

# VEREINTE NATIONEN

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

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



## AUS DEM INHALT

**Zwölf Jahre Internationaler Strafgerichtshof – ein Rückblick**  
*Mayeul Hiéramente*

**Standpunkt | Die Ebola-Krise zeigt große Versäumnisse auf**  
*Cornelia Ulbert*

**Das Legitimitätsdefizit des UN-Sicherheitsrats**  
Ausmaß, Ursachen, Abhilfe  
*Martin Binder · Monika Heupel*

**Standpunkt | Deutungshoheit für den Klimaschutz**  
*Dirk Messner*

**Die UN-Menschenrechtsausschüsse**  
Arbeitsweisen und Rechtsprechung auf dem Prüfstand  
*Stefanie Lux*



BWV ·  
BERLINER WISSENSCHAFTS-VERLAG

# 5 14

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

# Grundsätzliches zum Strafgerichtshof, Sicherheitsrat und Menschenrechtsschutz

Die Institutionen der Vereinten Nationen haben eines gemeinsam: ihnen wurden schwierige, oft unlösbare Aufgaben übertragen: Der Internationale Strafgerichtshof soll Kriegsverbrecher zur Verantwortung ziehen. Der Sicherheitsrat ist für die Wahrung des Weltfriedens verantwortlich, und die Menschenrechtsausschüsse sollen die Einhaltung der Menschenrechtsverträge überwachen. Dass diese Gremien den in sie gesetzten Erwartungen kaum gerecht werden können, scheint klar. Autorinnen und Autoren dieses Heftes stellen daher grundsätzliche Fragen an das Funktionieren der Vereinten Nationen in diesen drei Arbeitsfeldern.

**Mayeul Hiéramente** bewertet, wie sich der Internationale Strafgerichtshof seit seiner Einrichtung im Jahr 2002 entwickelt hat. Er ordnet die Vorwürfe der Selektivität, Intransparenz und Afrikazentriertheit ein, zeigt, wo noch Verbesserungsbedarf besteht und wagt einen Ausblick in die Zukunft.

Dass der Sicherheitsrat an einem Mangel an Legitimität leidet, ist kein Geheimnis. Vorschläge zur Reform gibt es genügend, keiner davon konnte sich bislang durchsetzen. **Martin Binder** und **Monika Heupel** haben anhand von Äußerungen von Staatenvertretern die wahrgenommene Legitimität des Sicherheitsrats untersucht. Es zeigt sich, dass das Legitimitätsdefizit in erster Linie auf Unzufriedenheit mit den Arbeitsmethoden zurückzuführen ist. Ein erweiterter Sicherheitsrat, wie ihn viele als zwingend notwendig fordern, würde an diesem Mangel nichts ändern.

Ein genauerer Blick auf das Wirken der mittlerweile zehn Menschenrechtsausschüsse macht deutlich, dass auch sie ihre Arbeitsweise reformieren sollten. **Stefanie Lux** hat die Arbeit einiger Ausschüsse über Jahre verfolgt und festgestellt, dass die Empfehlungen an die Staaten gut begründet, präzise formuliert und besser geprüft sein sollten.

Das Versagen der internationalen Gemeinschaft bei der Eindämmung der Ebola-Krise und die Ergebnisse des Klimagipfels des UN-Generalsekretärs kommentieren **Cornelia Ulbert** beziehungsweise **Dirk Messner**.



Ich wünsche eine anregende Lektüre.

Anja Papenfuß, Chefredakteurin  
papenfuss@dgvn.de

**Inhalt**

Mayeul Hiéramente <b>Zwölf Jahre Internationaler Strafgerichtshof – ein Rückblick</b>	195
Drei Fragen an <b>Nicolai von Hoyningen-Huene</b>	200
Cornelia Ulbert <b>Standpunkt   Die Ebola-Krise zeigt große Versäumnisse auf</b>	201
Martin Binder · Monika Heupel <b>Das Legitimitätsdefizit des UN-Sicherheitsrats</b> Ausmaß, Ursachen, Abhilfe	202
Dirk Messner <b>Standpunkt   Deutungshoheit für den Klimaschutz</b>	207
Stefanie Lux <b>Die UN-Menschenrechtsausschüsse</b> Arbeitsweisen und Rechtsprechung auf dem Prüfstand	208
<b>AUS DEM BEREICH DER VEREINTEN NATIONEN</b>	
<b>Allgemeines</b>	
Henrike Landré <b>Generalsekretär   Bericht für die 69. Generalversammlung</b>	215
<b>Politik und Sicherheit</b>	
Christiane Lechtenböcker <b>Weltraumausschuss   Tagungen 2013 und 2014</b>	217
<b>Sozialfragen und Menschenrechte</b>	
Claudia Mahler <b>Sozialpakt   50. und 51. Tagung 2013</b>	219
Stefanie Lux <b>Frauenrechtsausschuss   54. bis 56. Tagung 2013</b>	220
Alexandra Steinebach <b>Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung   82. und 83. Tagung 2013</b>	223
<b>PERSONALIEN</b>	225
<b>BUCHBESPRECHUNGEN</b>	226
<b>Kein Frieden ohne die Bekämpfung des Klimawandels</b> Rede von Bundesumweltministerin Barbara Hendricks beim Klimagipfel des UN-Generalsekretärs am 23. September 2014 in New York	231
<b>»Die Vereinten Nationen sind jede Mühe wert«</b> Rede des deutschen Außenministers Frank-Walter Steinmeier vor der 69. Generalversammlung der Vereinten Nationen am 27. September 2014 in New York	232
<b>DOKUMENTE DER VEREINTEN NATIONEN</b>	234
<b>English Abstracts</b>	236
<b>Impressum</b>	237

# Zwölf Jahre Internationaler Strafgerichtshof – ein Rückblick

Mayeul Hiéramente

**Der Beitrag bewertet, wie sich der Internationale Strafgerichtshof seit seiner Einrichtung im Jahr 2002 entwickelt hat, welchen Schwierigkeiten er ausgesetzt war und ist und welche Erwartungen man legitimer Weise an ein Weltstrafergericht haben kann. Es wird gezeigt, wo noch Verbesserungsbedarf besteht und welche Erfolge bereits errungen wurden und noch zu erwarten sind.**

Der Internationale Strafgerichtshof (IStGH) hat seine Kindheit überstanden und kämpft nun mit der Pubertät. 16 Jahre sind vergangen, seit im Juli 1998 in Rom das Gründungsstatut (daher Römisches Statut genannt) des IStGH unterzeichnet wurde; zwölf Jahre ist es her, dass die drei Organe des Gerichts (Richterschaft, Anklage, Kanzlei) in Den Haag ihre ebenso noble wie diffizile Arbeit aufgenommen haben, Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen<sup>1</sup> in den nunmehr 122 Vertragsstaaten sowie in Krisenregionen zu ahnden.

Das Gericht, welches formal nicht Teil des UN-Systems ist, hat sich viel vorgenommen. Die ersten Erfolge sind zu feiern:<sup>2</sup> Der IStGH hat die ersten Urteile gefällt und bewiesen, dass selbst im Dauerkonflikt in der Demokratischen Republik Kongo der Straflosigkeit der Kampf angesagt werden kann. Er hat außerdem deutlich gemacht, dass er willens – und mit Einschränkungen – in der Lage ist, selbst amtierende Staats- und Regierungschefs ins strafrechtliche Visier zu nehmen. Weder Immunität noch Realpolitik stehen dem entgegen. Schließlich haben es das Gericht und die ›like-minded states‹ (darunter auch prominent die Bundesrepublik Deutschland) geschafft, fast zwei Drittel der Mitglieder der Vereinten Nationen von der Notwendigkeit und Sinnhaftigkeit des ›Projekts Weltstrafergerichtshof‹ zu überzeugen. Was das restliche Drittel betrifft, besteht nach wie vor Widerstand vieler Großmächte (etwa USA, Russland, China, Indien, Pakistan) und nur mäßige Zustimmung in weltpolitisch bedeutenden Regionen (insbesondere im arabisch-persischen Raum einschließlich Israel).

## Von ersten Gehversuchen zum Ausdauerläufer

Die ersten Gehversuche des IStGH waren mühsam. Unter dem ersten Chefankläger Luis Moreno-Ocampo wurden zahlreiche Ermittlungen eingeleitet, ohne dass zunächst viel Vorzeigbares dabei herausgekommen wäre. Doch konnten angesichts realpolitischer,

finanzieller und wechselhafter politischer Rahmenbedingungen überhaupt spektakuläre Erfolge erwartet werden? Darf von einem Gericht verlangt werden, dass es eine konkret messbare Verbesserung der Lage in Krisenregionen erreicht? Würde man denn das Landgericht Berlin fragen, ob es – am besten innerhalb einer Dekade – für sichere Straßen in der Hauptstadt gesorgt hat? Überrascht es, dass ein derartiges neues und auf Dauer angelegtes Projekt eine Findungs- und Eingewöhnungsphase benötigt, um verschiedene (Rechts-)Kulturen zu einem einheitlichen Ganzen zusammenzuführen?

