54/21, Ziff. 2.
26 Resolution 55/258 (Personalmanagement) v. 14.6.2001.
27 Resolution 53/221 (Personalmanagement) v. 7.4.1999.
28 A/C.5/54/21, Ziff. 5.

walten und zu beaufsichtigen, um sicherzustellen, daß der Grundsatz der ausgewogenen geographischen Verteilung und das Ziel der ausgewogenen Vertretung von Männern und Frauen« geachtet wird.
Für viele wichtige Reformmaßnahmen liegen die Details, in denen auch hier der Teufel steckt, noch nicht vor. Es dürfte zum Beispiel schwierig werden, die Mobilität zwischen den Dienstorten sowie innerhalb der Dienstorte, wie in der Resolution gefordert, zu einem gewichtigen Faktor für die Laufbahnförderung auszugestalten und dabei Zwangsmaßnahmen gegenüber den Bediensteten zu vermeiden und die Arbeitsplatzsicherheit zu berücksichtigen. Einige wichtige Reformpunkte wurden um zwei Jahre vertagt wie die Frage der Anstellungsverträge und der Beschäftigungsbedingungen. Inwieweit die Generalversammlung ihre eigene Aussage ernst nimmt, daß »ein Gesamtpaket wettbewerbsfähiger Beschäftigungsbedingungen eine Voraussetzung für die erfolgreiche Verwirklichung der Ziele der Personalmanagement-Reform ist«, wird sich dann zeigen, wenn die Vorschläge der ICSC zur Besoldungsreform vorliegen. Über andere Aspekte muß der Generalsekretär bereits 2002 berichten. Darunter fallen der Inspektionsbericht über mögliche Diskriminierungen bei der Personalauswahl, die Schaffung einer »robusten Überwachungskapazität im Bereich Personalmanagement« und die Berechnungsmodalitäten für die zum Zwecke einer ›ausgewogenen geographischen Verteilung‹ festgesetzten Bandbreiten. Der Arbeitsschwerpunkt der für Personal und Verwaltung zuständigen Beratungsorgane lag im Herbst 2001 eindeutig auf der Verabschiedung des Zweijahreshaushalts für 2002/03. Die anstehenden Personalfragen wurden deshalb, aber auch weil einige der angeforderten Berichte noch nicht vorlagen, auf die Wiederaufnahme der 56. Tagung im Frühjahr 2002 verschoben. Allerdings enthält auch die den Zweijahreshaushalt betreffende Resolution eine Anzahl von Bestimmungen, die den Handlungsspielraum des Generalsekretärs beim Personaleinsatz einschränken und im Widerspruch zum Konzept für ergebnisorientiertes Haushalten stehen.
In einer Ansprache an das Personal hat der Generalsekretär offen von Frustrationen gesprochen und selbstkritisch angemerkt, daß die Aufgabe, das Personalmanagement zu reformieren, sich als schwieriger erwiesen habe als irgend jemand sich vorstellen konnte. Er kündigte an, seinen Reformprozeß trotzdem fortzusetzen, und appellierte an alle Mitarbeiter, für Veränderungen offen zu bleiben, denn die Reform sei ein Prozeß und kein einmaliges Ereignis. Hochrangige Eingeweihte im UN-Sekretariat sehen die Reform nicht länger als eine Priorität der Mitgliedstaaten an, was sich zum Beispiel daran zeigte, daß keiner der Sprecher auf dem Millenniums-Gipfel sie für erwähnenswert befand. Ähnliche Frustrationen machen sich auch in anderen Organisationen bemerkbar. Die Personalvertreter der WHO zum Beispiel bedauerten, daß die Personalreform, die zwei Jahre zuvor mit Glanz und Gloria begann und viel Energie, Geld und Arbeitskraft erforderte – Konsultationen mit weltweit renommierten und entsprechend teuren Beratern eingeschlossen, die bestätigten, was sowieso alle wußten –, im Grunde nicht viel geändert hat.
Die eingeleiteten Reformmaßnahmen werden sicher weiterverfolgt werden, aber der große Wurf fehlt auch diesmal. Der Enthusiasmus hat der Ernüchterung Platz gemacht; tiefgreifende Änderungen sind nicht mehr zu erwarten. Bleibt man beim Achtjahresrhythmus, dann wird im Jahre 2005, zum sechzigjährigen Bestehen der Vereinten Nationen, der Ruf nach neuen Reformen erschallen, die dann aber – ohne Frage – wirklich ›umfassend‹, ›weitreichend‹, ›kühn‹, ›historisch‹ etcetera zu sein haben.

Nur das letzte Mittel

Der Bericht der Axworthy-Kommission zur humanitären Intervention

IAN WILLIAMS

Beim Millenniums-Gipfel der Vereinten Nationen hatte UN-Generalsekretär Kofi Annan die Gretchenfrage gestellt:

»Wenn die humanitäre Intervention tatsächlich einen nicht hinnehmbaren Angriff auf die Souveränität darstellt, wie sollen wir dann die Antwort auf ein Rwanda, auf ein Srebrenica finden – auf grobe und systematische Menschenrechtsverletzungen, die jeglichem universellem Gebot der Mitmenschlichkeit hohnsprechen?«

Ein Jahr lang wurde das Thema in der ›Internationalen Kommission zu Intervention und Staatensouveränität‹ – besser bekannt als die nach ihrem geistigen Vater, dem ehemaligen kanadischen Außenminister Lloyd Axworthy, benannte ›Axworthy-Kommission‹ – eingehend diskutiert. Im Dezember vergangenen Jahres legte das hochrangig besetzte Gremium seinen Bericht vor.

Eine Antwort auf Annans Frage

Diese von der kanadischen Regierung finanzierte internationale Kommission befaßte sich mit der zentralen Frage, »wann es für Staaten überhaupt geboten erscheint, Zwangsmaßnahmen – insbesondere militärische Maßnahmen – gegen einen anderen Staat zu ergreifen, die das Ziel haben, bedrohte Menschen in diesem anderen Staat zu schützen« und »falls es dieses Recht zur Intervention gibt, wie und wann und auf wessen Veranlassung es ausgeübt werden sollte«. Es wird nicht verwundern, daß sich der Bericht wie das Arbeitsergebnis eines Ausschusses liest, in dem die unterschiedlichsten Ansichten irgendwie zusammengefügt werden mußten. Doch auch wenn sich vereinzelt fromme Platitüden zur Rolle der Vereinten Nationen finden, bieten sein gesunder Pragmatismus und sein Bezug zur realen und somit oft schlechten Welt bemerkens- und bedenkenswerte Antworten auf die Frage Annans. Den Hauptteil ihrer Arbeit hatte die Kommission bereits abgeschlossen, als mit dem 11. September auf brutale Weise neue Fragen aufgeworfen wurden, doch findet sich vieles, was auch für jenes Thema relevant ist.
Gemeinsam hatten den Kommissionsvorsitz der ehemalige australische Außenminister Gareth Evans und der algerische Diplomat Mohamed Sahnoun inne. Letzterer kann auf umfassende, wenn auch nicht immer glückliche Erfahrungen mit Interventionen der Vereinten Nationen – so in Somalia – zurückblicken. Die Kommission kam zu dem Schluß, daß sich tatsächlich in Theorie und Praxis ein Grundsatz der humanitären Intervention »herauszubilden« beginnt, der die Doktrin der Staatensouveränität überlagern könnte. In Gesprächen mit Menschen in aller Welt entfaltete sich ihr das Bild eines »Übergangs von der Kultur der souveränen Straflosigkeit zu einer Kultur der nationalen und internationalen Rechenschaftspflichtigkeit«. Einigen Kommissionsmitgliedern jedoch erschien der Begriff der ›humanitären Intervention‹ durch dessen übermäßige Verwendung unter fragwürdigen Umständen bereits abgegriffen; sie überzeugten ihre Kollegen davon, daß der richtige Terminus eher »die Verpflichtung, Schutz zu gewähren« lauten müsse. So ist das Dokument nun auch überschrieben. In ähnlich kritischem Geiste wägt der Bericht wohlüberlegt die unbestreitbaren historischen Aktiva des Konzepts der Staatensouveränität gegen die mit Händen zu greifende Notwendigkeit bestimmter Ausnahmen angesichts tatsächlicher oder drohender Greueltaten ab.

Es ist nicht überraschend, daß das Gremium zu dem Schluß kommt, daß nur die Vereinten Nationen über die rechtmäßige und ethisch begründete Autorität verfügen, derartige Ausnahmen zu billigen, und auch dies nur nach strengster Prüfung. Klugerweise bezog es in seine Erörterungen auch die Frage des schuldhaften Nichthandelns mit ein und belegte dies mit berüchtigten Beispielen aus der jüngsten Vergangenheit. Der angedrohte oder tatsächlich erfolgte Gebrauch des Vetorechts hatte wirkungsvolle UN-Beschlüsse zu Bosnien-Herzegowina, Rwanda, Kosovo und Nahost verhindert; das Problem Tschetschenien gelangte gar nicht erst auf die Tagesordnung. Amerikanische, chinesische und russische Vetos verdienen gleichermaßen Tadel.

Die Weltorganisation und die Staatensouveränität

Die wichtigste Schlußfolgerung der Kommission lautet, daß Souveränität wie die meisten Rechte auch Pflichten nach sich zieht. Als Grundprinzip wird formuliert, daß im Falle schwerwiegenden Schadens für eine Bevölkerung bei Unwillen oder Unvermögen des Staates, hier Abhilfe zu schaffen, »der Grundsatz der Nicht-Intervention der internationalen Verpflichtung, Schutz zu gewähren« weicht. Die Kommissionsmitglieder argumentieren sogar, daß im Rahmen internationaler Übereinkommen auch anderen Staaten eine solche Verantwortung zukommt.

Dies wird dem normalen Menschen einleuchten, doch für die Diplomatie ist das ein revolutionäres Konzept. Als die Weltorganisation gegründet wurde, war es ihr Hauptanliegen, »künftige Geschlechter vor der Geißel des Krieges zu bewahren«, und das wichtigste Mittel, mit dem ihre Mitglieder dieses Ziel zu erreichen suchten, war die wechselseitige Souveränitätsgarantie ebendieser Mitgliedstaaten als Schutz vor Invasionen. Ängste vor einer globalen Tyrannei der neuen Organisation ließen sich durch den Grundsatz der uneingeschränkten Souveränität der Staaten und durch die beschönigende Fiktion vollkommener Staatengleichheit (die sogleich durch die Gewährung des Vetorechts an die fünf Ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats wieder in Frage gestellt wurde) beschwichtigen.

In jenen Tagen, als sich Regierungen noch gegenseitig den Krieg erklärten, ihre Botschafter abzogen und formgerecht in andere Länder einmarschierten, war das eine durchaus vernünftige Vorsorgemaßnahme. Mittlerweile sind die blutigsten Kriege jedoch Bürgerkriege, die von rivalisierenden politischen oder ethnischen Gruppen innerhalb des gleichen Landes geführt werden – und allzuoft sogar durch den ›souveränen‹ Staat selbst gegen seine eigenen Bürger, wie es in Rwanda, Zentralamerika oder im Kosovo der Fall war. Da alle UN-Mitglieder der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte verpflichtet sind und die meisten von ihnen eine Reihe von Menschenrechtsübereinkommen unterschrieben haben, führt dies sofort zu einem Zwiespalt: Soll die internationale Gemeinschaft die Rechte souveräner Staaten als unverletzlich betrachten, die Rechte der Bürger aber als ungefähre und nicht-bindende Richtlinien, die, wenn sie gar zu unbequem werden, auch gänzlich unbeachtet bleiben können?

Die erste Verwendung des Begriffs der humanitären Intervention in jüngerer Zeit illustriert diese Zwiespältigkeit. Es begann nach dem Zweiten Golfkrieg, als die Angriffe der irakischen Regierung auf die Schiiten im Süden und insbesondere auf die Kurden im Norden des Landes die westlichen Regierungen unter Handlungszwang setzten. Tatsächlich verabschiedete der Sicherheitsrat eine Resolution, mit der Saddam Hussein zur Beendigung der Gewalthandlungen aufgefordert wurde – erfolgreicher aber war die britische, französische und US-Luftwaffe, die intervenierte und eine Flugverbotszone durchsetzte (welche immer noch gilt, aber bis heute keine Billigung seitens der UN erfahren hat).

Damals erkundigte ich mich beim Büro des Rechtsberaters der Vereinten Nationen nach einem Präzedenzfall für die Doktrin der humanitären Intervention, auf welche sich westliche Diplomaten als Rechtfertigung beriefen. Ein UN-Jurist verriet mir, daß als einziger Präzedenzfall das von Adolf Hitler zur Begründung seines Einmarschs in die Tschechoslowakei beschworene Leid der Sudetendeutschen gelten könne – was man, so merkte er an, seitens des Westens nicht gern als Beleg anführen wolle. Hier wird überdeutlich, welche Gefahren dem eigennützigen Mißbrauch altruistischer Grundsätze innewohnen können.

Die Fälle, die sich bei oberflächlicher Betrachtung als weitere Beispiele humanitärer Interventionen ausnehmen mögen – vor allem die Invasion Kambodschas durch Vietnam mit der Niederwerfung der Roten Khmer oder der Einmarsch Tansanias nach Uganda mit dem Sturz des Despoten Idi Amin –, waren als Maßnahmen der Selbstverteidigung zum Schutz vor Grenzübergriffen gerechtfertigt worden, nicht als humanitäre Großtaten. Die Beseitigung blutrünstiger und allseits unpopulärer Regime war lediglich eine glückliche Nebenwirkung der Landesverteidigung.

Tatsächlich war der Grundsatz der Unverletzlichkeit der Staatensouveränität in gewissem Umfang schon früher modifiziert worden: so durch die Forderung nach Entkolonisierung. Freilich war hier die Einverleibung von Kolonien in den eigenen Staat, wie es die Sowjetunion mit Mittelasien gemacht hatte, eine wirkungsvolle Barriere gegenüber einer Behandlung durch den von der Generalversammlung eingerichteten Entkolonisierungsausschuß. Die anfällige und lockere Konstruktion des Britischen Weltreichs bot eher eine offene Flanke, die sich mit dem Argument vom Völkergefängnis viel leichter angreifen ließ.

Eher relevant im Hinblick auf die humanitäre Intervention ist da, daß

Bericht und Kommission

ICISS, The Responsibility to Protect. Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty, Ottawa 2001

Abrufbar ist der Bericht im Internet als pdf-Datei unter der Kennung http://web.gc.cuny.edu/icissresearch/Final.Report/Commission-Report.pdf In einem Ergänzungsband unter dem Titel ›Research, Bibliography, Background‹ werden die Arbeitsmaterialien der Kommission zugänglich gemacht. Der Bericht liegt auch in französischer Sprache vor (La responsabilité de protéger).

*

Erstellt wurde der Bericht von einer Kommission, der diese 12 Persönlichkeiten angehörten:

Gareth Evans (Australien), Ko-Vorsitzender,
ehemaliger Außenminister;
Mohamed Sahnoun (Algerien), Ko-Vorsitzender,
Sonderberater des UN-Generalsekretärs und ehemaliger Botschafter bei den Vereinten Nationen;
Gisèle Côté-Harper (Kanada),
ehemaliges Mitglied des Menschenrechtsausschusses;
Lee Hamilton (Vereinigte Staaten),
ehemaliger Abgeordneter des US-Repräsentantenhauses;
Michael Ignatieff (Kanada),
Professor für Menschenrechtspraxis an der Harvard-Universität und früheres Mitglied der Unabhängigen Internationalen Kommission zum Kosovo;
Wladimir Lukin (Rußland),
Vizepräsident der russischen Staatsduma;
Klaus Naumann (Deutschland),
ehemaliger Generalinspekteur der Bundeswehr und Vorsitzender des NATO-Militärausschusses zur Zeit des Kosovo-Krieges;
Cyril Ramaphosa (Südafrika),
früherer Gewerkschaftsführer und Generalsekretär des Afrikanischen Nationalkongresses;
Fidel Ramos (Philippinen),
ehemaliger Staatspräsident;
Cornelio Sommaruga (Schweiz),
früherer Präsident des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz;
Eduardo Stein Barillas (Guatemala),
ehemaliger Außenminister;
Ramesh Thakur (Indien),
Vize-Rektor der UNU.

Die Verpflichtung, Schutz zu gewähren: Kernprinzipien

1. Grundprinzipien

A. Staatensouveränität ist zugleich auch Verpflichtung, und die vornehmste Pflicht zum Schutze seines Volkes kommt dem Staat selbst zu.

B. Wenn eine Bevölkerung schwerwiegenden Schaden erleidet, sei es infolge von Bürgerkrieg, Aufruhr, Unterdrückung oder Staatsversagen, und wenn der betreffende Staat nicht fähig oder nicht willens ist, ein Ende herbeizuführen oder das Unrecht abzuwenden, dann weicht der Grundsatz der Nicht-Intervention der internationalen Verpflichtung, Schutz zu gewähren.

2. Grundlagen

Die Grundlagen der Verpflichtung, Schutz zu gewähren – ein Leitprinzip der internationalen Staatengemeinschaft – liegen:

A. in den Pflichten, die dem Konzept der Souveränität innewohnen;

B. in der Verantwortung des Sicherheitsrats für die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit nach Artikel 24 der UN-Charta;

C. in den spezifischen Rechtspflichten gemäß den Erklärungen, Pakten und Verträgen auf dem Gebiet der Menschenrechte und zum Schutz der Menschen sowie gemäß dem humanitären Völkerrecht und den innerstaatlichen Gesetzen;

D. in der sich herausbildenden Praxis der Staaten, der Regionalorganisationen und des Sicherheitsrats selbst.

3. Elemente

Die Verpflichtung, Schutz zu gewähren, umfaßt drei spezifische Verantwortlichkeiten:

A. **Die Verpflichtung zur Prävention:** das heißt sowohl die tieferen Ursachen als auch die unmittelbaren Auslöser innerer Konflikte und anderer vom Menschen verursachter Krisen anzugehen, die die Einwohnerschaft einem Risiko aussetzen.

B. **Die Verpflichtung zur Reaktion:** das heißt auf Situationen größter menschlicher Not angemessen zu reagieren, was sowohl Zwangsmaßnahmen wie Sanktionen und internationale Strafverfolgung als auch in extremen Fällen die militärische Intervention einschließen kann.

C. **Die Verpflichtung zum Wiederaufbau:** das heißt insbesondere nach einer militärischen Intervention umfassende Unterstützung bei Gesundung, Wiederaufbau und Aussöhnung zu gewähren, wobei auch die Ursachen des Unrechts, das die Intervention beenden oder abwenden sollte, angegangen werden müssen.

4. Prioritäten

A. **Prävention ist der wichtigste einzelne Faktor bei der Verpflichtung, Schutz zu gewähren:** Bevor eine Intervention in Erwägung gezogen wird, sollten stets alle Möglichkeiten der Vorbeugung ausgeschöpft sein; Präventionsmaßnahmen bedürfen größeren Engagements und vermehrter Ressourcen.

B. Bei der Erfüllung der Verpflichtungen zu Prävention wie Reaktion sollten Maßnahmen, die möglichst schonend sind und am wenigsten Zwang beinhalten, Vorrang haben vor Zwangsmaßnahmen oder schwerwiegenderen Eingriffen.

Die Verpflichtung, Schutz zu gewähren: Grundsätze für die militärische Intervention

1. Die Schwelle der gerechten Sache

Die militärische Intervention mit dem Ziel, Menschen zu schützen, hat Ausnahmecharakter und stellt eine außergewöhnliche Maßnahme dar. Sie ist nur dann gerechtfertigt, wenn ein schwerwiegendes und nicht wiedergutzumachendes Unrecht an Menschen nachfolgend beschriebener Art begangen wird oder unmittelbar bevorsteht:

A. bereits eingetretene oder zu befürchtende **hohe Verluste an Menschenleben**, gleich, ob mit dem Ziel eines Völkermordes verursacht oder nicht, die das Ergebnis eines bewußten Verhaltens des Staates oder seiner Nachlässigkeit oder seines Unvermögens zu handeln oder des Staatsversagens sind, oder

B. bereits eingetretene oder zu befürchtende **großangelegte ›ethnische Säuberungen‹**, gleich, ob sie durch Tötungen, Vertreibungen, Terrorakte oder Vergewaltigungen erfolgen.

2. Grundsätzliche Vorsichtsmaßregeln

A. **Die gute Absicht:** Oberstes Ziel einer Intervention – gleich, welche zusätzlichen Motive die beteiligten Staaten haben mögen – muß es sein, menschliches Leid zu beenden oder abzuwenden. Die richtige

bereits im Jahre 1946 die indische Regierung das Problem der Rassendiskriminierung in Südafrika ansprach, was schließlich in eine Kampagne zur Ächtung der rechtmäßigen souveränen Regierung in Pretoria und in die Verhängung von Sanktionen gegen sie mündete. Die meisten Regierungen gelangten zu der Auffassung, daß die Vernachlässigung seiner Verantwortung für die Menschenrechte durch das weiße südafrikanische Regime schwerer wog als sein Anspruch auf eine absolute Souveränität im Stile des Westfälischen Friedens – ein interessanter Präzedenzfall, den die Axworthy-Kommission übersehen hat. In der Tat wäre die Anti-Apartheid-Konvention durchaus auf die Situation im Kosovo unter Milošević anwendbar gewesen; indes hatten Großbritannien und die Vereinigten Staaten nicht eben zu den Befürwortern dieser Konvention gehört.

Ein weiterer Präzedenzfall, der außer acht gelassen wurde, war der UN-Einsatz in Haiti. Hier bestätigt sich Bismarcks Aphorismus, wonach die genauere Kenntnis der Herstellung von Würsten wie auch der von Gesetzen dem Genuß beider nicht zuträglich ist. Die Terrorherrschaft des haitianischen Militärregimes verursachte ohne Zweifel eine humanitäre Krise, doch zur Inanspruchnahme des Kapitels VII der UN-Charta hätte traditionsgemäß eine Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit hinzukommen müssen. Es wäre etwas schwierig gewesen, in der Anlandung von haitianischen Bootsflüchtlingen an den Gestaden eines zwischen den beiden großen Parteien der USA hin- und herpendelnden Staates wie Florida – der für Bill Clintons zweite Amtsperiode wahlentscheidend sein konnte – eine derartige Bedrohung zu sehen.

Die Mischung aus dem politischem Eigennutz Clintons und dem tatsächlichen humanitären Mitgefühl anderer führte zu einer Abfolge von zynischen Kuhhändeln mit Moskau und Paris. Der Sicherheitsrat übertrug UN-Konzessionen an Moskau für sein Vorgehen in Abchasien (obwohl es Rußlands Parteigänger waren, die in Georgien für Unruhe sorgten) sowie an Paris für Rwanda, wo die unter UN-Mandat firmierende ›Operation Türkis‹ den Rückzug der Verbündeten Frankreichs (der für den Völkermord verantwortlichen Regierungsstreitkräfte) deckte. Zur Illustration der Warnungen der Axworthy-Kommission vor nicht mit der Sachlage in Beziehung stehenden Vetos mag dienen, daß die UN-Operation in Haiti um ein Haar durch Beijing zu Fall gebracht wurde; China wollte den im Exil lebenden Präsidenten Jean-Bertrand Aristide wegen seiner engen Kontakte zu Taiwan bestrafen. Nur durch das Drängen der Lateinamerikaner und der Blockfreien ließ sich ein derartiges Veto abwenden.

Es ist von Interesse, daß gerade die Entschließungen des Rates zu Haiti diese »einmaligen und außerordentlichen Umstände« anführen und – so in Resolution 875(1993) – hinzufügen, daß die »Nichterfüllung der Verpflichtungen« aus einer zuvor getroffenen »Vereinbarung durch die Militärbehörden eine Bedrohung des Friedens und der Sicherheit in der Region darstellt«. Eine ähnlich ›außerordentliche‹ Sprache wurde im Falle Rwandas verwendet. Diese Wortwahl verdeutlicht die vermehrte Betonung der humanitären Elemente einer Krise in der Diktion von Entschließungen des letzten Jahrzehnts. Immer öfter kommt dabei die Anrufung einer ›Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit‹ einer Beschwichtigungsformel für die chinesischen und – in etwas geringerem Ausmaß – für die russischen Bedenken in Sachen Staatensouveränität gleich.

Wie die Axworthy-Kommission auch vermerkt, führte das veränderte Kriegsbild dazu, daß viele Menschenrechtsgruppen und selbst Politiker, die von den sechziger bis zu den achtziger Jahren stramm auf Antikriegskurs waren, ihre Positionen neu bestimmten. Viele von ihnen wurden zu vehementen Befürwortern von Eingriffen, sogar von militärischer Interventionen, um Menschenleben zu retten. Mit Hilfe einer starken Medienpräsenz gelang es ihnen, die Regierungen unter Handlungsdruck zu setzen. Natürlich sind die Spannungen zwischen dem alten und dem neuen Denken am deutlichsten in den Vereinig-

ten Staaten sichtbar, wo sowohl das Militär als auch große Teile der Öffentlichkeit noch immer durch den Vietnamkrieg traumatisiert sind. Kurioserweise kam das Pentagon zu demselben Schluß – Nicht-Intervention – wie die alte Linke und nutzte sein Aggressionspotential lieber im Kampf um den Militärhaushalt. Es stand in der Frage einer US-Beteiligung aber schließlich auf verlorenem Posten.

Als Ergebnis eines derart starken öffentlichen Drucks und des von den Präzedenzfällen ausgehenden Drangs erscheint es verständlich, daß die Neigung der internationalen Gemeinschaft, die Infragestellung der Staatensouveränität (welche dem Konzept der humanitären Intervention innewohnt) zu dulden, in den vergangenen zehn Jahren stark angewachsen ist – trotz des Widerstands aus Moskau und Beijing. Zugleich ist es ermutigend, daß dieselben internationalen Menschenrechtsgruppen, die nach Interventionen rufen, meist auch deren Vorgehensweise und Ergebnisse einer höchst kritischen Prüfung unterziehen.

Die verständliche Sorge um zivile Verluste im Verlauf der jüngsten Interventionen sollte uns nicht die Augen vor den ungeheuren Verbesserungen seit der Zeit der US-Bombenteppiche in Indochina verschließen lassen. Ein objektiver Kritiker kann militärische Inkompetenz beklagen, ohne notwendigerweise den jüngsten Militäroperationen der Vereinigten Staaten und ihrer Verbündeten böse Absichten zu unterstellen.

Mittel und Wege

Wenn sie die Intervention auch letztlich akzeptiert, so hält die Axworthy-Kommission ein militärisches Vorgehen nur dann für angebracht, wenn alle anderen Mittel versagt haben. Mit dem Pragmatismus, der das ganze Dokument durchzieht, verbindet sie auch den Hinweis, daß stets die Abwandlung des hippokratischen Eids für Diplomaten Anwendung zu finden habe: Füge vor allem niemandem Schaden zu! Militärische Interventionen dürfen nicht mehr an Schäden und Todesfällen verursachen als die Greueltaten, zu deren Einhalt oder Verhütung sie in Gang gesetzt wurden.

Völlig zu Recht betont die Kommission die Notwendigkeit von präventivem Handeln und Frühwarnung und fordert diese ausdrücklich; insbesondere hebt sie die Befugnis des UN-Generalsekretärs nach Artikel 99 der Charta hervor, »die Aufmerksamkeit des Sicherheitsrats auf jede Angelegenheit zu lenken, die nach seinem Dafürhalten geeignet ist, die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit zu gefährden«. Sie regt Verbesserungen in der Frühwarnkapazität der Weltorganisation an. Frühere Bemühungen in diese Richtung waren bisweilen mit einem höhnischen »Zwei Offiziere aus Fidschi gucken CNN« abgetan worden, und vielleicht sollte man sich tatsächlich lieber auf die nichtstaatlichen Organisationen und die Medien verlassen, wenn es um Druck auf die Regierungen geht. Selbst ein von Kofi Annan höchstpersönlich vor den Sicherheitsrat gebrachtes Thema würde erst dann wirklich ernstgenommen werden, wenn sich bereits genügend politischer und öffentlicher Druck aufgebaut hat.

Im Prinzip ist es richtig, daß die Kommission die Notwendigkeit präventiven Handelns und die Nutzung gewaltfreier Optionen befürwortet, bevor es zur Anwendung militärischer Gewalt kommt. Doch neigt der Bericht in seiner verständlichen Zurückhaltung in Sachen militärische Gewalt zu einem Ansatz übertriebener Vorsicht. So führt er die Interventionen in Bosnien und im Kosovo an:

»Selbst, wenn es – wie es auch sein sollte – das Ziel einer internationalen Aktion ist, Menschen vor grobem und systematisch verübtem Unrecht zu schützen, läßt es sich mitunter schwer vermeiden, mehr Schaden anzurichten als Gutes zu tun.«

Eine andere Betrachtungsweise käme freilich zu dem Schluß, daß der Schaden entstanden ist, weil den Tätern erst sehr spät in glaubhafter Weise eine scharfe Reaktion angedroht wurde; bei Slobodan

Zweckbestimmung ist am ehesten durch multilaterale Einsätze gewährleistet, welche zudem von der öffentlichen Meinung in der Region und den Opfern befürwortet werden.

B. **Das letzte Mittel:** Die militärische Intervention ist nur dann gerechtfertigt, wenn alle nichtmilitärischen Optionen zur Verhütung oder friedlichen Beilegung der Krise ausgeschöpft wurden und wenn nachvollziehbare Gründe für die Annahme bestehen, daß weniger gravierende Maßnahmen nicht ausreichen würden.
C. **Die angemessenen Mittel:** Das angestrebte Ziel des Schutzes der Bevölkerung sollte mit dem geringstmöglichen Aufwand, was den Umfang, die Einsatzdauer und die Intensität der geplanten militärischen Intervention angeht, erreicht werden.
D. **Plausible Zukunftsaussichten:** Die Intervention zur Beendigung oder Abwendung menschlichen Leids muß eine reelle Chance dafür eröffnen, daß die Folgen des Handelns nicht schwerer wiegen als die Folgen des Unterlassens.

3. Der richtige Auftrag

A. Kein Organ ist besser für die Autorisierung einer militärischen Intervention zum Zweck des Schutzes von Menschen geeignet als der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen. Es geht nicht darum, Alternativen zum Sicherheitsratsrat als Vollmachtgeber zu finden, sondern darum, ihn zu einer effektiveren Arbeit als bisher zu befähigen.
B. In jedem Fall sollte im Vorfeld einer jeden geplanten militärischen Intervention um die Bevollmächtigung durch den Sicherheitsrat nachgesucht werden. Diejenigen, die eine Intervention fordern, sollten eine solche Autorisierung förmlich beantragen oder den Rat dazu aufrufen, von sich aus in der Angelegenheit tätig zu werden, oder den Generalsekretär dazu bewegen, sie gemäß Artikel 99 der UN-Charta vor den Rat zu bringen.
C. Der Sicherheitsrat sollte sich mit jedem Antrag auf Billigung einer Intervention unverzüglich befassen, wenn es Hinweise auf hohe Verluste an Menschenleben oder ethnische Säuberungen gibt. Er sollte sich in diesem Zusammenhang um eine angemessene Verifizierung der Tatsachen und Umstände vor Ort bemühen, die eine militärische Intervention rechtfertigen könnten.
D. Die fünf Ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats sollten darin übereinkommen, daß sie in Angelegenheiten, in denen ihre ureigenen nationalen Interessen nicht tangiert sind, von ihrem Vetorecht keinen Gebrauch machen, um die Verabschiedung von der Mehrheit der Ratsmitglieder unterstützter Resolutionen zu blockieren, mit denen eine militärische Intervention zum Schutz von Menschen autorisiert werden soll.
E. Wenn der Sicherheitsrat einen Antrag ablehnt oder es versäumt, sich in angemessener Frist damit zu befassen, kommen folgende Möglichkeiten in Betracht:
   I. Die Befassung der Generalversammlung mit dieser Angelegenheit im Rahmen einer Notstandssondertagung gemäß dem Verfahren des ›Gemeinsamen Vorgehens für den Frieden‹ und
   II. die Ergreifung von Maßnahmen seitens regionaler oder subregionaler Organisationen gemäß Kapitel VIII der Charta, vorbehaltlich des nachfolgenden Ersuchens um Autorisierung durch den Sicherheitsrat.
F. Der Sicherheitsrat sollte in all seine Erwägungen mit einbeziehen, daß bei einer Nichtwahrnehmung seiner Verantwortung in Situationen, die die Gewissen aufrütteln und ein Handeln verlangen, besorgte Staaten womöglich den Einsatz weiterer Maßnahmen zur Abwehr der Schwere und Dringlichkeit der Situation nicht ausschließen wollen – und daß dadurch dann die Position und die Glaubwürdigkeit der Vereinten Nationen Schaden nehmen könnten.

4. Grundsätze für den Einsatz

A. Klare Zielsetzung; klare und unzweideutige Mandate in jeder Phase des Einsatzes; Bereitstellung der erforderlichen Ressourcen.
B. Ein von allen Partnern gemeinsam getragenes militärisches Konzept; Einheitlichkeit der Befehlsgebung; klare und eindeutige Kommunikation und Befehlskette.
C. Akzeptieren von Beschränkungen, Ausweitungen und stufenweisem Vorgehen bei der Anwendung von Gewalt, denn Ziel ist der Schutz einer Bevölkerung, nicht die Niederwerfung eines Staates.
D. Einsatzregeln, die zum operativen Konzept passen, präzise ausformuliert sind, dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit Rechnung tragen und sich zur Gänze dem humanitären Völkerrecht unterordnen.
E. Einsicht, daß der Schutz der Truppe nicht zum Hauptziel werden darf.
F. Größtmögliche Koordinierung mit den humanitären Organisationen.

Synopse
(S. XI-XIII des Berichts)

Milošević war die Gewißheit der Straffreiheit schon so stark geworden, daß er nicht glaubte, daß die Drohungen der Diplomaten wahrgemacht würden – bis es schließlich zu spät war. Die Grenze zwischen einer ruhigen, Verhandlung und Vermittlung erlaubenden Haltung einerseits und Zaudern und Ausweichmanövern auf der anderen Seite ist durchaus fließend. Theodore Roosevelts geflügeltes Wort vom diplomatischen Nutzen des sanften Worts und des großen Knüppels muß erst recht auf den Menschenschlag Anwendung finden, der zum Abschlachten von Zivilisten neigt. Eine bloß abwartende Haltung hat letzten Endes zum Grauen von Srebrenica und Kigali geführt.