Die Messlatte für den IStGH und dessen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ist zweifelsohne hoch, gibt ihnen die Präambel doch auf, ›der Straflosigkeit der Täter ein Ende zu setzen und so zur Verhütung solcher Taten beizutragen‹. Ob dem IStGH mit solch ambitionierten Zielsetzungen wirklich gedient ist, darf bezweifelt werden. Es mag sogar diesem gesellschaftlichen und politischen Rechtfertigungs- und Erfolgsdruck geschuldet sein, dass die ersten Verfahren mit besonderer Verve eingeleitet und mit viel Medienpräsenz durchgeführt wurden.

## Der Fall Omar al-Bashir

Das im Jahr 2009 eingeleitete Verfahren gegen den sudanesischen Präsidenten Omar al-Bashir mag als Beispiel dienen. Es ließ sich einfach erklären und gut verkaufen, die Erfolgchancen indes waren gering. Die in der westlichen Region Darfur seit 2003 begangenen Gräueltaten, ob nun Völkermord oder nicht, waren schwerwiegend und eine strafrechtliche Ahndung notwendig. Doch die politischen Realitäten waren alles andere als optimal. Das Land stand vor der dann im Jahr 2011 erfolgten Aufteilung in zwei Staaten, und der Präsident sitzt bis heute fest im Sattel. Der Haftbefehl gegen das sudanesisches Staatsoberhaupt war daher vor allem eines: ein Symbol.

<sup>1</sup> Zum praktisch noch nicht relevanten Verbrechen der Aggression siehe Claus Kreß/Leonie von Holtzendorff, Durchbruch in Kampala. Die Einigung über das Verbrechen der Aggression, Vereinte Nationen (VN), 6/2010, S. 260–265. Zu den praktisch ebenfalls relevanten Straftaten gegen die Rechtspflege siehe Mayeul Hiéramente, In the Case Prosecutor v. Defence, Zeitschrift für Internationale Strafrechtsdogmatik (ZIS), 3/2014, S. 123–128.

<sup>2</sup> Einen guten Überblick liefert Hans-Peter Kaul, Der Internationale Strafgerichtshof – auf dem Weg zu mehr internationaler Gerechtigkeit?, S+F, Sicherheit und Frieden, 4/2013, S. 191–197.



**Dr. Mayeul Hiéramente**, geb. 1983, ist Alumnus der ›Max Planck Research School on Retaliation, Mediation and Punishment‹ am Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Strafrecht in Freiburg und Rechtsanwalt in Düsseldorf.

Die Tatsache, dass der IStGH weder Kony noch Al-Bashir fassen konnte, ist kein Grund für Defätismus.

Es war ein Symbol dafür, dass jede und jeder für schwerwiegende Verbrechen zur Verantwortung gezogen werden kann und Immunitäten vor dem IStGH nicht gelten. Leider war der Fall aber auch ein Beispiel dafür, dass im 21. Jahrhundert politische und militärische Macht – jedenfalls vorübergehend – vor Strafe schützen kann. Die Frage, ob das Verfahren eine gute Wahl war, kann unterschiedlich beantwortet werden.

### Der Fall Joseph Kony

Ein weiteres Beispiel: Die Aufnahme von Ermittlungen im ehemaligen Krisengebiet Nord-Uganda signalisierte der Welt und den Regierungen der Region: Das Morden, Vergewaltigen, Plündern und Entführen der ›Lord's Resistance Army‹ (LRA) muss beendet werden. Für ein noch junges Strafgericht war das im Jahr 2005 eingeleitete Ermittlungsverfahren und die ›Jagd‹ auf den Anführer der LRA Joseph Kony eine durchaus umstrittene Wahl: Im krisengebeutelten Norden Ugandas und in der Region fehlten weder Richter noch Ankläger, sondern schlicht der Hauptangeklagte. Seine Festnahme war vor dem Einschalten des Gerichts über Jahrzehnte hinweg nicht gelungen, und selbst die zweifelhaften Bemühungen der ›Kony 2012‹-Kampagne<sup>3</sup> sind bisher nicht von Erfolg gekrönt. Kony festzunehmen, konnte und kann der IStGH als gerichtliche Institution mit Sitz in den Niederlanden nicht leisten. Über eigene Polizei- oder gar Militäreinheiten verfügt der Gerichtshof nicht. Staatliche Sicherheitskräfte oder – wie im ehemaligen Jugoslawien – NATO-Schutztruppen stehen den Haager Strafverfolgern nur selten zur Verfügung. Die Friedensmissionen der Vereinten Nationen haben sich in der Vergangenheit ebenfalls nur selten zur Kooperation bereit gezeigt. Zum einen wollen sie ihren Neu-

Einen mutmaßlichen Kriegsverbrecher aus dem Saal gehen zu lassen, ist ein wichtiges Signal.



Uhuru Muigai Kenyatta (rechts) bei einer Anhörung vor dem IStGH am 8. Oktober 2014.  
Foto: ICC-CPI

tralitätsstatus nicht gefährden und zum anderen die stets beschränkten Ressourcen zur Verwirklichung ihrer eigenen, nicht notwendigerweise mit denen des IStGH deckungsgleichen, Ziele einsetzen. Die Haftbefehle gegen die Führungsspitze der LRA dienten daher in erster Linie der politischen Isolierung der Rebellenführer. Doch politisches Druckpotenzial ist aufgrund der Schnellebigkeit der modernen Mediengesellschaft meist nur kurz vorhanden. Zudem funktioniert eine Isolierungstaktik nur dann wirklich effektiv, wenn die Täter auf politische Anerkennung und Unterstützung angewiesen sind. Die äußerst agile und brutale LRA konnte mittels Zwangsrekrutierungen und Einschüchterungen allerdings auch ohne die – lange von der sudanesischen Regierung gewährte – Rückendeckung weiter agieren und sich einer militärischen Niederlage entziehen.

Die Tatsache, dass der IStGH weder Kony noch Al-Bashir fassen konnte, ist kein Grund für Defätismus. So waren es die ›kleinen‹ Verfahren, die dem IStGH seine heutige Standfestigkeit verschafft haben. In ihnen konnten Richter und Ankläger beweisen, dass sie bei der strafrechtlichen Ahndung schwerster Verbrechen einen langen Atem haben. Insbesondere die strafrechtliche Aufarbeitung des Konflikts in der Demokratischen Republik Kongo macht Hoffnung. Mit den Urteilen gegen Thomas Lubanga Dyilo und Germain Katanga haben die Richter bewiesen, dass selbst der Einsatz von Kindersoldaten und die Begehung von Gräueltaten in abgelegenen Gegenden der zentralafrikanischen Krisenregion unter (weitgehender) Beachtung der Verfahrensrechte der Angeklagten gerichtlich aufgearbeitet werden können.<sup>4</sup> Im internationalen Strafrecht ist Geduld eine Tugend. Der IStGH ist kein Sprinter, sondern Langstreckenläufer. Dass an der Ziellinie auch nicht immer eine Verurteilung wartet, ist eigentlich selbstverständlich. Durch den Freispruch für Mathieu Ngudjolo Chui und die Einstellung des Verfahrens gegen Callixte Mbarushimana und andere hat der IStGH einen bedeutenden Schritt gemacht. Damit brachte er klar zum Ausdruck, dass Gerechtigkeit für die Opfer nicht um jeden Preis verfolgt werden darf. Reichen die Beweise nicht, müssen die Konsequenzen daraus gezogen werden. Das Gericht im Allgemeinen und die Anklage im Besonderen werden daraus lernen.

Einen mutmaßlichen Kriegsverbrecher aus dem Saal gehen zu lassen, ist darüber hinaus ein wichtiges Signal an all jene Kritiker, die in der Vergangenheit und nicht ohne Grund die internationale Strafjustiz als Siegerjustiz gebrandmarkt und die Verfahren als politisierte Schauprozesse bezeichnet haben. Im Idealfall wird durch die Dauerhaftigkeit und (angestrebte) Universalität des IStGH die Realität, was im nationalen Zusammenhang längst üblich ist und selten hinterfragt wird: Oft bestätigt sich die Schuld des Angeklagten, manchmal aber auch nicht. Die Un-

schuldsvormutung ist zu Recht eine der grundlegenden Errungenschaften des modernen Strafprozesses.

## Eine Stimme für Gerechtigkeit

Der IStGH hat sich etabliert und ist auch außerhalb von Fachkreisen ein Begriff. Seine Entscheidungen finden internationale Beachtung, und selbst die Vereinigten Staaten haben eingesehen, dass eine dauerhafte Konfrontation nicht in ihrem Interesse sein kann.<sup>5</sup> Innerhalb von zwölf Jahren hat es der Gerichtshof geschafft, als Symbol für internationale Gerechtigkeit wahrgenommen zu werden. Doch ist die Rolle als Stimme der Gerechtigkeit heikel. Es nährt die Erwartung, dass der IStGH seine mahnende und drohende Stimme immer dann erhebt, wenn in Krisen (Afghanistan, Irak, Israel/Palästina, Nigeria, Syrien, Ukraine) Kriegs- oder andere schwerste Verbrechen begangen werden. Die Öffentlichkeit erwartet, dass, sobald Gräueltaten bekannt werden, Vorermittlungen angekündigt werden und auf die reservierte Zelle in der Scheveninger Haftanstalt am Stadtrand von Den Haag verwiesen wird. Bleibt es still, droht der Vorwurf des Verschweigens, selektiven Umgangs mit Verbrechen und der Ohnmacht.