Natürlich ist es ein großes Problem, daß die Weltorganisation – wie es der Brahimi-Bericht herausgestellt hat – gar nicht über die Kapazitäten für ernsthafte militärische Interventionen verfügt. Sie ist abhängig von freiwilligen Beiträgen der Mitgliedstaaten, die mühsam zusammengestückelt werden müssen. Selbst wenn es gelänge, UN-Friedenstruppen des alten Stils – also Truppen eher symbolischen Umfangs, die von neutralen Ländern zur Überwachung von Waffenstillstandsabkommen bereitgestellt werden – rechtzeitig zur Verfügung zu haben, so hätten diese weder die Stärke noch das Konzept, mit den gefahrvollen Situationen fertig zu werden, die sich im Verlaufe humanitärer Interventionen ergeben können. Man kann getrost unterstellen, daß bewaffnete Kräfte, die Massaker an Zivilisten in einem Ausmaß verüben, welches die Intervention von außen provoziert, wenig Skrupel haben werden, auch Blauhelmsoldaten umzubringen.

Tatsächlich fehlte es in Bosnien selbst Militärmächten wie Frankreich und Großbritannien an Schlagkraft (und zugegebenermaßen auch am politischen Willen) zur wirkungsvollen Intervention. Andererseits war das britische Militär in Sierra Leone, gerade weil es nicht unter UN-Kommando stand, erfolgreicher gewesen, als es ein Einsatz unter dem Schirm der UN gewesen wäre. Gleichwohl kann es auch zu übermäßiger Gewaltanwendung kommen; hiervor warnt die Axworthy-Kommission – offenbar mit Blick auf die amerikanische Vorliebe für das Abwerfen von Bomben – und will sichergestellt wissen, »daß ehrenhafte Ziele nicht durch unangemessene Maßnahmen befleckt werden«.

Dies ist ein größeres Problem, als es zunächst den Anschein haben mag. Die erfolgreichsten militärischen Operationen mit UN-Mandat waren Einsätze, deren Durchführung an Mitgliedstaaten delegiert wurde. Bittsteller können keine Aufseher sein, und es liegt nahe, daß jeder dieser Einsätze von den nationalen Interessen der beauftragten Staaten durchtränkt ist. So sind die Entwicklungen im Bosnien-Krieg eher Veränderungen auf der Seite der Briten und US-Amerikaner geschuldet als kollektiven Beschlüssen der Vereinten Nationen. Und als der Zweite Golfkrieg einmal begonnen hatte, wurden die Entscheidungen in Washington getroffen, nicht etwa in New York.

Im wirklichen Leben werden humanitäre Operationen zum großen Teil von der Haltung der amerikanischen Entscheidungsträger – und von dem von anderen relevanten Akteuren wahrgenommenen Grad des amerikanischen Altruismus – bestimmt. Hinsichtlich der bedeutenderen Einsätze sieht die internationale Gemeinschaft in der Regel zumindest die Billigung, vorzugsweise aber die direkte Beteiligung der USA als notwendige Vorbedingung einer wirkungsvollen multilateralen Intervention an. Als einen Beleg hierfür kann man auch den Ansturm der Kleinststaaten – die sich durch einen Beitritt gegen mögliche Annexionen abzusichern suchten – auf die UN-Mitglied-

Eine der Folgen der Terrorschläge des 11. September war, daß die Generaldebatte der UN-Generalversammlung nicht in der ersten Phase der 56. Ordentlichen Tagung stattfinden konnte, sondern auf den November 2001 verschoben werden mußte. In ihr tragen die Staatenvertreter – meist die Staatsoberhäupter, Regierungschefs oder Außenminister – ihre Einschätzung der Weltlage vor. Am 10. November gab UN-Generalsekretär Kofi Annan ein Essen für die angereisten Staats- und Regierungschefs; bei dieser Gelegenheit ergriff auch der Präsident des Gastlands, George W. Bush, das Wort.

schaft nach der Befreiung Kuwaits ansehen. Diese Realitäten lassen die Diskussion über Interventionen oftmals zu einem Dialog unter Gehörlosen werden, denn Menschen, die nirgends und niemals ein Eingreifen der USA akzeptieren würden, sind schlechte Gesprächspartner. Selbstverständlich kann und sollte die Geschichte der US-Interventionen und die fortbestehende Neigung der Vereinigten Staaten zum Unilateralismus bei jedem dieser Einsätze Anlaß geben zu sorgfältigster Überprüfung der Motive und Vorgehensweisen Washingtons (und auch anderer Kriegsfreiwilliger). Doch wer den Notruf anwählt, ist deswegen noch kein Befürworter von Polizeibrutalität.

Es ist eine alte Frage, wer denn die Kontrolleure kontrolliert. Wie lassen sich die Großmächte – also die Atommächte mit Vetorecht – derart im Zaum halten, daß sie selbst jene Regeln befolgen, die sie anderen auferlegen? Das Problem ist natürlich im Blick auf die Vereinigten Staaten virulent, wo die Staatensouveränität eher als das eigene nationale Vorrecht denn als universaler Grundsatz angesehen wird.

Lösungsmöglichkeiten

Idealerweise sollte, so die Argumentation der Axworthy-Kommission, dem Sicherheitsrat trotz seiner bekannten Schwächen die Rolle des obersten Schiedsrichters zukommen. Um wenigstens einige der Weltprobleme in den Griff zu bekommen, schlägt die Kommission vor, daß die fünf Ständigen Mitglieder sich darauf einigen sollten, von ihrem Vetorecht dort nicht Gebrauch zu machen, wo »ihre ureigenen nationalen Interessen nicht tangiert sind«. Doch erscheint es unwahrscheinlich, daß die Vereinigten Staaten, und sei es aus rein innenpolitischen Gründen, von ihrem Stellvertreter-Veto zugunsten Israels ablassen werden, und unter diesen Umständen können sie schwerlich Klage darüber führen, wenn Moskau zugunsten Belgrads oder Beijing zugunsten Ranguns in der gleichen Weise agiert.

Wohl in der Erkenntnis, daß die Ständigen Mitglieder des Rates kaum zu einer derartigen Selbstverleugnung fähig sein werden, regt die Kommission an, auf die 1950 von der Generalversammlung mit ihrer Resolution 377(V) verabschiedete Formel ›Gemeinsames Vorgehen für den Frieden‹ (Text: VN 1/1980 S.29ff.) zurückzukommen – die mögliche Einberufung einer Notstandssondertagung der Generalversammlung, um die Vetomacht des Sicherheitsrats zu umgehen. Ironischerweise war dies gerade zum Zeitpunkt der Veröffentlichung des Berichts genau das, was die Palästinenser taten, und natürlich stießen sie auf das Problem, daß das Veto der Amerikaner nicht nur wie das der Franzosen und Briten auf einem atavistischen Völkerrechtsverständnis fußt, sondern auf der harschen Realität des Ungleichgewichts der Mächte. Mehr als die notwendige Zweidrittelmehrheit votierte tatsächlich am 20. Dezember für die Resolution ES-10/8 zugunsten der gepeinigten Palästinenser – aber im UN-Alltag wird es gegen den Widerstand Amerikas nicht zu ihrer Umsetzung kommen. Der Vorschlag der Kommission, bei einem drohenden Veto sei es gerechtfertigt, »seitens regionaler oder subregionaler Organisationen gemäß Kapitel VIII der Charta« tätig zu werden, wenn sie danach um »Autorisierung durch den Sicherheitsrat« nachsuchen, sieht verdächtig nach einer nachträglichen Rechtfertigung des Vorgehens in der Kosovokrise aus. Denn selbst in den Reihen der Befürworter der NATO-Operation im Kosovo empfanden damals viele die Weigerung der Regierung Clinton, über eine Billigung der Einsätze durch die Vereinten Nationen auch nur nachzudenken, als sehr bedenklich; diese Entscheidung der USA beruhte wieder einmal auf innenpolitischen Erwägungen. Nicht zuletzt weil die Palästinenser seit einer Reihe von Jahren das Verfahren der Resolution 377(V) zur Umgehung des US-Vetos nutzen, war es Washington nicht möglich, dieses mit Anspruch auf Glaubwürdigkeit anzuwenden.

Zu Recht stellt die Kommission die Verpflichtung zum Wiederaufbau nach einer Intervention heraus. Vielleicht hat sie sogar zu gering veranschlagt, daß der Verweis auf die Kosten solcher Verpflichtungen die politische Unterstützung für eine rechtzeitige Intervention fördern könnte. Ein geradezu klassisches Beispiel für das Sparen am falschen Platz war Rwanda, wo die Weigerung Madeleine Albrights, die geringfügigen Mehrkosten für die materielle und personelle Verstärkung der bestehenden UN-Friedenstruppe gutzuheißen, nicht nur zu gewaltigen Verlusten an Menschenleben, sondern auch zur Zahlung von Milliarden von Dollar für humanitäre Maßnahmen und Hilfen an die vom Krieg verwüsteten und instabilen Länder der Region geführt hatte.

Der Krieg gegen den Terror und die humanitäre Intervention

Obgleich er bei Arbeitsaufnahme der Axworthy-Kommission noch nicht auf ihrer Tagesordnung gestanden hatte, könnten im ›Krieg gegen den Terror‹ doch viele der im Bericht angeführten grundsätzlichen Vorsichtsmaßregeln einschlägig sein. Mit ihrer Hilfe soll vermieden werden, daß nationale Interessen einzelner Staaten als hehre Prinzipien der ›humanitären Intervention‹ ausgegeben werden.

Anfang Januar wurde in Kabul eine von Großbritannien angeführte ›humanitäre‹ Friedenstruppe mit UN-Mandat stationiert; zur gleichen Zeit waren noch – eine halbe Erdumrundung von der Heimat entfernt – amerikanische und britische Truppen an anderen Stellen des gleichen Landes in Militäraktionen der ›Selbstverteidigung‹ eingesetzt. Der eigentliche Krieg in Afghanistan hat trotz allem nicht notwendigerweise zur Folge, daß die Doktrin der Staatensouveränität über Bord geworfen werden muß. Parallelen finden sich immerhin bei den genannten, in ›Selbstverteidigung‹ erfolgten Einmärschen in Kambodscha und Uganda, wo souveräne Staaten für die von ihrem Territorium ausgehenden kriegerischen Akte zu Hause haftbar gemacht wurden. Immerhin haben in beiden Fällen die humanitären Untertöne eine gewichtige Rolle bei der Beschwichtigung internationaler Bedenken gegenüber diesen Operationen gespielt.

Dem Völkerrecht ist Altruismus ziemlich fremd. Belegt werden die Verschwommenheit und Widersprüche der gegenwärtigen Diplomatie und Kriegführung vor allem durch den ›Krieg gegen den Terror‹. Er bedarf, obwohl aus anderen Ursachen heraus entstanden als die humanitäre Intervention, einer ähnlichen Neubewertung des Konzepts der Souveränität, um auf internationale Zustimmung zu treffen. Seine Vollstreckung kann von der Abwertung der Staatensouveränität, die durch diese neue, an Gewicht gewinnende Konzeption der humanitären Intervention herbeigeführt wird, profitieren oder sie sogar noch befördern. Um eine breite internationale Unterstützung zu gewährleisten, sind sowohl im Falle des ›Krieges gegen den Terrorismus‹ als auch in dem der humanitären Intervention vergleichbare Vorsichtsmaßregeln am Platze.

Altruismus und Eigeninteresse

Die öffentliche Meinung, der Druck der Medien und die unausweichliche Zunahme von Präzedenzfällen haben die Toleranz der internationalen Gemeinschaft in bezug auf die Aufweichung der Staatensouveränität im Zuge humanitärer Interventionen deutlich erhöht. Innerhalb der internationalen Gemeinschaft stehen einer generellen Akzeptanz als Haupthindernisse vor allem China, Rußland und – in ganz eigener, komplexer Weise – die Vereinigten Staaten entgegen. Das Veto erfüllt seine Funktion als Widerspiegelung realer Kräfteverhältnisse; es dürfte schwerfallen, sich ein wirksames Vorgehen der Vereinten Nationen gegen einen dieser drei Mitgliedstaaten vorzustellen. Das größte Hindernis bildet aber ausgerechnet der Staat, der realiter mehr humanitäre Operationen durchgeführt hat als jeder andere (und nach dem man zweifellos als Speerspitze künftiger Interventionen rufen wird): die Vereinigten Staaten.

Es wird ein harter Kampf sein, die verschiedenen Akteure in Washington davon zu überzeugen, die in dem Bericht der Axworthy-Kommission vertretenen Ansätze zu akzeptieren. Selbst die Kernfrage der ehrenwerten Absicht könnte von einer Administration verwässert werden, die zwecks Billigung einer Intervention gegenüber dem Kongreß immer wieder an das schiere Eigeninteresse appellieren muß. Zur Zeit des Golfkriegs war die Frage, ob »unser Öl« oder der Schutz der US-Verbündeten das zugkräftigere Argument war. Im Endeffekt ist es natürlich die Mischung von noblem Altruismus und Eigeninteresse, die die größte Akzeptanz verspricht.
Von ebenso großer Bedeutung ist es, daß eine positivere Haltung der USA zum Multilateralismus die Vorbehalte anderer Staaten zum Konzept der humanitären Intervention tendenziell schwinden lassen würde. Historisch gesehen haben die Vereinigten Staaten noch nie besondere Skrupel hinsichtlich der Souveränität anderer Länder gekannt, wie schon die neueren Beispiele von Panama über Grenada bis hin zu Nicaragua zeigen. Während Washingtons Zugehen auf die Vereinten Nationen im Vorfeld der Angriffe gegen die Taliban eine ausgesprochen positive Entwicklung darstellt, wird der Rückgriff auf Bombenflüge und die Sorglosigkeit bezüglich internationaler Übereinkommen, wie sie sich im Umgang mit den Taliban-Gefangenen in Guantánamo ausdrückt, wieder unter den Argumenten gegen künftige humanitäre Interventionen verbucht werden. Auch wird die Weigerung der USA, den Teststopp-Vertrag zu ratifizieren, und die Aufkündigung des ABM-Vertrags nicht dazu beitragen, die Weltöffentlichkeit von der amerikanischen Aufrichtigkeit zu überzeugen.
Wie dem auch sei, die Arbeit der Kommission ist so wertvoll wie der Veröffentlichungstermin ungünstig war. Der Bericht erschien kurz vor den Weihnachtstagen, als die Ereignisse in Afghanistan nach dem Fall des Taliban-Regimes die Medien beherrschten. Er bedarf der stärkeren Verbreitung, und seine Schlußfolgerungen verdienen weitere Diskussion, zuerst und vor allem in den Vereinigten Staaten. Dann kann er dazu beitragen, daß die in ihm beschriebene sich herausbildende »Verpflichtung, Schutz zu gewähren« vom Postulat zur allgemeinen Überzeugung wird.

Lernziel gesellschaftlicher Zusammenhalt

Neue Aufgaben für Staaten und internationale Organisationen

STEPHEN P. HEYNEMAN

»Keiner von uns wird intolerant gegenüber denen, die sich von uns unterscheiden, geboren. Intoleranz wird gelehrt und kann auch wieder aktiv verlernt werden – wenn auch oft nur unter großen Schwierigkeiten.« So Generalsekretär Kofi Annan Ende November letzten Jahres bei der Entgegennahme des ›Stephen-P.-Duggan-Preises für internationale Verständigung‹ des Instituts für internationale Erziehung in New York. Kurz zuvor hatte die Generalversammlung zum Abschluß des ›Jahres des Dialogs zwischen den Kulturen‹ 2001 mit ihrer Resolution 56/6 ihre ›Globale Agenda für den Dialog zwischen den Kulturen‹ verabschiedet. In ihr werden unter anderem die Ziele der »Herbeiführung eines besseren Verständnisses der gemeinsamen ethischen Normen und allgemeingültigen menschlichen Werte« und die »Stärkung der Achtung der kulturellen Vielfalt und des kulturellen Erbes« aufgestellt. Den Zusammenhang zwischen einer Erziehung zur Toleranz und der Gewährleistung friedlicher Verhältnisse hatte schon die UNESCO 1945 in ihrer Verfassung verdeutlicht, in der es eingangs heißt: »Da Kriege im Geist der Menschen entstehen, muß auch der Frieden im Geist der Menschen verankert werden.« Gegenseitiges Verstehen gilt es allerdings nicht nur zwischen den Völkern herzustellen, sondern auch innerhalb eines Staates zwischen Gruppen unterschiedlicher Orientierung oder Herkunft. Eine Erwartung an das Bildungswesen ist damit die Schaffung sozialer Kohäsion. Das traditionelle Interesse an der Mathematik, den Naturwissenschaften wie den Sprachen bleibt bestehen und gewinnt, wie unlängst die Diskussion in Deutschland über den Leistungsstand deutscher Schüler im internationalen Vergleich gezeigt hat, sogar neue Aktualität. Doch neben der Wissensvermittlung liegt heute das Hauptaugenmerk auf der staatsbürgerlichen Funktion der Bildung, auf dem Beitrag des Schulwesens zum gesellschaftlichen Zusammenhalt – und damit zu den Grundlagen einer stabilen Demokratie. Allerdings bieten die Mandate der internationalen Organisationen, ja sogar der nationalen Regierungen – jedenfalls in den föderal verfaßten Staaten – kaum eine Handhabe, sich im einzelnen mit der Bildungspolitik zu befassen. Denn Bildung und Erziehung werden meist der lokalen oder regionalen Kultur zugerechnet und unterliegen weithin der Bestimmung durch örtliche Träger und Aufsichtsgremien.

Die Ziele des staatlichen Bildungswesens

Jede Kultur hat ihre eigenen Mechanismen entwickelt, mit deren Hilfe sie das organisierte Wissen weitergibt. Der Schulbesuch für alle gehört indes noch nicht sehr lange dazu. Die Begründung dafür, warum man Kinder zur Schule schicken sollte, hat vor mehr als 400 Jahren Martin Luther geliefert, der sich auf die Notwendigkeit der Verbesserung der öffentlichen Moral berief:

»Ich halte dafür, daß die Obrigkeit es schuldig ist, die Untertanen zu zwingen, ihre Kinder zur Schule zu schicken. ... Wenn sie die Untertanen, die dazu in der Lage sind, zwingen kann, Spieß und Büchse zu tragen und Wachgänge auf den Mauern zu machen, wenn Krieg ist, dann kann und soll sie die Untertanen erst recht dazu zwingen, ihre Kinder zur Schule zu schicken.«[1]

Als einer der ersten politischen Führer, der – bereits 1559 – das staatliche Schulwesen förderte, gilt der Herzog von Württemberg. Doch erst im Jahre 1717 führte der preußische König Friedrich Wilhelm I. in den Städten die Schulpflicht ein und unterstützte finanziell solche Kinder, deren Familien sich die Ausgabe für den Schulbesuch nicht leisten konnten[2]. Sein Sohn, Friedrich der Große, wird heute gemeinhin als der Vater des staatlichen Schulwesens bezeichnet. Er nahm Abschied von einer allgemeinverbindlichen kirchlichen Moral als der wesentlichen Grundlage der öffentlichen Schulbildung. Im Gefolge der preußischen Gebietserwerbe, die ihm protestantische wie auch katholische Untertanen beschert hatten, führte Friedrich II. in seinem ›Generallandschulreglement‹ von 1763 die Schulpflicht für Stadt und Land ein – was 1794 durch das ›Allgemeine Landrecht‹ bestätigt wurde –, richtete damit die staatliche Schulaufsicht gegenüber den privaten (in aller Regel kirchlichen) Betreibern von Schulen ein und setzte vor allem die Toleranz gegenüber den verschiedenen konfessionellen Loyalitäten anstelle einer einheitlichen religiösen Treuepflicht durch. Es gebe, so Friedrich im Jahre 1763, nur wenige Länder, in denen alle Bürger die gleiche Konfession hätten; daher stelle sich die Frage, ob eine solche Eintracht erzwungen werden sollte oder ob jeder nach seiner Fasson selig werden könne. Die Antwort sei, daß man unmöglich eine derartige Einheitlichkeit forcieren könne; allein umfassende Duldsamkeit gewährleiste die Wohlfahrt des Staates[3].
Der philosophische Unterbau des staatlichen Schulwesens, wie wir

es heute kennen, stammt jedoch erst aus dem 19. Jahrhundert und geht in Frankreich auf François Guizot (1787-1874), in den Neuenglandstaaten im Osten der USA auf Horace Mann (1796-1859) und in den Niederlanden auf Petras Hofstede de Groot (1802-1886) zurück. In allen diesen Fällen richteten sich die Bemühungen, das ganze Volk zu erreichen und aufzuklären, eher auf die Vermittlung von Grundhaltungen und Werten als auf die von Fertigkeiten wie Schreiben und Rechnen. Wie Charles Glenn bemerkt, diente die

»Volkserziehung nicht einfach und schon gar nicht in erster Linie der Vermittlung der Lesefähigkeit und anderer Fertigkeiten, sondern der Entwicklung gemeinsamer Grundhaltungen und Werte, die für eine Gesellschaft, in der immer breitere Bevölkerungsschichten sich am öffentlichen Leben zu beteiligen begannen, als unabdingbar erschienen.«[4]

Es ging darum, eine Nation zu schmieden, die nicht durch den Willen eines Tyrannen zusammengehalten wird, sondern erstmals auf der bewußten, verständigen Zustimmung der Regierten beruhen sollte. Und dies über die ganze Vielfalt der Konfessionen, Klassen, Sprachen und Volksgruppen hinweg, aus der heraus der heterogene moderne Staat entstanden war. Stiep Stuurmann vermerkt mit Blick auf die Niederlande:

»Durch Bildung und die Verbreitung einer (gemeinsamen) Kultur in allen Gesellschaftsschichten könnten sich der Kreis der Staatsbürger wie die Grundlage des Staates erweitern..., eine homogene holländische Nation würde entstehen. Hier liegt der politische Kern der öffentlichen Schule; als Institution der Nationwerdung darf die Schule nicht in Konfessionsschulen zersplittern oder in den Händen nur einer politischen oder kirchlichen Partei liegen.«[5]

In gewissem Sinne ist der Erfolg der modernen niederländischen Gesellschaft, in der die katholischen und protestantischen Bevölkerungsteile zusammenwirken, dem Erfolg des staatlichen Unterrichtswesens und dem übergreifenden, vom Staat verordneten Ethos der Toleranz in den Lehrplänen der Einrichtungen beider Konfessionen geschuldet. In den Neuenglandstaaten jedoch gab es mehr unterschiedliche Bevölkerungsgruppen; die Herausforderungen galten damit als vielschichtiger. Hier schien eine Lösung in einem einzigen, vom Staat betriebenen und von konfessioneller Kontrolle unabhängigen Schulwesen zu liegen[6]. 1848 führte der Geistliche Datton aus:

»Alle Kinder dieses Landes, gleich welcher Herkunft, sollten nicht zur Gänze, aber doch in bestimmtem Umfange gemeinsam erzogen werden – nicht als Baptisten oder Methodisten oder Angehörige der Episkopalkirche oder Presbyterianer, nicht römisch-katholisch oder protestantisch. Noch weniger als einander in Sprache oder Geist Fremde, sondern als Amerikaner, die aus einem Fleisch und Blut und Bürger desselben freien Landes sind – dazu erzogen, ein einziges harmonisches Volk zu sein. Das gemeinsame Schulsystem ist – weise und liberal angewandt – zumindest zum Teil vorzüglich dazu angetan, dies zu vollbringen. Es gibt nicht vor, eine Bildung für alle Lebensbereiche zu vermitteln, und läßt hinreichend Raum zur Unterrichtung und Anleitung in allerlei konfessionellen Eigenheiten. Aber es bringt die Kinder aller Konfessionen zusammen und schenkt ihnen in gewissem Maße ein gemeinsames Gut; und durch diese Erziehung, durch das Vermischen, das Anfreunden, die Kameradschaft der frühen Kindertage, in denen Vorurteile noch fremd sind und Eindrücke haften bleiben, vermögen sich die Kinder einander anzunähern und zu vereinen.«[7]

Viele Gedanken wurden darauf verwandt, wie die Schule Werte vermitteln kann, aber nirgends wird dieser Prozeß besser auf den Punkt gebracht als von Herbert Hyman und Charles Wright: »Kinder lernen, sich in eine andere Person zu versetzen.«[8] Freilich stellt sich die Frage, ob sich diese Funktion der Bildung, die ihren Ursprung in der westlichen Welt hat, auch auf andere Weltregionen übertragen läßt. Bejaht wird dies von Stephen Bailey:

»Wenn es die Erziehung zur politischen Entfaltung gibt, dann beinhaltet sie die Bejahung dieser universellen Werte und die Bestrebungen der Menschen über Jahrhunderte hinweg, die Rechtsinstrumente, die Verwaltung und die Politik auszugestalten und zu vervollkommnen, mit denen nicht der Leviathan, sondern die gute Gesellschaft geschaffen werden soll. Das bedeutet nicht, daß die (neuen) Staaten (westliches) Recht und (westliche) Verfassungen sklavisch nachzuahmen hätten. Es bedeutet vielmehr, daß ihr Recht, ihre Verfassung dem Wesen und der Ausübung der politischen Macht Grenzen setzen muß. ... Im Kern hält die lange politische Odyssee der Menschheit einige allgemeingültige Lehren bereit. Wie bei Homer begegnet der Mensch auf seiner politischen Odyssee Zyklopen, und es gibt eine Circe, es gibt Skylla und Charybdis. Im Laufe der Geschichte haben kluge politische Führer sich und ihr Gefolge immer wieder an den Mast des Rechts gekettet, um den Sirenenklängen der demagogischen Tyrannei nicht zu erliegen. ... Gewiß müssen die (jungen) Nationen nicht all die leidvollen politischen Irrtümer der Geschichte wiederholen, ebenso wenig wie sie den mühevollen Fortschritt von den Werkzeugen der Steinzeit an nachvollziehen müssen, um sich die Wunder der modernen Technologie anzueignen. Geradezu absurd erscheint mir die Auffassung, daß Bildung zwar Nützliches mit Blick auf den Kampf gegen Krankheit, Armut und technische Rückständigkeit auszusagen hätte, aber nichts über politische Rückständigkeit. ... Das Bildungswesen in den (jungen) Staaten, das die letztere nicht angehen würde, hätte seine ureigene Aufgabe verfehlt.«[9]

Der Beitrag des Schulwesens zur sozialen Kohäsion

Alle Gesellschaften können sich auf vier Säulen stützen, auf denen der gesellschaftliche Zusammenhalt beruht:

- die Organisation des politischen Lebens (und damit die Seriosität und Transparenz von Judikative, Legislative und Exekutive);
- die soziale Organisation (gemeinsame moralische Prinzipien der Ethik, wie sie von kirchlichen Gruppen und freiwilligen Vereinigungen vertreten werden);
- die Organisation des Wirtschaftslebens (Qualität der Wirtschaftsführung, Beachtung rechtlicher Verfahren bei der Einstellung und Beförderung von Arbeitnehmern);
- die Organisation des Bildungswesens, der Schulen und Hochschulen.

Jede dieser Säulen verfügt über ihre eigene Tragkraft, aber nur alle gleichzeitig können das gesamte Bauwerk halten. Politische Organe bieten den Rahmen für die öffentliche Debatte und offerieren die Werkzeuge für die Gestaltung der öffentlichen Belange. Die Organe der Wirtschaft sind der Motor unternehmerischer Tätigkeit und erzeugen Einkommen. Gesellschaftliche Organe verpflichten den Bürger auf ethische Normen. Was ist nun mit den Schulen und Universitäten? Welche Funktion haben sie, und wie gehen sie dabei vor?

Fünf bedeutende Aufgaben werden von den Organen des Bildungswesens wahrgenommen. Zum einen lehren sie die Spielregeln – die zwischenmenschlichen, politischen, gesellschaftlichen und rechtlichen Grundlagen der Staatsbürgerschaft, die Pflichten der politischen Führungsschicht, das vom Bürger erwartete Verhalten und die sich aus einer Nichtbeachtung dieser Regeln ergebenden Folgen. Die Schulen können die Neugier des Schülers an historischen und globalen Ereignissen wecken und dadurch die Chance erhöhen, daß ein Schüler auch für andere Standpunkte als nur den eigenen offen wird. Durch die Vermittlung dieser Spielregeln fördert die Schule die Toleranz und legt den Grundstein für ein nicht auf Zwang beruhendes Verhalten, das mit den sozialen Normen im Einklang steht.

Zum zweiten erwartet man von den Schulen und Hochschulen, daß sie im Unterricht eine Erfahrung bieten, die einigermaßen den aufgeführten gesellschaftlichen Regeln entspricht und die im Ergebnis die Distanz zwischen Einzelpersonen verschiedener Herkunft verringert. Sowohl der formelle als auch der informelle Sozialvertrag erfordert ein gewisses gegenseitiges Vertrauen einander fremder Personen. Dieses erwerben sie durch die gemeinsame Sozialisation von Menschen unterschiedlicher sozialer Herkunft. Damit geht die Einsicht einher, daß ein nach sozialen Gruppen segregierter Unterricht dem Ziel, gesellschaftlichen Zusammenhalt zu schaffen, zuwiderläuft.

Drittens sollte das Schulwesen allen Schülern Chancengleichheit einräumen. Wenn in der Öffentlichkeit das Gefühl aufkommt, daß das Schulsystem unausgewogen oder unfair ist, wird das Vertrauen der Bürger in die staatlichen Institutionen insgesamt aufs Spiel gesetzt. So wird die Bereitschaft des Erwachsenen, seine Steuern zu zahlen und sich ganz allgemein an die Spielregeln zu halten, gering sein, wenn er schon während seiner Schulkarriere jegliche Fairneß vermissen mußte.

Viertens sollten sich die Interessen und Zielsetzungen der vielen unterschiedlichen Gruppen der Gesellschaft in der Institution Schule

wiederfinden, die ja zugleich versucht, ein gemeinsames Konzept des Staatsbürgers zu vermitteln. Über die Gewichtung der verschiedenen Zielsetzungen herrscht oftmals Uneinigkeit, die dann ihrerseits nach einem Ausgleich verlangt. Ein Erfolg der Förderung der sozialen Kohäsion läßt sich daran messen, wie gut ein Schulsystem ebendiesen Ausgleich zwischen den gesellschaftlichen Gruppen in den Griff bekommt. Ein derartiger Ausgleich kann durch verschiedene Mechanismen gefördert werden: Schulbeiräte, professionelle Aufsichtsorgane oder Eltern-Lehrer-Vereinigungen. Von größter Bedeutung ist in jedem Fall die Erkenntnis, daß der Erfolg des Schulwesens zu einem wesentlichen Teil auf seiner Fähigkeit beruht, die Unterstützung und Zustimmung der Öffentlichkeit zu gewinnen; ist diese gegeben, kann auch der Ausgleich von Meinungsverschiedenheiten über die Bildungsziele gelingen.

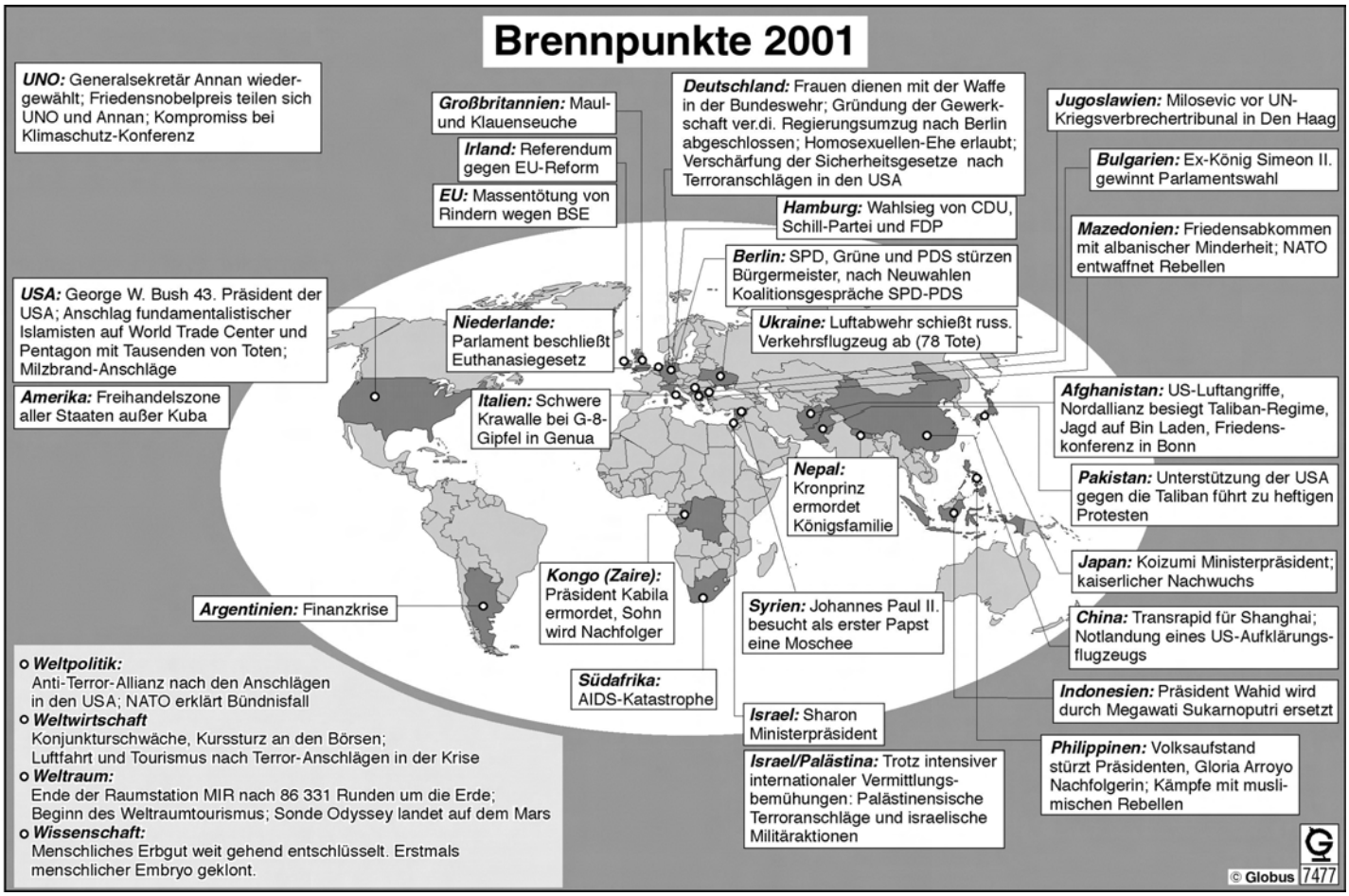
Belege für den Erfolg und neue Herausforderungen

Ist das Unterrichtswesen bei der Förderung des gesellschaftlichen Zusammenhalts erfolgreich gewesen? Es ist schwierig, eindeutige Belege dafür zu finden, denn der Einfluß der Bildung auf immaterielle Erträge läßt sich nur schwer von anderen Einflußfaktoren trennen. Doch trotz der Schwierigkeiten hat es einige Fortschritte gegeben. Neuere Forschungen haben sich unter anderem mit folgenden Themen auseinandergesetzt: mit der Rolle der Schulen bei der Erweiterung des eigenen Gesichtsfelds, der Förderung der Toleranz und des Bestrebens, am politischen Prozeß teilzuhaben; mit der Verbindung zwischen besserer Bildung und der demokratischen Stabilität eines Staates; mit der Beziehung zwischen Bildungsstrukturen und demokratischer Stabilität; mit dem Anwachsen der Bereitschaft zu politischer Partizipation auf Grund höherer Bildung; mit der Verbindung zwischen dem Bildungsstand und dem gesetzestreuen und generell guten staatsbürgerlichen Verhalten des einzelnen; und mit der Wechselwirkung zwischen der im Klassenzimmer erlebten Atmosphäre und bürgerschaftlichem Verhalten.

Vergleichweise wenige Forschungsergebnisse wurden bisher zu dem Einfluß einzelner Lehrinhalte – etwa des Schulfachs Gemeinschaftskunde – auf das Wertesystem und das Verhalten veröffentlicht. Allerdings hebt Lawrence Cremin hervor, daß der Einfluß der Schulen, wenn er in seinen Zusammenhängen gesehen wird, erstaunlich kräftig ist: »Es ist nicht so, daß die Schule ohne jede Wirkung wäre, es ist vielmehr so, daß die Wirksamkeit der Schule im Verhältnis zur Wirkungsmacht anderer Erfahrungen gesehen werden muß.«[10]

Was die Förderung des gesellschaftlichen Zusammenhalts angeht, so stehen die gegenwärtigen Schulsysteme vor bislang ungekannten Herausforderungen. Die Erwartungen an Wissensstand und Kenntnisse der Schüler definieren sich nicht allein nach ökonomischen Erfordernissen, sondern auch nach den Anforderungen der staatsbürgerlichen Verantwortlichkeit. So setzte die Teilnahme am politischen Diskurs im 18. Jahrhundert kein tieferes Verständnis der Naturwissenschaften oder gar der Statistik voraus. Im 21. Jahrhundert muß sich der Bürger ein Urteil über Argumente bilden können, die jeweils mit umfangreichem statistischem Material unterfüttert sind. So hat er gegensätzliche Aussagen über den Zusammenhang von Gesundheit und Umweltrisiken, über die Verwendung genmanipulierter Nahrungsmittel oder über das Sexualverhalten zu bewerten. Der Zeitgenosse sieht sich somit gestiegenen Anforderungen an seine Lese-, Schreib- und Rechenfähigkeit gegenüber.

Auch haben sich die Grundlagen des gesellschaftlichen Zusammenhalts verschoben. Bis weit ins 20. Jahrhundert hinein galt die soziale Kohäsion als das Ergebnis des Verschmelzens von Menschen unterschiedlicher Religion, ethnischer Herkunft und sozialer Schichten zu einer Nation mit einer Sprache und gemeinsamen Werten. Das ist



heute anders geworden. Ein sich neuerdings herausbildendes Verständnis vom gesellschaftlichen Zusammenhalt macht sich zum Anwalt des Ausgleichs und nicht mehr nur der Angleichung. Kompromißbereitschaft und eine Neudefinition des ›typischen Staatsbürgers‹ ist von allen gefordert, sowohl von der Mehrheit der Bevölkerung als auch von den Minderheiten.

In einigen Weltregionen sind indes die gestiegenen Anforderungen an den gesellschaftlichen Zusammenhalt nicht einfach die Folge zunehmender sozialer Vielfalt. Ganz anderer Art sind etwa Probleme wie die Gewalt auf den Straßen Rio de Janeiros, die Korruption im Öffentlichen Dienst in Asien, die Bereitstellung von Sozialdiensten durch Drogenbarone in Südamerika oder durch Mafiapaten in Italien und Rußland oder die egozentrische Konsumsucht der Mittelstandsjugend in den Speckgürteln der Großstädte. In solchen Fällen reicht das Mandat der staatlichen Schulen weit über die Förderung der Harmonie unter den ethnischen Gruppen hinaus.

Die gegenwärtigen Anforderungen an Bildung und Erziehung in Ost- und Ostmitteleuropa und in den Ländern der ehemaligen Sowjetunion mögen sich mit denen im Europa und Nordamerika des 19. und frühen 20. Jahrhunderts vergleichen lassen: Junge Nationen müssen zusammengeschmiedet werden, mit Frieden nach innen und Toleranz nach außen – gegenüber oft sehr andersartigen Nachbarstaaten. Die Erfolgsbilanz ist bislang eher uneinheitlich.

Das überrascht nicht, denn in Wirklichkeit sind die Unterrichtssysteme im Hinblick auf die Zielrichtung des von ihnen ausgeübten Einflusses als neutral anzusehen. Sie sind einem scharfen Werkzeug vergleichbar; sie können Lebenshaltungen vermitteln, die den gesellschaftlichen Zusammenhalt befördern – oder aber dessen Gegenteil. Für Sri Lanka läßt sich anhand der in den fünfziger Jahren im damaligen Ceylon verwendeten Unterrichtsmaterialien letzteres belegen[11]. Das vorherrschende Geschichtsbild der Schulbücher zeichnete das singhalesische Volk als ruhmreich und stets zum Kampfe gerüstet, da es sich und seine buddhistische Tradition immer wieder gegen die tamilischen Invasoren verteidigen mußte. Die Tamilen wurden als Erbfeinde porträtiert. Zum Nationalhelden wurde erkoren, wer über die Tamilen gesiegt hatte. In den Unterrichtsmaterialien für die Tamilen in ihren segregierten Schulen wurden historische Figuren beschworen, die den Ausgleich und Kompromiß mit den Singhalesen befürwortet hatten. Die muttersprachlichen Texte waren großenteils monokulturell ausgerichtet und verwiesen fast nie in positiver Weise auf andere ethnische Gruppen.

Da die Lehrbücher im Ergebnis aufwieglerisch wirkten und es kaum wirksame Bemühungen gab, das von außerhalb der Klassenzimmer stammende Vorurteil durch positivere Erfahrungen zu korrigieren, kann den Bildungseinrichtungen Sri Lankas nur bescheinigt werden, daß sie die eigentlichen Ziele der Schule ins Gegenteil verkehrten. Anstatt die Fundamente für nationales Zusammenwirken und harmonische Beziehungen zu legen, halfen sie mit, die geistigen Grundlagen für Konflikt und Bürgerkrieg zu schaffen.

Beispiele aus neuerer Zeit liefert zuhauf das ehemalige Jugoslawien. Ein für zwölfjährige Schüler in Bosnien-Herzegowina konzipiertes Lehrbuch der Staatsbürgerkunde aus dem Jahre 1994 hält fest:

»Die schrecklichen Verbrechen, die von den serbisch-montenegrinischen Angreifern und den örtlichen Tschetniks an der nicht-serbischen Bevölkerung Bosnien-Herzegowinas begangen wurden, zielten auf die Schaffung eines ethnisch gesäuberten Gebiets ab, in dem ausschließlich Serben leben sollten. Um ihr monströses Vorhaben auszuführen, hatten sie vor, Hunderttausende Bosnier und Kroaten zu töten oder zu vertreiben. ... Die Verbrecher begannen, ihre Pläne in der grausamsten Weise umzusetzen. Der schiere Schrecken durchzog die Dörfer und Städte. ... Plünderungen, Vergewaltigungen, Schlächtereien... Tränen und Schreie der Menschen, die diesen grauenvollen Qualen ausgesetzt waren... Europa und der Rest der Welt rührten keinen Finger, um die Verbrecher an ihren Verheerungen und am Abschlachten unschuldiger Menschen zu hindern.«[12]

Ob diese Geschehnisse sich tatsächlich so zutrugen, steht auf einem anderen Blatt als die Frage, ob dieser Text angemessen ist. Das Durchlaufen der staatlichen Schulen soll ein bestimmtes erwünschtes Verhalten der künftigen Staatsbürger hervorbringen; daher ist es unabdingbar, daß Angehörige aller im Lande lebenden Gruppen mit den Lehrinhalten einverstanden sein können. Ist das bei einer der Gruppen nicht der Fall, dann hat – wie hier augenfällig – die Schule ihren öffentlichen Auftrag verfehlt. Bosnien-Herzegowina liefert aber gerade auch ein Beispiel für eine positive Wende im Umgang mit Bildungsinhalten. Das Büro der UNESCO in Sarajevo, die in Bonn ansässige Deutsche UNESCO-Kommission und das Braunschweiger Georg-Eckert-Institut für internationale Schulbuchforschung veranstalteten im April vergangenen Jahres ein Werkstattseminar unter Beteiligung von Sachverständigen aus allen Teilen des Landes. Neue Schulbücher sollen »frei (sein) von Formulierungen, die von einer der drei Seiten als Verständigungshindernis angesehen werden«[13].

Eindeutiger könnten die zu ziehenden Lehren kaum ausfallen. Zahlreiche Organisationen zeigen aus ihrer Sorge um die möglichen Auswirkungen ethnischer und nationaler Spannungen heraus Interesse an den Problemen der Fächer Sozialkunde und Staatsbürgerkunde. Zu diesen Organisationen zählen neben der UNESCO beispielsweise das UNDP, die Europäische Union, der Europarat, das UNICEF oder die Soros-Stiftung.

Die Bedrohungen von Frieden und Stabilität sind so virulent, daß sogar Militärbündnisse und Regionalorganisationen sich für Fragen von Bildung und Erziehung zu interessieren beginnen, und zwar aus der Befürchtung heraus, daß ethnische Spannungen innerhalb eines Landes, die durch die Erziehung verschärft werden, sehr wohl ein Risiko für den Frieden in der gesamten Region darstellen können. Die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) etwa hat einen Hohen Kommissar für nationale Minderheiten mit Sitz im Haag eingesetzt. Dieser hat bereits Empfehlungen herausgegeben, die in die schulische Erziehung der griechischen Minderheit in Albanien und der albanischen Minderheit in Mazedonien, der Slowaken in Ungarn sowie der Ungarn in der Slowakei und in Rumänien einfließen sollen. 1996 erbat sich der Hohe Kommissar von der ›Stiftung für interethnische Beziehungen‹[14] Hilfestellung für die Ausarbeitung eines Richtlinienwerks zu den Rechten der nationalen Minderheiten im Bildungswesen. Nach langwierigen Diskussionen und Beratungen wurden diese Richtlinien schließlich 1997 als die ›Haager Empfehlungen‹ veröffentlicht und bereichern damit die zahlreichen anderen internationalen Übereinkünfte und Regelwerke, die versuchen, die Rechte von Kindern und verschiedenen Bevölkerungsgruppen im Bildungswesen zu benennen und zu verankern[15].

Im allgemeinen befassen sich diese Konventionen und sonstigen Übereinkünfte mit den Problemen der Bevölkerungsteile, die Diskriminierungen und Vorurteilen ausgesetzt sind. Sie betreffen das Recht auf muttersprachlichen Schulunterricht, das Recht auf angemessenen Zugang zu weiterführender Schulbildung und Berufsausbildung, das Recht auf Freiheit von Diskriminierung und Vorurteilen. Tatsächlich sind dies wichtige Themen, die gleichwohl nur die Hälfte des Problems erfassen. Die andere Hälfte betrifft die Rechte der Mehrheit beziehungsweise der Titularnation: der Kasachen in Kasachstan, der Letten in Lettland oder der Rumänen in Rumänien. Ihre Anforderungen an die Schulbildung sind nicht minder zwingend. Wie läßt sich die Mehrheitsgesellschaft vor extremistischen Geschichtsversionen schützen, die sich in den von der Minderheit autonom aufgestellten Lehrplänen finden? Welche Rechte werden dem Staatsvolk zugestanden, damit ihm seitens der Minderheit historische Würde konzediert und mit Toleranz begegnet wird? Welchen Schutz genießt es davor, daß eine Minderheit Loyalität nicht gegenüber dem Land, in dem sie lebt, sondern gegenüber dem Nachbarstaat empfindet, in dem die gleiche ethnische Gruppe dominiert? Das Problem der staatsbürgerlichen Erziehung hat vielfältige Wurzeln und erfordert daher vielgestaltige Lösungen. Nicht jede von ihnen läßt sich unter der Überschrift ›Minderheitenrechte‹ subsumie-

Personalien

Arbeitsleben

Regionaldirektor der Internationalen Arbeitsorganisation **(ILO)** für Europa und Zentralasien mit Sitz in Genf ist seit dem 1. Mai 2001 Dr. **Friedrich Buttler**. Schwerpunkt seiner Tätigkeit ist die sozial- und gesellschaftspolitische Begleitung der wirtschaftlichen Transformationsprozesse in diesen Ländern. Er ist der ranghöchste deutsche Bedienstete dieser Sonderorganisation und folgte seinem Landsmann Heribert Scharrenbroich nach, der Ende 2000 ausgeschieden war. Buttler, der am 21. Mai 1941 in Bodenwerder/Weser geboren wurde, schloß das Studium der Volkswirtschaftslehre und der Soziologie 1965 als Diplom-Volkswirt ab; 1967 wurde er in Göttingen promoviert. Nach der Habilitation für Volkswirtschaftslehre wurde er 1973 als ordentlicher Professor an die Universität-Gesamthochschule Paderborn berufen. 1988 wurde Buttler zum Direktor des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit in Nürnberg bestellt und 1994 zum Staatssekretär des Ministeriums für Wissenschaft, Forschung und Kultur des Landes Brandenburg ernannt. Diese Aufgabe nahm er bis 2000 wahr.

Entwicklung

Eine Reihe von Vorgaben, die bis zum Jahre 2015 erfüllt sein sollen, hat die Generalversammlung in ihrer Millenniums-Erklärung vom 8. September 2000 (Text: VN 5/2000 S. 190ff.) festgeschrieben. Dazu gehört, »den Anteil der Weltbevölkerung, dessen Einkommen weniger als 1 Dollar pro Tag beträgt, und den Anteil der Menschen, die Hunger leiden, zu halbieren«. Zu seinem Sonderberater für die **Millenniums-Entwicklungsziele** hat, zunächst für ein Jahr, Generalsekretär Kofi Annan im Januar den seit 1983 als Professor in Harvard lehrenden Ökonomen Dr. **Jeffrey D. Sachs** ernannt. Der US-Amerikaner Sachs, der 1954 in Detroit/Michigan geboren wurde, hatte 1989 die polnische Gewerkschaft ›Solidarität‹ beraten; als Berater war er in der Folgezeit für Polen, Rußland und eine Reihe weiterer im Übergang zur Marktwirtschaft begriffener Ländern tätig. Sachs, Direktor des Zentrums für internationale Entwicklung an der Harvard-Universität, war Vorsitzender einer von WHO-Generaldirektorin Gro Harlem Brundtland eingesetzten Kommission, die kürzlich ihren Bericht über den Zusammenhang von Gesundheit und wirtschaftlicher Entwicklung vorgelegt hat.

Flüchtlinge

Die Berliner Vertretung des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Flüchtlinge **(UNHCR)** wird seit Februar 2002 von Dr. **Stefan Berglund** geleitet. Berglund wurde am 29. November 1945 in Helsinki geboren; er ist verheiratet und hat zwei erwachsene Kinder. Der finnische Staatsbürger begann seine Tätigkeit im Verband der Vereinten Nationen 1974 bei der ILO, für die er in Papua-Neuguinea sowie in Trinidad und Tobago tätig war. 1979 wechselte er zum UNHCR. Nach Stationen in Asien und Afrika wurde er 1993 in die Genfer UNHCR-Zentrale berufen und übernahm die für die Zusammenarbeit mit anderen internationalen Organisationen zuständige Abteilung. Fünf Jahre später wurde er Repräsentant des UNHCR in Budapest. In Deutschland ist das Amt der UNHCR seit 1951 vertreten und beschäftigt dort derzeit 20 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter.

Friedenssicherung

In Nachfolge des nur ein Jahr in dieser Funktion tätigen Dänen Hans Haekkerup ist seit Februar der Deutsche **Michael Steiner** als Sonderbeauftragter des Generalsekretärs Chef der Interimsverwaltung der Vereinten Nationen in Kosovo **(UNMIK)**. Der 1949 in München geborene Steiner trat nach dem Jurastudium 1981 in den diplomatischen Dienst ein. Unter anderem war er an der Ständigen Vertretung der Bundesrepublik Deutschland bei den Vereinten Nationen in New York tätig. Zu Beginn der neunziger Jahre leitete er das für die deutsche humanitäre Hilfe im ehemaligen Jugoslawien zuständige Büro in Zagreb; nach Abschluß des Friedensvertrags von Dayton war er Erster Stellvertreter des Hohen Beauftragten in Sarajevo. Von 1998 bis Ende November 2001 war er außenpolitischer Berater von Bundeskanzler Gerhard Schröder.

Han Seung-soo

John D. Negroponte

Gastland

Seit Mitte September 2001 ist der ehemalige Karrierediplomat **John Dimitri Negroponte** der **Ständige Vertreter** der Vereinigten Staaten bei den Vereinten Nationen. Die Regierung von Präsident Bush hat damit einer umstrittenen Persönlichkeit die Wahrnehmung ihrer Interessen bei der Weltorganisation übertragen. Im US-Senat war die Nominierung Negropontes seit Mitte Mai 2001 anhängig gewesen; Mitte September wurde sie (bei Gegenstimmen im zuständigen Ausschuß) gebilligt, um nach den Ereignissen des 11. September diese wichtige Position nicht länger unbesetzt zu lassen. Negroponte, der am 21. Juli 1939 in London geboren wurde, trat 1960 in den diplomatischen Dienst ein, dem er bis 1997 angehörte. In den Jahren 1981 bis 1985 war er Botschafter der USA in Honduras und spielte eine wichtige Rolle bei der heimlichen Unterstützung der ›Contras‹ im benachbarten Nicaragua; vorgehalten wird ihm zudem, er habe Menschenrechtsverletzungen der honduranischen Armee verschwiegen. Von 1997 an war er für den mittlerweile auch auf dem Gebiet der Finanzdienstleistungen engagierten Medienkonzern McGraw-Hill tätig. Negroponte ist verheiratet und hat fünf Kinder.

Generalversammlung

Zu Beginn ihrer 56. Ordentlichen Tagung hat die Generalversammlung den damaligen Außenminister der Republik Korea, Dr. **Han Seung-soo**, zum **Präsidenten** gewählt. Han, der seine wirtschaftswissenschaftliche Ausbildung in Korea und Großbritannien erhalten hatte, war von 1970 bis 1988 Professor für Volkswirtschaftslehre an der staatlichen Universität Seoul. 1993/94 war er Botschafter Süd-

koreas in den Vereinigten Staaten. 1994/95 war er als Stabschef des Präsidenten maßgeblich an den inneren Reformen des Landes beteiligt. In dieser Zeit fanden Kommunalwahlen statt, mit denen nach 35 Jahren die Selbstverwaltung der Gemeinden wiederhergestellt wurde. In diese Zeit fiel auch die erste humanitäre Hilfsaktion (in Gestalt von Reislieferungen) an die Demokratische Volksrepublik Korea. Auch seine Anfang Februar 2002 erfolgte Ablösung als Außenminister nach kaum einem Jahr Amtszeit scheint im Zusammenhang mit der Nordkorea-Politik Seouls gestanden zu haben. Die verbalen Angriffe des US-Präsidenten George W. Bush auf die »Achse des Bösen«, der dieser neben Bagdad und Teheran auch Pjöngjang zurechnete, hatten in Seoul Besorgnis ausgelöst. Die Bemühungen Hans, die Spannungen zwischen den USA und Nordkorea auszuräumen, mögen als nicht ausreichend empfunden worden sein. Han ist verheiratet und hat zwei Kinder.

Chen Jian

Landwirtschaft

Im April wird **James T. Morris** aus den Vereinigten Staaten das Amt des Exekutivdirektors des in Rom ansässigen Welternährungsprogramms **(WFP)** antreten. Der 58-jährige Morris kann auf langjähriges philanthropisches Engagement zurückblicken; so war er Präsident der 1937 von der Familie Lilly gegründeten Stiftung (Lilly Endowment), eine der größten wohltätigen Einrichtungen in den USA. Die Berufung wurde gemeinsam von UN-Generalsekretär Kofi Annan und FAO-Generaldirektor Jacques Diouf bekanntgegeben; UN und FAO tragen das Hilfsprogramm gemeinsam. Zuvor war ein Australier im Gespräch für die Position gewesen; US-Botschafter John D. Negroponte jedoch bestand offensichtlich darauf, daß der neue Exekutivdirektor aus den USA kommen solle, da diese der Hauptgeber des WFP seien. Die letzten zehn Jahre stand eine US-Bürgerin, Catherine Bertini, an der Spitze des WFP.

Joke Waller-Hunter

Sekretariat

Untergeneralsekretär der Vereinten Nationen für Angelegenheiten der Generalversammlung und **Konferenzdienste** ist seit dem 21. August vergangenen Jahres **Chen Jian** aus China. Vor seiner Berufung war Chen im Auswärtigen Dienst seines Landes tätig, zuletzt als Botschafter Chinas in Japan. Mit den Vereinten Nationen war er bereits kurz, nachdem der chinesische Sitz den Vertretern der Volksrepublik zugesprochen worden war, in Berührung gekommen: von 1972 bis 1977 war er Attaché an der Ständigen Vertretung in New York. 1980 bis 1984 und 1992 bis 1994 war er erneut dort auf Posten. Er hat China in verschiedenen zwischenstaatlichen Gremien vertreten, so in der Generalversammlung und im Sicherheitsrat. Chen, der am 2. Februar 1942 geboren wurde, ist verheiratet und hat eine Tochter.

Mit Wirkung vom 1. März ist **Sergej Ordschonikidse**, Bürger Rußlands, als Nachfolger seines Landsmanns Wladimir Petrowski Generaldirektor der Büros der Vereinten Nationen in Genf **(UNOG)**. Petrowski hatte den Posten neun Jahre inne. Ordschonikidse war zuvor Stellvertretender Außenminister in Moskau; im Außenministerium leitete er von 1996 bis 1999 die Abteilung für internationale Organisationen. Von 1991 bis 1996 war er Stellvertreter des Ständigen Vertreters der Russischen Föderation am Sitz der Vereinten Nationen; seine Karriere im Auswärtigen Dienst hatte er 1970 als Nachwuchsdiplomat an der sowjetischen UN-Botschaft in New York begonnen.

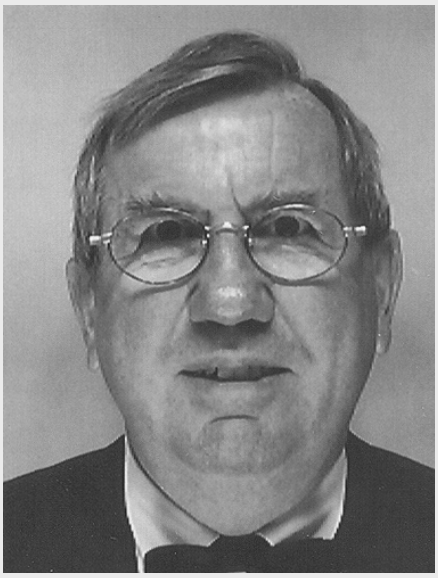
Umwelt

Auf Vorschlag von Generalsekretär Kofi Annan wurde Professor Dr. **Klaus Töpfer** aus Deutschland im vergangenen Herbst von der Generalversammlung zum Exekutivdirektor des Umweltprogramms der Vereinten Nationen **(UNEP)** wiedergewählt. Die neue Amtszeit läuft vom 1. Februar 2002 bis zum 31. Januar 2006. Töpfer, der höchstrangige Deutsche im UN-Sekretariat, ist zugleich Untergeneralsekretär der UN und Generaldirektor des Büros der Vereinten Nationen in Nairobi. Töpfer, der am 29. Juli 1938 in Waldenburg in Schlesien geboren wurde, hatte vor seiner Tätigkeit für die Weltorganisation wichtige Positionen in der deutschen Politik inne, unter anderem als Bundesumweltminister (vgl. VN 4/1998 S. 148).

Joke Waller-Hunter aus den Niederlanden ist Nachfolgerin des Ende Januar ausgeschiedenen Maltesers Michael Zammit Cutajar im Amt des Exekutivdirektors des in Bonn ansässigen Sekretariats des Rahmenübereinkommens der Vereinten Nationen über Klimaänderungen **(UNFCCC)**. Zuvor war sie Direktorin der Umweltabteilung der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) der Industrieländer. Waller, die ihre wissenschaftliche Ausbildung auf den Gebieten der französischen Sprache und Literatur sowie der Öffentlichkeitsarbeit erfahren hatte, begann ihre Berufslaufbahn 1973 bei der Provinzregierung Nordhollands. Von 1984 bis 1994 war sie im niederländischen Ministerium für Wohnungswesen, Raumordnung und Umwelt tätig.

Deutschland

Der bisherige Ständige Vertreter Deutschlands am Sitz der Vereinten Nationen, Dr. **Dieter Kastrup** (vgl. VN 5/1998 S. 173), ist seit Jahresbeginn Berater für Außen- und Sicherheitspolitik im Bundeskanzleramt in Berlin. Die Aufgabe war zuvor von Michael Steiner wahrgenommen worden. Interimistisch leitet Botschafter Dr. **Hanns Heinrich Schumacher** die **Ständige Vertretung** in New York. ❐



Friedrich Buttler

ren. Diese Seite der Gleichung wird von keiner der bestehenden Übereinkünfte angesprochen.
Die Idee des staatlichen Unterrichtswesens entstand im 17. Jahrhundert, doch wäre es falsch anzunehmen, daß sich die Anforderungen an das Schulsystem mit denen der heutigen Zeit ohne weiteres vergleichen lassen. Die noch unfertigen Nationalstaaten des 17. Jahrhunderts verlangten nach gesellschaftlichem Zusammenhalt, aber sie nutzen oft ein zentralistisches autoritäres System, um ihn zu erwirken. Die Staatwerdung unserer Zeit in Afrika, Lateinamerika, Osteuropa und im ehemaligen Sowjetisch-Mittelasien folgte nicht denselben Regeln, doch in den meisten Fällen entwickelten sie sich aus einer Atmosphäre extremen Autoritarismus hinein in eine Phase größerer Toleranz gegenüber Verschiedenheit und den vor Ort anzutreffenden Überzeugungen. Dies verkompliziert die Angelegenheit erheblich. Die jungen Staaten müssen sich nicht nur mit der Aufgabe der Schaffung gesellschaftlichen Zusammenhalts an sich auseinandersetzen, sondern auch mit den vielfältigen Schwierigkeiten der Richtungsentscheidungen auf dem Weg dorthin[16].
Im Vorgriff auf diese beispiellosen Herausforderungen hat es in jüngerer Zeit einige Anstrengungen seitens derer gegeben, die auf internationaler Ebene mit Fragen von Bildung und Erziehung befaßt sind; Ziel war ein Katalog von Bildungsstandards in Staatsbürgerkunde. Die durch ›Civitas International‹ – ein auf ein Treffen 1995 in Prag zurückgehendes, 1997 förmlich gegründetes und in Straßburg ansässiges Netzwerk von auf dem Gebiet der staatsbürgerlichen Bildung tätigen Organisationen und Personen – ausgearbeiteten und veröffentlichten Standards reden dem Kompromiß das Wort. Anstelle der Versuche, die Rechte und Privilegien von Bevölkerungsminderheiten festzuschreiben, versuchen sie, Verpflichtungen und Verantwortlichkeiten für alle Teile der Gesellschaft, die Mehrheit ebenso wie die Minderheit, zu definieren.
Die vorgeschlagenen internationalen Richtlinien umfassen Standardsetzungen verschiedenster Art: so für die Lehrinhalte, indem beispielsweise unterschiedliche Darstellungen der Geschichte sowie Einschätzungen ihrer Relevanz für die Gegenwart präsentiert werden. Ferner wurde ein Begriffskatalog erarbeitet, nach dem sich die unterschiedlichen Ebenen kritischen Denkens einordnen lassen, etwa die Fähigkeit der Schüler, ein Konzept zu erkennen, zu beschreiben, zu erklären und zu evaluieren. Sie sollen das Pro und Contra herausarbeiten können. Weiterhin werden Standards für das Konzept ›Partizipation‹ im Fach Staatsbürgerkunde aufgestellt, so zum Beispiel im Blick auf die Fähigkeit, einen Konflikt zu bewältigen, Konsens zu finden oder den Standpunkt eines Dritten zu vertreten. Schließlich entstanden Normierungsvorschläge für die in der Staatsbürgerkunde zu verwendende Terminologie, so die Begriffe ›Zivilgesellschaft‹, ›verfassungsmäßige Rechte‹, ›Privatmeinung‹ und ›staatsbürgerliche Pflichten‹. In der Gesamtschau stellt dies einen Präzedenzfall dar, da zum ersten Male internationale Qualitätsstandards für das Fach Staatsbürgerkunde aufgestellt wurden.
Das Ziel derartiger weltweit anwendbarer Standards ist es, zu einem Katalog konkreter Prinzipien zu gelangen, an dem jedes Land und jede Schulbehörde die Inhalte des eigenen Staatsbürgerkunde-Unterrichts messen kann. Die Schulverwaltungen brauchen einen professionellen Vergleichsmaßstab, an dem sie die Lehrinhalte der örtlichen Bildungseinrichtungen messen können. Umgekehrt brauchen die örtlichen Träger und Minderheiten die internationale Meßlatte, um beurteilen zu können, inwieweit die Curricula der nationalen Schulbehörden in ihrer Darstellung der Geschichte, der Bürgerrechte und der Bürgerpflichten als unparteiisch und ausgewogen gelten können.
Der Unterschied in der Nationwerdung zwischen dem 17. und dem 21. Jahrhundert zeigt sich vor allem im Faktor Zeit: Die gegenwärtige Welt kann sich die Jahrhunderte der Entwicklung, die für Europa und Nordamerika nötig waren, schwerlich leisten. 1963 mahnte David McClelland: »Das größte Problem unserer Welt ist, wie wir Frieden halten können. Das zweitgrößte Problem ist, wie wir alle zu Wohlstand kommen.« Das erste ist die Grundbedingung für das zweite.

Internationale Organisationen

Höchstwahrscheinlich hätte die frühzeitige Anprangerung eines Schulwesens, das das Thema des gesellschaftlichen Zusammenhalts völlig unzureichend angegangen war, die Tragödien im ehemaligen Jugoslawien oder in Rwanda nicht verhindert. Doch kann der Preis für das Nichtstun hoch sein. Läßt sich bei einem Bildungssystem die systematische Unterminierung des gesellschaftlichen Zusammenhalts – wie es im Ceylon der fünfziger Jahre der Fall war – nachweisen, dann läßt sich unschwer voraussagen, wo es später zu ethnischen Konflikten und vielleicht sogar zum Bürgerkrieg kommt.
Aber wie lassen sich von extremistischen Auffassungen geprägte Lehrpläne verhindern? Gibt es ein internationales Gericht, das von einer ethnischen Gruppe angerufen werden könnte, die ihre Kultur oder ihre Geschichte mißachtet sieht? Wäre dieses Gericht bereit, die Rechte und Vorrechte der Mehrheit der Bevölkerung ebenso zu achten wie die der Minderheit? Gibt es ein Organ, das regelmäßig überprüft, inwieweit die Schulsysteme ihre Funktion der Förderung des gesellschaftlichen Zusammenhalts adäquat erfüllen? Gibt es eine Institution, die in der Lage wäre, aktuell zu reagieren und angemessen professionelle Hilfestellung zu leisten?
Die Antwort ist Nein. Das Mandat der meisten UN-Organisationen entstand vor einem halben Jahrhundert, zu einer Zeit, als die Probleme und Herausforderungen völlig anderer Natur waren. Während in Europa einige bilaterale Gremien zu erfolgreicher Kooperation fanden – besonders bemerkenswert ist das Beispiel der deutsch-französischen Zusammenarbeit und der deutsch-polnischen Schulbuchkommissionen –, war es im Falle Japans und seiner Nachbarn China und Korea ganz anders. Wenn dem Umgang mit der Geschichte in den Schulen nicht ähnliche Sorgfalt gewidmet wird wie in Europa, dürften die Lehrpläne in Asien auch weiterhin zur Verschärfung solcher Probleme führen, die schon vor Jahrzehnten hätten gelöst werden können.
Wäre eine Organisation des Verbandes der Vereinten Nationen, etwa die Weltbank, in der Lage, eine derartige Funktion zu erfüllen? Wahrscheinlich nicht. Die Mitgliedstaaten der Weltbank werden von den nationalen Regierungen vertreten, während die Zuständigkeiten in Bildungsfragen meist unterhalb der gesamtstaatlichen Ebene angesiedelt sind. Die UNESCO hat sich seit vielen Jahren intensiv mit den Fragen von Bildung und Kultur beschäftigt, und in vielen Ländern gibt es UNESCO-Projektschulen. Bei dieser in Paris ansässigen Sonderorganisation der Vereinten Nationen hat sich ein beträchtlicher Wissensstand angesammelt, der die Lehrpläne ebenso umfaßt wie die Rechte von Minderheiten, die Gleichstellung der Geschlechter und andere gesellschaftliche Formen der Diskriminierung sowie den Aufbau einer effektiven Schulverwaltung. Da die stimmberechtigten Mitglieder ihrer Generalkonferenz die Staaten sind, dürfte freilich selbst die UNESCO auf Schwierigkeiten stoßen, wenn es darum geht, auch unterhalb der gesamtstaatlichen Ebene oder aber in dem heiklen Fall eines Dissenses zwischen zwei Staaten über Lehrplaninhalte Remedur zu schaffen. Wie steht es mit Spezialorganen wie dem UNICEF, das schon seit langem für den Anspruch der Kinder auf Grundbildung und damit für pädagogische Belange eintritt? Doch auch das Kinderhilfswerk hätte es schwer, mögliche Erwartungen in diesem speziellen Zusammenhang zu erfüllen. Die meisten Aktivitäten des UNICEF hängen von freiwilligen Finanzzuwendungen ab, was womöglich der Unbefangenheit in den hier in Rede stehenden Fragen Abbruch tun könnte. Und der Ausschuß für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, dem die Vertragsstaaten des gleichnamigen Paktes auch über die Verwirklichung des Men-

schenrechts auf Bildung zu berichten haben, kennt wie die anderen Vertragsorgane des internationalen Menschenrechtsschutzes keine Durchsetzungsmechanismen.