Doch ist der IStGH für Taten etwa in Irak und Syrien nicht zuständig, da beide Staaten das Römische Statut nicht ratifiziert haben. Das Gericht ist laut Statut nur für seine Mitgliedstaaten zuständig und – aufgrund der Überweisungskompetenz des UN-Sicherheitsrats gemäß Artikel 13 b) des Statuts – ein Weltstrafgerichtshof auf Abruf. Ermittlungen in Bagdad oder Damaskus dürfte die Anklage aus eigener Initiative nicht beginnen. Auch andere weltpolitische Konfliktlagen würden das Gericht vor große Herausforderungen stellen. Im Fall Palästinas müsste es zum Beispiel nicht nur über die Taten urteilen, sondern, um die eigene Zuständigkeit zu begründen, zuerst feststellen, dass es sich bei den palästinensischen Gebieten um einen Staat handelt; von praktischen Problemen einer Ermittlung in der Region ganz zu schweigen. In Afghanistan dürften die politischen Rahmenbedingungen und der Rückzug der internationalen Streitkräfte Ermittlungen derzeit ebenfalls unmöglich machen. Kurzum: Dem Gericht sind geografische, juristische und oft auch finanzielle Grenzen gesetzt.

Ein weiteres Problem der Rolle als ›Stimme der Gerechtigkeit‹: Die internationale Presse braucht ein Sprachrohr, das Fernsehen eine Person, die zum Symbol auserkoren werden kann. Mit Paragrafen und Berichten allein sind die Empfänger (Weltöffentlichkeit, Regierungen, Opfer, potenzielle Täter) kaum zu erreichen. Die Richterschaft ist für eine solche Rolle jedoch denkbar ungeeignet. Den Richtern steht es aufgrund der richterlichen Neutralitätspflicht schlecht zu Gesicht, mit markigen Worten bei CNN, BBC oder in der Tagesschau aufzutreten. Ein Befangen-

heitsantrag wäre die sichere Folge.<sup>6</sup> Öffentliche Polarisierung und richterliche Differenzierung und Zurückhaltung vertragen sich nicht. Eher geeignet wäre der Kanzler, der kraft Tätigkeitsbeschreibung als Verwaltungsvorsteher des Gerichts nur begrenzt in die Verfahren eingebunden ist. Nach außen ist die Kanzlei in der Vergangenheit allerdings nur selten in Erscheinung getreten.

Das Feld wurde weitgehend der Anklage überlassen und vom ersten Chefankläger Moreno-Ocampo als Bühne für umstrittene und teils unglückliche Inszenierungen genutzt. Fotoauftritte mit dem ugandischen Präsidenten Yoweri Museveni und Interviews mit dem amerikanischen Magazin ›Vanity Fair‹ haben zu Stirnrunzeln und sogar richterlichen Ermahnungen<sup>7</sup> geführt, zweifelsohne aber auch zur Bekanntheit des Gerichts beigetragen. Strukturell ist eine das Ansehen prägende Dominanz der Anklage – neben Richterschaft, Verteidigung, Opfervertretern, Verwaltung eben nur ein Teil der Institution – nicht ganz unbedenklich. Rein faktisch befinden sich die Angeklagten in einer unterlegenen Position und sind nicht selten durch die Weltöffentlichkeit bereits vorverurteilt. Die für die Verteidigung bereitgestellten Ressourcen sind relativ gering, die Staatenkooperation vorsichtig und der Zugang zu aussagewilligen Zeugen eingeschränkt. Zurückhaltung der Anklagebehörde gegenüber den Medien ist daher geboten, um der Verteidigung eine effektive und faire Beteiligung an Ermittlungen und Verfahren zu ermöglichen. Als Stimme der internationalen Gerechtigkeit eignet sich der IStGH daher nur bedingt. Das Gericht sollte Taten für sich sprechen lassen.

## Die Emanzipation des IStGH

Der Gerichtshof hat genau dies getan und sich schrittweise von den klassischen Akteuren internationaler Politik (Staaten und internationale Organisationen wie UN, Europäische Union oder NATO) emanzipiert. Dies war keineswegs so erwartet worden: Zunächst deutete vieles auf ein kooperatives und teilweise fast schon harmonisches Verhältnis zur Staat-

Die Öffentlichkeit erwartet, dass, sobald Gräueltaten bekannt werden, Vorermittlungen angekündigt werden.

Das Feld wurde weitgehend der Anklage überlassen und vom ersten Chefankläger Moreno-Ocampo als Bühne für umstrittene Inszenierungen genutzt.

<sup>3</sup> Siehe: <http://invisiblechildren.com/kony-2012/>

<sup>4</sup> Zu den verfahrensrechtlichen Aspekten siehe Kai Ambos, Das erste Urteil des Internationalen Strafgerichtshofs (Prosecutor v. Lubanga), ZIS, 7/2012, S. 313–337.

<sup>5</sup> Dazu ausführlich Mandana Biegi, Was wir von Obama erwarten können. Die USA und der Internationale Strafgerichtshof 2009–2016, S+F, 4/2013, S. 211–221.

<sup>6</sup> Zum Befangenheitsantrag gegen IStGH-Präsidenten Sang-Hyun Song im Verfahren gegen Thomas Lubanga Dyilo siehe ICC-01/04-01/06-3040-Anx v. 11.6.2013.

<sup>7</sup> IStGH, Berufungskammer, Entscheidung v. 12.6.2012, ICC/01/11-01/11.OA-3.

## Mentor und Begleiter: Zum Tod von Richter a.D. Hans-Peter Kaul

Am 21. Juli 2014 verstarb Richter a.D. am IStGH Hans-Peter Kaul. Der IStGH verliert mit ihm einen herausragenden Unterstützer, kritischen Mentor und treuen Begleiter. Die zahlreichen Nachrufe in der Weltpresse verdeutlichen die bedeutende Rolle, die Richter Kaul bei Aufbau, Fortentwicklung und Leitung des Gerichts zugekommen ist. An dieser Stelle seien zwei Ratschläge wiedergegeben, die Richter Kaul als glühender Verfechter des internationalen Strafrechts dem IStGH auf den Weg gegeben hat.

Im Kenia-Verfahren mahnte er, dass eine zu weite Interpretation des Tatbestands der Verbrechen gegen die Menschlichkeit in der Praxis problematisch sei. Jenseits der dogmatischen Fragen gilt es, den Kern der Mahnung in Erinnerung zu behalten: Der IStGH möge sich nicht übernehmen. Eine Zuständigkeit für diverse Formen der organisierten Kriminalität sei nicht wünschenswert. Eine solche werde den charakteristischen Besonderheiten der Kernverbrechen nach dem Römischen Statut nicht gerecht und könne zu einer Überlastung des Gerichts führen. Angesichts der stetig wachsenden Zahl an Verfahren und den begrenzten Mitteln ist die Mahnung aktueller denn je.

Die Situation in Kenia bot Richter Kaul die Gelegenheit für eine weitere Mahnung. So kritisierte er die Anklage dafür, dass sie Beweise nur schrittweise sammelte und auf sehr weitgehende Nachermittlungen setzte. Damit spricht er die heikle Praxis der Anklage an, in einigen Fällen erst nach einer Ermittlungsmaßnahme die Beweise zu sammeln, die für die nächste Ermittlungsmaßnahme notwendig sind. Sowohl im Lichte der Beschuldigtenrechte als auch aufgrund der Symbolik einer Verfahrenseinstellung gilt es, eine derartige Vorgehensweise zu vermeiden. Mit dieser Kritik bewies Richter Kaul Voraussicht, und er dürfte auch im konkreten Fall Recht behalten. Das gegen den kenianischen Präsidenten Uhuru Kenyatta eingeleitete Verfahren droht zu scheitern, bevor es richtig angefangen hat. Ausreichend gesicherte Beweise liegen der Anklage derzeit nicht vor.

Kaul: »Das System internationaler Strafgerichtsbarkeit nach dem Römischen Statut kann und wird nur so stark, wie es die Vertragsstaaten und die internationale Gemeinschaft selbst machen.«\*

\* Hans-Peter Kaul, Der Internationale Strafgerichtshof – auf dem Weg zu mehr internationaler Gerechtigkeit?, S+F, Sicherheit und Frieden, 4/2013, S. 191–197, hier S. 196.

tenwelt hin. Im Rahmen der Verhandlungen in Rom war die vorherrschende Einschätzung, dass der Gerichtshof nur langsam an seine Fälle kommen würde. Verfahren in Den Haag wurden für Ausnahmen gehalten und sollten durch den Grundsatz der Komplementarität<sup>8</sup> auf ein Minimum beschränkt werden. Auch die Art und Weise der Verfahrenseinleitung spiegelt die Absicht der Gründer wider, den Internationalen Strafgerichtshof als letzte Anlaufstelle auszugestalten. So sieht das Statut vor, dass eine Ermittlung auf Initiative eines Mitgliedstaats, durch Überweisung des UN-Sicherheitsrats oder – unter Aufsichtigung durch die Richter – durch die Anklage initiiert werden können.