Deshalb ist es an der Zeit, kreativ und zugleich realistisch über neue Organe oder vielleicht eher über neuartige Aufgaben für bestehende UN-Einrichtungen nachzusinnen. Offenkundig ist, daß die Welt eine auf höchstem professionellem Niveau tätige Agentur braucht, die in der Lage ist, die Probleme von Bildung und Erziehung in ihrer Verknüpfung mit der Frage des gesellschaftlichen Zusammenhalts zu bewerten. Wir brauchen eine Anlaufstelle, um die kurzfristigen Trends und die langfristigen Entwicklungen beobachten zu können. Eine Möglichkeit wäre, die Kapazitäten eines Netzwerks wie der ›Civitas International‹ dergestalt zu erweitern, daß es in die Lage versetzt wird, diese Funktionen auf der Grundlage verbindlicher Normen für die Mittler des Staatsbürgerkunde-Unterrichts zu erfüllen. In Westeuropa eröffnen sich vielleicht auch Möglichkeiten, die Rolle der Europäischen Union auf dieses Gebiet auszuweiten. Und sicherlich wäre es sinnvoll, wenn die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) der Industrieländer und das kürzlich eingerichtete UNESCO-Institut für Statistik aussagekräftige Daten über die Ergebnisse des Staatsbürgerkunde-Unterrichts vorlegen könnten. Die Welt braucht ein Frühwarnsystem auf dem in dieser Hinsicht bisher vernachlässigten Gebiet des Bildungswesens.

Auch in Zukunft müssen Bildung und Erziehung im wesentlichen der lokalen Verantwortlichkeit – und damit den örtlichen Gremien und Behörden – unterliegen. Doch zur gleichen Zeit muß uns bewußt werden, daß ihre Auswirkungen über die lokale Ebene hinausreichen. Wenngleich auch weiterhin die Gebietskörperschaften das Recht haben müssen, über die staatsbürgerliche Erziehung in der von ihnen gewünschten Weise zu bestimmen, so ist es doch auch wahr, daß die internationale Gemeinschaft ein Recht hat zu erfahren, wann und wo es Fälle gibt, in denen die Zielrichtung der örtlich verantworteten staatsbürgerlichen Bildung anderen Bürgern und erst recht den Nachbarländern Unbehagen bereitet und der Region zumindest potentiell Instabilität beschert.

1 Nach der Originalausgabe von Martin Luther, Eine Predigt, das man Kinder zur Schule halten solle, Wittenberg 1530.
2 Im Gegensatz zu den heutigen Entwicklungsländern wurden bei Einführung des staatlichen Schulwesens in Preußen, den Neuenglandstaaten und den Niederlanden die Schulen nicht ausgeweitet. Vielmehr wurden die verschiedenen bestehenden Schulsysteme in freier (meist kirchlicher) Trägerschaft reorganisiert und koordiniert.
3 Erik Helmreich, Christian Religious Education in German Schools: An Historical Approach, Cambridge/Mass. 1959, S. 29.
4 Charles L. Glenn, The Myth of the Common School, Amhurst 1988.
5 Stiep Stuurmann, Verzuiling, Kapitalisme, en Patriarchaat, Nijmegen 1983.
6 Der Unterschied zwischen dem staatlichen Unterrichtswesen in Europa (das Raum für konfessionelle Einrichtungen in seinem Rahmen läßt) und den Vereinigten Staaten (wo der Staat das Monopol hat) besteht bis zum heutigen Tag. Gleichwohl waren die Beweggründe für die Schaffung des staatlichen Unterrichtswesens anfangs sehr ähnlich.
7 Reverend W.S. Datton, The Proposed Substitution of Secretarian for Public Schools, in: The Common School Journal, Vol. 10 No. 1 (June 1, 1848), S. 166-168.
8 Herbert H. Hyman / Charles R. Wright, Education's Lasting Influence on Values, Chicago 1979.
9 Stephen Bailey, The School and Political Development, in: Hobart W. Burnes (ed.), Education and the Development of Nations, New York 1963, S. 56-59.
10 Lawrence A. Cremin, Public Education, New York 1976.
11 Vgl. Elizabeth Nissan, Sri Lanka: A Bitter Harvest, London (Minority Rights Group) 1996.
12 Bosnien und Herzegowina, Ministerium für Erziehung, Kultur und Sport, Poznavanje Prirodei Drustva (Natur und Gesellschaft), Sarajevo 1994.
13 Traugott Schöfthaler, Von ethno-nationalistischer Perspektive zur Multiperspektivität. Expertenseminar ›Lehrpläne für Geschichte in Bosnien-Herzegowina‹, in: UNESCO heute, Nr. 3/2001, S. 49.
14 Die im Haag ansässige ›Foundation on Inter-Ethnic Relations‹ unterstützt durch Forschungsarbeiten das Büro des Hohen Kommissars für nationale Minderheiten der OSZE.
15 Dazu gehören der Polnische Minderheitenvertrag (1919); die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte (1948); die UNESCO-Konvention gegen Diskriminierung im Unterrichtswesen (1960); die UN-Erklärung der Rechte des Kindes (1959); das daran anschließende Übereinkommen über die Rechte des Kindes (1989); die Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (1950); die Rahmenkonvention des Europarats zum Schutz nationaler Minderheiten (1995); die Erklärung der Vereinten Nationen über die Rechte von Personen, die nationalen oder ethnischen, religiösen und sprachlichen Minderheiten angehören (1992); die Europäische Charta der Regional- oder Minderheitensprachen des Europarats (1992); die Erklärung der UNESCO über Rasse und Rassenvorurteile (1978) und das Dokument des Kopenhagener Treffens der Konferenz über die menschliche Dimension (1990).
16 Siehe auch Stephen P. Heyneman, Transition from the Party/State to Open Democracy: The Role of Education, in: International Journal of Educational Development, Vol. 18 (1998), S. 21-40; ders., From the Party/State to Multi-Ethnic Democracy: Education and Social Cohesion in Europe and Central Asia, in: Educational Evaluation and Policy Analysis, Vol. 22 (2000), S. 173-191; Stephen P. Heyneman / Sanja Todoric-Bebic, A Renewed Sense for the Purposes of Schooling: Education and Social Cohesion in Africa, Latin America, Asia, and Europe and Central Asia, in: UNESCO Prospects, Vol. XXX (June 2000), S. 1-23.

Keine Zonen der Gleichgültigkeit mehr

Zur Verleihung des Friedensnobelpreises an Kofi Annan und die UN

JOHANNES RAU

Wie sehr habe ich mich gefreut, als ich von der Verleihung des Friedensnobelpreises an Kofi Annan und an die Vereinten Nationen erfuhr! Ich bin sicher, Ihnen ist es ähnlich ergangen. Sie werden zumindest mit der Entscheidung zufrieden gewesen sein. Nicht nur aus Sympathie für Kofi Annan und aus Achtung vor seiner Leistung, sondern auch deshalb, weil diese Entscheidung die Bedeutung der Vereinten Nationen für den Frieden in der Welt eindrucksvoll unterstrichen hat.

Die Vereinten Nationen sind unter dem Eindruck der Schrecken des Zweiten Weltkriegs mit dem Ziel geschaffen worden, den Frieden in der Welt zu sichern und gegen alle Aggressoren zu verteidigen. Es ist deshalb unser gemeinsames Verständnis: Nur unter dem Dach der Vereinten Nationen und auf der Grundlage von UN-Resolutionen ist es völkerrechtlich legitim, militärische Gewalt anzuwenden. Daneben tritt das Recht auf Selbstverteidigung, das auch in der UN-Charta verbrieft ist.

Die Rolle der Vereinten Nationen hat sich nicht gleichmäßig entwickelt. Große Zäsuren, wie das Ende des Kalten Krieges, haben ihnen neuen Auftrieb gegeben. Auch ein so tragisches Ereignis wie der 11. September kann einen positiven Schub bewirken. Daher wünsche ich mir, daß die Möglichkeiten der Vereinten Nationen und ihres Generalsekretärs jetzt weiter gestärkt werden. Dabei gilt die einfache Erkenntnis, daß die Vereinten Nationen nicht mehr erreichen können, als ihre Mitgliedstaaten beizutragen bereit sind. Es liegt also an uns selbst, das Richtige zu tun und die Gelegenheit entschlossen zu nutzen. Auf drei Bereiche, so meine ich, sollten verantwortliche Staatsmänner ihr Augenmerk richten.

Erstens: Die Vereinten Nationen müssen gesicherte finanzielle Grundlagen für ihre Aufgaben haben.

Zweitens: Die Verfahren und die Arbeitsweise der Vereinten Nationen müssen den Realitäten und Anforderungen unserer Zeit entsprechen.

Drittens: Um der weltweiten Glaubwürdigkeit willen gilt: Wir dürfen uns keine vergessenen Konflikte mehr leisten, keine Zonen der Gleichgültigkeit.

Hinzu kommt: Wir könnten die Wirksamkeit der Vereinten Nationen erhöhen, wenn sich die Mitgliedstaaten bereit erklärten, den Vereinten Nationen eigene Instrumente, ja Machtmittel zuzusagen, die dann im Konfliktfall vom Sicherheitsrat und dem Generalsekretär eingesetzt werden können.

Aus der Neujahrsansprache des Bundespräsidenten vor dem Diplomatischen Corps in Berlin am 11. Januar 2002

Die Grundrechte des einzelnen gelten für Arme wie für Reiche

Die Nobelpreisrede des Generalsekretärs der Vereinten Nationen in Oslo (10. Dezember 2001)

KOFI A. ANNAN

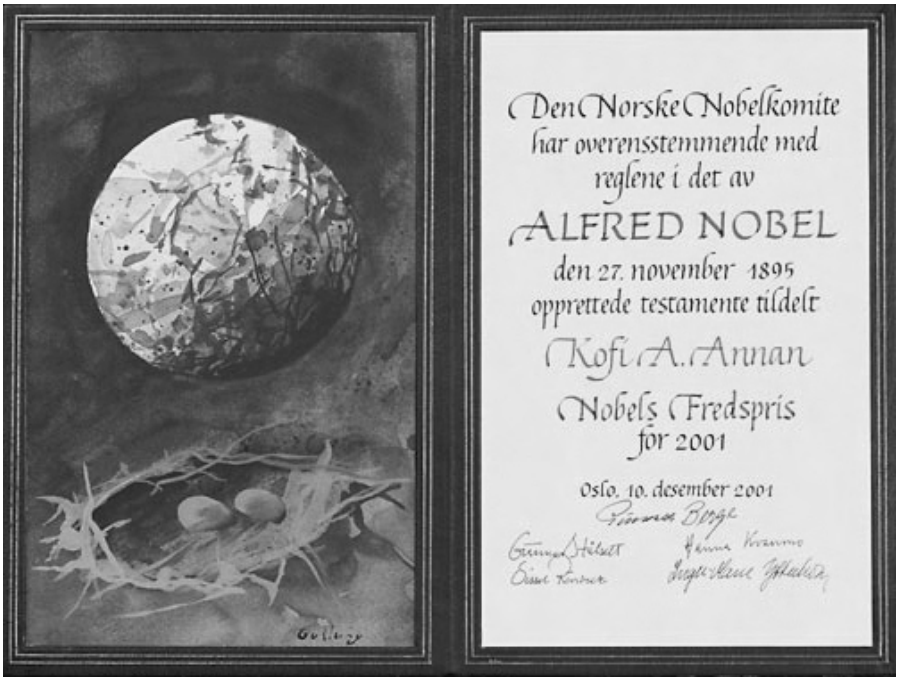
Im hundertsten Jahr des Bestehens des Nobelpreises hat das Norwegische Nobelkomitee den Friedensnobelpreis erstmals an die Vereinten Nationen als solche verliehen, und zwar in zwei Hälften an die UN als Organisation und an ihren Generalsekretär Kofi Annan. Ausgezeichnet wurden deren Tätigkeit »für eine besser organisierte und friedlichere Welt«. Der Preis wurde am 10. Dezember 2001 in Oslo von Han Seung-soo, dem Präsidenten der 56. Ordentlichen Tagung der Generalversammlung, und dem Generalsekretär entgegengenommen.
Früher schon waren Persönlichkeiten und Einrichtungen der Vereinten Nationen mit dem Friedensnobelpreis ausgezeichnet worden: Generalsekretär Dag Hammarskjöld (posthum) 1961, das Amt des UNHCR 1954 und 1981, das UNICEF 1965, die ILO 1969 und die UN-Friedenstruppen 1988. Einer Reihe von Persönlichkeiten, die mit der Weltorganisation in Verbindung standen, wurde ebenfalls der Friedensnobelpreis verliehen: 1945 Cordell Hull (Vereinigte Staaten), der einen bedeutenden Beitrag zur Gründung der UN geliefert hatte; 1949 John Boyd Orr (Großbritannien), der erste Generaldirektor der FAO; 1950 Ralph Bunche (Vereinigte Staaten), amtierender UN-Vermittler in Palästina; 1957 Lester Pearson (Kanada), der sich um eine Lösung des Nahostproblems durch die Vereinten Nationen bemüht hatte; 1968 René Cassin (Frankreich), dem wesentlichen Anteil an der Ausarbeitung der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte von 1948 zukam; 1974 Seán MacBride (Irland), der eine Reihe von Jahren Beauftragter der Vereinten Nationen für Namibia war und auch Vizepräsident des Weltverbandes der UN-Gesellschaften (WFUNA).
Die Preisverleihung nutzte Generalsekretär Annan zu grundsätzlichen Ausführungen:

Heute wird in Afghanistan ein Mädchen geboren. Seine Mutter wird es im Arm halten und stillen, wird es umhegen und liebevoll umsorgen – so wie es jede Mutter überall auf der Welt tun würde. In dieser urmenschlichen Vorgehensweise kennt die Menschheit keine Unterschiede. Aber als Mädchen im heutigen Afghanistan geboren zu werden, bedeutet, ein Leben zu beginnen, das Jahrhunderte von dem Wohlstand entfernt ist, den ein kleiner Teil der Menschheit für sich errungen hat. Es ist ein Leben unter Bedingungen, das viele von uns in diesem Saal als unmenschlich bezeichnen würden.
Ich spreche von einem Mädchen in Afghanistan, aber genauso gut hätte ich von einem neugeborenen Jungen oder Mädchen in Sierra Leone sprechen können. Jedermann ist sich heute der tiefen Kluft zwischen reich und arm in dieser Welt bewußt. Niemand kann behaupten, nichts davon zu wissen, welchen Preis diese Kluft den Armen und Mittellosen abverlangt, die genauso Anspruch auf Menschenwürde, Grundfreiheiten, Sicherheit, Nahrung und Bildung haben wie wir alle. Den Preis zahlen aber nicht nur sie allein. Letzten Endes wird dieser Preis von uns allen bezahlt, im Norden wie im Süden, von reich und arm, von Männern und Frauen aller Rassen und Religionen.
Die wirklichen Grenzen unserer Zeit verlaufen nicht zwischen Staaten, sondern zwischen den Mächtigen und den Machtlosen, den Freien und den Gefesselten, den Privilegierten und den Gedemütigten. Keine Mauer kann heute humanitäre Krisen oder Menschenrechtsverletzungen in irgendeinem Teil der Welt von Bedrohungen der nationalen Sicherheit in einem anderen Teil trennen.
Wissenschaftler sagen uns, daß die Welt der Natur so klein und so eng verwoben ist, daß der Flügelschlag eines Schmetterlings in den Regenwäldern des Amazonas einen gewaltigen Sturm auf der anderen Seite der Erde auslösen kann. Dieses Prinzip nennt man den ›Schmetterlingseffekt‹. Heute verstehen wir vielleicht besser denn je zuvor, daß die Welt des Handelns der Menschen auch ihren eigenen Schmetterlingseffekt hat – zum Guten wie zum Bösen.
Wir haben das dritte Jahrtausend durch ein Tor der Flammen betreten. Wenn wir heute, nach den Schrecken des 11. September, besser und weiter sehen können, werden wir erkennen, daß die Menschheit unteilbar ist. Neuartige Bedrohungen machen keinen Unterschied zwischen Rassen, Nationen oder Regionen. Ein neues Gefühl der Unsicherheit ist in jedem von uns wachgerufen worden, unabhängig von Wohlstand oder Stellung. Jung und alt sind sich jetzt stärker bewußt, welche Bande uns alle verbinden – im Leid wie im Wohlergehen.
In den frühen Anfängen des 21. Jahrhunderts – eines Jahrhunderts, dessen Hoffnungen darauf, daß der Fortschritt zu weltweitem Frieden und Wohlstand unvermeidlich ist, bereits grausam enttäuscht wurde – kann diese neue Realität nicht länger ignoriert werden. Ihr müssen wir uns stellen.
Das 20. Jahrhundert war vielleicht das tödlichste in der Menschheitsgeschichte, zerrüttet von zahllosen Konflikten, unsäglichem Leid und unvorstellbaren Verbrechen. Immer wieder überzogen Gruppen oder Staaten einander mit extremer Gewalt, oft getrieben von irrationalem Haß und Mißtrauen, von zügelloser Arroganz oder der Gier nach Macht und Bodenschätzen. Um sich gegen diese Katastrophen zu wehren, kamen die Führer der Welt in der Mitte des Jahrhunderts zusammen, um die Völker in bisher beispielloser Weise zu vereinen.
Ein Forum wurde geschaffen – die Vereinten Nationen –, in dem alle Nationen ihre Kräfte vereinen konnten, um die Würde und den Wert jedes Menschen zu bekräftigen und Frieden und Entwicklung für alle Völker zu gewährleisten. Hier konnten die Staaten zusammenfinden, um die Herrschaft des Rechts zu stärken, die Not der Armen zu erkennen und etwas dagegen zu tun, um menschliche Brutalität und Gier zu dämpfen, die Ressourcen und die Schönheit der Natur zu bewahren, die Gleichberechtigung von Mann und Frau nachhaltig zu fördern und für die Sicherheit künftiger Generationen zu sorgen. Das 20. Jahrhundert vererbt uns damit die politische wie auch die wissenschaftliche und technologische Macht, die – wenn wir das nur wollen – uns die Chance geben könnte, Armut, Unwissenheit und Krankheit zu besiegen.
Im 21. Jahrhundert wird der Auftrag der Vereinten Nationen, so meine ich, durch ein neues, profunderes Bewußtsein der Heiligkeit und Würde jedes menschlichen Lebens unabhängig von Rasse und Religion geprägt sein. Wir werden daher über den Rahmen der Staaten hinaus und tiefer unter die Oberfläche der Staaten und Gemeinschaften hinein blicken müssen. Wir müssen uns wie nie zuvor auf die Verbesserung der Lebensumstände des einzelnen, jedes Mannes und jeder Frau, konzentrieren, denn sie machen den Reichtum und die Eigenart jedes Staates oder jeder Nation aus. Wir müssen mit dem kleinen afghanischen Mädchen beginnen und verstehen, daß es bei der Rettung dieses einen Menschenlebens um die Rettung der ganzen Menschheit geht.
Während der letzten fünf Jahre habe ich immer wieder daran erinnert, daß die Charta der Vereinten Nationen mit den Worten: »Wir, die Völker...« beginnt. Nicht immer wird verstanden, daß »wir, die Völker« aus Individuen bestehen, deren Anspruch auf die grundlegendsten Rechte viel zu oft den angeblichen Interessen eines Staates oder einer Nation geopfert wurde. Ein Völkermord beginnt mit der Tötung eines Menschen, nicht wegen etwas, was er getan hat, sondern für das, was er ist. Ein Feldzug der ›ethnischen Säuberung‹ beginnt mit einem Nachbarn, der sich gegen einen anderen wendet. Armut beginnt, wenn auch nur einem einzigen Kind das Grundrecht auf Bildung verwehrt wird. Was mit dem mangelnden Schutz der Würde eines einzelnen Menschenlebens beginnt, endet nur allzu oft im Unglück ganzer Nationen.
In diesem neuen Jahrhundert müssen wir von der Erkenntnis ausgehen, daß der Frieden nicht nur Staaten und Völkern, sondern jedem einzelnen Mitglied dieser Gemeinschaften gehört. Die Souveränität der Staaten darf nicht länger als Schutzschild für schwere Menschenrechtsverletzungen mißbraucht werden. Der Frieden muß in der täglichen Existenz jedes Menschen in Not real und greifbar werden. Um den Frieden muß man sich vor allem deshalb bemühen, weil er für jedes Mitglied der Menschheitsfamilie die Voraussetzung für ein Leben in Würde und Sicherheit ist. Die Grundrechte des einzelnen sind für Immigranten und Minderheiten in Europa oder in Nord- und Südamerika um nichts weniger wichtig als für Frauen in Afghanistan oder Kinder in Afrika. Sie sind genauso bedeutsam für die Armen wie für die Reichen, sie sind genauso notwendig für die Sicherheit der Industriestaaten wie jene der Entwicklungsländer.
Aus dieser Vision der Rolle der Vereinten Nationen im nächsten Jahrhundert ergeben sich drei entscheidende Prioritäten für die Zukunft: die Beseitigung der Armut, die Verhütung von Konflikten und die Förderung der Demokratie. Nur in einer Welt, die frei von Armut ist, können alle Männer und Frauen das Beste aus ihren Fähigkeiten herausholen. Nur wo die Rechte des einzelnen geachtet werden, können Meinungsverschiedenheiten auf politischer Ebene angegangen und friedlich beigelegt werden. Nur in einem demokratischen Umfeld, das auf der Achtung der Vielfalt und auf Dialog beruht, können individuelle Selbstverwirklichung und Selbstregierung gesichert und die Vereinigungsfreiheit garantiert werden.
In meiner Amtszeit als Generalsekretär habe ich mich stets bemüht, den Menschen in den Mittelpunkt unseres Wirkens zu rücken – von der Konfliktvorbeugung bis zur Entwicklung und zu den Menschenrechten. Echte und dauerhafte Verbesserungen für das Leben der einzelnen Männer und Frauen zu bringen, ist das Maß aller Dinge, die wir in den Vereinten Nationen tun.
In diesem Sinne möchte ich in aller Bescheidenheit den Friedensnobelpreis im hundersten Jahr seines Bestehens annehmen. Heute vor 40 Jahren wurde der Preis für das Jahr 1961 erstmals einem Generalsekretär der Vereinten Nationen verliehen – und zwar posthum, denn Dag Hammarskjöld hatte sein Leben für den Frieden in Zentralafrika gegeben. Und im Jahr davor, 1960, wurde der Preis am gleichen Tag zum ersten Mal an einen Afrikaner vergeben – an

Albert Luthuli, einen der ersten Führer im Kampf gegen die Apartheid in Südafrika. Für mich als jungen Afrikaner, der wenige Monate später seine Laufbahn bei den Vereinten Nationen begann, waren diese beiden Männer Vorbilder, denen zu folgen ich mich in meinem ganzen Arbeitsleben bemüht habe.

Dieser Preis gehört nicht nur mir allein. Auch stehe ich hier nicht allein. Im Namen all meiner Kollegen in jedem Bereich der Vereinten Nationen, in jedem Winkel dieser Erde, die ihr Leben in den Dienst des Friedens gestellt und es in vielen Fällen auch aufs Spiel gesetzt und für die Sache des Friedens hingegeben haben, danke ich den Mitgliedern des Nobelkomitees für diese hohe Ehre. Mein eigener Weg in den Dienst bei den Vereinten Nationen wurde durch das Opfer und das Engagement meiner Familie und vieler Freunde in allen Kontinenten, von denen einige leider nicht mehr leben, ermöglicht. Sie lehrten und sie leiteten mich. Ihnen gegenüber möchte ich an dieser Stelle meine tief empfundene Dankbarkeit aussprechen.

In einer Welt voll kriegerischer Waffen und allzu oft auch voll kriegerischer Sprache ist das Nobelkomitee zu einer wichtigen Stimme des Friedens geworden. Es ist bedauerlich, daß ein Friedenspreis in dieser Welt eine Seltenheit ist. Viele Nationen verfügen über Monumente und Denkmäler des Kriegs, bronzene Verherrlichungen heroischer Schlachten oder Triumphbögen. Der Frieden kennt keine Siegesparade und kein Siegespantheon. Aber er hat den Nobelpreis – eine Botschaft der Hoffnung und des Mutes von einzigartiger Resonanz und Autorität. Nur durch unser Verständnis dafür, wie notwendig Frieden, Würde und Sicherheit für das Individuum sind, und unser entsprechendes Handeln können wir in den Vereinten Nationen hoffen, der heute zuteil werdenden Ehrung gerecht werden und die Vision unserer Gründungsväter erfüllen zu können. Das ist die große Friedensmission, die von den Mitarbeitern der Vereinten Nationen jeden Tag in jedem Teil der Welt durchgeführt wird.



Einige dieser Frauen und Männer sind heute in diesem Saal unter uns. Darunter zum Beispiel ein Militärbeobachter aus Senegal, der bei der Aufrechterhaltung der Sicherheit in der Demokratischen Republik Kongo mitwirkt; ein Zivilpolizeiberater aus den Vereinigten Staaten, der zur Verbesserung der Rechtsstaatlichkeit im Kosovo beiträgt; ein UNICEF-Mitarbeiter für Kinderschutz aus Ecuador, der sich um die Sicherung der Rechte der am meisten schutzbedürftigen Bürger Kolumbiens bemüht; und ein Mitarbeiter des Welternährungsprogramms aus China, der für Nahrungsmittelhilfe für die hungernden Menschen in Nordkorea sorgt.

Der Wahn, daß nur ein Volk im Besitz der Wahrheit ist, daß es nur eine Antwort auf die Übel dieser Welt gibt oder nur einen Weg, um die Bedürfnisse der Menschheit zu stillen, hat in der Geschichte schon zu unsäglichem Leid geführt, vor allem im vergangenen Jahrhundert. Heute jedoch, selbst inmitten der anhaltenden ethnischen Konflikte in allen Teilen der Welt, wächst die Einsicht, daß menschliche Vielfalt eine Realität ist, die sowohl den Dialog notwendig macht als auch die eigentliche Grundlage für diesen Dialog bildet.

Wir verstehen wie nie zuvor, daß jeder von uns die Achtung und Würde uneingeschränkt verdient, die für unsere gemeinsame Menschheit so unabdingbar sind. Wir erkennen, daß wir das Produkt vieler Kulturen, Traditionen und Erinnerungen sind; daß gegenseitige Achtung es uns ermöglicht, andere Kulturen zu studieren und von ihnen zu lernen; und daß wir durch die Verbindung des Fremden mit dem Vertrauten an Stärke gewinnen. In jeder großen Glaubensrichtung und jeder Tradition kann man die Werte der Toleranz und des gegenseitigen Verständnisses finden. Der Koran sagt uns zum Beispiel: »Wir haben Euch aus einem einzigen Paar von Mann und Frau erschaffen und Euch zu Nationen und Stämmen gemacht, damit Ihr einander erkennt.« Konfuzius rief seine Gläubigen auf: »Wenn der gute Weg im Staat vorherrscht, dann spreche entschlossen und handle entschlossen. Wenn der Staat den Weg verloren hat, dann handle entschlossen und spreche mit Bedacht.« In der jüdischen Tradition wird das Gebot »Liebe Deinen Nächsten wie Dich selbst« als Kernaussage der Thora angesehen. Dieser Gedanke spiegelt sich im christlichen Evangelium wider, das uns ebenfalls lehrt, unsere Feinde zu lieben und für jene zu beten, die uns verfolgen. Hindus werden gelehrt, daß es »nur eine Wahrheit gibt und die Weisen ihr verschiedene Namen geben«. Und in der buddhistischen Tradition werden die einzelnen aufgerufen, in jedem Bereich ihres Lebens stets Mitgefühl zu üben.

Jeder von uns hat das Recht, auf seinen eigenen Glauben oder seine Herkunft stolz zu sein. Aber die Vorstellung, daß das, was uns gehört, notwendigerweise im Widerspruch zu dem steht, was anderen gehört, ist ebenso falsch wie gefährlich. Diese Vorstellung hat endlose Feindschaften und Konflikte hervorgerufen und Menschen dazu gebracht, die größten Verbrechen im Namen einer höheren Macht zu begehen. Das muß nicht so sein. Menschen unterschiedlicher Religionen und Kulturen leben Seite an Seite in nahezu jedem Teil der Welt. Viele von uns haben sich überschneidende Identitäten, die uns mit sehr verschiedenen Gruppen verbinden. Wir können das, was wir sind, lieben, ohne das, was und wer wir nicht sind, hassen zu müssen. Wir können voll in unserer eigenen Tradition aufgehen und können doch von anderen lernen und dazu kommen, ihre Lehren zu achten. Das wird jedoch ohne Religionsfreiheit, ohne Freiheit der Meinungsäußerung, ohne Versammlungsfreiheit und ohne Gleichberechtigung vor dem Gesetz nicht möglich sein. Die Lehre, die wir aus dem vergangenen Jahrhundert gezogen haben, war ja gerade die, daß wo immer die Würde des einzelnen mit Füßen getreten oder bedroht wurde, wo immer Bürger nicht das grundlegende Recht hatten, ihre Regierung zu wählen und auch abzuwählen, es allzu häufig zu Konflikten kam, bei denen unschuldige Zivilpersonen durch ihren Tod und durch die Zerstörung ihrer Gemeinschaften einen hohen Preis zahlen mußten. Die Hindernisse auf dem Wege zur Demokratie haben wenig mit Kultur oder mit Religion zu tun, sondern vielmehr mit dem Wunsch jener, die an der Macht sind, ihre Position um jeden Preis zu halten. Dieses Phänomen ist weder neu noch auf einen bestimmten Teil der Welt beschränkt. Menschen aller Kulturen schätzen ihre Wahlfreiheit und wollen bei den Entscheidungen, die ihr Leben betreffen, ein Wort mitzureden haben.

Die Vereinten Nationen, zu deren Mitgliedern so gut wie alle Staaten der Welt zählen, beruhen auf dem Grundsatz des gleichen Wertes jeder menschlichen Person. Sie kommen am nächsten an eine repräsentative Institution heran, die auf die Interessen aller Staaten und aller Völker eingeht. Im Rahmen dieses universellen, unverzichtbaren Instruments des menschlichen Fortschritts können die Staaten den Interessen ihrer Bürger dienen, indem sie gemeinsame Interessen erkennen und diese in Einigkeit verfolgen. Ohne Zweifel ist das der Grund dafür, warum das Nobelkomitee »zu diesem hundertjährigen Jubiläum erklären (wollte), daß der einzige gangbare Weg zu globalem Frieden und Zusammenarbeit über die Vereinten Nationen geht«. Ich glaube, das Komitee hat auch erkannt, daß diese Ära der globalen Herausforderungen keine andere Wahl läßt, als auf globaler Ebene zusammenzuarbeiten. Wenn Staaten die Herrschaft des Rechts untergraben und die Rechte ihrer Bürger verletzen, werden sie nicht nur für ihr eigenes Volk, sondern auch für ihre Nachbarn und nicht zuletzt für die ganze Welt zu einer Gefahr. Was wir heute brauchen, ist besseres Regieren – legitimes, demokratisches Regieren, das es dem einzelnen ermöglicht, sich voll zu entfalten, und es dem Staat ermöglicht zu gedeihen.

Sie werden sich daran erinnern, daß ich meine Rede mit dem Hinweis auf ein Mädchen begann, das heute in Afghanistan geboren wurde. Obwohl seine Mutter alles in ihren Kräften Stehende tun wird, um es zu schützen und am Leben zu erhalten, stehen seine Chancen 1 zu 4, seinen fünften Geburtstag zu erleben. Ob das gelingt, ist ein Prüfstein für unser gemeinsames Menschsein, unseren Glauben an unsere individuelle Verantwortung für unsere Mitmenschen, ob Mann oder Frau. Das ist der einzige Prüfstein, der zählt.

Wenn Sie sich an dieses Mädchen erinnern, dann werden unsere größeren Ziele – die Bekämpfung der Armut, die Verhütung von Konflikten oder die Heilung von Krankheiten – nicht mehr so fern, nicht mehr so unmöglich erscheinen. Vielmehr werden diese Ziele plötzlich sehr nahe, sehr erreichbar erscheinen, so, wie es auch sein sollte. Denn unter der Oberfläche der Staaten und Völker, der Ideen und der Sprache liegt das Schicksal einzelner Menschen in Not. Auf diese Not zu reagieren, wird Aufgabe der Vereinten Nationen im vor uns liegenden Jahrhundert sein.

HIV/Aids als Gegenstand der internationalen Tagesordnung

Rede der Bundesministerin für Gesundheit vor der 26. UN-Sondergeneralversammlung (25. Juni 2001)

ULLA SCHMIDT

Im Kampf gegen HIV/Aids wird die Welt nun eine qualitativ neue Partnerschaft beginnen, eine internationale politische Linie bestimmen. Dies ist nur dadurch möglich geworden, weil man allseits erkannt hat, daß HIV/Aids nicht nur ein Problem der öffentlichen Gesundheit ist, sondern eines, das Fragen der Entwicklung, der Wirtschaft, ja selbst der Sicherheitspolitik umfaßt. Heute steht das Thema HIV/Aids ganz oben auf der internationalen Tagesordnung, und deshalb wurde es notwendig, diese Sondertagung abzuhalten, die nach meinem Dafürhalten Ergebnis und Höhepunkt der bisherigen internationalen Diskussion über die angemessene Politik darstellt. Ich danke Kofi Annan für diese außerordentlich bedeutsame Initiative.

Deutschland begrüßt die Pläne zur Schaffung eines globalen HIV/Aids- und Gesundheitsfonds. Die Einrichtung eines solchen Instruments zur Bereitstellung schneller, gezielter und effizienter Hilfe für notwendige und sinnvolle Maßnahmen in den am meisten betroffenen und bedrohten Ländern und Regionen kommt höchst konkreten Bedürfnissen entgegen. Ich hoffe sehr, daß die derzeit geführten Verhandlungen über die Einrichtung eines globalen Fonds bald zum Erfolg führen und die tatsächlich bestehenden Probleme auch in angemessener Weise angegangen werden. Ich kann hier festhalten, daß Deutschland den Fonds selbstverständlich unterstützen wird.

Bei aller Bereitschaft der internationalen Gemeinschaft zur Unterstützung stehen auch die Regierungen der betroffenen und gefährdeten Länder selbst in der Verantwortung. Sie müssen sich zum Kampf gegen HIV/Aids bekennen und dabei in ihren Ländern die Führung übernehmen. Dazu gehört auch – so schwierig das manchmal sein mag –, Probleme offenzulegen und sie beim Namen zu nennen. Das Tabu zu brechen, das die Homosexualität umgibt, zählt zum Beispiel dazu, auch die Anerkennung der Rechte von Frauen und Mädchen als grundlegende Menschenrechte, welche auch das Recht auf sexuelle Selbstbestimmung einschließen. In diesem Zusammenhang bekenne ich offen, daß ich schockiert darüber bin, daß HIV-infizierte Männer Geschlechtsverkehr mit sehr jungen, jungfräulichen Mädchen in dem Glauben haben, daß dies die Krankheit heilen könne. Derlei beim Namen zu nennen und anzuprangern ist eine Voraussetzung für die wirksame Kontrolle von HIV/Aids. Vorbeugung ist nur durch umfassende, freimütige Information, Erziehung sowie die Anwendung gezielter, auf Änderung von Verhaltensweisen gerichteter Strategien möglich. Und einstweilen bleibt Prävention die beste Strategie gegen HIV/Aids.

Beste Grundvoraussetzung für eine wirksame Prävention ist es, wenn wir die Solidarität mit den Betroffenen als einen humanitären Imperativ betrachten. Vor dem Hintergrund der Erfahrungen meines Landes mit der Bekämpfung von HIV/Aids kann ich eines nur bestätigen: Selbst in Deutschland ist es in den frühen achtziger Jahren zu heftigen gesellschaftlichen und politischen Auseinandersetzungen über den richtigen Ansatz gekommen. Am Ende dieser Debatten haben wir aber zu einem allgemein akzeptierten nationalen Konzept der Aids-Bekämpfung gefunden, das unter Einbeziehung der nichtstaatlichen Organisationen auf dem Gedanken der Solidarität gründete – ein solches Konzept kann eine solide Grundlage bilden. Doch von Land zu Land variieren die spezifischen Probleme, und niemand kann oder will anderen vorschreiben, was sie zu tun haben. Gerne aber bieten wir an, an unseren Erfahrungen teilzuhaben.

Die Führung zu übernehmen bedeutet aber auch, alle betroffenen Stellen miteinander zu vernetzen: etwa die nichtstaatlichen Organisationen, die gesellschaftlichen Gruppen und erfahrene Partner wie das UNAIDS und seine Träger im Verband der Vereinten Nationen. Das UNAIDS hat die besten Praxisbeispiele aus einigen Teilen der Erde anderen Ländern zugänglich gemacht und damit Problembewußtsein geschaffen. Nicht zuletzt dem UNAIDS ist es zu verdanken, daß viele Staaten mittlerweile Pläne zur Aids-Bekämpfung entwickelt oder sie bereits umgesetzt haben; ihm gebührt daher unser aller Dank und Aufmerksamkeit. Deutschland unterstützt das UNAIDS bei seiner Führungsrolle im Kampf gegen Aids als Koordinator und Katalysator und wird dies auch in Zukunft tun.

Ein Gedanke erscheint mir zum Schluß noch von Bedeutung. Diese Sondertagung ist das Ergebnis und der Höhepunkt der bisherigen politischen Diskussion über HIV/Aids. Wir sind jetzt an einem Wendepunkt angekommen. Das globale Ausmaß der Krise ist erkannt. Wir wissen, was zu tun ist. Jetzt ist die Zeit für weltweites Handeln gekommen. Laßt uns diese Aufgabe gemeinsam angehen.

Für den Dialog der Kulturen und Religionen

Rede des deutschen Außenministers vor der 56. UN-Generalversammlung (12. November 2001)

JOSCHKA FISCHER

Wir haben soeben die Nachricht vom Absturz eines Verkehrsflugzeugs nicht weit von hier, in Queens, schockiert und entsetzt empfangen. Noch kennen wir die Ursache dieser Katastrophe nicht. Ich möchte an dieser Stelle unser tiefstes Beileid gegenüber den Angehörigen der Opfer und gegenüber dem amerikanischen Volk ausdrücken.

Erst zwei Monate ist es her, daß hier in New York Tausende unschuldiger Menschen im World Trade Center ihr Leben verloren. Heute wird uns bewußt, in welchem Ausmaß die Menschen hier betroffen sind. In der gesamten Geschichte der Vereinten Nationen hat es keine vergleichbare Situation gegeben. Überall auf der Welt trauerten die Menschen in einer beispiellosen Welle der Anteilnahme und Solidarität mit den Opfern und ihren Angehörigen. Diese entsetzlichen Anschläge trafen aber nicht nur Amerikaner, sondern unschuldige Menschen aus über 80 Ländern, Angehörige aller großen Weltreligionen und Kulturen. Sie zielten auf uns alle. Es muß deshalb ein gemeinsames Anliegen der Menschheit sein, eine Wiederholung oder gar noch Schrecklicheres zu verhindern.

Der 11. September hat die Welt in eine gefährliche Zukunft gestoßen. Wir haben jetzt die schreckliche Gewißheit, daß kein Land in der globalisierten Welt unverwundbar ist und daß zum Mord und Selbstmord entschlossene Feinde mitten unter uns jederzeit einen furchtbaren Massenmord verüben können. Diese unheimliche, fürchterliche Gefahr hat mit einem Schlag die Grundlagen bisheriger Sicherheitspolitik dramatisch verändert. Die Bekämpfung weltweit operierender terroristischer Netzwerke wird völlig neue Reaktionen der Staatengemeinschaft notwendig machen. Der internationale Terrorismus ist zuallererst eine Herausforderung an die Politik, an das Militär, die Polizei und die Justiz, aber auch an die Wirtschaft und – ganz wichtig – die Kultur. Zu Beginn des 21. Jahrhunderts stellt sich damit die Frage von Frieden und Sicherheit auf völlig neue Weise.

Selten war die Menschheit so geeint wie an jenem schrecklichen Tag vor zwei Monaten. Diese Einigkeit entstand aus Entsetzen und Mitgefühl, aber auch aus der Einsicht, daß wir der neuen tödlichen Bedrohung nur dann erfolgreich entgegentreten können, wenn wir all unsere Kräfte und Energien zusammenführen. Der 11. September war ein ›defining moment‹, ein Tag, an dem die Weltpolitik neu ausgerichtet wurde. Eine neue Koalition ist entstanden. Sie muß nun gefestigt und zu einer echten Partnerschaft ausgebaut werden. Wenn dies gelingt, dann könnte der 11. September im Rückblick nicht nur als ein entsetzlicher Tag für die Menschheit, sondern auch als Beginn einer neuen Ära der Zusammenarbeit und des Multilateralismus in die Geschichte eingehen.

Was treibt Menschen zu diesen unfaßbaren Verbrechen, dazu, sich selbst und Tausende Unschuldiger in die Luft zu sprengen? Woher kommt ein solch unbändiger Haß? Wie kann er bekämpft, wie überwunden werden? Klar ist: Jeder Versuch, eine wirksame Gegenstrategie zu entwickeln, muß mit dem Kampf gegen den Terrorismus die ganze Bandbreite der Ursachen und Hintergründe analysieren, die solchen Haß und Terror entstehen läßt.

Hierfür sind die Vereinten Nationen in einzigartiger Weise befähigt. Sie bieten das für den Aufbau einer universellen Koalition erforderliche Forum. Nur sie können der Reaktion auf den Terrorismus globale Legitimität verleihen. Und sie verfügen über die Instrumente zur Bewältigung der politischen Konflikte und der tieferliegenden Entwicklungsprobleme, aus denen sich Haß und Verzweiflung speisen. Eine umfassende Strategie gegen den Terrorismus muß vor allem auf Prävention setzen. Dies heißt nichts Geringeres, als die Grundlagen einer kooperativen Ordnungspolitik für das 21. Jahrhundert zu entwerfen, einer Politik, die Zonen der Ordnungslosigkeit nicht mehr zuläßt, die auf eine Weltordnung zielt, die allen Völkern eine volle und gerechte Teilhabe ermöglicht. Dazu gehört, die ökonomische Globalisierung für mehr Menschen sozial gerechter zu gestalten und durch eine dringend notwendige politische Globalisierung zu ergänzen.

Der Sicherheitsrat hat auf den 11. September in seltener Geschlossenheit reagiert und mit den Resolutionen 1368(2001) und 1373(2001) richtungsweisende Beschlüsse über konkrete, weltweit verbindliche Maßnahmen gegen den Terrorismus gefaßt. Auch die Generalversammlung hat die Terroranschläge aufs schärfste verurteilt und zu gemeinsamem Handeln gegen den internationalen Terrorismus aufgerufen. Dieser Weg muß nun konsequent fortgesetzt werden durch eine zügige und weltweite Ratifizierung und Implementierung der 12 Antiterrorkonventionen der UN und die Verabschiedung einer umfassenden Konvention gegen den internationalen Terrorismus. Wir müssen eine neue Anstrengung unternehmen, um diesem Projekt, in das wir alle so große Hoffnungen setzen, zum Erfolg zu verhelfen. Ich appelliere an alle Staaten, die dem vorliegenden Kompromiß noch nicht zugestimmt haben, ihre Haltung noch einmal zu überdenken.

Auch der Internationale Strafgerichtshof kann zu einem wertvollen Instrument der Terrorismusbekämpfung werden. Gemäß Artikel 7, Ziffer 1, seines Statuts soll er sich befassen mit Morden »im Rahmen eines ausgedehnten oder systematischen Angriffs gegen die Zivilbevölkerung«. Ohne Zweifel erfüllen die Anschläge in New York, Washington und Pennsylvania diesen Tatbestand. Ich bitte Sie alle auch aus diesem Grund noch einmal, das Statut von Rom so rasch wie möglich zu ratifizieren.

Mit dem Anschlag auf das World Trade Center ist schlagartig deutlich geworden, welch existentielle Gefahr für den Weltfrieden von ›failing states‹ ausgehen kann. Diese Schwarzen Löcher des politischen und sozialen Ordnungsverlusts bieten Terroristen einen sicheren Hafen, von dem aus sie ihre mörderischen Netzwerke weltweit organisieren können. Die Staatengemeinschaft muß sich vor diesem Hintergrund mit dem Problem zerfallender Staaten dringend intensiver und vorbeugend befassen – und dies nicht nur in Afghanistan und nicht erst, wenn die Katastrophe schon eingetreten ist.

In Afghanistan hat Konfliktprävention niemals stattgefunden, im Gegenteil. Dies hat sich als fataler Fehler erwiesen. Seit über zwanzig Jahren spielt sich dort vor den Augen der Welt ein humanitäres Desaster ab, unter dem besonders Frauen und Kinder zu leiden haben. Bürgerkrieg, Menschenrechtsverletzungen und bitteres Elend waren auch der Nährboden für die Entstehung einer beispiellosen Symbiose zwischen den Terroristen der Al-Qaida und dem Taliban-Regime. Von dort führen die Spuren direkt zu den blutigen Anschlägen in den Vereinigten Staaten. So schwer die Entscheidung fällt – ohne den Einsatz militärischer Mittel kann diese Gefahr nicht abgewendet werden. Wir dürfen nicht vergessen, daß das Elend der Menschen in Afghanistan vor allem auch das Werk der Taliban ist: sie waren es, die schon lange vor dem 11. September wirksame humanitäre Hilfe zunehmend erschwerten, die Frauen und Mädchen alle Rechte nahmen, die den Terrorismus aktiv unterstützten, auch mit dem Ziel, die Stabilität arabischer und muslimischer Staaten zu erschüttern. Nicht zu reagieren, würde geradezu einladen zu weiterem Terror und Unterdrückung, und dies wäre für den Weltfrieden hochgefährlich. Wie dramatisch die Gefahr ist, zeigt die Drohung Usama bin Ladens, selbst vor einem Einsatz von Kernwaffen nicht zurückzuschrecken. Zivile Mittel allein reichen leider nicht immer aus, um Gewalt und Terror zu beenden. So war es auf dem Balkan.

Auch in Afghanistan ist der Kern des tragischen Konflikts zutiefst politisch, und deshalb kann die Lösung letztlich nur eine politische sein. Sie muß von innen kommen, die Vielfalt der Völker der afghanischen Gesellschaft widerspiegeln und vom afghanischen Volk angenommen werden. Eine Friedenslösung benötigt aber auch die Unterstützung der internationalen Gemeinschaft. Afghanistan darf nicht noch einmal mit seinen Problemen allein gelassen werden. Entscheidend ist jetzt eine klare politische und humanitäre Perspektive für Afghanistan. Die Vereinten Nationen sollten das Dach für alle Friedensbemühungen sein. Sie sind als Rahmen für den politischen Prozeß und als Garant innerafghanischer Vereinbarungen unverzichtbar. Es wird nur in einem Friedensprozeß unter dem Dach der Vereinten Nationen gelingen, ausländische Einmischung für die Zukunft auszuschließen und eine friedliche Zukunft des Landes in Übereinstimmung mit seinen Nachbarn zu sichern. Deutschland und die Europäische Union sind bereit, ihren Beitrag bei der Gestaltung einer politischen Lösung für Afghanistan zu leisten und sich auch nachhaltig am wirtschaftlichen und sozialen Wiederaufbau Afghanistans zu beteiligen.

Vor allen Dingen aber muß jetzt den Flüchtlingen und der Zivilbevölkerung geholfen werden. Wir dürfen es nicht hinnehmen, daß die Taliban den Zugang für humanitäre Hilfe behindern und die Zivilbevölkerung als Schutzschild mißbrauchen. Gerade mit Blick auf den bevorstehenden Winter müssen wir alles tun, um die Menschen zumindest mit dem Allernötigsten zu versorgen und ihre verzweifelte Not zu lindern. Ist es möglich, humanitäre Schutzzonen einzurichten? Die Vertreibung der Taliban aus Mazar-e-Sharif und anderen Orten für eine Verbesserung der humanitären Situation zu nutzen? Eine Stadt wie Kabul zu einer offenen Stadt zu machen? Sicher wird all dies sehr schwierig werden, aber lassen Sie uns dennoch ohne Tabus über alle, wirklich alle Möglichkeiten nachdenken, wie wir den Menschen helfen können. Deutschland hat dazu als Vorsitz der Unterstützungsgruppe für Afghanistan zu einem Treffen Anfang Dezember nach Berlin eingeladen. An alle Staaten richte ich den dringenden Appell, jetzt eine große humanitäre Anstrengung für das geschundene afghanische Volk zu leisten.

Eine Lösung von Regionalkonflikten wird ein Schlüssel im Kampf gegen den Terrorismus sein. Zu ihnen zählt ganz gewiß der Nahostkonflikt. Die vielen unschuldigen Opfer auf allen Seiten erfüllen uns mit tiefer Betroffenheit. Das israelische und das palästinensische Volk haben ein Recht auf ein Leben ohne Angst, in Würde und in Frieden. Dazu gehört nicht nur das in Madrid anerkannte Existenzrecht Israels, das für uns unantastbar ist, sondern auch seine Sicherheit. Deutschland hat auf Grund seiner Geschichte eine besondere Verantwortung gegenüber Israel. Jede Politik, die mit den Mitteln des Terrorismus oder auf andere Weise auf die Zerstörung Israels zielt, wird auf den entschiedenen Widerstand Deutschlands treffen. Wir treten aber genauso für das Selbstbestimmungsrecht der Palästinenser und ihr Recht auf einen eigenen Staat Palästina ein. In der Berliner Erklärung der EU vom März 1999 heißt es dazu: »Die Schaffung eines demokratischen, existenzfähigen und friedlichen, souveränen palästinensischen Staates auf der Grundlage bestehender Vereinbarungen und auf dem Verhandlungsweg ist die beste Garantie für die Sicherheit Israels.« Dies gilt heute mehr denn je. Nie zuvor gab es eine breitere internationale Grundlage für eine Lösung des israelisch-palästinensischen Konflikts. Im Sinne der Mitchell-Empfehlungen, des von allen Seiten akzeptierten Fahrplans, rufen wir Israelis und Palästinenser dazu auf, die Gewalt und Konfrontation sofort und dauerhaft zu beenden, die vereinbarten direkten Gespräche unverzüglich wiederaufzunehmen und die geschlossenen Waffenstillstandsvereinbarungen ernsthaft umzusetzen. Diese Gespräche müssen zu echten Verhandlungen über eine tragfähige politische Lösung führen.

Das eigentliche Ziel der Terroristen ist es, einen Krieg der Kulturen auszulösen und den Nahen und Mittleren Osten in Brand zu setzen. In einen solchen Konflikt dürfen wir uns unter keinen Umständen hineintreiben lassen. Wir kämpfen gegen den internationalen Terrorismus und nicht gegen den Islam. Wir müssen der Strategie des Terrorismus, deren Ziel die Auslösung des Kriegs der Kulturen ist, den Dialog der Kulturen und Religionen entgegensetzen. Wir brauchen eine von gegenseitigem Verständnis getragene geistige Auseinandersetzung und den Versuch einer ehrlichen Verständigung über die Grundwerte, die uns verbinden. Ein solcher Dialog setzt die Existenz gemeinsamer Werte voraus, ebenso aber auch den Respekt vor den gewachsenen Traditionen und Unterschieden. Allerdings muß eines dabei klar sein: Menschenrechte sind universelle, nicht westliche Werte. Auf sie hat sich die internationale Staatengemeinschaft in der UN-Charta und den Menschenrechtspakten im Konsens geeinigt. Jeder Dialog muß auf dieser Universalität der Menschenrechte gründen. Er muß in gegenseitiger Achtung der Würde und in Toleranz und Offenheit geführt werden. Er muß zu Hause beginnen, innerhalb der Kulturen selbst. Fruchtbar kann er nur werden, wenn er frei und ohne Zwang geführt wird. Und sinnvoll ist er nur, wenn jeder Beteiligte auch zur Selbstkritik bereit ist.

Die heimtückischen Anthrax-Anschläge seit dem 11. September zeigen, daß die gestern noch abstrakte Bedrohung durch Massenvernichtungswaffen in der Hand von Terroristen heute eine tödliche reale Gefahr ist. Die Staatengemeinschaft muß ihr mit aller Kraft entgegentreten – durch einen neuen Anlauf zu Nichtverbreitung und globaler Abrüstung. Die Gefahren einer Weitergabe von Waffen an nichtstaatliche Gruppen und neuer regionaler Rüstungswettläufe erfordern neue Antworten und wirksame, international durchsetzbare strafrechtliche Gegenmaßnahmen. Im nuklearen Bereich bleibt die Verpflichtung des Nichtverbreitungsvertrags zu vollständiger atomarer Abrüstung entscheidend. Bei den biologischen Waffen müssen wir angesichts der akuten Bedrohung endlich wirksame globale Kontrollmechanismen schaffen. Das Chemiewaffen-Übereinkommen muß noch konsequenter umgesetzt werden. Alle Staaten sind aufgerufen, sich an der Aushandlung eines internationalen Verhaltenskodexes gegen die Verbreitung ballistischer Flugkörper zu beteiligen.

Der jetzt beginnende Kampf gegen den Terrorismus muß auf der Einsicht gründen, daß die Erste Welt auf Dauer nicht jenseits der Spannungen und Konflikte in der Dritten Welt sicher und ungefährdet leben kann. Fast ein Viertel der Menschheit hungert. 95 Prozent der HIV-Infizierten leben in Entwicklungsländern. Besonders schlimm ist Afrika betroffen. Bis heute profitiert weltweit nur eine Minderheit von den Wachstumschancen der Globalisierung, von der Teilhabe an neuen Informationstechnologien. Diesen Zustand dürfen auch die reichen Länder nicht hinnehmen – aus moralischen Gründen, aber auch weil sich Spannungen und Konflikte heute viel schneller und viel weiter ausbreiten als früher.

Der Kampf gegen die Armut kann nicht gewonnen werden, wenn wir nicht ebenso entschlossen für die Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen eintreten. Auf dem bevorstehenden Umweltgipfel in Johannesburg müssen wir einen Quantensprung nach vorn tun, in Richtung einer nachhaltigen Entwicklung, einer wirksameren Armutsbekämpfung und eines schonenderen Umgangs mit unseren natürlichen Ressourcen. Das Kyoto-Protokoll muß im nächsten Jahr in Kraft treten. Und wir müssen den einzigen Anwalt der globalen Umwelt, das Umweltprogramm der Vereinten Nationen, stärken – institutionell, operativ und finanziell.

Der 11. September hat auf grausame Weise klar gemacht, daß die Menschheit ohne globale und regionale Ordnungen nicht friedlich und sicher leben kann. Deutschland wird sich weiter mit aller Kraft für eine Stärkung der Vereinten Nationen und ihrer Handlungsfähigkeit einsetzen, damit die Welt im 21. Jahrhundert friedlicher, gerechter und humaner wird als im vergangenen Jahrhundert. Die Zukunft gehört einer Verantwortungspolitik für die Eine Welt, einer Politik, die nicht gründet auf hegemonialen Ansprüchen, sondern auf Kooperation, Solidarität und Multilateralismus. Wenn es uns gemeinsam gelingt, eine solche Politik zu verwirklichen, dann werden wir am Ende den Kampf gegen den Terrorismus nicht nur gewinnen, sondern auch seine Ursachen dauerhaft beseitigen können.

Aus dem Bereich der Vereinten Nationen

Berichte · Nachrichten · Meinungen

Allgemeines

Kein Glanzstück

FRIEDERIKE BAUER

Generalsekretär: Bericht für die 56. Generalversammlung – Sorge um Rüstungskontrolle und Umwelt – Hoffen auf Inkrafttreten des Römischen Statuts – Sanierung des UN-Gebäudes

(Dieser Beitrag setzte den Bericht von Friederike Bauer, Koalitionen für den Wandel, VN 6/2000 S. 203, fort.)

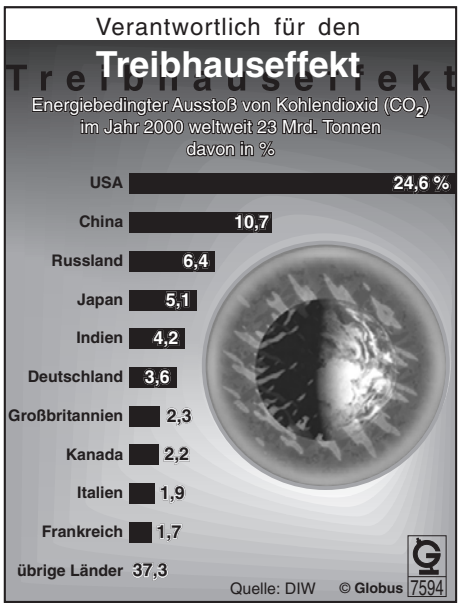
Kofi Annans Jahresbericht zur 56. Tagung der Generalversammlung war kein Glanzstück. Vielmehr bereitet der *Bericht des Generalsekretärs über die Tätigkeit der Vereinten Nationen*, wie das Dokument förmlich heißt, wenig Lesefreude (UN-Dok. A/56/1 v. 6.9.2001 mit Add. 1 v. 14.9. und Korr. 1 v. 19.9.2001). Nach wertvollen Passagen muß man gründlich suchen. Es gibt sie natürlich, aber sie zu finden, kostet bei wiederum rund 50 engbedruckten Seiten einige Mühe. Leider hält der Trend der vergangenen Jahre an, nach dem der Jahresbericht immer mehr zu einer reinen Aufzählung einzelner Arbeitsbereiche – und damit zu einer Fleißarbeit für Verfasser und Leser – wird, statt ihn einem politischen Leitthema unterzuordnen und anhand dessen die Tätigkeit der Weltorganisation darzustellen. Mit Ausnahme weniger Spezialisten und UN-Interessierter wird ein Dokument dieser Art kaum Zuspruch finden, sondern höchstens selektiv genutzt werden, um nach Entwicklungen in ganz speziellen Bereichen der Weltorganisation Ausschau zu halten. Allerdings dürfte gerade dieser Klientel vieles vom Inhalt nicht fremd sein. Der am gleichen Tag vorgelegte Bericht über den Stand der Umsetzung der Millenniums-Erklärung bot zwar auch »wenig Neues«, war aber mit seiner Orientierung an den konkreten Vorhaben der Weltorganisation eher mit Gewinn zu lesen (vgl. Friederike Bauer, Wegweiser, VN 6/2001 S. 227f.).

I. Zu den erhellenderen Teilen gehören die Ausführungen zur Abrüstung. Erst recht nach Vorlage des Berichts haben zahlreiche Krisen und Konflikte in verschiedenen Weltregionen jedem erneut klar vor Augen geführt, wie dringend neue Abrüstungsbemühungen doch sind, um die Welt ein Stück sicherer zu machen. Leider steht es um die entsprechenden Verhandlungen im Rahmen der Vereinten Nationen nicht zum besten. »Die internationale Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Abrüstung ist nach wie vor enttäuschend dürftig«, notiert der Generalsekretär.
Besonders augenfällig wird diese Schwäche bei der Genfer Abrüstungskonferenz, die sich 2001 noch nicht einmal auf ein Arbeitsprogramm einigen konnte. Auch die Verhandlungen über ein Verifikationsprotokoll zur Stärkung des Übereinkommens über biologische Waffen haben bisher zu keiner Einigung geführt. Die Vereinbarungen über die Nichtverbreitung von Kernwaffen sind ebenfalls noch nicht in vollem Umfang umgesetzt. Außer einem Aktionsprogramm hat auch die Konferenz zur Kontrolle von Kleinwaffen im Juli 2001 wenig erbracht; Annan spricht trotzdem von einem wichtigen ersten Schritt in Richtung auf das Ziel der Verhütung, Bekämpfung und Beseitigung des unerlaubten Handels mit derartigen Waffen. Die Abrüstungsbemühungen stocken, während die Rüstungsausgaben weiter wachsen. »Vorsichtigen Schätzungen zufolge übersteigen die jährlichen Rüstungsausgaben 800 Milliarden Dollar oder 80 Prozent der durchschnittlichen weltweiten Rüstungsausgaben während des Kalten Krieges.«
Sorge bereiten Annan auch die Pläne zum Aufbau nationaler Raketenabwehrsysteme, wie er schreibt. Ohne die Vereinigten Staaten beim Namen zu nennen, ist doch klar, wen er meint. Solche Vorhaben stellten nicht nur eine Gefahr für die derzeitigen bi- und multilateralen Rüstungskontrollübereinkünfte dar, sondern bedrohten auch laufende und künftige Abrüstungs- und Nichtverbreitungsanstrengungen. »Um ein neues Wettrüsten zu verhindern, trete ich für fortlaufende Konsultationen über diese Fragen ein. Multilaterale Verhandlungen zur Herbeiführung rechtsverbindlicher, unumkehrbarer und verifizierbarer Abrüstungsübereinkünfte sind unverzichtbar.«

II. In seiner Vorschau auf den Weltgipfel für nachhaltige Entwicklung im Spätsommer 2002 in Johannesburg widmet Annan dem Thema Umweltschutz eine längere Passage, die von Interesse ist. Die Konferenz soll das entsprechende globale Engagement erneuern und Bilanz ziehen, inwieweit die Übereinkünfte von Rio umgesetzt wurden. Schon jetzt läßt sich sagen, daß die Anstrengungen auf diesem Gebiet noch nicht weit genug gediehen sind und nachhaltige Entwicklung weiterhin eine Herausforderung für alle Regionen der Welt bleibt.
Annan zitiert eine Studie des UNEP und anderer Organisationen mit dem Titel »Bericht über die Weltressourcen 2000-2001: Menschen und Ökosysteme – Das zerfallende Lebensnetz«. Die Untersuchung kommt zu dem Schluß, »daß die gestiegene Ressourcennachfrage zu einer Degradierung der globalen Ökosysteme führt, was potentiell verheerende Folgen für die menschliche Entwicklung und das Wohl aller Lebewesen nach sich ziehen kann«. Nach Ansicht des Generalsekretärs sind multilaterale Umweltübereinkünfte für den Schutz der gemeinsamen Lebensgrundlage unabdingbar. Ein wichtiger Schritt in diese Richtung sei die im Mai 2001 in Stockholm erfolgte Verabschiedung eines Abkommens, das zum Ziel hat, einige der giftigsten Chemikalien weitgehend zu beseitigen. »Umweltsachverständige haben das Übereinkommen, das Maßnahmen zur Überwachung der Produktion, des Handels, der Beseitigung und der Verwendung solcher Schadstoffe vorsieht, nachdrücklich als einen historischen Schritt begrüßt, der unseren Planeten sicherer machen wird.«
Aus demselben Grund hofft Annan, daß das Kyoto-Protokoll zur Minderung des Kohlendioxidausstoßes bis zum Gipfel in Johannesburg in Kraft treten kann. Dies erscheint ihm vor dem Hintergrund jüngster Datenerhebungen um so dringlicher, denn der dritte Lagebericht der Zwischenstaatlichen Sachverständigengruppe über Klimaänderungen kam Anfang 2001 zu dem Schluß, »daß alles darauf hindeutet, daß die in den vergangenen 50 Jahren eingetretene Erwärmung auf menschliche Aktivitäten zurückzuführen ist«. Für die kommenden hundert Jahre sagte sie einen durchschnittlichen Temperaturanstieg von 1,4 bis 5,8 Grad Celsius voraus. Die Folgen könnten weitreichend bis verheerend sein, wie Berechnungen mittels Computersimulation nahelegen. Wie genau sich die Klimaänderung auswirken wird, weiß allerdings niemand präzise vorherzusagen. Annans Aussagen zum Thema Klima sind daher fordernd in bezug auf internationale Verträge; Horrorszenarien aber zeichnet er wohlweislich keine.

III. Als dritte wichtige Passage im Jahresbericht wäre jene über den Internationalen Strafgerichtshof zu erwähnen. Hier hofft der Generalsekretär, daß das Römische Statut bald in Kraft tritt. Ohne Länder wie die Vereinigten Staaten und Israel zu nennen, die das Vorhaben mehr oder weniger aktiv zu torpedieren versuchen, wendet sich Annan in einem längeren Abschnitt gerade an die Kritiker des Vertragswerks. »Ich kann jedoch kaum glauben, daß diese Skepsis darauf beruht, daß sie die Einhaltung des humanitären Völkerrechts nicht für wichtig hielten, und noch weniger darauf, daß sie grundsätzlich den Gedanken ablehnen, daß diejenigen, die sich der abscheulichsten Verbrechen schuldig gemacht haben, die die Menschheit kennt, vor Gericht gestellt und bestraft werden sollen.« Er wolle jene, die noch nicht von der Notwendigkeit des Strafgerichtshofs überzeugt seien, dazu ermutigen, noch einmal über die Grundsätze von Nürnberg und Tokyo nachzudenken: Diejenigen, die Kriegsverbrechen oder andere schwere Verstöße begingen, seien persönlich verantwortlich für ihre Taten und gehörten dafür von der Staatengemeinschaft vor Gericht gestellt. Annans dringende Mahnung, dieses internationale Rechtsinstrument in Kraft zu setzen und zu nutzen, hat vor dem Hintergrund der terroristischen Taten des 11. September eine neue Aktualität erhalten.

IV. Gegen Schluß wendet sich der Generalsekretär seinen seit fast fünf Jahren andauernden Reformanstrengungen zu. Er sieht sich insgesamt auf einem guten Weg. Die Mitgliedstaaten hätten die Vereinten Nationen diesbezüglich weiter unterstützt und verschiedenen Vorschlägen auch im Berichtsjahr zugestimmt: einer Personalreform, Veränderungen bei der Informations-



technik und einem Gesamtplan für die Sanierung des Gebäudes des Amtssitzes in New York. »Die Organisation ist nun dafür ausgestattet, effizienter und wirksamer tätig zu sein und ihre finanziellen und menschlichen Ressourcen bestmöglich zu nutzen.«
Die Einführung von Auslaufbestimmungen (sunset clauses) für alle Direktiven der beschlußfassenden Organe harre dagegen weiterhin der Genehmigung durch die Mitgliedstaaten. Gerade diesem Vorschlag hatte Annan seinerzeit bei der Vorstellung seiner Reformen große Bedeutung beigemessen, weil er damit hoffte, die Arbeit der UN zu straffen und von alten, sich jedes Jahr wiederholenden Mandaten zu befreien. Die Mitgliedstaaten konnten sich bisher aber nicht entschließen, ihm darin zu folgen, weil es immer Staaten gibt, die an bestimmten Themen massives Interesse haben, auch wenn seit Jahren keine Fortschritte erzielt wurden oder womöglich die Angelegenheit sich längst erledigt hat.

V. Natürlich läßt Annan auch die wichtigen Gebiete der Friedensoperationen und der Entwicklungszusammenarbeit nicht aus. Außer daß er erfreut ist über die wieder größere Nachfrage nach Missionen der Blauhelme, was er mit gestiegener Wertschätzung dieser spezifischen Dienstleistung gleichsetzt, findet sich hier vor allem eine Aufzählung aller laufenden UN-Operationen. Viel Neues ist darin nicht enthalten. Auch die Klage, daß heutzutage vor allem Zivilisten Opfer kriegerischer Konflikte werden, hat Annan schon oft erhoben. Ähnliches gilt für die Abschnitte zur Entwicklungszusammenarbeit, die zwar auf das schreckliche Armutsschicksal Hunderter von Millionen Menschen hinweisen, im wesentlichen aber das wiederholen, was in früheren Berichten schon zu lesen war.