Man hatte, wie in klassischen Menschenrechtsverträgen üblich, eine Klausel aufgenommen, die Mit-

gliedstaaten durch Überweisung einer Situation (Gesamtgeschehen) die Möglichkeit gibt, die Anklage zu Ermittlungen aufzufordern. Aufgrund der Erfahrung mit derartigen Klauseln ging wohl kaum einer davon aus, dass diese Möglichkeit tatsächlich genutzt werden würde. Dass gleich zu Beginn mehrere Staaten (Demokratische Republik Kongo, Zentralafrikanische Republik, Mali, Côte d'Ivoire und Uganda) diesen Weg beschritten und den IStGH dabei sogar zu Ermittlungen im eigenen Land einluden, war überraschend. Es hat dazu geführt, dass nur im Fall Kenia offizielle Ermittlungen durch den Chefankläger selber in die Wege geleitet wurden. Ebenso hatte niemand damit gerechnet, dass die Situationen in Sudan (Darfur) und Libyen (Niederschlagung des Arabischen Frühlings durch Muammar al-Gaddafi) trotz der generell kritischen Haltung der USA, Russlands und Chinas durch den UN-Sicherheitsrat an den IStGH überwiesen werden würden.<sup>9</sup>

Dieses anfängliche Vertrauen in den Gerichtshof ist zu Recht positiv hervorgehoben worden, auch wenn die realpolitischen Hintergründe und die logistischen und finanziellen Herausforderungen einer derart umfangreichen Befassung des IStGH nicht von der Hand zu weisen sind. Bei den Überweisungen durch Staaten wie Uganda und Kongo war es sicherlich opportun, die Strafverfolgung von Rebellen durch den IStGH durchführen zu lassen. Im Fall Libyen war viel Symbolik dahinter, ein Verfahren gegen einen Paria der internationalen Staatengemeinschaft wie Gaddafi einzuleiten. Dennoch haben alle Fälle dem Gerichtshof erlaubt, sich zu beweisen und seine Existenz zu rechtfertigen – Angebot und Nachfrage der internationalen Strafverfolgung. Der IStGH ist gekommen, um zu bleiben. Arbeit gibt es bedauerlicherweise mehr als genug.

Logische Konsequenz der zahlreichen Verfahren ist, dass die Haager Strafverfolger früher oder später auf Widerstand stoßen und erste Schritte der Emanzipation Kritik und Ablehnung auf den Plan rufen würden. Einige Kritikpunkte sind so alt wie das internationale Strafrecht selbst. Der wohl prominenteste Vorwurf ist jener der Selektivität bei der Strafverfolgung.

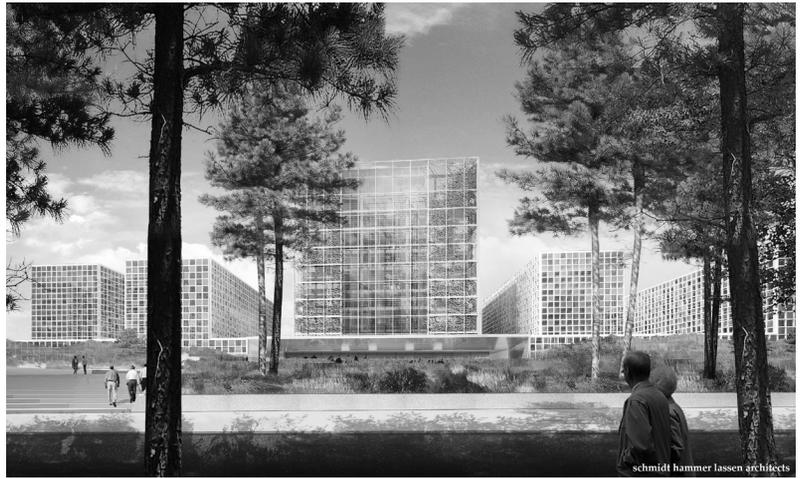
### Selektivität

Die Kritik bezieht sich zunächst auf konkrete Ermittlungsverfahren. Ein in Literatur und Praxis viel diskutierter Klassiker ist der folgende Fall: Wieso wurde dem kongolesischen Warlord Thomas Lubanga Dyilo der Prozess vornehmlich wegen dessen Einsatzes von Kindersoldaten gemacht und der Aspekt der sexuellen Gewalt weitgehend ausgeklammert? Die einfachste Antwort lautet, der IStGH könne sich schließlich nicht um alle Probleme kümmern und alle Aspekte eines Konflikts beleuchten. Weder reichten die Ressourcen noch dürfe der Verfahrensstoff ausarten. Schwierigkeiten, Beweise zu beschaffen,

können ebenso für einen engeren Fokus sprechen. Betrachtet man die Situation genauer, stellen sich schwierige Folgefragen grundsätzlicher Natur. Sind Abstufungen nach Schweregrad überhaupt möglich und sinnvoll? Ist also jeder Völkermord schlimmer als ein Kriegsverbrechen? Wie lässt sich abwägen, ob eine Verstümmelung schwerer wiegt als Angriffe auf Blauhelme oder die Hinrichtung gefangener Soldaten? Darf bei der Wahl der Verfahren ein Aspekt (Einsatz von Kindersoldaten) besonders hervorgehoben werden, weil man bei diesem eher auf ein Umdenken der Weltgesellschaft hofft? Sollte bei unklarer Beweislage ein Freispruch riskiert werden oder im Interesse von Opfer und Täter von einer Verfolgung abgesehen werden? Es sind Fragen, die juristisch kaum gefasst und meist nur anhand einer Einzelfallbetrachtung geklärt werden können. Die Ansichten gehen oft diametral auseinander, Kritik ist vorprogrammiert. Es ist daher schwer, der Anklage einen Vorwurf zu machen, dass sie sich für einen schlanken und trotzdem mehrere Jahre währenden Prozess entschieden hat. Bemängeln lässt sich allerdings, dass eine derart sensible Entscheidung nur unzureichend begründet wurde. Intransparenz fördert Misstrauen und ist wahrscheinlich das größte Manko der Anklagetätigkeit in der ersten Dekade des IStGH.

### Intransparenz

Der Mangel an Kommunikation hat sich auch im Fall Ugandas gezeigt. Wenn für Außenstehende kaum erkennbar ist, warum mutmaßliche Straftaten der ugandischen Armee in den Hintergrund rücken, wirft dies Fragen auf und lässt zu, dass Misstrauen gesät und Gerüchte gestreut werden. Sind die Ermittlungen gegen die offiziellen Stellen in den Kinderschuhen stecken geblieben, um die Kooperation von Armee und Polizei zu gewährleisten? Fehlte es an Beweisen? Waren die in Rede stehenden Taten weniger schwerwiegend? Kommuniziert wurde dies nicht in ausreichendem Maße. Dabei wäre es interessant zu wissen, ob die Anklage bereit wäre, auch vergleichsweise weniger schwere Delikte zu verfolgen, um dadurch eine Verfolgung aller Konfliktparteien zu ermöglichen. Diese Frage wird in Zukunft noch stärker im Raum stehen, als es bei den Vorgängerinstitutionen der Fall war. Beim Internationalen Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien kam Kritik von serbischer Seite, dass Bosnier, Kroaten und Kosovaren in geringerem Maße zur Rechenschaft gezogen worden seien als Serben. Bei weit über einhundert Verfahren des Tribunals war dies allerdings nur eine Frage der Proportion. Bei den wenigen Verfahren pro Konflikt im Fall des IStGH wird eine Entscheidung allerdings meist bedeuten, dass nur Straftaten der einen Seite zum Gegenstand von Verfahren gemacht werden. Aus historiografischer Sicht wäre dies ein Defizit.



Modell-Frontansicht des IStGH-Neubaus. Das 42-Meter hohe Hauptgebäude (Mitte) bietet Raum für drei Gerichtssäle und das Medienzentrum. Ende 2015 soll der Bau fertiggestellt werden. Foto: schmidt hammer lassen architects

### Afrikazentriertheit

Schließlich hat das Thema der Selektivität auch die Weltpolitik erreicht und zu dem teils unfairen Vorwurf der Afrikazentriertheit und des Neokolonialismus geführt. Tatsache ist, dass alle laufenden Verfahren den afrikanischen Kontinent betreffen. Verfahren in anderen Weltregionen machen keine sichtbaren Fortschritte und haben das Stadium der Vorermittlungen noch nicht hinter sich gelassen. Aus symbolischen Gründen ist dies zu bedauern. Folgendes darf jedoch nicht vergessen werden: Die Zuständigkeit des Gerichts ist rechtlich begrenzt. Eine gewisse Selektivität ist dem Römischen Statut zu Eigen. Zudem haben sich fast alle betroffenen afrikanischen Staaten freiwillig den Regeln des Statuts unterworfen. Die Kritik ist vornehmlich im Zuge der Ermittlungen gegen amtierende Präsidenten aufgekommen und wird vor allem von den (potenziell) betroffenen Eliten vorgebracht. Ob die Bevölkerung stets die Kritik teilt, darf bezweifelt werden. Nichtsdestotrotz wird sich der IStGH bewähren und der Herausforderung eines auch von der Afrikanischen Union zur Schau getragenen afrikanischen Skeptizismus stellen müssen.<sup>10</sup> Der IStGH darf kein Gericht für Afrika bleiben. Dies ließe sich angesichts der weltweit zu

Der IStGH darf kein Gericht für Afrika bleiben.

<sup>8</sup> Die Idee des Grundsatzes ist, dass einem Verfahren vor nationalen Gerichten Vorrang gebührt.