Wie eingangs bereits beschrieben, wäre es wünschenswert, wenn der traditionelle Jahresbericht des Generalsekretärs umgestaltet würde. Daß eine Berichtspflicht an die Staaten über die Tätigkeiten der Vereinten Nationen im einzelnen besteht, muß – wie Dag Hammarskjöld, mit dem Annan in letzter Zeit gern verglichen wird, seinerzeit unter Beweis gestellt hatte – noch lange nicht daran hindern, diese Aufzählungsarbeit durch eine prägnante politische Einführung zu ergänzen. Warum läßt sich nicht ein Blick auf die Hauptereignisse des Jahres durch die kritische Brille des Generalsekretärs wagen? Als Friedensnobelpreisträger besitzt Annan auch moralisches Gewicht. Das könnte er bei dieser Gelegenheit geballt in die Waagschale werfen – ein interessiertes Publikum wäre ihm sicher. ❐

Wirtschaft und Entwicklung

Waldluft für Rußland

JÜRGEN MAIER

Umwelt: Kyoto-Protokoll ratifizierungsfähig – Tagungen in den Niederlanden, Deutschland und Marokko – Ausstieg der USA – Obstruktion als Verhandlungstaktik – Ergebnis umweltpolitisch unzureichend, völkerrechtlich ermutigend

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Jürgen Maier, Reale und fiktive Rechnungen, VN 1/2000 S. 17ff., fort.)

War die Fünfte Konferenz der Vertragsstaaten des *Rahmenübereinkommens der Vereinten Nationen über Klimaänderungen* (UNFCCC) im Herbst 1999 in Bonn eine eher technische Tagung gewesen, so erhoffte man sich von dem darauffolgenden sechsten Treffen der Vertragsparteien vom 13. bis 25. November 2000 im Haag den politischen Durchbruch, mit dem das Kyoto-Protokoll ratifizierungsfähig werden könnte. In diesem Protokoll zum UNFCCC waren 1997 die Verpflichtungen der Staatengemeinschaft zur Reduktion von Schadstoffemissionen festgeschrieben worden.

I. Allerdings ging die Sechste Konferenz der Vertragsstaaten im November 2000 ergebnislos zu Ende. Gemäß dem 1998 auf der ersten Vertragsstaatenkonferenz nach Kyoto beschlossenen ›Aktionsplan von Buenos Aires‹ (UN Doc. FCCC/CP/1998/16/Add.1) hätten im Haag alle bei der Umsetzung des Kyoto-Protokolls noch offenen Fragen geklärt werden sollen. Damit sollte die Grundlage für eine Inkraftsetzung des Protokolls durch die Vertragsstaaten geschaffen werden. Doch wäre dafür ein größeres Ausmaß an Kompromißbereitschaft erforderlich gewesen. Hatte sich 1997 in Kyoto das Mittel des ununterbrochenen Weitertagens bis in den nächsten Morgen hinein noch als probates Mittel erwiesen, einen Kompromiß durch physische Ermüdung der Konferenzteilnehmer geradezu herbeizuzwingen, wirkte es diesmal in die entgegengesetzte Richtung. Die Nerven lagen schließlich derart blank, daß der Konferenzpräsident, der niederländische Umweltminister Jan Pronk, am 25. November die Konferenz unterbrach. Es wurde beschlossen, sie ein halbes Jahr später fortzusetzen (FCCC/CP/2000/5/Add.1).
Nunmehr hing das Schicksal des Kyoto-Protokolls am seidenen Faden. Die Fortsetzung der 6. Vertragsstaatenkonferenz – als ›6b‹ – fand dann vom 16. bis 27. Juli 2001 am Sitz des Sekretariats des UNFCCC in Bonn statt, also kurz vor der ohnehin bereits für den 29. Oktober bis 9. November im marokkanischen Marrakesch angesetzten 7. Vertragsstaatenkonferenz, die dem Protokoll den allerletzten Schliff verpassen sollte.

II. Seit der Zusammenkunft im Haag hatten sich die Rahmenbedingungen insoweit geändert, als an der Spitze der US-Regierung nunmehr Präsident George W. Bush stand. Dieser hatte im März 2001 in einem Brief an einige Senatoren erklärt, er werde das Kyoto-Protokoll dem Senat nicht zur Ratifizierung vorlegen, und damit sei es »politisch tot«. Dieser Ausstieg der Vereinigten Staaten sollte das Bonner Treffen nachhaltig beeinflussen, allerdings in einer anderen Weise, als sich Bush dies vorgestellt hatte.
Die Schlüsselrolle lag nunmehr bei der Europäischen Union (EU), die unter der professionell agierenden belgischen Präsidentschaft eine Strategie wählte, die in internationalen Verhandlungen eher selten vorkommt. Für ein Inkrafttreten des Kyoto-Protokolls ohne die USA waren die Delegationen Rußlands und Japans ausschlaggebend, da nur so die notwendige Zahl von Industriestaaten erreicht werden konnte. Japan und Rußland vermochten sich nun nicht länger hinter dem Bremser USA zu verstecken; sie wurden durch die Westeuropäer auf den Weg zu einem abschließenden Verhandlungsergebnis gebracht, indem die EU ihnen über weite Strecken entgegenkam und Kompromisse akzeptierte, die sehr nahe an den Positionen Japans und Rußlands lagen. Obwohl langjährige Beobachter der UN-Klimaverhandlungen diesen beiden Staaten geradezu obstruierende Verhandlungstaktiken bescheinigten, wurden ihnen auf diese Weise alle in Frage kommenden Begründungen verbaut, wie die USA ebenfalls auszusteigen.
Als Konferenzpräsident Pronk schließlich nach mehreren Nachtsitzungen am Morgen des 23. Juli das Kompromißpaket der Minister bekanntgab, erklärte er, dieses Ergebnis sei auch ein Sieg des Multilateralismus – und bekam im Stehen dargebrachte Ovationen, während die amerikanische Delegationsleiterin Paula Dobriansky ganz undiplomatisch ausgebuht wurde. Die nur formal teilnehmenden USA enthielten sich der Stimme, ansonsten wurde das Ergebnis einmütig angenommen. Das Bonner Verhandlungsergebnis hatte neben Präsident Bush aber noch einen weiteren Verlierer, nämlich die umweltpolitische Integrität des Kyoto-Protokolls.

III. Die Bonner Einigung bedeutet eine weitere Fortsetzung des Trends seit der 3. Vertragsstaatenkonferenz der UNFCCC 1997 in Kyoto, nämlich der Versuche, die Schlupflöcher bei den Verpflichtungen der Industrieländer zur Reduktion der Treibhausgase auszuweiten. Strittig waren vor allem vier Fragen: Kohlendioxid-Senken, System der Erfüllungskontrolle, Ausgestaltung der flexiblen Mechanismen und die finanzielle Unterstützung für Entwicklungsländer.
Sehr stark aufgewertet wurde im Bonner Beschluß die Rolle der sogenannten Kohlenstoff-Senken; hier geht es um die Aufnahme von Kohlendioxid aus der Atmosphäre durch die Vege-

tation, etwa durch Aufforstung. Der Nettoausgleich für Entwaldung wurde auf eine politisch bestimmte Größe von 8,2 Mill Tonnen Kohlenstoff pro Land und Jahr begrenzt. Auch für die Anrechnung von in Wäldern gebundenem Kohlenstoff, von Kohlenstoffbindung durch sonstige Landnutzungsaktivitäten sowie von Senkenprojekten im Rahmen des Mechanismus zur sauberen Entwicklung (Clean Development Mechanism, CDM) wurden rein politisch bestimmte Obergrenzen beschlossen, im Falle der Wälder sogar pro Land. Unter Ausnutzung all dieser Möglichkeiten ergeben sich für eine ganze Reihe von Staaten erhebliche Möglichkeiten, ihre Reduktionsverpflichtungen über Senken abzudecken. Allerdings ist in vielen Fällen die Berechnung der tatsächlichen Kohlenstoffbindung durch Senken seriös kaum möglich, so daß die Grenze zur kreativen Buchführung teilweise schon überschritten wird.
Kaum noch nachvollziehbar erschien das Verhalten der russischen Delegation, die noch in der Nachtsitzung auf Ministerebene am 23. Juli in Bonn eine Zahl von 17,63 Mill Tonnen Kohlenstoff als Obergrenze für die Anrechnung von Waldmanagement akzeptiert hatte, aber schon zwei Tage später noch in Bonn diese Zahl wieder in Frage stellte. In Marrakesch war dies der einzige Teil der Bonner Einigung, der noch einmal neu aufgerollt wurde; Rußland bekam nun mit 33 Megatonnen fast doppelt soviel ›Waldluft‹ zugebilligt. Dies muß vor dem Hintergrund der Tatsache gesehen werden, daß Rußland ohnehin Emissionsrechte im Überfluß besitzt und lediglich auf den Verkauf möglichst vieler Emissionsrechte an Japan und andere Industriestaaten spekuliert.

IV. Heftig gestritten wurde in Bonn und auch noch in Marrakesch über die Frage der Erfüllungskontrolle (compliance), also darüber, was geschieht, wenn ein Land seine Reduktionsverpflichtungen nicht einhält. Insbesondere Japan wehrte sich lange gegen »allzu bindende« Konsequenzen. Beschlossen wurde nun unter anderem, daß die zuviel ausgestoßene Menge an Treibhausgasen in der zweiten Verpflichtungsperiode in 1,3-facher Menge zusätzlich reduziert werden muß und das Land nicht mehr an den flexiblen Mechanismen teilnehmen kann. Allerdings können diese Beschlüsse in letzter Konsequenz erst rechtsverbindlich werden, wenn sie auf der 1. Vertragsstaatenkonferenz des Kyoto-Protokolls bestätigt werden, welche erst nach Inkrafttreten des Protokolls stattfinden kann. Zudem steht die Reduktionsmenge der zweiten Verpflichtungsperiode noch lange nicht fest und kann nur mit Zustimmung des betreffenden Landes quantifiziert werden.
Zusätzliche Finanzleistungen für die Entwicklungsländer waren der politische Preis, der für die Zustimmung der selbst nicht von Reduktionsverpflichtungen betroffenen ›Gruppe der 77‹ zu bezahlen war. Die drei neugeschaffenen Fonds für Klimaschutzmaßnahmen in Entwicklungsländern (Special Climate Change Fund, Least Developed Countries Fund, Adaptation Fund) werden von der Globalen Umweltfazilität verwaltet. Der Bonner Beschluß stellte insgesamt 410 Mill US-Dollar hierfür in Aussicht.
Bei den flexiblen Mechanismen wurde eine Reihe noch offener Fragen abschließend geklärt. So wurde beschlossen, daß nicht benötigte Emissionsrechte für die zweite Verpflichtungsperiode »angespart« (banking) werden können; Emissionsrechte aus projektbezogenen Aktivitäten in anderen Industrieländern (Vorhaben der gemeinsamen Umsetzung) beziehungsweise Entwicklungsländern (CDM) hingegen nur bis zu einer politisch festgelegten Größe von 2,5 vH des ursprünglichen Emissionsbudgets jedes Vertragsstaats. Emissionsgutschriften aus Senken sollen hingegen am Ende einer Verpflichtungsperiode verfallen. Ausdrücklich ausgeschlossen wurden Atomkraftwerke als Klimaschutzmaßnahmen im Ausland; damit werden nun keine Emissionsgutschriften erzielt werden können.
Ebenfalls geklärt wurden die Zulassungsvoraussetzungen zur Teilnahme an den flexiblen Mechanismen: neben der Selbstverständlichkeit, daß ein Land das Protokoll ratifiziert haben muß, gehört nun ein funktionierendes und transparentes nationales Emissionsinventar dazu. Dies könnte sich insbesondere für Rußland noch zu einem schwerwiegenden Problem auswachsen.

V. Die Einigung von Marrakesch hat sich im Schlußdokument auf rund 250 Seiten niedergeschlagen. Alles in allem wurde so aus der in Kyoto beschlossenen Reduktion von durchschnittlich 5,2 vH mit den Einigungen von Bonn und Marrakesch bestenfalls noch eine Stabilisierung der Treibhausgasemissionen der Industrieländer.
Umweltpolitisch ist dies eindeutig unzureichend und auch ein Verstoß gegen die Verpflichtung aller Vertragsstaaten der Klimarahmenkonvention, die Treibhausgaskonzentration in der Atmosphäre auf einem Niveau zu stabilisieren, das gefährliche anthropogene Einflüsse auf das Klimasystem verhindert. Aber es ist zumindest ein Einstieg in eine völkerrechtlich verbindliche Begrenzung der Treibhausgasemissionen. Der Grundgedanke, daß angesichts der bedrohlichen, von Menschen gemachten Klimaänderungen gemeinsames und multilaterales Handeln erforderlich ist, um diese Emissionen zu kontrollieren, ist nun im Völkerrecht verankert, auch wenn seine Umsetzung noch riesige Hürden überwinden muß. Um diese Emissionen wirklich dauerhaft zu reduzieren, sind tiefgreifende Änderungen in den herkömmlichen Entwicklungsstrategien und industriellen Wirtschaftsweisen erforderlich, gegen die die Auseinandersetzungen etwa um die deutsche Ökosteuer noch recht harmlos anmuten. Dies alles läßt sich nur im internationalen Zusammenwirken bewältigen. ❐

Sozialfragen und Menschenrechte

Konflikte und Kampfabstimmungen

SILVI STERR

Menschenrechtskommission: 57. Tagung – Verschärfung des Klimas – EU vermittelt im Konflikt um Palästina – Sonderberichterstatter für Ureinwohner – Resolutionen zu Tschetschenien und Iran – Zugang zu Medikamenten für Aidskranke – Frauenhandel und Friedenstruppen

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Silvi Sterr, Recht auf Nahrung, Recht auf Wohnung, VN 6/2000 S. 207ff., fort.)

Als um einiges spannungsgeladener als die Sitzungsperiode des Jahres 2000 erwies sich die 57. Tagung der *Menschenrechtskommission* der Vereinten Nationen (19.3.-27.4.2001 in Genf). Konfliktlinien der Vergangenheit traten unter den 53 Mitgliedstaaten der Kommission in bedrückender Weise erneut zutage. Ob ›Nord‹ gegen ›Süd‹, der ›Westen‹ gegen ›Asien‹ oder die ›islamische Welt‹ gegen den ›Okzident‹ – nur wenige Klischees wurden ausgelassen. Dies hatte schon im Oktober 2000 mit der Sondertagung der Kommission zur Lage in den Palästinensischen Gebieten (vgl. VN 6/2000 S. 211) seinen Anfang genommen. Damals war die Einrichtung einer Untersuchungskommission beschlossen worden, die Menschenrechtsverletzungen vor Ort untersuchen sollte. Die arabischen Staaten reagierten zutiefst verletzt darauf, daß der Westen gegen diese Resolution gestimmt hatte. Damit war die Kommissionstagung bereits zu Beginn von einer tiefen Kluft gekennzeichnet, die durch die Differenzen um die damals noch bevorstehende Weltkonferenz gegen den Rassismus ausgeweitet wurde. Zusätzlich löste die Hohe Kommissarin der Vereinten Nationen für Menschenrechte, Mary Robinson, mit ihrer überraschenden Ankündigung, nicht für eine weitere Amtsperiode zur Verfügung zu stehen, Bestürzung aus. UN-Generalsekretär Kofi Annan gelang es noch während der Tagung, sie zum Weitermachen zu bewegen. In der Folge war es zu einem guten Teil ihren Bemühungen sowie dem geschickten Agieren des Vorsitzenden Leandro Despouy aus Argentinien zu verdanken, daß manche Klippe dann doch umschifft werden konnte.
Zu beobachten war im Frühjahr 2001 eine verstärkte Blockbildung. Die in der Menschenrechtskommission vertretenen Mitglieder der Europäischen Union (EU) – dies waren Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Italien, Portugal und Spanien – einigten sich in wichtigen Fragen auf eine gemeinsame Position, so bei der Haltung zu China oder Tschetschenien. Allerdings wirkte das offensichtlich auch modellbildend. Neben bereits bekannten Gruppen wie der der (einer Ausweitung der Individualrechte skeptisch gegenüberstehenden) sogenannten Gleichgesinnten – unter ihnen China, Kuba und Malaysia –, der Gruppe der lateinamerikanischen und karibischen Staaten oder der Organisation der Islamischen Konferenz (OIC) konsolidierte sich die afrikanische Gruppe neu als Block, was auch negative Konsequenzen hatte.
Äußerst beunruhigend waren die Attacken gegen von der Menschenrechtskommission selbst eingerichtete Verfahren wie das der Sonderberichterstatter. Hinzu kamen Angriffe auf die nichtstaatlichen Organisationen (NGOs) seitens Algeriens, Chinas und Rußlands. Die Strategie des Vorsitzenden Despouy, alle lange im Präsidium und gelegentlich auch im Plenum diskutieren zu lassen, erwies sich hier als schadensverhütend, da manch destruktive Initiative so auf der Strecke blieb.
Auch die EU bemühte sich, die NGOs zu schützen. Das geschlossene Handeln der EU hat sich bei Themen wie Todesstrafe, Folter oder Men-

schenrechtsverteidigern als außerordentlich hilfreich erwiesen. Andererseits wurden die Möglichkeiten der NGOs, einen ergebnisorientierten Dialog mit einzelnen westeuropäischen Regierungen zu führen, durch die EU auch eingeschränkt. So vertraten denn mehrere Beobachter aus dem Kreis der NGOs die Position, Uneinigkeit in der EU könne für das Anliegen der Menschenrechte produktiver sein als das Zurückfallen auf den kleinsten gemeinsamen Nenner. Als Belege für diese These ließen sich die Themen Verschwundene (wo es Differenzen gab, aber trotzdem Fortschritt) und Kinderrechte (ein Konsensthema, bei dem es zu Rückschritten kam) anführen.
Eine negative Haltung zu den NGOs zeigten auch die Vereinigten Staaten, als sie verlangten, als Beobachter ohne Rederecht an Verhandlungen über Resolutionen teilnehmende NGOs des Saales zu verweisen; auch unternahmen sie wenig, um die NGOs gegen Angriffe der Gleichgesinnten zu verteidigen. Insgesamt trat die neue US-Regierung mit konfrontativen Alleingängen hervor und übte vor allem im Bereich der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte erheblichen Druck aus. Erreichte Standards, die international mit großer Mühe errungen worden waren, wurden schlicht für belanglos erklärt. Auch wurden bereits vereinbarte Konsenslösungen nicht respektiert und westliche Partner brüskiert.

I. Unter dem die *Arbeitsorganisation* für die Sitzungsperiode betreffenden Tagesordnungspunkt wurde die Menschenrechtslage in *Kolumbien* behandelt. Diese verschlechtert sich immer weiter, obwohl sich die Regierung seit Jahren gegenüber der Kommission als kooperationswillig präsentiert. Eine Resolution kam nicht zustande, aber eine Erklärung des Vorsitzenden, die einen echten Fortschritt enthält: zusätzlich zu dem Büro der UN-Hochkommissarin in Bogotá sollen Büros in den Regionen geschaffen werden. Die Beobachtung und anwaltschaftliche Vertretung der Menschenrechte wird damit verbessert. Nur die NGOs sprachen die Rolle des ›Plan Colombia‹ an, mit dem auf Betreiben der USA das Ziel der Drogenbekämpfung mit höchst problematischen Mitteln verfolgt wird.
Das Zustandekommen der Erklärung des Vorsitzenden der Kommission zu *Osttimor* war eng verknüpft mit dem Nichtzustandekommen einer Resolution zu Indonesien; die dortige Menschenrechtslage wurde nicht thematisiert. Im Mittelpunkt standen Flüchtlingsfragen und die Sicherung demokratischer Wahlen. Die Forderung nach einem internationalen Tribunal zu den Menschenrechtsverletzungen in Osttimor wurde gar nicht erst verhandelt.

II. Die *Menschenrechtsverletzungen in den besetzten arabischen Gebieten einschließlich Palästinas*, wiederum Tagesordnungspunkt 8, hatten besondere Aktualität. Die auf Grund der Entscheidung der fünften Sondertagung der Kommission eingesetzte Untersuchungskommission für die Palästinensischen Gebiete kritisierte Israels Vorgehen deutlich, vor allem die in unverhältnismäßigem Umfang erfolgte Gewaltanwendung und die Fortführung der Siedlungspolitik. Sie sprach von der »kollektiven Bestrafung eines Volkes« und ersuchte den Sicherheitsrat, für eine Präsenz der internationalen Gemeinschaft im Konfliktgebiet zu sorgen, monierte Verletzungen des humanitären Völkerrechts und forderte die EU ausdrücklich auf, sich stärker für den Friedensprozeß im Nahen Osten zu engagieren. Nicht zuletzt schlug sie ein internationales Treffen von Führern der Zivilgesellschaft beider Seiten in Genf vor, um einen echten Dialog in Gang zu bringen (UN Doc. E/CN.4/2001/121). Die Hochkommissarin und der Sonderberichterstatter bestätigten im wesentlichen diese Aussagen. Robinson verwies ausdrücklich auf die destruktive Wirkung von Haßtiraden auf beiden Seiten und forderte, den Kreislauf der Gewalt zu durchbrechen. Die EU verhandelte mit großer Geduld, auch direkt mit Yassir Arafat, bis zu der unter den gegebenen Umständen erreichbaren Einigung in Form der Resolution 2001/7, die der EU die Enthaltung statt des Dagegenstimmens ermöglichte. Gegen diese Resolution, die die von Israel begangenen Menschenrechtsverletzungen verurteilt, stimmte außer den Vereinigten Staaten lediglich Guatemala. Die von der EU eingebrachte Resolution 2001/8, die die israelische Siedlungspolitik »mit großer Besorgnis« verzeichnet, wurde angenommen, ebenso die Resolution 2001/2 zum Selbstbestimmungsrecht des palästinensischen Volkes. Der Konflikt, der die ganze Tagung hätte sprengen können, konnte soweit entschärft werden, daß er nicht sämtliche Verhandlungen blockierte.

III. Die Kommission einigte sich rasch darauf, Mißhelligkeiten beim Thema *Rassismus, Fremdenhaß und Diskriminierung* dem Vorbereitungsausschuß für die Weltkonferenz gegen den Rassismus in Durban zuzuschieben (Resolution 2001/5). Eine Reihe von Staaten wie die USA und Australien sahen keinen Anlaß, eine historische Schuld an Sklavenhandel und Kolonialismus öffentlich einzuräumen. Fast alle Industriestaaten des Nordens wollten von der vom Süden aufgeworfenen Frage der Entschädigung der Opfer des Kolonialismus und seiner Folgen nichts wissen.
Beim Sonderdialog zum Thema Toleranz und Respekt sagte die Hochkommissarin, Toleranz sei das mindeste, Respekt bedeute mehr: Zuhören und das Akzeptieren von Unterschieden. Die hochproblematische, ebenfalls unter dem Tagesordnungspunkt Rassismus behandelte und gegen die 15 Stimmen der westlichen Gruppe verabschiedete Resolution 2001/4 gegen die *Diffamierung von Religionen* gibt freilich der Verteidigung der Religion den Vorzug vor der Verteidigung des Individuums gegen religiös bemäntelte Repression.
Die Resolutionen 2001/52, 2001/53 und 2001/56 über die *Rechte der Migranten* wurden ebenso wie die zum Schutz von *Minderheiten* (Resolution 2001/55) ohne förmliche Abstimmung angenommen – ungeachtet der Tatsache, daß die Konvention zum Schutz der Rechte der Wanderarbeitnehmer immer noch nicht in Kraft ist und daß für den Minderheitenschutz bisher kein gesondertes Rechtsinstrument der Vereinten Nationen existiert.

IV. Zu der von Südafrika namens der Blockfreien eingebrachten Resolution 2001/9 zum *Recht auf Entwicklung* gab es innerhalb der EU unterschiedliche Positionen. Kanada forderte eine getrennte Abstimmung über zentrale Passagen, worin es von Deutschland unterstützt wurde. Die Kommission sei nicht das geeignete Gremium, um darüber nachzudenken, ob das internationale Finanzsystem oder Schulden und ungenügende Entwicklungshilfe sich schädlich auf die Realisierung der Menschenrechte auswirken könnten. Die Mehrheit der Kommission stimmte schließlich dem Resolutionsentwurf in seiner ursprünglich vorgelegten Version zu, nachdem die Entfernung der strittigen Passagen nicht durchgesetzt werden konnte. Schließlich stimmten nur Japan und die Vereinigten Staaten dagegen. Wirkliche Fortschritte sind hier aber nicht in Sicht. Der Bericht und die Arbeit der einschlägigen Arbeitsgruppe (E/CN.4/2001/26) erfuhren rundum viel Kritik.

V. Auf dem Gebiet der unter Tagesordnungspunkt 10 verhandelten *wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte* trugen die Vereinigten Staaten massiv zur Unterminierung bereits erreichter Standards und zur Entwertung der Mechanismen der Kommission bei. Eigentlich stand zur Debatte, eine Arbeitsgruppe für ein Fakultativprotokoll zum Sozialpakt, mit dem die Möglichkeit zur Individualbeschwerde geschaffen werden soll, einzurichten. Doch die Widerstände waren beachtlich. Der Westen vertrat den Ansatz, diese Rechte seien nicht unbedingt justitiabel. Auch viele Länder des Südens sehen eine Zuständigkeit einzelner Regierungen für eine konkrete Realisierung der sozialen Menschenrechte ihrer Bürger nach wie vor skeptisch. In der Resolution 2001/30 findet das Recht auf Gesundheit keine Erwähnung mehr. Bei der Abstimmung stellten die USA den wichtigsten Abschnitt, der die Bestellung eines unabhängigen Sachverständigen vorsah, erfolglos zur Disposition. Die Kommission beschloß dann einvernehmlich, daß eine Studie über ein Fakultativprotokoll zu den sozialen Menschenrechten vorgelegt werden soll.
Bei der erstmals eigens diesem Thema gewidmeten Entschließung zum *Recht auf Bildung* (Resolution 2001/29) wurde der Spielraum der Berichterstatterin Katarina Tomasevski begrenzt; sie konnte gerade noch vom Rücktritt abgehalten werden. Auch Miloon Kothari, dem Sonderberichterstatter zum *Recht auf angemessene Wohnung*, erging es nicht viel anders. Die deutsche Initiative hierzu wurde von den Vereinigten Staaten unter Beschuß genommen. Schützenhilfe erhielten sie ausgerechnet von den Gleichgesinnten, die ihrerseits durch mit dem eigentlichen Ziel des Antrags zuwiderlaufenden Ergänzungen (killer amendments) die Zerreißprobe komplettierten. In der einvernehmlich beschlossenen Resolution 2001/28 wird nicht von einem Recht gesprochen, sondern von einer »Komponente des Rechts auf einen angemessenen Lebensstandard«. Mexiko legte seinerseits den – trotz Widerstands der USA mit klarer Mehrheit angenommenen – Entwurf für die Resolution 2001/34 zum *Recht der Frau auf Eigentum, Land und Wohnung* vor, in der im Gegensatz zu der auf deutsche Initiative zurückgehenden Entschließung das Recht auf angemessene Wohnung enthalten ist. Anne-Marie Lizin, die Berichterstatterin zur *extremen Armut* (Re-

solution 2001/31), betonte, daß die Bekämpfung des Hungers ohne entsprechende Steuerpolitik aussichtslos sei.
Auf Initiative Brasiliens geht die Resolution 2001/33 zurück, die unter anderem Aidskranken in armen Staaten das *Recht auf Zugang zu Medikamenten* gewährleisten soll. Nach heftigem Widerstand der Industrieländer wurde im Vorfeld der Abstimmung ein Konsens aller Mitglieder außer den USA (die sich enthielten) ausgehandelt; ausdrücklich anerkannt sind damit die in internationalen Abkommen festgelegten Urheber- und Patentrechte. Das *Recht auf Nahrung* (Resolution 2001/25) bestätigten 52 Staaten der Kommission. Nur die USA stimmten (wie im Vorjahr) dagegen, mit dem Argument, sie seien der größte Produzent und Exporteur von Lebensmitteln auf der Welt und zugleich das Land, das die größten Hilfslieferungen spende; ein Recht auf Nahrung sei somit überflüssig. Den Bericht zum Thema (E/CN.4/2001/53) hatte der globalisierungskritische Schweizer Politiker Jean Ziegler vorgelegt.
Die übrigen Resolutionen zu den sozialen Menschenrechten zeigten die bekannten Muster. Die Länder des Westens lehnen es nach wie vor ab, die Auswirkungen von *Strukturanpassungsmaßnahmen und Schulden* (Resolution 2001/27) oder der *Globalisierung* (Resolution 2001/32) in der Kommission zu diskutieren, und verweisen auf Institutionen wie Weltbank, IMF oder WTO.

VI. Bei der Debatte über *Menschenrechtsverletzungen in allen Teilen der Welt* (Tagesordnungspunkt 9) wurde die Erörterung des Themas *Tschetschenien* mit Spannung erwartet. Die EU ging mit dem Vorsatz, mit Einverständnis Rußlands eine Erklärung des Vorsitzenden zu erzielen, in die Verhandlungen. Unter anderem forderte sie die Verurteilung der Fortdauer von Menschenrechtsverletzungen, die Beendigung der Straflosigkeit und eine politische Lösung des Konflikts. Die Frage, inwieweit humanitäre Hilfsorganisationen Zugang zu dem Gebiet hätten, spielte in der Diskussion eine große Rolle. Rußland präsentierte sich im Unterschied zum Vorjahr, als alle Gesprächsversuche abgeblockt worden waren, immer wieder verhandlungsbereit, und so wurde bis zum Ende zwischen Rußland, EU und in der Abstimmungsphase noch mit Pakistan als Repräsentant der OIC verhandelt, während den USA nichts an einer Einigung mit den Vertretern Moskaus lag. Der schon beizeiten von der EU vorgelegte Entwurf für die Resolution 2001/24 wurde schließlich mit 22 Stimmen gegen 12 bei 19 Enthaltungen beschlossen: Rußland wird wegen der Menschenrechtsverletzungen verurteilt, es wird aber keine internationale Untersuchungskommission eingesetzt.
Die Resolution 2001/16 zu *Kuba*, ein besonderes Anliegen der Vereinigten Staaten, ging mit 22 gegen 20 Stimmen bei 10 Enthaltungen knapp durch. Als Erfolg der USA läßt sich ansehen, daß die Passage, in der das US-Embargo gegen Kuba kritisiert wurde, diesmal fehlte. Die EU-Mitglieder stimmten trotzdem für die Entschließung. Kuba ist einer der wichtigsten Wortführer jener, die die Behandlung bürgerlicher und politischer Rechte ausschließlich als Instrument des westlichen Imperialismus bewerten, und verantwortete eine Vielzahl störender Aktionen. Andererseits war auf westlicher Seite auch eine Verhärtung zu beobachten: jegliche Vorlage Kubas wurde von vorneherein abgeblockt. Der traditionelle Streit über die *Söldnerproblematik* blieb virulent (Resolution 2001/3).
Die Verurteilung Kubas fand kein Pendant im Falle der Menschenrechtsverletzungen in *China*. Die EU operierte trotz allen Drängens von NGOs zurückhaltend; die Mehrheit der Kommission folgte wie im Jahr davor dem chinesischen Antrag auf Nichtbefassung mit dem US-Entwurf. Die Frage, ob die Vorlage der EU zu den Menschenrechtsverletzungen in *Iran* möglicherweise auch niedergestimmt werden könnte, bewegte die Gemüter. Iran konnte jedoch nicht genügend Mitglieder der Kommission überzeugen, und die Resolution 2001/17 wurde erstaunlich klar mit 21 Ja-Stimmen bei 17 Gegenstimmen angenommen.
Überraschungen bereitete Afrika. So wünschenswert es ist, daß Probleme innerhalb der Region gelöst werden – die Ergebnisse, die die afrikanische Gruppe zu verantworten hatte, erwiesen dem Menschenrechtsschutz einen Bärendienst: Die Lage in *Togo* wurde auf Druck der Regionalgruppe nicht behandelt, obwohl die Ergebnisse der gemeinsamen Untersuchung der Vereinten Nationen und der Organisation der Afrikanischen Einheit (E/CN.4/2001/134 mit Addenda) zu den Menschenrechtsverletzungen rund um die Wahlen von 1998 das dringend erforderlich gemacht hätten.
Die kanadische Vorlage zu *Rwanda* wurde mit der Begründung abgewehrt, sie sei nicht mehr nötig, obwohl die Zustände in den Gefängnissen des Landes, die Rolle der rwandischen Regierung im Kongo, die fortgesetzte Rekrutierung von Kindersoldaten und Hinrichtungen hinreichend dokumentiert waren. Beschlossen wurde auf afrikanischen Vorschlag mit Mehrheit die Resolution 2001/23, die das Mandat des Sonderbeauftragten der Kommission beendet.
Der Präsident der *Demokratischen Republik Kongo*, Joseph Kabila, gab sich große Mühe, bei seinem Auftritt vor der Kommission menschenrechtsfreundlich zu wirken. Untertöne seines Vortrags ließen allerdings erkennen, daß er die eigentliche Schuld für die katastrophale Lage bei den Nachbarländern sieht. Die auf EU-Initiative zurückgehende Resolution 2001/19 wurde ohne förmliche Abstimmung beschlossen und befürwortet den nationalen Dialog. Alle Vergehen gegen die Menschenrechte seit 1996 sollen aufgeklärt werden.
Auf Betreiben Kanadas kam die Resolution 2001/20 zu *Sierra Leone* zustande, die ebenfalls einvernehmlich gebilligt wurde: Die Rebellen werden wegen ihrer andauernden schweren Menschenrechtsverletzungen und wegen ihrer Angriffe auf UN-Personal verurteilt; die Regierung wird aufgefordert, die Zusammenarbeit mit der UNAMSIL und der Hochkommissarin zu verbessern. Alle Parteien werden zur Kooperation mit dem künftigen Sondergerichtshof angehalten.
Die von Kenia namens der afrikanischen Gruppe geführten Verhandlungen über eine Entschließung zu *Burundi* verliefen unbefriedigend. Immerhin wurde in Resolution 2001/21 das Mandat der Sonderberichterstatterin verlängert. Als die Regierung des am Einparteisystem festhaltenden *Äquatorialguinea* den Sonderbeauftragten der Kommission, Gustavo Gallón, öffentlich vor der Kommission beschimpft hatte, griff Algerien ihn ebenfalls frontal an. Dank des Vorsitzenden Despouy konnte aber doch ein Kompromiß gefunden werden: Mandat und Hilfsprogramm wurden verlängert (Resolution 2001/22).
Der deutsche Sonderberichterstatter Gerhart R. Baum legte auf Grund der Kürze der Zeit seit seiner Berufung noch keinen Bericht über die Lage in *Sudan* vor. Mündlich bestätigte er jedoch ein gewisses Maß an Kooperation seitens der Regierung. Sudan ließ denn auch vor der Abstimmung wissen, daß es die Resolution 2001/18, in der die Kommission Besorgnis wegen andauernder schwerwiegender Menschenrechtsverletzungen zum Ausdruck bringt, billige. Die USA verhinderten einen Konsensbeschluß, indem sie auf einer Abstimmung bestanden. Mit 25 Ja-Stimmen bei 28 Enthaltungen wurde das Mandat Baums bestätigt, wobei die Kommission Ägypten und Libyen ermutigte, ihre Friedensinitiative fortzuführen, und die technische Zusammenarbeit Sudans mit dem Hochkommissariat begrüßte. Sie forderte ungehinderten Zugang für internationale humanitäre Organisationen.
Die Resolutionen 2001/13 und 2001/15 zu *Afghanistan* beziehungsweise *Myanmar* waren völlig unumstritten, die Kritik an *Irak* (Resolution 2001/14) wird aufrechterhalten.
Das bisherige Mandat zum ehemaligen Jugoslawien steht jetzt unter der Überschrift *Menschenrechte in Südosteuropa* (Resolution 2001/12), Jiri Dienstbiers Aufgabe als Sonderberichterstatter ist damit beendet. Jedoch soll ein Sonderbeauftragter die Menschenrechtslage in Bosnien-Herzegowina und der Bundesrepublik Jugoslawien einschließlich des Kosovo untersuchen.
Im nicht-öffentlichen *1503-Verfahren* wurden Kongo (Republik), die Malediven, Togo und Uganda behandelt. Nur der Fall Togo wurde nicht abgeschlossen.

VII. Die meisten Resolutionen zu den *bürgerlichen und politischen Rechten* (Tagesordnungspunkt 11) wurden einvernehmlich verabschiedet. Doch beim Thema *Folter* wurde es dramatisch: Sonderberichterstatter Sir Nigel Rodley hatte den Fehler begangen, die Brisanz des Nahost-Themas zu unterschätzen, und die Aufforderung der Sondertagung der Kommission, die Palästinensischen Gebiete zu besuchen, ignoriert. Angriffe, die bereits im Vorfeld erfolgten und bei denen sich vor allem Kuba und Pakistan hervortaten, wurden bei der Debatte des Themas fortgesetzt. Unter aktiver Mitwirkung der deutschen Delegation wurde schließlich ein Kompromiß erzielt, der – gegen den Widerstand der USA – zusätzlich das Verbot von Herstellung, Handel, Export und Gebrauch von Folterinstrumenten in die Resolution 2001/62 aufnahm. Rodleys Mandat wurde noch einmal um drei Jahre verlängert. Fortschritte gab es beim *Fakultativprotokoll zur Konvention gegen die Folter* (Resolution 2001/44).
Es wurden auch neue Maßnahmen gegen das *Verschwindenlassen von Personen* beschlossen, worauf vor allem Frankreich und Argenti-

nien drängten, während Deutschland zunächst reserviert war und sich die USA zusammen mit den Gleichgesinnten sogar ausgesprochen destruktiv zeigten. Ziel ist die Ausarbeitung einer Konvention gegen das Verschwindenlassen (Resolution 2001/46). Kuba versuchte erfolglos, die bislang unumstrittene Entschließung zur *Meinungsfreiheit* (Resolution 2001/47) zu verhindern.
Über die von Rumänien eingebrachte Resolution 2001/41 zur *Förderung der Demokratie* und die von Kuba vorgelegte Resolution 2001/36 zu *Partizipation und Gerechtigkeit als Grundlagen der Demokratie* entspann sich ein ideologischer Grabenkrieg, der an die Zeiten des Kalten Krieges gemahnte. Die Kommission entschied sich mehrheitlich, jeder Seite das Ihre zu geben, und nahm beide – einander durchaus widersprechende – Resolutionen an.
Für die Diskussion um die *Todesstrafe* blieb kaum noch Elan übrig. Die Nein-Stimmen zur von der EU unterbreiteten Resolution 2001/68 kamen überwiegend aus Asien und Afrika sowie erwartungsgemäß von den USA. Die Texte zu *Menschenrechtsverteidigern* und *guter Regierungsführung* (Resolutionen 2001/64 und 2001/72) wurden in keiner Weise in Frage gestellt. Gleiches gilt leider auch für das hochproblematische Thema *Menschenpflichten*. Der kubanische Experte Miguel Alfonso Martínez wurde mit einem Gutachten hierzu betraut (Beschluß 2001/115).
Die USA stellten sich als einziger Staat der Erde mit ihrer Erklärung, *Kinderrechte* (Resolution 2001/75) nicht anzuerkennen (denn das zöge womöglich die Anerkennung der sozialen Menschenrechte nach sich), wiederum ins Abseits.

VIII. Bei der Behandlung der *Rechte der Ureinwohner* (Resolution 2001/57) machte sich zunächst Empörung breit angesichts des Desinteresses der Regierungen. Vorsitzender Despouy rettete die Situation mit dem Vorschlag, künftig einen besonderen Tag in der Tagesordnung fest für die Debatte der Rechte der Ureinwohner zu reservieren. Zunächst unerwartet, wurde hier der größte Erfolg der Tagung erreicht: obwohl Kanada sich einem neuen Mechanismus widersetzte, setzte sich schließlich, nicht zuletzt unter Druck der NGOs, die Vorlage Mexikos und Guatemalas durch; damit schuf die Kommission die Voraussetzungen für die auf drei Jahre angelegte Tätigkeit eines neuen Sonderberichterstatters zu den Rechten der Ureinwohner. Alle Arbeitsgruppen werden weitergeführt.

IX. Die Sonderberichterstatterin zur Gewalt gegen Frauen, Radhika Coomaraswamy, legte den Schwerpunkt ihres Berichts (E/CN.4/2001/73 mit Add. 1 und 2) auf die Situation der Frauen im Krieg: als Opfer von Gewalt, Flüchtlinge und Soldatinnen. Sie beklagte die Rekrutierung weiblicher Kindersoldaten, Entführungen und Zwangsheiraten in über 30 Ländern und sorgte für Aufsehen, als sie berichtete, daß der Frauenhandel sprunghaft ansteigt, sobald UN-Friedenstruppen in der Nähe sind, wie zum Beispiel in Bosnien-Herzegowina und im Kosovo. Sie forderte dringend entsprechende bewußtseinsbildende Maßnahmen für die an Friedensoperationen teilnehmenden Soldaten. Besondere Aufmerksamkeit in der Diskussion erhielten die Lage der Frauen in Afghanistan sowie die wirtschaftlichen und sozialen Rechte der Frauen und das Problem der Gewalt gegen Migrantinnen. Indien wehrte sich vehement gegen Kritik an der Praxis, Frauen – angeblich um sie vor Gewalt zu bewahren – in ›Schutzhaft‹ zu halten. Ebenso versuchte Rußland, Kritik abzuwehren. Leider wurde auch um bereits erreicht geglaubte Standards wieder neu gestritten, so über die Zuständigkeit des Staates für die Ahndung sogenannter Ehrenmorde und über die häusliche Gewalt gegen Frauen. Nach massiver Lobby-Tätigkeit der NGOs kam doch noch eine tragbare Entschließung zustande. In Resolution 2001/49 zur Beseitigung der *Gewalt gegen Frauen* bestätigte die Kommission die Entscheidung ihrer Unterkommission zur Förderung und zum Schutz der Menschenrechte, das Mandat der Berichterstatterin zu den *Auswirkungen traditioneller Praktiken* um zwei Jahre zu verlängern (Beschluß 2001/107) und behielt auch den *Frauenhandel* (Resolution 2001/48) und die *Einbeziehung der Frauenrechte innerhalb des Verbandes der Vereinten Nationen* (Resolution 2001/50) im Blick.

X. Die Kommission bestätigte die Begrenzung der Möglichkeiten ihrer *Unterkommission* unmißverständlich (Resolution 2001/60). Das von dieser eingerichtete *Soziale Forum* wird sowohl hinsichtlich seiner Kompetenzen als auch der Tagungsdauer eingeschränkt (Beschluß 2001/103). Die von der Unterkommission geplante Studie zum *Recht auf Trinkwasser* (Beschluß 2001/104) könnte aber bedeutungsvoll werden.
Auch *Beratung und technische Hilfe* werden immer wichtiger. In Kambodscha (Resolution 2001/82) sowie neuerdings in China verzeichneten die UN durchaus Fortschritte. Von nicht zu unterschätzender Bedeutung ist auch die Arbeit der *nationalen Menschrechtskommissionen* (Resolution 2001/80), die in großer Zahl berichteten und manchmal auch positiv überraschten, wie etwa die malaysische Kommission. Das neu gegründete deutsche Menschenrechtsinstitut wurde während der Tagung in den Kreis der von den Vereinten Nationen offiziell anerkannten nationalen Menschenrechtsinstitutionen aufgenommen, stellte sich aber noch nicht im Plenum vor. Explizit eingefordert werden mußte die *Sicherheit des UN-Personals* in mehreren Länderresolutionen.

Die Rekordzahl der Sitzungen und die daraus erwachsende Häufigkeit nächtlicher und mitternächtlicher Treffen mit immer mehr Staatsgästen, immer mehr Themen und Mechanismen, eine zunehmende Zahl von NGOs, ausgiebiger Gebrauch des ›Rechts auf Antwort‹ seitens der Mitglieder, Redelisten mit teilweise über 100 Wortmeldungen, lange Diskussionen im Präsidium – all dies führte die Kommission im Jahre 2001 deutlich an die Grenzen der Arbeitsfähigkeit. Zwar wurden die Vorlagen Kubas und Tschechiens zur *Rationalisierung ihrer Arbeit* auf 2002 vertagt, aber mit Diskussionen über eine Reform der Verfahren ist zu rechnen.
Im übrigen sanken die Möglichkeiten für NGOs, während der ausgedehnten Abstimmungsprozesse der Staaten Informationen zu bekommen oder Verbesserungsvorschläge einzubringen. Die Gruppe der Gleichgesinnten würde die Möglichkeiten der NGOs nur zu gerne weiter begrenzen. Zur Hoffnung gibt Anlaß, daß der Vorsitzende der Kommission ausdrücklich die Mitwirkung der NGOs bei der Diskussion erbeten hat. ❐

Verwaltung und Haushalt

Einigung zu Heiligabend

JOBST HOLBORN

56. Generalversammlung: 2,6-Mrd-Dollar-Haushalt für 2002/03 verabschiedet – Nominaler Anstieg – Haushaltspolitische Gratwanderungen – Deutscher Pflichtbeitrag 109 Mill Dollar jährlich – USA noch immer der größte Schuldner

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Lothar Koch, Bezugsgröße Nullwachstum, VN 1/2000 S. 26f., fort. Vgl. auch den Beitragsschlüssel für den Haushalt der Vereinten Nationen 2001 bis 2003, VN 2/2001 S. 61f., und den Bericht von Wilfried Koschorreck, Ted Turner als Deus ex machina, VN 2/2001 S. 65ff.)

Alle zwei Jahre, wenn der reguläre Haushalt der Vereinten Nationen zu verabschieden ist, erfolgt die Einigung im zuständigen 5. Hauptausschuß der Generalversammlung im allerletzten Augenblick. So war es auch auf der 56. Ordentlichen Tagung der Generalversammlung, als in den frühen Morgenstunden des 21. Dezember 2001 der *Programmhaushaltsplan für den Zweijahreszeitraum 2002-2003* unter Dach und Fach gebracht werden konnte. Die Generalversammlung formalisierte die Einigung dann am 24. Dezember 2001 mit ihrer ohne förmliche Abstimmung angenommenen Resolution 56/254.

I. Das mit dieser Resolution beschlossene Ausgabenvolumen beträgt 2 625 178 700 US-Dollar. Gegenüber dem Haushalt 2000/01, der Ausgaben in Höhe von 2,535 Mrd Dollar ausweist, bedeutet dies einen nominalen Anstieg von 3,53 vH; gegenüber dem revidierten Haushalt 2000/01 in Höhe von 2,561 Mrd Dollar entspricht dies einer Steigerung von 2,5 vH.
Damit fand ein wochenlanges Ringen ein alles in allem zufriedenstellendes Ende, bei dem die Mitgliedstaaten letztlich ihre Fähigkeit zum erforderlichen Konsens, wenn auch unter Mobilisierung aller Kräfte, bewiesen haben. Die weiteren finanzpolitischen Beschlüsse der 56. Generalversammlung dagegen bewegten sich im Bereich der Routine.
Im Gegensatz zu der Atmosphäre bei den Verhandlungen über den Haushalt 2000/01 war die Ausgangslage im letzten Herbst bei Beginn der Verhandlungen recht freundlich gewesen. Der Beitragssatz des Hauptbeitragszahlers, der Vereinigten Staaten, war bereits für 2001 von 25 auf 22 vH abgesenkt worden, der amerikanische Kongreß hatte keine Vorgaben zur Höhe des UN-Haushalts aufgestellt, ein Großteil der US-Beitragsrückstände war in Höhe von 582 Mill Dollar beglichen, und in offiziellen Äußerungen

der Mitgliedstaaten wurde die Forderung nach nominalem Nullwachstum (zero nominal growth, ZNG) nicht erhoben. ›ZNG‹ ist bekanntlich ein negativ besetztes Reizwort für die in der ›Gruppe der 77‹ (G-77) verbundenen Entwicklungsländer – wenngleich auch einige der Schwellenländer aus der G-77 insgeheim diesem Konzept zugestimmt haben. Darüber hinaus waren die Empfehlungen des Beratenden Ausschusses für Verwaltungs- und Haushaltsfragen (ACABQ) zum Haushaltsentwurf überraschend moderat ausgefallen und hatten vor allem einen Großteil der vom Generalsekretär der Vereinten Nationen geforderten neuen Dienstposten befürwortet.

II. Zwar hatten die Hauptbeitragszahler beim Generalsekretär – wie vor Verhandlungen über den Haushalt üblich – demarchiert und Haushaltsdisziplin, Managementreformen und Einsparungen vor allem bei den Konferenzdiensten zur Finanzierung neuer Aktivitäten gefordert. Sie hatten aber ausdrücklich keinen Ansatz für Haushaltsobergrenzen benannt und damit für diesen Haushalt auf die Geltendmachung des ZNG-Konzepts verzichtet. Auch in der ›Genfer Gruppe‹, einem informellen Gremium von Mitgliedstaaten, die mehr als 1 vH des UN-Haushalts finanzieren, wurden moderate Töne angeschlagen und keine Obergrenze vorgegeben. Eher verhalten wurde von den USA und Großbritannien nominales Nullwachstum als erstrebenswert dargestellt; die Einlassungen Japans waren wie immer recht vage.
Für die Vertreter Berlins stand eine schwierige Gratwanderung bevor. Auf der einen Seite galt es der generellen UN-politischen Rolle Deutschlands gerecht zu werden und nicht ganz unbegründete Mehranforderungen (wie beispielsweise für die Verbesserung der Sicherheit des UN-Personals und der Liegenschaften sowie der Friedensoperationen) zu berücksichtigen, andererseits war der mit dem ›Zukunftsprogramm 2000‹ der Bundesregierung eingeschlagene Konsolidierungspfad fortzusetzen. Hier geht es darum, die zentrale Aufgabe der deutschen Haushaltspolitik, 2006 einen ausgeglichenen Bundeshaushalt vorzulegen, zu verwirklichen. Davon können auch internationale Verpflichtungen nicht ausgenommen werden. Nachdem zu erkennen gewesen war, daß selbst die USA eher ein Lippenbekenntnis zum nominalen Nullwachstum abgaben, plädierte Deutschland für einen am Nullwachstum orientierten Haushalt, im Rahmen strikter Haushaltsdisziplin, mit der Maßgabe, auch ein beschränktes Überschreiten des nominalen Nullwachstums mittragen zu können.
Von den US-Verhandlungsführern wurde das ZNG-Konzept nicht offensiv vertreten; deshalb fanden in den Korridoren auch ständig verbreitete Gerüchte Glauben, wonach die Vereinigten Staaten bereit seien, einen Beitrag für 2002/03 zu übernehmen, der ihrem Anteil für 2000/01 entspreche. Wegen des 2001 von 25 auf 22 vH gesunkenen Beitragssatzes hätte dies ein Haushaltsvolumen von 2,7 Mrd Dollar ermöglicht. Durch das eher passive Verhalten der USA in den Haushaltsverhandlungen gewannen diese Gerüchte trotz ständiger Dementis an Plausibilität.
Vor der entscheidenden Nachtsitzung am 20. Dezember 2001 hatten aus dem Sekretariat gestreute Gerüchte über ein Abschlußvolumen von 2,675 Mrd Dollar für zusätzliche Unruhe und erhebliche Spannung gesorgt. Insofern kann der in den frühen Morgenstunden des 21. Dezember gefundene Kompromiß in Höhe von 2 625 178 700 Mrd Dollar fast als ein Erfolg bezeichnet werden. Es ist klar, daß in diesem späten Stadium der Verhandlungen die einzelnen Haushaltssektionen keine Rolle mehr spielten, sondern nur noch ein Pokern um Zahlen stattfand. Nicht zufällig lag dann auch das Ergebnis fast genau zwischen der in den Verhandlungen von einigen Delegationen genannten Untergrenze von 2,59 Mrd Dollar und der von der US-Delegation als »schlimmster Fall« bezeichneten Obergrenze von 2,65 Mrd Dollar. Eine Anpassung in den einzelnen Haushaltssektionen erfolgte dann in traditionellen Bereichen wie Reise- und Gutachterkosten und bei der Festsetzung der Höhe der im Haushaltsjahr nicht zu besetzenden Dienstposten (vacancy rate) sowie durch globale Kürzungen.
Dabei war ein Kompromiß bei 2,615 Mrd Dollar, der aktiv von den deutschen Verhandlungsführern mit Unterstützung aus Berlin betrieben wurde, fast festgeklopft, als zur allgemeinen Überraschung das bisher als restriktiv eingeschätzte Japan durch eigene Vorschläge das Volumen in die Höhe trieb und damit die Solidarität mit seinen Partnern opferte, um Partikularinteressen zu verfolgen. Dafür mögen Ambitionen auf einen hochrangigen Posten im Sekretariat maßgebend gewesen sein. Beobachter registrierten angesichts der bekannten Haushaltszwänge in Tokyo, die etwa zur Kürzung der Entwicklungshilfe-Leistungen um ein Zehntel geführt haben, dieses Vorgehen mit ungläubigem Staunen.
Im schließlich verabschiedeten Haushalt 2002/03 sind die großen Ausgabenblöcke unverändert geblieben. Den höchsten Posten macht der Einzelplan I (Allgemeine Politik, Gesamtleitung und Koordinierung), der vor allem die Konferenzdienste einschließlich der Ausgaben für die Generalversammlung umfaßt, mit etwa 500 Mill Dollar aus. Gefolgt wird er von den Ausgaben für Verwaltung (Einzelplan VIII: Gemeinsame Unterstützungsdienste) und regionale Wirtschaftskommissionen (Einzelplan V) mit 429 beziehungsweise 335 Mill Dollar.

III. Der Zweijahreshaushalt für 2002 und 2003 in Höhe von 2 625 178 700 Dollar geht von Einnahmen in Höhe von 51,7 Mill Dollar aus. Von den Mitgliedstaaten ist somit ein Beitrag in Höhe von 2 563 478 700 Dollar zu finanzieren, der je zur Hälfte in den beiden Haushaltsjahren darzustellen ist. Auf Deutschland entfällt nach einigen vom Sekretariat vorgenommenen Gegenrechnungen ein Beitrag in Höhe von 109 322 981 Dollar, der bereits Ende Dezember vom UN-Sekretariat angefordert wurde. Deutschland zählt weiterhin zu den verläßlichen Beitragszahlern. Sein Anteil beträgt nach dem geltenden Beitragsschlüssel im laufenden Jahr 9,845 vH; 2003 werden es 9,769 vH sein.
Die Beiträge zu den Friedensoperationen der Vereinten Nationen werden bekanntlich separat von denen des regulären Haushalts erhoben und gelten grundsätzlich für einen Jahreszeitraum ab 1. Juli des betreffenden Jahres. Für das Haushaltsjahr 2002 sind in den Bundeshaushalt dafür 290,2 Mill Dollar eingestellt. Insgesamt stehen 2002 für den regulären Haushalt, die Friedensoperationen, die internationalen Gerichtshöfe und den Deutschen Übersetzungsdienst der Vereinten Nationen 426,6 Mill Dollar zur Verfügung. Erwähnenswert ist, daß hinsichtlich der Begleichung von DDR-Altschulden, die von der Bundesregierung ohne Anerkennung einer Rechtspflicht durch Teilzahlungen erfolgen, 2001 ein weiterer Beitrag in Höhe von 2,5 Mill Dollar geleistet wurde, so daß noch 6,8 Mill Dollar unberücksichtigt bleiben.
Trotz Begleichung eines erheblichen Teils ihrer Rückstände waren die Vereinigten Staaten per 15. Dezember 2001 weiterhin größter Beitragsschuldner der UN. Zu diesem Zeitpunkt standen noch Beitragszahlungen in Höhe von mehr als 165 Mill Dollar, das sind rund 62 vH der Beitragsveranlagung für 2001 zum regulären Haushalt, aus. Brasilien und Argentinien waren mit 17,6 respektive 11,5 Mill Dollar zweit- und drittgrößter Schuldner. Noch dramatischer ist die Situation bei den friedenserhaltenden Maßnahmen. Hier schuldeten die USA für den laufenden sowie für zurückliegende Veranlagungszeiträume rund 800 Mill Dollar. ❐

Rechtsfragen

Meilenstein Staatenverantwortlichkeit

BEATE RUDOLF

Völkerrechtskommission: 53. Tagung – Kodifikation der Verantwortlichkeit der Staaten für rechtswidriges Verhalten – Entwurf zur Prävention grenzüberschreitender Schäden – Kaum Fortschritte bei diplomatischem Schutz und einseitigen Akten von Staaten

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Beate Rudolf, Vermeidung grenzübergreifender Schäden, VN 6/2000 S. 212f., fort.)

Ganz im Zeichen der Staatenverantwortlichkeit stand die 53. Tagung der *Völkerrechtskommission* der Vereinten Nationen (International Law Commission, ILC) in Genf vom 23. April bis zum 1. Juni und vom 2. Juli bis zum 10. August 2001. Damit stand das gleiche Thema im Zentrum der Beratungen wie auf der vorherigen Zusammenkunft. Im Jahre 2001 gelang es den 34 Sachverständigen, ein Projekt abzuschließen, welches 1962 in Angriff genommen worden war. Einen Teilerfolg stellte auch die Verabschiedung eines Entwurfs zur Prävention grenzüberschreitender Schäden dar. Diese Schwerpunktsetzung erklärt, weshalb bei den übrigen Themen nur geringer Fortschritt zu verzeichnen ist.

Zur *Verantwortlichkeit von Staaten für rechtswidriges Verhalten*, wie die Kommission die Materie nunmehr bezeichnet, liegt jetzt ein 59 Artikel umfassender Entwurf vor. Die Meinungsunterschiede über den in erster Lesung verabschiedeten obligatorischen Streitschlich-

tungsmechanismus führten zu einer Kompromißlösung: Nach dem Vorschlag der ILC soll die Generalversammlung der Vereinten Nationen den Entwurf ohne diesen Teil in einer Resolution annehmen und zu einem späteren Zeitpunkt eine Staatenkonferenz einberufen, welche dann über die Einbeziehung dieses Teiles entscheiden könne. Dem ersten Teil der Empfehlung ist die Generalversammlung auf ihrer Herbsttagung mit Resolution 56/83 auch nachgekommen. Auf den bis zum Schluß heftig umstrittenen Begriff des Staatenverbrechens verzichtet der Entwurf. Er enthält jedoch in Art. 40 eine sinnverwandte, aber abgeschwächte Vorschrift über »schwere« – also grobe und systematische – Verletzungen »zwingender Normen des allgemeinen Völkerrechts«. Damit gibt die ILC den Versuch auf, eine besondere Kategorie von Rechtsverletzungen unterhalb des zwingenden Völkerrechts zu etablieren, nämlich die der schweren Verletzung von Normen, die gegenüber der internationalen Gemeinschaft gelten und für den Schutz ihrer fundamentalen Interessen grundlegend sind. Besondere Rechtsfolge ist in diesen Fällen die Verpflichtung aller Staaten, eine andauernde Verletzung mit allen rechtmäßigen Mitteln zu beenden, keine durch die Verletzung geschaffene Situation als rechtmäßig anzuerkennen und deren Fortbestand auch nicht zu unterstützen (Art. 41). Im übrigen gelten die allgemeinen Rechtsfolgen aus Teil III des Entwurfs, darunter auch das Recht eines jeden Staates, bei einer Verletzung einer Verpflichtung gegenüber der gesamten Staatengemeinschaft (Verpflichtung ›erga omnes‹) deren Beendigung, Nichtwiederholung und Schadensersatz zugunsten des verletzten Staates oder der begünstigten Einzelperson zu fordern (Art. 48). Die ebenfalls auf der vorherigen Tagung umstrittene Einbeziehung von Gegenmaßnahmen bleibt bestehen. Abschwächungen erfolgten aber insoweit, als an die Stelle der Regelungen zu Drittstaatenrepressalien eine Unberührtheitsklausel trat. Danach beeinträchtigt das Regelwerk nicht das Recht nicht betroffener Staaten, »rechtmäßige Maßnahmen« zur Beendigung der Verletzung oder Sicherung von Schadensersatzleistungen an den betroffenen Staat zu ergreifen (Art. 54). Als Ersatz für die detaillierten Vorschriften zu vorläufigen Gegenmaßnahmen enthält der Entwurf nur noch die salvatorische Klausel, daß das Erfordernis, dem Verletzerstaat Gegenmaßnahmen zu notifizieren, den verletzten Staat nicht an Eilmaßnahmen hindert (Art. 52). Diese offenen Klauseln mögen unbefriedigend erscheinen, spiegeln aber letztlich die tiefgreifenden Differenzen über das Rechtsinstrument der Gegenmaßnahmen wider, welches von den einen als archaisch empfunden und von den anderen als fundamentaler Durchsetzungsmechanismus betrachtet wird. Dennoch wird der Entwurf auf Grund seiner sorgfältigen Erarbeitung und seiner umfangreichen Kommentierungen in Zukunft einen herausragenden Bezugspunkt für die rechtliche Argumentation bilden und kann schon jetzt als Meilenstein der Fortbildung des Völkerrechts gelten.

In zweiter Lesung verabschiedete die Kommission innerhalb des Themas *Haftung für Schäden aus nichtrechtswidrigem Verhalten* ihren Artikelentwurf über die Prävention grenzüberschreitender Schäden aus gefahrgeneigten Tätigkeiten. Dabei blieb es bei der Beschränkung dieser Regeln auf nichtrechtswidriges Verhalten (Art. 1). Die Kommentierung stellt klar, daß die Berufung auf die Regeln einen Staat nicht daran hindert, später Ansprüche wegen Staatenverantwortlichkeit zu erheben. Damit begegnen die Experten dem im Vorjahr erhobenen Einwand des Berichterstatters, daß diese Beschränkung eine der Prävention abträgliche Debatte über die Rechtmäßigkeit einer Tätigkeit auslösen könne. Der Entwurf basiert auf den Pflichten zur Prävention erheblicher grenzüberschreitender Schäden (Art. 3) und zur Kooperation (Art. 4). Er bestimmt, daß die Staaten gefahrgeneigte Tätigkeiten genehmigungspflichtig machen müssen (Art. 6) und der Genehmigungsentscheidung eine Risikoabschätzung einschließlich Umweltverträglichkeitsprüfung zugrunde liegen muß (Art. 7). Besteht die Gefahr erheblicher grenzüberschreitender Schäden, so statuiert der Entwurf eine Notifizierungs- und Konsultationspflicht und nennt beispielhaft die Faktoren, die in die erforderliche Interessenabwägung einzustellen sind (Art. 8-10). Die Konsultationspflicht besteht auch, wenn die Parteien über die Gefährlichkeit einer Tätigkeit uneinig sind (Art. 11). Ferner schreibt der Entwurf den Grundsatz der Nichtdiskriminierung auf Grund der Staatsangehörigkeit bei Verwaltungs- und Gerichtsverfahren gegen geplante Aktivitäten fest (Art. 15). Eine besondere Absicherung erhält das Regelwerk durch die Streitschlichtungsbestimmung in Art. 19, die dem UN-Generalsekretär ein Ernennungsrecht einräumt, falls ein betroffener Staat seine Mitwirkung bei der Benennung der Mitglieder einer Tatsachenermittlungskommission verweigert. Der Anregung der ILC, den Entwurf als Rahmenkonvention zu verabschieden, kam die Generalversammlung im Herbst 2001 nicht nach, sondern forderte die Experten auf, sich wegen des engen Zusammenhangs von Prävention und Haftung nunmehr den Haftungsfragen zuzuwenden. Schon jetzt dürfte der Entwurf jedoch Staaten bei umweltgefährdenden Aktivitäten in einem Nachbarstaat als Argumentationshilfe mit besonderer Autorität dienen.

Der Praxisleitfaden für *Vorbehalte bei Verträgen* schreitet stetig voran. Der Redaktionsausschuß verabschiedete in erster Lesung zwölf Richtlinien zur Bestätigung von Vorbehalten, die bei der Annahme eines Vertragstexts formuliert wurden, zu nachträglich angebrachten Vorbehalten und der Wirkung von Einsprüchen hiergegen sowie zu nachträglichen Versuchen, den verbindlichen Vertragsinhalt zu modifizieren. Für interpretative Erklärungen nahm der Ausschuß ebenfalls Richtlinien an, die dieselben Bereiche betreffen. Soweit sie bedingte interpretative Erklärungen betreffen, also solche Auslegungen des Vertragstexts, die ein Staat zur Voraussetzung seiner Bindung an den Vertrag macht, entsprechen sie denen für Vorbehalte. Grund für diese Doppelung ist die Entscheidung der Völkerrechtskommission, die Rechtswirkungen von Vorbehalten und interpretativen Erklärungen erst zu einem späteren Zeitpunkt zu untersuchen. Gegebenenfalls wird es also noch zu einer Konsolidierung der Richtlinien kommen. Die von tiefgehenden Kontroversen freie Debatte im Plenum betraf den sechsten Bericht des Berichterstatters Alain Pellet, der Fragen der Form von Vorbehalten und interpretativen Erklärungen, der Zuständigkeit, beide Formen von Erklärungen abzugeben, sowie die Art ihrer Übermittlung und Veröffentlichung zum Gegenstand hatte. Diese Richtlinien liegen dem Redaktionsausschuß nunmehr im Entwurf vor.

Der erhebliche Zeitaufwand für den Abschluß zweier wichtiger Projekte ging erneut zu Lasten des Themas *Diplomatischer Schutz*. Die Kommission konnte nur drei Artikelentwürfe aus dem zweiten Bericht des Berichterstatters John R. Dugard debattieren; die übrigen zwei mußten auf die kommende Tagung verschoben werden. Sie betrafen den Wechsel der Staatsangehörigkeit der betroffenen Person und die Übertragung des dem diplomatischen Schutz zugrunde liegenden Anspruchs auf den Angehörigen eines anderen Staates, das Erfordernis der Erschöpfung des innerstaatlichen Rechtswegs und die Bestimmung des Anspruchs, dessentwegen diplomatischer Schutz ausgeübt wird. Besonders hervorzuheben ist, daß der Berichterstatter in der Frage des Staatsangehörigkeitswechsels ein Abweichen von der hergebrachten Regel befürwortet, wonach es für die Bestimmung des anspruchsberechtigten Staates allein auf den Zeitpunkt der Schädigung ankommt. Nach seinem Vorschlag soll bei einem guten Glaubens erfolgten Wechsel der Staatsangehörigkeit der neue Heimatstaat unter Umständen zur Ausübung des diplomatischen Schutzes befugt sein, soweit der frühere Heimatstaat noch keine Schritte ergriffen hat. Nur eine Minderheit der Experten folgte ihm in dieser Ansicht; die Mehrheit hielt eine solche Regelung für unvereinbar mit dem Gedanken, daß ein Staat bei der Ausübung des diplomatischen Schutzes nicht ein Recht des einzelnen, sondern sein eigenes Recht geltend mache. Indes sahen auch die Traditionalisten die Notwendigkeit einer gewissen Auflockerung der strengen Regel, insbesondere im Blick auf Staatsangehörigkeitswechsel durch Staatennachfolge, Heirat oder Einbürgerung nach langer Aufenthaltsdauer. Die Kommission bat hierzu die Staaten um Stellungnahme, um die Frage auf der 54. Tagung entscheiden zu können.

Auch das Thema *einseitige Akte von Staaten* konnten die Experten aus Zeitmangel nur kurz behandeln. Nach Ansicht des Berichterstatters Victor Rodriguez Cedeño bringt auch die auf der vergangenen Tagung beschlossene Beschränkung auf »autonome«, also vertragsunabhängige Akte noch Abgrenzungsschwierigkeiten mit sich, etwa bei interpretativen Erklärungen, die über den Vertragsinhalt hinausgehen. Die Debatte im Plenum ließ Uneinigkeit über die Klassifizierung einseitiger Akte und damit einen fortbestehenden Dissens über die Reichweite des Themas erkennen. Erneut baten die Experten die UN-Mitgliedstaaten um Informationen über ihre Praxis einseitiger Akte, um eine verbesserte Entscheidungsgrundlage zu erhalten.