<sup>9</sup> Die Überweisung ermöglicht dem Gerichtshof Ermittlungen, obwohl weder Libyen noch Sudan das Römische Statut ratifiziert haben. Eine gewisse Chuzpe des UN-Sicherheitsrats ist nicht von der Hand zu weisen, da auch drei der ständigen Sicherheitsratsmitglieder das Statut nicht ratifiziert haben.

<sup>10</sup> Siehe hierzu auch ausführlich das Interview mit Fatou Bensouda: »Wir sollten den IStGH unter allen Umständen vor Politisierung bewahren«, VN, 1/2014, S. 16–21.

## Drei Fragen an Nicolai von Hoyningen-Huene



**Mitte Dezember 2013 brachen in dem 2011 neu gegründeten Staat Südsudan Kämpfe zwischen zwei rivalisierenden Gruppen aus. Im Verlauf der Kämpfe suchten fast 100 000 Menschen Schutz in Stützpunkten der UN-Mission (UNMISS). Wie geht die UNMISS mit dieser Situation um?**

Unsere Stützpunkte waren nicht darauf ausgelegt, Vertriebene zu beherbergen, geschweige denn so viele über einen so langen Zeitraum. Beobachter gehen davon aus, dass tausende von ihnen getötet worden wären, hätte die

UNMISS nicht ihre Tore geöffnet. Abgesehen vom Schutz durch UN-Blauhelme brauchen die Vertriebenen Wasser, Lebensmittel, sanitäre Einrichtungen, Unterkünfte und eine medizinische Grundversorgung. Die einem Flüchtlingslager entsprechende Infrastruktur musste in Rekordzeit aus dem Boden gestampft werden. Humanitäre Akteure sind essentiell für die Versorgung der Vertriebenen. Zusätzlich wendet die UNMISS beträchtliche Ressourcen für den Unterhalt der Lager und den Schutz der Vertriebenen auf, während sie im Rest des Landes ebenfalls gefordert ist.

**Zu Beginn hieß es, Südsudan würde nach seiner Staatsgründung von privaten und öffentlichen Hilfsorganisationen überschwemmt werden. Warum hat dies nicht die gegenwärtige Krise verhindern können?**

In der Tat war die Hilfe der internationalen Gemeinschaft für den Staatsaufbau sehr großzügig. Der Konflikt im Dezember 2013 wurde aber durch den Machtkampf zwischen Präsident Salva Kiir und seinem ehemaligen Stellvertreter Riek Machar ausgelöst. Hilfsorganisationen hätten eine solche politische Konfrontation wohl kaum verhindern können. Der Konflikt hat der Welt aber vor Augen geführt, dass gleich nach der Staatsgründung ein stärkerer Fokus auf Nationenbildung und Aussöhnung hätte gelegt werden müssen. Das Hauptaugenmerk der internationalen Gemeinschaft war darauf gerichtet, einen neuen Konflikt zwischen Sudan und Südsudan zu verhindern. Den Spannungen innerhalb Südsudans war nicht ausreichend Beachtung geschenkt worden.

**Was muss von Seiten der Regierung und UNMISS getan werden, damit die Flüchtlinge wieder zurückkehren können und sich die Situation im Land allgemein stabilisiert?**

Für die Rückkehr der Binnenvertriebenen und Flüchtlinge bedarf es eines dauerhaften Waffenstillstands. Dann können sich die Konfliktparteien im Rahmen eines Friedensprozesses auf eine Interimsregierung und die Abhaltung von Präsidentschaftswahlen einigen. Ein Versöhnungsprozess könnte Gräueltaten und Leid aufarbeiten und Täter müssen zur Rechenschaft gezogen werden. Das ist alles viel leichter gesagt als getan. Die UN-Mission unterstützt den Friedensprozess in Addis Abeba. Gleichzeitig versuchen wir, das Leid der Menschen zu lindern, indem wir so viele wie möglich vor Gewalt schützen, Menschenrechtsverletzungen im Rahmen des Möglichen dokumentieren und veröffentlichen sowie dringend benötigte Hilfslieferungen militärisch sichern. Die Menschen sind von der derzeit schlimmsten Nahrungsmittelkrise der Welt betroffen. Trotz enormer Hilfslieferungen durch die internationale Gemeinschaft könnte Anfang 2015 eine Hungersnot ausbrechen.

Nicolai von Hoyningen-Huene arbeitet seit Juni 2013 in der UN-Mission in Südsudan (UNMISS) im Büro des Residierenden Koordinators Toby Lanzer, der zugleich auch Stellvertretender UN-Sonderbeauftragter sowie Humanitärer Koordinator für Südsudan ist.

verzeichnenden gewaltsamen Konflikte auf lange Sicht nicht erklären. Eine bisher nur angedrohte Abkehr vieler afrikanischer Staaten vom ›Projekt Internationaler Strafgerichtshof‹ wäre ein empfindlicher Rückschlag.

Viele Rückschläge kann sich ein Gericht, welches der Weltpolitik auf die Füße treten soll, aber auf die Finanzierung seiner Mitgliedstaaten angewiesen ist, nicht leisten. Es muss zeigen, dass es zeitnah und effektiv Täter zur Verantwortung ziehen kann. Es muss transparenter werden und auch im Inneren offener werden. Der Grad der geschwärzten oder als geheim eingestuften Dokumente darf nicht Überhand nehmen. Derzeit sind die internen Geheimhaltungsvorgaben weder für Externe noch für Interne nachvollziehbar. Eine Optimierung der Beweis- und Verfahrensordnung, Vermittlung von Entscheidungen und Strategien und eine enge Zusammenarbeit mit den Vereinten Nationen sind das Gebot der Stunde. Die Staatenwelt ist aufgerufen, das Gericht finanziell und ideell zu unterstützen. Die Übernahme der Kosten für die Sudan- und Libyen-Verfahren durch die Vereinten Nationen wäre ein erster Schritt. Die Verweigerung einer Situation außerhalb des afrikanischen Kontinents ein weiterer.

### Ausblick

Die Pubertät ist bald vorbei. Der IstGH wird erwachsen und plant seinen Auszug. Die übergangsweise genutzten Gebäude bieten der auf Dauer eingerichteten Institution keinen ausreichenden Platz. Die ersten Streitigkeiten mit den Eltern sind überstanden. Der Konflikt mit der Afrikanischen Union ist zwar nicht beigelegt, aber merklich abgekühlt. Selbst die ständigen UN-Sicherheitsratsmitglieder stehen derzeit nicht mehr auf Kriegsfuß mit dem Gericht. Die Zeichen stehen auf vorsichtige Annäherung. Schließlich hat das Gericht von seinen älteren Geschwistern lernen können und wird mit der schrittweisen Übernahme<sup>11</sup> hochqualifizierten Personals weiter von der Vorarbeit der Tribunale profitieren. Auch wenn in der Vergangenheit versäumt wurde, aus der Vergangenheit zu lernen und erfolgreiche Ansätze und Verfahren zu übernehmen, ist in den letzten Jahren die Erkenntnis gereift, dass jedes internationale Gericht anders ist, aufgrund der Wesensverwandtschaft jedoch von den Erfahrungen der Vorgänger profitieren kann und sollte. Der IstGH ist auf dem richtigen Weg und von der internationalen Bühne nicht mehr wegzudenken.

<sup>11</sup> Die Strafgerichtshöfe für das ehemalige Jugoslawien und Ruanda sind im Begriff, die letzten Verfahren abzuschließen.

# Die Ebola-Krise zeigt große Versäumnisse auf

Cornelia Ulbert

Am 18. September 2014 hielt der UN-Sicherheitsrat erstmalig eine Dringlichkeitssitzung zu einer öffentlichen Gesundheitskrise ab, dem Ausbruch der Ebola-Epidemie in Westafrika. Mit Stand vom 8. Oktober wurden der Weltgesundheitsorganisation (WHO) insgesamt 8399 Infektions- und 4033 Todesfälle gemeldet. Nach neuerlichen Schätzungen kann die Zahl der Infizierten bis Ende November 2014 auf mehr als 20 000 steigen.

Wie es dazu kommen konnte, dass ein im Prinzip eindämmbarer Ausbruch von zunächst regional begrenzten Ebola-Infektionsfällen ein derartiges Ausmaß annehmen konnte, wird auf eine Reihe von Faktoren zurückgeführt: Bei den am stärksten betroffenen Staaten Guinea, Liberia und Sierra Leone handelt es sich um drei der ärmsten Länder der Welt. Nach Jahren der Bürgerkriege und politischen Instabilität verfügen diese Länder über nur wenig leistungsfähige Gesundheitssysteme. Die rasche Ausbreitung des Virus wurde zudem durch lokale Bestattungstraditionen, mangelndes Wissen über Ansteckungswege und starkes Misstrauen gegenüber dem »fremden« Gesundheitspersonal befördert. Besonders schwer wiegt jedoch das Versagen der zuständigen UN-Organisationen und ihrer Mitgliedstaaten.

Bereits im Dezember 2013 waren erste Fälle von Ebola in einer abgelegenen Region Guineas aufgetreten. Aufgrund fehlender Seuchenkontrolle wurden diese Ebola-Fälle der WHO allerdings erst im März 2014 gemeldet. Zu diesem Zeitpunkt waren in Guinea bereits mehr als 60 Personen an Ebola gestorben, und der Virus hatte sich auf die Nachbarländer ausgebreitet. Obwohl die nichtstaatliche Organisation »Ärzte ohne Grenzen« bereits monatelang auf den medizinischen Notstand aufmerksam gemacht hatte, rief die WHO erst am 8. August den Gesundheitsnotfall für die betroffenen Regionen aus. Doch auch danach lief die Hilfe nur schleppend an, obwohl WHO-Generaldirektorin Margaret Chan eindringlich warnte, es sei Zeit zu handeln. Die internationale Aufmerksamkeit war eher auf die Ukraine-Krise, den Gaza-Streifen und den »Islamischen Staat« gerichtet. Erst als sich der UN-Sicherheitsrat am 18. September der Ebola-Krise annahm, und diese in Resolution 2177 als Bedrohung des Weltfriedens einstufte, reagierten die Vereinten Nationen und ihre Mitgliedstaaten entschlossener. Der UN-Generalsekretär setzte danach die Mission der Vereinten Nationen für Ebola-Nothilfe Maßnahmen (UNMEER) ein und ernannte David Nabarro zum Sondergesandten für Ebola.

Zur Umsetzung des Ende August veröffentlichten WHO-Fahrplans zur Bekämpfung von Ebola sind allein

etwa 500 Mio. US-Dollar erforderlich, um die notwendige Logistik (unter anderem Krankenstationen, Ausrüstung, Medikamente) zur Verfügung zu stellen – Geld, das die WHO von den Mitgliedstaaten einwerben muss. Problematisch bleibt weiterhin der Mangel an Gesundheitspersonal. Die humanitäre Krise hat sich enorm ausgeweitet – mit unabsehbaren sozialen, wirtschaftlichen und politischen Folgen. Doch welche Lehren können wir daraus für die Zukunft ziehen?

**1. Die chronische Unterfinanzierung der WHO muss ein Ende haben.** Seit Jahren sinkt der frei verfügbare und damit flexibel verwendbare Anteil am Gesamthaushalt der WHO. Dadurch kann diese ihren Kernaufgaben, wie Expertise zur Krankheitsbekämpfung zur Verfügung zu stellen und bei Gesundheitskrisen koordinierend tätig zu werden, nicht nachkommen. Der Finanzierungsnotstand hat bereits zu einem massiven Verlust an qualifiziertem Personal in der WHO geführt. Hier müssen die Mitgliedstaaten umdenken und den Anteil zweckgebundener Mittel an ihren Beiträgen senken.

**2. Die Konzentration auf einige wenige messbare Gesundheits-Entwicklungsziele trägt nicht zur Verhinderung von Gesundheitskrisen bei.** Zur Erreichung der Millenniums-Entwicklungsziele (MDGs) investieren internationale Geber viel in die Senkung von Kinder- und Müttersterblichkeit. Aber Gesundheitskrisen kann man nur durch den Aufbau von Gesundheitsgrundversorgung vorbeugen. Für den gegenwärtigen Prozess der Aushandlung der »Sustainable Development Goals« (SDGs) bedeutet dies, dass die Stärkung von Gesundheitssystemen, Bildung für alle und gut funktionierende staatliche Institutionen, denen die Bevölkerung vertraut, wichtige Ziele sein müssen, die es weltweit zu verwirklichen gilt.

**3. Da Deutschland mehr internationale Verantwortung übernehmen will, kann es dies auch jenseits der militärischen Bearbeitung von Konflikten tun.** Verantwortungsvolles Handeln findet auch darin seinen Ausdruck, die Kapazitäten internationaler Organisationen zur Verhinderung von Gesundheitskrisen zu stärken, die eigenen logistischen und personellen Fähigkeiten zur Unterstützung in humanitären Ausnahmesituationen zu verbessern und sich auf politischer Ebene für eine globale Entwicklungsagenda jenseits punktueller messbarer Indikatoren einzusetzen.

Die Ebola-Krise lehrt uns, dass es auf komplexe Situationen keine einfachen Antworten gibt und ihre Lösung einen langen Atem erfordert. Wirkungen sind dann vielleicht nicht unbedingt an einzelnen Indikatoren messbar, dafür aber nachhaltiger.



**Dr. Cornelia Ulbert,** geb. 1965, ist Wissenschaftliche Geschäftsführerin des Instituts für Entwicklung und Frieden (INEF) an der Universität Duisburg-Essen.

# Das Legitimitätsdefizit des UN-Sicherheitsrats

## Ausmaß, Ursachen, Abhilfe

Martin Binder · Monika Heupel



**Dr. Martin Binder,** geb. 1977, ist Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung in der Abteilung Global Governance.

**Der Beitrag untersucht anhand von bewertenden Äußerungen von Staatenvertretern in der UN-Generalversammlung die wahrgenommene Legitimität des Sicherheitsrats. Es wird gezeigt, dass der Sicherheitsrat in den Augen der UN-Mitgliedstaaten zwar über Restlegitimität verfügt, aber dennoch an einem Legitimitätsdefizit leidet. Dieses speist sich in erster Linie aus Unzufriedenheit mit den Verfahren des Rates.**

### Einleitung

Internationale Organisationen brauchen Legitimität, verstanden als rechtmäßig anerkannte Herrschaft. Legitimität erzeugt Folgebereitschaft und gewährleistet so, dass Organisationen und Organe ihre Aufgaben ohne die Ausübung von Zwang erfüllen können. Dieser Legitimitätsbedarf gilt in besonderem Maße für den Sicherheitsrat der Vereinten Nationen.<sup>1</sup> Seine Entscheidungen sind nach Artikel 25 UN-Charta nicht nur für alle UN-Mitgliedstaaten bindend. Im Zuge seiner Autoritätsausübung greift er in manchen Fällen, wie zum Beispiel im Zusammenhang mit Übergangsverwaltungen und Individualsanktionen, auch direkt und massiv in das Leben von Menschen ein. Zugleich fehlen dem Rat aber die ökonomischen und militärischen Ressourcen, seine Entscheidungen durchzusetzen. Dazu ist er in der Regel auf die Mithilfe der UN-Mitgliedstaaten angewiesen. Der Sicherheitsrat weist damit einen erhöhten Legitimationsbedarf auf, der nicht allein dadurch gedeckt ist, dass Staaten im Zuge ihres Beitritts zu den Vereinten Nationen die Kompetenzen des Rates formal anerkennen.

Doch wie legitim ist der Sicherheitsrat? Diese Frage wird in der wissenschaftlichen Literatur äußerst kontrovers diskutiert. Einige Autoren betonen seine Legitimationsfunktion und schreiben ihm ein hohes Maß an Legitimität zu. Demnach streben Staaten, die beispielsweise in einem Drittstaat intervenieren möchten, nach einem Mandat des Sicherheitsrats, da dieses ihrem Handeln Legitimität verleiht.<sup>2</sup> Andere Autoren hingegen sprechen dem Gremium fast jegliche Legitimität ab und verweisen dabei vor allem auf die undurchsichtigen und unfairen Verfahren des Rates, die den ständigen Mitgliedern beträchtliche Privilegien, vor allem das Vetorecht, einräumen.<sup>3</sup> Beiden Gruppen ist jedoch gemein, dass ihre Legitimitätsdiagnose auf externen Legitimitätskriterien, wie beispielsweise Transparenz, Inklusivität und Effektivität beruht. Damit bleibt unbeleuch-

tet, wie die Legitimität des Sicherheitsrats seitens der Staaten wahrgenommen wird. Wir wissen folglich nicht, wie legitim oder illegitim der Sicherheitsrat in den Augen der UN-Mitgliedstaaten ist.<sup>4</sup> Der vorliegende Beitrag, der auf einer umfangreicheren Studie beruht,<sup>5</sup> versucht, diese Forschungslücke zu schließen. Mittels einer systematischen Analyse von öffentlich geäußerten Legitimitätsbewertungen in Debatten der UN-Generalversammlung untersuchen wir, in welchem Maße und auf welchen Grundlagen UN-Mitgliedstaaten den Sicherheitsrat als legitim oder illegitim erachten beziehungsweise bewerten.

### Legitimität und Legitimation

Der Ansatz unserer Analyse der Legitimität des Sicherheitsrats folgt Mark Suchman, der Legitimität als »verallgemeinernde Wahrnehmung oder Annahme, dass die Handlungen eines Objekts wünschenswert, richtig oder angemessen innerhalb eines sozial konstruierten Systems von Normen, Werten, Überzeugungen und Definitionen sind«, beschrieben hat. Wie von Suchman vorgeschlagen, nehmen wir einerseits in den Blick, in welchem Maße Staaten den Sicherheitsrat als (il)legitim wahrnehmen und aus welchen Quellen sich diese Wahrnehmungen speisen. Zugleich untersuchen wir, inwiefern sich diese Wahrnehmungen oder Zuschreibungen auf normative Kriterien wie etwa Transparenz oder Partizipation beziehen und wie sie von unterschiedlichen Legitimitätstheorien oder der einschlägigen Literatur formuliert werden.