Von den neuen Themen, die die ILC auf ihrer 52. Tagung als bearbeitungswürdig bezeichnet hatte, wird die *Verantwortlichkeit internationaler Organisationen* auf Weisung der Generalversammlung eine Vorrangstellung erhalten. ❐

Das UN-System auf einen Blick

Die Einrichtungen des Verbandes der Vereinten Nationen jeweils in der Reihenfolge ihrer Einbeziehung

Hauptorganisation
UN (United Nations): Vereinte Nationen

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

Weitere in Beziehung zu den Vereinten Nationen stehende Organisationen
IAEA (International Atomic Energy Agency): Internationale Atomenergie-Organisation · **WTO** (World Trade Organization): Welthandelsorganisation

Spezialorgane

– mit direkter Berichterstattung an die Generalversammlung:
UNRWA (United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East): Hilfswerk der Vereinten Nationen für Palästinaflüchtlinge im Nahen Osten · **UNITAR** (United Nations Institute for Training and Research): Ausbildungs- und Forschungsinstitut der Vereinten Nationen

– mit Berichterstattung an die Generalversammlung über den Wirtschafts- und Sozialrat:
UNICEF (United Nations Children's Fund): Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen · **UNHCR** (United Nations High Commissioner for Refugees): Hoher Kommissar der Vereinten Nationen für Flüchtlinge · **WFP** (World Food Programme): Welternährungsprogramm · **UNCTAD** (United Nations Conference on Trade and Development): Handels- und Entwicklungskonferenz der Vereinten Nationen · **UNDP** (United Nations Development Programme): Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen · **UNFPA** (United Nations Population Fund): Bevölkerungsfonds der Vereinten Nationen · **UNV** (United Nations Volunteers Programme): Freiwilligenprogramm der Vereinten Nationen · **UNU** (United Nations University): Universität der Vereinten Nationen · **UNEP** (United Nations Environment Programme): Umweltprogramm der Vereinten Nationen · **UNCHS** (**Habitat**) (United Nations Centre for Human Settlements): Zentrum der Vereinten Nationen für Wohn- und Siedlungswesen · **INSTRAW** (International Research and Training Institute for the Advancement of Women): Internationales Forschungs- und Ausbildungsinstitut zur Förderung der Frau

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

Menschenrechtsgremien (Vertragsorgane)
CERD (Committee on the Elimination of Racial Discrimination): Ausschuß für die Beseitigung der Rassendiskriminierung · **CCPR** (Human Rights Committee (under the International Covenant on Civil and Political Rights)): Menschenrechtsausschuß (unter dem Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte) · **CEDAW** (Committee on the Elimination of Discrimination against Women): Ausschuß für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau · **CESCR** (Committee on Economic, Social and Cultural Rights): Ausschuß für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte · **CAT** (Committee against Torture): Ausschuß gegen Folter · **CAAS** (Commission against Apartheid in Sports): Kommission gegen Apartheid im Sport · **CRC** (Committee on the Rights of the Child): Ausschuß für die Rechte des Kindes

Friedenssichernde Operationen
UNTSO (United Nations Truce Supervision Organization): Organisation der Vereinten Nationen zur Überwachung des Waffenstillstands (in Palästina) · **UNMOGIP** (United Nations Military Observer Group in India and Pakistan): Militärbeobachtergruppe der Vereinten Nationen in Indien und Pakistan · **UNFICYP** (United Nations Peace-keeping Force in Cyprus): Friedenstruppe der Vereinten Nationen in Zypern · **UNDOF** (United Nations Disengagement Observer Force): Beobachtertruppe der Vereinten Nationen für die Truppenentflechtung (zwischen Israel und Syrien) · **UNIFIL** (United Nations Interim Force in Lebanon): Interimstruppe der Vereinten Nationen in Libanon · **UNIKOM** (United Nations Iraq-Kuwait Observation Mission): Beobachtermission der Vereinten Nationen für Irak und Kuwait · **MINURSO** (Misión de las Naciones Unidas para el Referendum del Sahara Occidental): Mission der Vereinten Nationen für das Referendum in Westsahara · **UNOMIG** (United Nations Observer Mission in Georgia): Beobachtermission der Vereinten Nationen in Georgien · **UNMIBH** (United Nations Mission in Bosnia and Herzegovina): Mission der Vereinten Nationen in Bosnien-Herzegowina · **UNMOP** (United Nations Mission of Observers in Prevlaka): Beobachtermission der Vereinten Nationen in Prevlaka · **UNMIK** (United Nations Interim Administration Mission in Kosovo): Interimsverwaltung der Vereinten Nationen in Kosovo · **UNAMSIL** (United Nations Mission in Sierra Leone): Mission der Vereinten Nationen in Sierra Leone · **UNTAET** (United Nations Transitional Administration in East Timor): Übergangsverwaltung der Vereinten Nationen in Osttimor · **MONUC** (Mission de l'Organisation des Nations Unies en République démocratique du Congo): Mission der Vereinten Nationen in der Demokratischen Republik Kongo · **UNMEE** (United Nations Mission in Ethiopia and Eritrea): Mission der Vereinten Nationen in Äthiopien und Eritrea

Stand: 1. Januar 2002

Die Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen

Die nachstehenden Tabellen 1 und 2 zu den Mitgliedstaaten geben den Stand von Jahresbeginn 2002 wieder. Die erste Tabelle führt die 189 Mitglieder der Vereinten Nationen in alphabetischer Reihenfolge mit den Daten ihrer Aufnahme in die Weltorganisation auf. Die zweite Tabelle informiert über die Verteilung der Mitgliedstaaten auf die fünf Regionalgruppen, die sich im Laufe der Jahre herausgebildet hatten. Diese haben ihre Bedeutung im Meinungsbildungsprozeß der Weltorganisation teilweise eingebüßt, spielen aber hinsichtlich der Wahlen zu UN-Gremien mit beschränkter Mitgliederzahl – in denen eine ausgewogene geographische Verteilung der Sitze gewährleistet sein soll – weiterhin eine Rolle.
Die Tabellen 3 und 4 ordnen die Mitgliedstaaten nach Gebietsgröße beziehungsweise Bevölkerungszahl ein. Die Zahlen zur Fläche sind der 50. Ausgabe des ›Demographic Yearbook‹ der Vereinten Nationen (UN Publ. E/F.00.XIII.1) entnommen. Die Angaben hinsichtlich der Bevölkerung fußen auf dem ›Monthly Bulletin of Statistics‹ der Vereinten Nationen vom November 2001 und geben im allgemeinen (teils grobe) Schätzungen für den Stand von Jahresmitte 2000 wieder; die dort nicht enthaltenen Zahlen für Nauru und Tuvalu entstammen der Übersicht ›World Population 2000‹ (UN Publ. E.01.XIII.7). In der Tabelle 5 sind die Mitgliedstaaten entsprechend ihrer Wirtschaftsleistung im Jahre 2000 aufgeführt; Quelle ist die ›World Development Indicators database‹ der Weltbank von 2001.

DIE MITGLIEDSTAATEN IN ALPHABETISCHER ORDNUNG MIT BEITRITTSDATEN (Tabelle 1)

Stand vom 1. Januar 2002

1.	Ägypten	24.10.1945
2.	Äquatorialguinea	12.11.1968
3.	Äthiopien	13.11.1945
4.	Afghanistan	19.11.1946
5.	Albanien	14.12.1955
6.	Algerien	8.10.1962
7.	Andorra	28. 7.1993
8.	Angola	1.12.1976
9.	Antigua und Barbuda	11.11.1981
10.	Argentinien	24.10.1945
11.	Armenien	2. 3.1992
12.	Aserbaidschan	2. 3.1992
13.	Australien	1.11.1945
14.	Bahamas	18. 9.1973
15.	Bahrain	21. 9.1971
16.	Bangladesch	17. 9.1974
17.	Barbados	9.12.1966
18.	Belarus	24.10.1945
19.	Belgien	27.12.1945
20.	Belize	25. 9.1981
21.	Benin	20. 9.1960
22.	Bhutan	21. 9.1971
23.	Bolivien	14.11.1945
24.	Bosnien-Herzegowina	22. 5.1992
25.	Botswana	17.10.1966
26.	Brasilien	24.10.1945
27.	Brunei	21. 9.1984
28.	Bulgarien	14.12.1955
29.	Burkina Faso	20. 9.1960
30.	Burundi	18. 9.1962
31.	Chile	24.10.1945
32.	China	24.10.1945
33.	Costa Rica	2.11.1945
34.	Côte d'Ivoire	20. 9.1960
35.	Dänemark	24.10.1945
36.	**Deutschland**	18. 9.1973
37.	Dominica	18.12.1978
38.	Dominikanische Republik	24.10.1945
39.	Dschibuti	20. 9.1977
40.	Ecuador	21.12.1945
41.	El Salvador	24.10.1945
42.	Eritrea	28. 5.1993
43.	Estland	17. 9.1991
44.	Fidschi	13.10.1970
45.	Finnland	14.12.1955
46.	Frankreich	24.10.1945
47.	Gabun	20. 9.1960
48.	Gambia	21. 9.1965
49.	Georgien	31. 7.1992
50.	Ghana	8. 3.1957
51.	Grenada	17. 9.1974
52.	Griechenland	25.10.1945
53.	Großbritannien	24.10.1945
54.	Guatemala	21.11.1945
55.	Guinea	12.12.1958
56.	Guinea-Bissau	17. 9.1974
57.	Guyana	20. 9.1966
58.	Haiti	24.10.1945
59.	Honduras	17.12.1945
60.	Indien	30.10.1945
61.	Indonesien	28. 9.1950
62.	Irak	21.12.1945
63.	Iran	24.10.1945
64.	Irland	14.12.1955
65.	Island	19.11.1946
66.	Israel	11. 5.1949
67.	Italien	14.12.1955
68.	Jamaika	18. 9.1962
69.	Japan	18.12.1956
70.	Jemen	30. 9.1947
71.	Jordanien	14.12.1955
72.	Jugoslawien	1.11.2000
73.	Kambodscha	14.12.1955
74.	Kamerun	20. 9.1960
75.	Kanada	9.11.1945
76.	Kap Verde	16. 9.1975
77.	Kasachstan	2. 3.1992
78.	Katar	21. 9.1971
79.	Kenia	16.12.1963
80.	Kirgisistan	2. 3.1992
81.	Kiribati	14. 9.1999
82.	Kolumbien	5.11.1945
83.	Komoren	12.11.1975
84.	Kongo (Demokratische Republik)	20. 9.1960
85.	Kongo (Republik)	20. 9.1960
86.	Korea (Demokratische Volksrepublik)	17. 9.1991
87.	Korea (Republik)	17. 9.1991
88.	Kroatien	22. 5.1992
89.	Kuba	24.10.1945
90.	Kuwait	14. 5.1963
91.	Laos	14.12.1955
92.	Lesotho	17.10.1966
93.	Lettland	17. 9.1991
94.	Libanon	24.10.1945
95.	Liberia	2.11.1945
96.	Libyen	14.12.1955
97.	Liechtenstein	18. 9.1990
98.	Litauen	17. 9.1991
99.	Luxemburg	24.10.1945
100.	Madagaskar	20. 9.1960
101.	Malawi	1.12.1964
102.	Malaysia	17. 9.1957
103.	Malediven	21. 9.1965
104.	Mali	28. 9.1960
105.	Malta	1.12.1964
106.	Marokko	12.11.1956
107.	Marshallinseln	17. 9.1991
108.	Mauretanien	27.10.1961
109.	Mauritius	24. 4.1968
110.	Mazedonien	8. 4.1993
111.	Mexiko	7.11.1945
112.	Mikronesien	17. 9.1991
113.	Moldau	2. 3.1992
114.	Monaco	28. 5.1993
115.	Mongolei	27.10.1961
116.	Mosambik	16. 9.1975
117.	Myanmar	19. 4.1948
118.	Namibia	23. 4.1990
119.	Nauru	14. 9.1999
120.	Nepal	14.12.1955
121.	Neuseeland	24.10.1945
122.	Nicaragua	24.10.1945
123.	Niederlande	10.12.1945
124.	Niger	20. 9.1960
125.	Nigeria	7.10.1960
126.	Norwegen	27.11.1945
127.	Österreich	14.12.1955
128.	Oman	7.10.1971
129.	Pakistan	30. 9.1947
130.	Palau	15.12.1994
131.	Panama	13.11.1945
132.	Papua-Neuguinea	10.10.1975
133.	Paraguay	24.10.1945
134.	Peru	31.10.1945
135.	Philippinen	24.10.1945
136.	Polen	24.10.1945
137.	Portugal	14.12.1955
138.	Rumänien	14.12.1955
139.	Rußland	24.10.1945
140.	Rwanda	18. 9.1962
141.	Salomonen	19. 9.1978
142.	Sambia	1.12.1964
143.	Samoa	15.12.1976
144.	San Marino	2. 3.1992
145.	São Tomé und Príncipe	16. 9.1975
146.	Saudi-Arabien	24.10.1945
147.	Schweden	19.11.1946
148.	Senegal	28. 9.1960
149.	Seychellen	21. 9.1976
150.	Sierra Leone	27. 9.1961
151.	Simbabwe	25. 8.1980
152.	Singapur	21. 9.1965
153.	Slowakei	19. 1.1993
154.	Slowenien	22. 5.1992
155.	Somalia	20. 9.1960
156.	Spanien	14.12.1955
157.	Sri Lanka	14.12.1955
158.	St. Kitts und Nevis	23. 9.1983
159.	St. Lucia	18. 9.1979
160.	St. Vincent und die Grenadinen	16. 9.1980
161.	Sudan	12.11.1956
162.	Südafrika	7.11.1945
163.	Suriname	4.12.1975
164.	Swasiland	24. 9.1968
165.	Syrien	24.10.1945
166.	Tadschikistan	2. 3.1992
167.	Tansania	14.12.1961
168.	Thailand	16.12.1946
169.	Togo	20. 9.1960
170.	Tonga	14. 9.1999
171.	Trinidad und Tobago	18. 9.1962
172.	Tschad	20. 9.1960
173.	Tschechien	19. 1.1993
174.	Türkei	24.10.1945
175.	Tunesien	12.11.1956
176.	Turkmenistan	2. 3.1992
177.	Tuvalu	5. 9.2000
178.	Uganda	25.10.1962
179.	Ukraine	24.10.1945
180.	Ungarn	14.12.1955
181.	Uruguay	18.12.1945
182.	Usbekistan	2. 3.1992
183.	Vanuatu	15. 9.1981
184.	Venezuela	15.11.1945
185.	Vereinigte Arabische Emirate	9.12.1971
186.	Vereinigte Staaten	24.10.1945
187.	Vietnam	20. 9.1977
188.	Zentralafrikanische Republik	20. 9.1960
189.	Zypern	20. 9.1960

SONSTIGE STAATEN

Schweiz
Vatikanstadt

DIE MITGLIEDSTAATEN NACH REGIONALGRUPPEN (Tabelle 2)

Afrikanische Staaten

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

Asiatische Staaten

1. Afghanistan
2. Bahrain
3. Bangladesch
4. Bhutan
5. Brunei
6. China
7. Fidschi
8. Indien
9. Indonesien
10. Irak
11. Iran
12. Japan
13. Jemen
14. Jordanien
15. Kambodscha
16. Kasachstan
17. Katar
18. Kirgisistan
19. Kiribati
20. Korea (Demokratische Volksrepublik)
21. Korea (Republik)
22. Kuwait
23. Laos
24. Libanon
25. Malaysia
26. Malediven
27. Marshallinseln
28. Mikronesien
29. Mongolei
30. Myanmar
31. Nauru
32. Nepal
33. Oman
34. Pakistan
35. Palau
36. Papua-Neuguinea
37. Philippinen
38. Salomonen
39. Samoa
40. Saudi-Arabien
41. Singapur
42. Sri Lanka
43. Syrien
44. Tadschikistan
45. Thailand
46. Tonga
47. Turkmenistan
48. Tuvalu
49. Usbekistan
50. Vanuatu
51. Vereinigte Arabische Emirate
52. Vietnam
53. Zypern

Lateinamerikanische und karibische Staaten

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

Osteuropäische Staaten

1. Albanien
2. Armenien
3. Aserbaidschan
4. Belarus
5. Bosnien-Herzegowina
6. Bulgarien
7. Georgien
8. Jugoslawien
9. Kroatien
10. Lettland
11. Litauen
12. Mazedonien
13. Moldau
14. Polen
15. Rumänien
16. Rußland
17. Slowakei
18. Slowenien
19. Tschechien
20. Ukraine
21. Ungarn

Westeuropäische und andere Staaten

1. Andorra
2. Australien
3. Belgien
4. Dänemark
5. **Deutschland**
6. Finnland
7. Frankreich
8. Griechenland
9. Großbritannien
10. Irland
11. Island
12. Italien
13. Kanada
14. Liechtenstein
15. Luxemburg
16. Malta
17. Monaco
18. Neuseeland
19. Niederlande
20. Norwegen
21. Österreich
22. Portugal
23. San Marino
24. Schweden
25. Spanien
26. Türkei*

Ohne Gruppenzugehörigkeit

1. Estland
2. Israel
3. Vereinigte Staaten**

* wird bei Wahlen als Mitglied dieser Gruppe geführt; außerdem Mitglied der asiatischen Regionalgruppe
** wird bei Wahlen der Gruppe der westeuropäischen und anderen Staaten zugerechnet

DIE MITGLIEDSTAATEN NACH GEBIETSGRÖSSE (Fläche in Quadratkilometern) (Tabelle 3)

1. Rußland	17 075 400	29. Ägypten	1 001 449	57. Irak	438 317
2. Kanada	9 970 610	30. Nigeria	923 768	58. Paraguay	406 752
3. China	9 596 961	31. Venezuela	912 050	59. Simbabwe	390 757
4. Vereinigte Staaten	9 363 520	32. Tansania	883 749	60. Japan	377 829
5. Brasilien	8 547 403	33. Namibia	824 292	61. **Deutschland**	357 022
6. Australien	7 741 220	34. Mosambik	801 590	62. Kongo (Republik)	342 000
7. Indien	3 287 263	35. Pakistan	796 095	63. Finnland	338 145
8. Argentinien	2 780 400	36. Türkei	774 815	64. Vietnam	331 689
9. Kasachstan	2 724 900	37. Chile	756 626	65. Malaysia	329 758
10. Sudan	2 505 813	38. Sambia	752 618	66. Norwegen	323 877
11. Algerien	2 381 741	39. Myanmar	676 578	67. Polen	323 250
12. Kongo (Demokratische Republik)	2 344 858	40. Afghanistan	652 090	68. Côte d'Ivoire	322 463
13. Saudi-Arabien	2 149 690	41. Somalia	637 657	69. Oman	309 500
14. Mexiko	1 958 201	42. Zentralafrikanische Republik	622 984	70. Italien	301 318
15. Indonesien	1 904 569	43. Ukraine	603 700	71. Philippinen	300 000
16. Libyen	1 759 540	44. Madagaskar	587 041	72. Ecuador	283 561
17. Iran	1 648 195	45. Botswana	581 730	73. Burkina Faso	274 000
18. Mongolei	1 566 500	46. Kenia	580 367	74. Neuseeland	270 534
19. Peru	1 285 216	47. Frankreich	551 500	75. Gabun	267 668
20. Tschad	1 284 000	48. Jemen	527 968	76. Guinea	245 857
21. Niger	1 267 000	49. Thailand	513 115	77. Großbritannien	242 900
22. Angola	1 246 700	50. Spanien	505 992	78. Uganda	241 038
23. Mali	1 240 192	51. Turkmenistan	488 100	79. Ghana	238 533
24. Südafrika	1 221 037	52. Kamerun	475 442	80. Rumänien	238 391
25. Kolumbien	1 138 914	53. Papua-Neuguinea	462 840	81. Laos	236 800
26. Äthiopien	1 104 300	54. Schweden	449 964	82. Guyana	214 969
27. Bolivien	1 098 581	55. Usbekistan	447 400	83. Belarus	207 600
28. Mauretanien	1 025 520	56. Marokko	446 550	84. Kirgisistan	199 900

85. Senegal	196 722	120. Litauen	65 200	155. Katar	11 000
86. Syrien	185 180	121. Lettland	64 600	156. Jamaika	10 990
87. Kambodscha	181 035	122. Togo	56 785	157. Libanon	10 400
88. Uruguay	175 016	123. Kroatien	56 538	158. Zypern	9 251
89. Tunesien	163 610	124. Bosnien-Herzegowina	51 197	159. Brunei	5 765
90. Suriname	163 265	125. Costa Rica	51 100	160. Trinidad und Tobago	5 130
91. Nepal	147 181	126. Slowakei	49 012	161. Kap Verde	4 033
92. Bangladesch	143 998	127. Dominikanische Republik	48 511	162. Samoa	2 831
93. Tadschikistan	143 100	128. Bhutan	47 000	163. Luxemburg	2 586
94. Griechenland	131 957	129. Estland	45 100	164. Komoren	2 235
95. Nicaragua	130 000	130. Dänemark	43 094	165. Mauritius	2 040
96. Korea (Demokratische Volksrepublik)	120 538	131. Niederlande	41 526	166. São Tomé und Príncipe	964
97. Malawi	118 484	132. Guinea-Bissau	36 125	167. Dominica	751
98. Eritrea	117 600	133. Moldau	33 851	168. Kiribati	726
99. Benin	112 622	134. Belgien	30 528	169. Mikronesien	702
100. Honduras	112 088	135. Lesotho	30 355	170. Bahrain	694
101. Liberia	111 369	136. Armenien	29 800	171. Tonga	650
102. Bulgarien	110 912	137. Salomonen	28 896	172. St. Lucia	622
103. Kuba	110 861	138. Albanien	28 748	173. Singapur	618
104. Guatemala	108 889	139. Äquatorialguinea	28 051	174. Palau	459
105. Island	103 000	140. Burundi	27 834	175. Seychellen	455
106. Jugoslawien	102 173	141. Haiti	27 750	176. Andorra	468
107. Korea (Republik)	99 268	142. Rwanda	26 338	177. Antigua und Barbuda	442
108. Jordanien	97 740	143. Mazedonien	25 713	178. Barbados	430
109. Ungarn	93 032	144. Dschibuti	23 200	179. St. Vincent und die Grenadinen	388
110. Portugal	91 982	145. Belize	22 696	180. Grenada	344
111. Aserbaidschan	86 600	146. Israel	21 056	181. Malta	316
112. Österreich	83 859	147. El Salvador	21 041	182. Malediven	298
113. Vereinigte Arabische Emirate	83 600	148. Slowenien	20 256	183. St. Kitts und Nevis	261
114. Tschechien	78 866	149. Fidschi	18 274	184. Marshallinseln	181
115. Panama	75 517	150. Kuwait	17 818	185. Liechtenstein	160
116. Sierra Leone	71 740	151. Swasiland	17 364	186. San Marino	61
117. Irland	70 273	152. Bahamas	13 878	187. Tuvalu	26
118. Georgien	69 700	153. Vanuatu	12 189	188. Nauru	21
119. Sri Lanka	65 610	154. Gambia	11 295	189. Monaco	1

DIE MITGLIEDSTAATEN NACH BEVÖLKERUNGSZAHL (in Tausend) (Tabelle 4)

1. China	1 275 130	47. Afghanistan	21 770	93. Burundi	6 360
2. Indien	1 002 140	48. Saudi-Arabien	20 350	94. El Salvador	6 280
3. Vereinigte Staaten	281 420	49. Sri Lanka	19 360	95. Benin	6 170
4. Indonesien	210 490	50. Australien	19 160	96. Tadschikistan	6 170
5. Brasilien	167 720	51. Ghana	18 410	97. Israel	6 040
6. Rußland	145 490	52. Jemen	18 300	98. Paraguay	5 500
7. Pakistan	137 500	53. Mosambik	17 690	99. Slowakei	5 400
8. Bangladesch	137 440	54. Côte d'Ivoire	16 400	100. Dänemark	5 340
9. Japan	126 870	55. Syrien	16 320	101. Libyen	5 290
10. Nigeria	115 220	56. Kasachstan	16 170	102. Georgien	5 270
11. Mexiko	97 020	57. Madagaskar	15 970	103. Laos	5 240
12. **Deutschland**	82 020	58. Niederlande	15 860	104. Finnland	5 180
13. Vietnam	77 690	59. Chile	15 210	105. Nicaragua	5 070
14. Philippinen	76 320	60. Kamerun	14 880	106. Jordanien	4 910
15. Türkei	67 380	61. Angola	13 130	107. Kirgisistan	4 900
16. Ägypten	63 980	62. Kambodscha	13 100	108. Papua-Neuguinea	4 810
17. Iran	63 660	63. Ecuador	12 650	109. Turkmenistan	4 740
18. Äthiopien	63 490	64. Simbabwe	12 630	110. Togo	4 530
19. Thailand	62 320	65. Burkina Faso	11 540	111. Norwegen	4 490
20. Großbritannien	59 500	66. Guatemala	11 390	112. Sierra Leone	4 460
21. Frankreich	58 890	67. Mali	11 350	113. Kroatien	4 380
22. Italien	57 750	68. Malawi	11 310	114. Singapur	4 020
23. Kongo (Demokratische Republik)	50 950	69. Kuba	11 190	115. Bosnien-Herzegowina	3 980
24. Ukraine	49 570	70. Niger	10 830	116. Costa Rica	3 830
25. Myanmar	47 750	71. Sambia	10 720	117. Neuseeland	3 830
26. Korea (Republik)	47 280	72. Jugoslawien	10 640	118. Armenien	3 800
27. Südafrika	43 690	73. Tschechien	10 270	119. Irland	3 790
28. Kolumbien	42 320	74. Belgien	10 250	120. Zentralafrikanische Republik	3 720
29. Spanien	39 470	75. Ungarn	10 020	121. Litauen	3 700
30. Polen	38 610	76. Griechenland	10 010	122. Eritrea	3 670
31. Argentinien	37 030	77. Portugal	10 010	123. Moldau	3 640
32. Tansania	35 120	78. Belarus	10 000	124. Libanon	3 500
33. Sudan	31 100	79. Tunesien	9 560	125. Uruguay	3 340
34. Kanada	30 750	80. Senegal	9 520	126. Albanien	3 130
35. Kenia	30 670	81. Schweden	8 870	127. Kongo (Republik)	3 020
36. Algerien	30 290	82. Somalia	8 780	128. Liberia	2 910
37. Marokko	28 710	83. Dominikanische Republik	8 520	129. Panama	2 860
38. Peru	25 660	84. Bolivien	8 330	130. Mauretanien	2 670
39. Usbekistan	24 750	85. Guinea	8 150	131. Jamaika	2 630
40. Venezuela	24 170	86. Österreich	8 110	132. Vereinigte Arabische Emirate	2 610
41. Malaysia	23 270	87. Aserbaidschan	8 050	133. Oman	2 540
42. Irak	22 950	88. Haiti	7 960	134. Mongolei	2 530
43. Nepal	22 900	89. Bulgarien	7 950	135. Lettland	2 430
44. Rumänien	22 440	90. Tschad	7 890	136. Kuwait	2 190
45. Korea (Demokratische Volksrepublik)	22 270	91. Rwanda	7 610	137. Bhutan	2 090
46. Uganda	22 210	92. Honduras	6 420	138. Lesotho	2 040

139. Mazedonien	2 030	156. Katar	570	173. Mikronesien	120
140. Slowenien	1 990	157. Äquatorialguinea	460	174. St. Vincent und die Grenadinen	110
141. Namibia	1 820	158. Salomonen	450	175. Grenada	100
142. Botswana	1 650	159. Luxemburg	440	176. Tonga	100
143. Estland	1 390	160. Kap Verde	430	177. Kiribati	80
144. Gambia	1 390	161. Suriname	420	178. Seychellen	80
145. Trinidad und Tobago	1 290	162. Malta	390	179. Andorra	70
146. Gabun	1 210	163. Brunei	340	180. Antigua und Barbuda	70
147. Mauritius	1 190	164. Bahamas	300	181. Dominica	70
148. Guinea-Bissau	1 120	165. Malediven	290	182. Marshallinseln	50
149. Swasiland	930	166. Island	280	183. St. Kitts und Nevis	40
150. Fidschi	810	167. Barbados	270	184. Liechtenstein	30
151. Guyana	770	168. Belize	250	185. Monaco	30
152. Zypern	760	169. Vanuatu	200	186. San Marino	30
153. Komoren	710	170. Samoa	170	187. Palau	20
154. Bahrain	690	171. St. Lucia	150	188. Nauru	10
155. Dschibuti	630	172. São Tomé und Príncipe	140	189. Tuvalu	10

DIE MITGLIEDSTAATEN NACH WIRTSCHAFTSLEISTUNG (Bruttoinlandsprodukt in Millionen US-Dollar) (Tabelle 5)

1. Vereinigte Staaten	9 882 842	65. Slowenien	18 174	129. Niger	1 861
2. Japan	4 677 099	66. Libanon	16 584	130. Rwanda	1 762
3. **Deutschland**	1 870 136	67. Syrien	16 485	131. Laos	1 709
4. Großbritannien	1 413 432	68. Sri Lanka	16 402	132. Malawi	1 692
5. Frankreich	1 286 252	69. Costa Rica	15 751	133. Fidschi	1 495
6. China	1 079 954	70. Oman	14 962	134. Tschad	1 408
7. Italien	1 068 518	71. Ecuador	13 607	135. Kirgisistan	1 304
8. Kanada	689 549	72. Usbekistan	13 517	136. Swasiland	1 286
9. Brasilien	587 553	73. El Salvador	13 217	137. Moldau	1 285
10. Mexiko	574 512	74. Bulgarien	12 052	138. Togo	1 281
11. Spanien	555 004	75. Litauen	11 232	139. Tadschikistan	987
12. Indien	479 404	76. Sudan	11 169	140. Mongolei	975
13. Korea (Republik)	457 219	77. Kenia	10 410	141. Zentralafrikanische Republik	959
14. Australien	394 023	78. Panama	9 911	142. Mauretanien	935
15. Niederlande	364 948	79. Côte d'Ivoire	9 319	143. Lesotho	913
16. Argentinien	285 473	80. Tansania	9 316	144. Suriname	808
17. Rußland	251 092	81. Zypern	9 031	145. Belize	797
18. Belgien	231 016	82. Island	8 833	146. Guyana	718
19. Schweden	227 369	83. Angola	8 738	147. St. Lucia	707
20. Türkei	199 902	84. Kamerun	8 687	148. Äquatorialguinea	696
21. Österreich	190 957	85. Jemen	8 667	149. Antigua und Barbuda	689
22. Dänemark	160 780	86. Bolivien	8 469	150. Burundi	689
23. Polen	158 839	87. Jordanien	8 340	151. Sierra Leone	654
24. Indonesien	153 255	88. Paraguay	7 680	152. Seychellen	622
25. Norwegen	149 349	89. Simbabwe	7 350	153. Eritrea	600
26. Saudi-Arabien	139 383	90. Lettland	7 138	154. Kap Verde	556
27. Südafrika	125 887	91. Trinidad und Tobago	7 083	155. Dschibuti	554
28. Thailand	121 927	92. Jamaika	6 892	156. Bhutan	487
29. Venezuela	120 484	93. Äthiopien	6 304	157. Malediven	435
30. Finnland	119 823	94. Uganda	6 248	158. Gambia	396
31. Griechenland	111 955	95. Honduras	5 932	159. Grenada	387
32. Israel	110 332	96. Kongo (Demokratische Republik)	5 584	160. St. Vincent und die Grenadinen	333
33. Portugal	103 871	97. Nepal	5 450	161. St. Kitts und Nevis	318
34. Iran	98 990	98. Ghana	5 419	162. Salomonen	275
35. Ägypten	98 333	99. Bahrain	5 350	163. Dominica	270
36. Irland	94 388	100. Botswana	5 285	164. Vanuatu	241
37. Singapur	92 252	101. Estland	4 969	165. Samoa	236
38. Malaysia	89 321	102. Gabun	4 932	166. Mikronesien	228
39. Kolumbien	82 849	103. Aserbaidschan	4 904	167. Guinea-Bissau	225
40. Philippinen	75 186	104. Brunei	4 846	168. Komoren	202
41. Chile	70 710	105. Bahamas	4 818	169. Tonga	154
42. Pakistan	61 673	106. Mauritius	4 501	170. Palau	144
43. Peru	53 882	107. Turkmenistan	4 404	171. Marshallinseln	96
44. Algerien	53 817	108. Senegal	4 372	172. São Tomé und Príncipe	47
45. Neuseeland	49 983	109. Bosnien-Herzegowina	4 329	173. Kiribati	43
46. Tschechien	49 510	110. Madagaskar	4 020		
47. Bangladesch	47 864	111. Papua-Neuguinea	4 011	*Für folgende Staaten liegen keine Daten vor:*	
48. Vereinigte Arabische Emirate	46 481	112. Haiti	3 826		
49. Ungarn	45 716	113. Mosambik	3 812	Afghanistan	
50. Nigeria	41 248	114. Albanien	3 704	Andorra	
51. Rumänien	36 692	115. Malta	3 622	Irak	
52. Belarus	35 940	116. Namibia	3 479	Jugoslawien	
53. Marokko	33 364	117. Mazedonien	3 295	Katar	
54. Ukraine	32 171	118. Kambodscha	3 207	Korea (Demokratische Volksrepublik)	
55. Vietnam	31 344	119. Guinea	3 120	Kuba	
56. Kuwait	29 674	120. Georgien	3 048	Liberia	
57. Uruguay	20 195	121. Sambia	2 911	Libyen	
58. Dominikanische Republik	19 894	122. Kongo (Republik)	2 689	Liechtenstein	
59. Tunesien	19 462	123. Barbados	2 641	Monaco	
60. Slowakei	19 123	124. Burkina Faso	2 406	Myanmar	
61. Guatemala	19 041	125. Nicaragua	2 397	Nauru	
62. Kroatien	19 030	126. Mali	2 345	San Marino	
63. Luxemburg	18 637	127. Benin	2 262	Somalia	
64. Kasachstan	18 264	128. Armenien	1 914	Tuvalu	