In der Legitimitätsforschung wird vielfach darauf hingewiesen, dass Legitimität keine statische Eigenschaft eines Akteurs, einer Organisation oder einer Ordnung ist. Vielmehr muss sie in wiederkehrenden Prozessen der Legitimation geschaffen und stabilisiert werden. Sie kann umgekehrt auch verloren gehen oder in Prozessen der Delegitimation entzogen werden. Solche Prozesse setzen aktive Handlungen voraus und lassen sich damit – anders als der Legitimitätsglauben – direkt beobachten und für eine empirische Analyse nutzbar machen.<sup>7</sup>

In der internationalen Politik lassen sich vielfältige solcher Legitimations- und Delegitimationsprozesse beobachten. Diplomatische Anerkennung, die Unterstützung in internationalen Organisationen oder Verurteilungen in Form von Resolutionen gehören ebenso dazu wie öffentliche Äußerungen. Wir untersuchen Letzteres. Genauer analysieren wir



**Dr. Monika Heupel,** geb. 1975, ist Juniorprofessorin für Politikwissenschaft, insbesondere internationale und europäische Politik, an der Otto-Friedrich-Universität Bamberg. Zuvor war sie Wissenschaftliche Mitarbeiterin am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung in der Abteilung Global Governance.

positive und negative Bewertungen, die UN-Mitgliedstaaten hinsichtlich der Legitimität des Sicherheitsrats in öffentlichen Debatten in der UN-Generalversammlung vornehmen. Wenn Staaten die Legitimität des Rates positiv bewerten, schreiben sie ihm Legitimität zu. Wenn sie seine Legitimität öffentlich in Zweifel ziehen, entziehen sie dem Rat Legitimität.

Die diskursive Zuschreibung beziehungsweise der Entzug von Legitimität kann sich auf unterschiedliche Grundlagen oder Quellen von Legitimität beziehen. Wir unterscheiden **drei wesentliche Legitimitätsquellen**, die von unterschiedlichen Legitimitätstheorien betont werden. Aus der Perspektive einer ersten prominenten Legitimitätstheorie speist sich die Legitimität einer internationalen Organisation vornehmlich aus ihrer **Mandatseinhaltung**.<sup>8</sup> Handelt eine internationale Organisation gemäß der ihr zugewiesenen Mandatsgrenzen und unter Berücksichtigung der ihr auferlegten Regeln, ist sie legitim. Überschreitet sie hingegen ihre Kompetenzen und handelt außerhalb ihres Mandats, verliert sie an Legitimität. Im Mittelpunkt einer zweiten Legitimitätstheorie stehen die **Verfahren** einer internationalen Organisation, deren Beschaffenheit die Legitimität einer solchen Organisation bedingen.<sup>9</sup> Hierzu zählen Beteiligungsmöglichkeiten bei Entscheidungsverfahren, deren Transparenz, die Existenz von Rechenschaftspflichten (accountability) und die Beschränkung der Dominanz der mächtigsten Mitgliedstaaten. Eine dritte Legitimitätstheorie hebt schließlich die Bedeutung der **Leistungsfähigkeit** einer internationalen Organisation für deren Legitimität hervor.<sup>10</sup> Gelingt es einer internationalen Organisation, den ihr zugedachten Zweck zu erfüllen und effektiv Probleme zu lösen, genießt sie ein hohes Maß an Legitimität. Erbringt sie diese Leistungen nicht, entstehen Legitimationsprobleme.

Beobachterinnen und Beobachter des Sicherheitsrats gelangen mit Blick auf diese drei Legitimitätsdimensionen zu unterschiedlichen Einschätzungen. Die Ausweitung des Geltungsbereichs von Artikel 39 UN-Charta weit über die ursprünglich vorgesehenen zwischenstaatlichen Konflikte hinaus wird ebenso kontrovers diskutiert wie die Zunahme von Zwangsmaßnahmen nach Kapitel VII UN-Charta (Interventionen, Sanktionen). Kritisiert wird zudem eine Ausweitung des Mandatsbereichs des Rates auf Kosten der UN-Generalversammlung. Die Beschaffenheit der Verfahren des Rates wird überwiegend negativ kommentiert. Trotz mancher Fortschritte bei der Beteiligung, wie die offenen Aussprachen (open debates) oder Treffen nach der Arria-Formel<sup>11</sup>, bleiben jene Staaten, die von den Entscheidungen betroffen sind, nach wie vor meist vom Zustandekommen dieser Entscheidungen ausgeschlossen. Auch die mangelnde Transparenz der Verfahren des Rates sowie Machtfülle und Privilegien der fünf ständigen Mitglieder, insbesondere das Vetorecht, ist hier Gegen-

stand von Kritik. Was schließlich die Leistungsfähigkeit des Rates angeht, ist dessen Bilanz aus Sicht der Beobachter bestenfalls gemischt. Bei der Erfüllung seines vornehmlichen Mandats, die Wahrung des Weltfriedens, wechseln sich Erfolge und Fehlschläge ab. Bemängelt wird zudem die selektive Interventionspraxis des Rates, seine mangelnde Fähigkeit, die Großmächte einzuhegen und der unzureichende Schutz von Menschenrechten bei seinen Maßnahmen (zum Beispiel Terrorlisten). All diese Bewertungen werden explizit oder implizit mit Rekurs auf externe Legitimitätskriterien vorgenommen. Unklar bleibt, wie die Legitimität von den UN-Mitgliedstaaten selbst wahrgenommen und beurteilt wird.

## Untersuchungsdesign

Um diese Frage zu beantworten, untersuchen wir positive und negative Bewertungen, welche die UN-Mitgliedstaaten hinsichtlich der Legitimität des Si-

Die Beschaffenheit der Verfahren des Rates wird überwiegend negativ kommentiert.

1 José E. Alvarez, *The Once and Future Security Council*, *The Washington Quarterly*, 18. Jg., 2/1995, S. 3–20.

2 Inis L. Claude, *Collective Legitimation as a Political Function of the United Nations*, *International Organization*, 20. Jg., 3/1966, S. 367–379; Ian Hurd, *After Anarchy: Legitimacy and Power in the United Nations Security Council*, Princeton 2007.

3 David D. Caron, *The Legitimacy of the Collective Authority of the Security Council*, *The American Journal of International Law*, 87. Jg., 4/1993, S. 552–588; Alexander Thompson, *Coercion Through IOs: The Security Council and the Logic of Information Transmission*, *International Organization*, 60. Jg., 1/2006, S. 1–34.

4 Die Unterscheidung zwischen der Legitimitätswahrnehmung oder, wie von Max Weber bezeichnet, dem Legitimitätsglauben einerseits und auf externen, oftmals aus Demokratie- oder Gerechtigkeits-theorien abgeleiteten Standards beruhenden Legitimitätsurteilen andererseits, wird in der wissenschaftlichen Literatur als »normative« beziehungsweise »empirische« Legitimität bezeichnet.

5 Martin Binder/Monika Heupel, *The Legitimacy of the UN Security Council: Evidence from Recent General Assembly Debates*, *International Studies Quarterly*, online first, 13.5.2014, doi: 10.1111/isqu.12134

6 Mark C. Suchman, *Managing Legitimacy: Strategic and Institutional Approaches*, *Academy of Management Review*, 20. Jg., 3/1995, S. 571–610. Dieses und alle folgenden Zitate in diesem Beitrag wurden von dem Verfasser und der Verfasserin übersetzt.

7 Rodney Barker, *Legitimizing Identities: The Self-Presentations of Rulers and Subjects*, Cambridge 2001.

8 Louis Henkin, *International Law: Politics and Values*, Dordrecht 1995, S. 26.

9 Abram Chayes/Antonia H. Chayes, *The New Sovereignty: Compliance with International Regulatory Agreements*, Cambridge, MA 1995, S. 27.

10 Fritz W. Scharpf, *Governing in Europe: Effective and Democratic?*, Oxford 1999.

11 Näheres dazu: Helmut Volger, *Sicherheitsrat: Informelle Arbeitstagung 2012*, Vereinte Nationen (VN), 5/2013, S. 225f.

cherheitsrats abgegeben haben. Wir untersuchen dazu Debatten in der UN-Generalversammlung über den Jahresbericht des Sicherheitsrats. Unsere Untersuchungsbeispiele stammen aus sieben dieser Debatten: 1991, 1994, 1997, 2000, 2003, 2006 und 2009. Dieses empirische Material eignet sich in besonderer Weise. Erstens können sich die Staaten in diesen Debatten sowohl zum Rat als Institution als auch zu seinen spezifischen Aktivitäten und Maßnahmen äußern. Zweitens ermöglicht uns das identische Format dieser jährlichen Debatten, den Untersuchungskontext konstant zu halten und Vergleiche über Zeit vornehmen zu können. Drittens stehen diese Debatten grundsätzlich allen UN-Mitgliedstaaten offen, was es uns erlaubt, geografisch, politisch, sozio-ökonomisch und kulturell sehr unterschiedliche Staaten in den Blick zu nehmen. Schließlich zeigt sich, dass sich die Staatenvertreter in diesen Debatten nicht allein auf die oben erwähnten Legitimitätskriterien beziehen (zum Beispiel »wir brauchen mehr Transparenz in der Arbeit des Sicherheitsrats, der leider noch immer die am wenigsten demokratische Institution der UN ist«<sup>12</sup>). Sie sprechen dabei auch häufig die Legitimität des Rates explizit an (zum Beispiel »ein undemokratischer Prozess unterminiert die Legitimität der Entscheidungen des Rates«<sup>13</sup>).

Nun mag man – zu Recht – einwenden, dass die Staaten in ihren Äußerungen und Bewertungen nicht notwendigerweise ehrlich sind, sondern andere (eigennützige) Interessen dahinter stehen. Die Aufrichtigkeit dieser Aussagen ist für unsere Untersuchung aber zweitrangig. Denn zum einen ist die öffentlich gemachte Aussage (ob nun aufrichtig gemeint oder nicht) selbst ein wichtiger politischer Akt. Zum anderen enthüllen solche Bewertungen, von welcher Art von Legitimationskriterium Staatenvertreter glauben, es verfange in besonderer Weise in dem von ihnen bespielten Publikum (hier der Staatengemeinschaft). Wenn also Staatenvertreter mangelnde Partizipationsmöglichkeiten sehr häufig hervorheben und dadurch die Legitimität des Gremiums bedroht sehen, können wir daraus Rückschlüsse auf die wahrgenommene Wichtigkeit von Partizipation ziehen. Auf diesen Überlegungen aufbauend haben wir Legitimitätsbewertungen von 117 Staaten in den sieben Debatten dahingehend kodiert, ob Staatenvertreter sich positiv oder negativ äußern in Bezug auf (a) die Mandateinhaltung des Sicherheitsrats, (b) die Beschaffenheit seiner Verfahren oder (c) seiner Leistungsfähigkeit. Unser Vorgehen lässt sich anhand des folgenden Beispiels von Kolumbien veranschaulichen:

»Wir möchten auch unterstreichen, wie wichtig es ist, dass der Rat seine Bemühungen auf Bedrohungen des internationalen Friedens und der Sicherheit konzentriert. Die Agenda des Rates mit Themen zu verwässern, die sich nicht direkt auf sein Mandat beziehen, (...) stellt die Legitimität seiner Tätigkeit in Frage.«<sup>14</sup>

Weil der Vertreter Kolumbiens die Ausweitung von Artikel 36, also die Erweiterung der Definition einer internationalen Sicherheitsbedrohung, kritisiert, kodieren wir diese Aussage als eine negative Bewertung der Mandateinhaltung des Sicherheitsrats. Auf diese Weise haben wir insgesamt 1531 Bewertungen erhoben und ausgewertet.

## Ergebnisse

Das wichtigste Ergebnis der Studie ist, dass der Sicherheitsrat in den Augen der UN-Mitgliedstaaten an einem Legitimitätsdefizit leidet. Tatsächlich lassen sich in den Debatten in der Generalversammlung zum Jahresbericht des Sicherheitsrats deutlich mehr negative als positive Bewertungen seiner Arbeit finden. Der Anteil der negativen Bewertungen liegt sogar bei über zwei Drittel aller Bewertungen: 73 Prozent (1123) aller kodierten Bewertungen (1531) sind negativ. Der Sicherheitsrat genießt demnach in den Augen der UN-Mitgliedstaaten weit weniger Legitimität als die Forscher annehmen, die von dessen Fähigkeit, kollektive Maßnahmen zu legitimieren, dessen Legitimität ableiten. Zumindest besitzt der Sicherheitsrat keinesfalls die »einzigartige Legitimität«, die der frühere UN-Generalsekretär Kofi Annan ihm zugeschrieben hat.<sup>15</sup>

Trotz des großen Übergewichts an negativen Bewertungen befindet sich der Sicherheitsrat dennoch nicht in einer unauflöselichen Legitimitätskrise. Vielmehr deutet die Beobachtung, dass immerhin 27 Prozent (408) aller Bewertungen positiv sind, darauf hin, dass der Rat durchaus über ein beträchtliches Maß an Restlegitimität verfügt. Schließlich wissen wir aus der Forschung, dass Herrschaft ausübende Institutionen nur selten hohe Zustimmungswerte haben,<sup>16</sup> aber dennoch langlebig sein können. Das Ergebnis, das der Sicherheitsrat erzielt hat, deutet also nicht darauf hin, dass die Staaten ihn grundsätzlich ablehnen. Vielmehr leidet das Gremium in den Augen seiner Mitgliedstaaten an einem Legitimitätsdefizit. Dies ist aber nicht so groß ist, wie es die Forscher, die dem Sicherheitsrat jegliche Legitimität absprechen, erwartet hätten.

Woraus speist sich dieses Legitimitätsdefizit des Sicherheitsrats? Wir können zeigen, dass vor allem die Unzufriedenheit der Staaten mit seinen Verfahren das Legitimitätsdefizit begründet. Denn 65 Prozent (268) aller negativen Bewertungen beziehen sich auf wahrgenommene Mängel im Hinblick auf die Entscheidungsverfahren des Sicherheitsrats. Vor allem stoßen sich die Staaten an der unzureichenden Transparenz des Rates, der Nichtmitgliedstaaten im Rat oft mit seinen Entscheidungen vor vollendete Tatsachen stellt. Daneben fällt auch Unzufriedenheit mit den mangelnden Partizipationsmöglichkeiten der Nichtmitgliedstaaten und mit der lückenhaften Rechenschaftspflicht des Rates gegenüber der Gene-

In den Debatten zum Jahresbericht des Sicherheitsrats lassen sich deutlich mehr negative als positive Bewertungen seiner Arbeit finden.

Das Ergebnis deutet also nicht darauf hin, dass die Staaten den Sicherheitsrat grundsätzlich ablehnen.

ralversammlung ins Gewicht. Auch die Sonderstellung der fünfständigen Mitglieder des Sicherheitsrats durch das Vetorecht wird von den Staaten, die nicht im Rat vertreten sind, negativ bewertet.

Die folgende Forderung des Vertreters Nicaraguas spiegelt etliche Kritikpunkte wider: »(W)ir brauchen Arbeitsmethoden, die den Sicherheitsrat in ein transparenteres, inklusiveres und partizipatorischeres Organ verwandeln, und die den Sicherheitsrat auf effektive Weise gegenüber der Generalversammlung rechenschaftspflichtig machen.«<sup>17</sup> Insgesamt stützt die Erkenntnis, dass die Staaten vor allem mit den Verfahren des Sicherheitsrats unzufrieden sind, die Vermutung, dass auch auf globaler Ebene eine Norm des demokratischen Regierens entstanden ist.<sup>18</sup> Demnach sollen nunmehr nicht nur Staaten, sondern auch politische Institutionen – insbesondere wenn sie Autorität ausüben – garantieren, dass jene, die von ihren Entscheidungen betroffen sind, Einfluss auf die zugrunde liegenden Regeln und auf konkrete Regelanwendungen nehmen können. Der Sicherheitsrat verfügt nicht über demokratische Verfahren, die dieser Norm gerecht werden – und büßt deshalb an Legitimität ein.

Im Gegensatz zu der relativ stark ausgeprägten Kritik an den Verfahren ist die Kritik an den Schwierigkeiten des Rates, sein Mandat verlässlich und ohne Kollateralschäden zu erfüllen, weniger stark ausgeprägt (24 Prozent aller negativen Bewertungen (268)). Wenn Staaten die mangelnde Leistungsfähigkeit des Sicherheitsrats kritisieren, dann tun sie das beispielsweise in allgemein gehaltenen Aussagen zu Problemen bei der Mandatserfüllung, wie etwa der Vertreter Kasachstans. Dieser beklagte die »Unfähigkeit des Sicherheitsrats, rechtzeitig und effektiv auf sich herausbildende Sicherheitsbedrohungen zu reagieren«<sup>19</sup>. Außerdem bemängeln Staatenvertreter Probleme in spezifischen Friedensmissionen oder Sanktionsregimen, die dazu führen, dass der Sicherheitsrat seine gesteckten Ziele nicht erreichen kann. Kritik, wonach der Rat inkonsistent handelt, also in manche Krisen interveniert, während er bei vergleichbaren Krisen untätig bleibt, fällt weniger stark ins Gewicht; das Gleiche gilt für sein Unvermögen, den Handlungsspielraum der Großmächte einzuschränken. Auch der Vorwurf an den Sicherheitsrat, dass von ihm autorisierte Instrumente Menschenrechte verletzen – man denke an die Fälle von Vergewaltigungen in Friedensmissionen oder die Verletzung von Menschenrechten und rechtsstaatlichen Grundsätzen im Rahmen von Sanktionsregimen – wurde von Staatenvertretern nur selten aufgegriffen.

Die freihändige Interpretation des Mandats des Sicherheitsrats stößt bei den Staaten auf die geringste Ablehnung (elf Prozent oder 124 aller negativen Bewertungen). Dass sich die Staaten so wenig daran stören, dass der Sicherheitsrat die Kompetenzen, die ihm die UN-Charta übertragen hat, überschrei-

tet und vor allem den Begriff der Friedensbedrohung auf immer mehr Situationen anwendet, ist in gewissem Maße überraschend. Schließlich wird von Staaten im Allgemeinen erwartet, dass sie sorgsam darauf achten, dass sich internationale Organisationen, die sie für die Erfüllung spezifischer Aufgaben geschaffen haben, nicht verselbständigen und ihre Souveränitätsrechte nicht beschneiden.<sup>20</sup> Unsere Ergebnisse legen den Schluss nahe, dass die Norm der Souveränität in zunehmendem Maße von einer konkurrierenden Norm, nämlich dem Schutz der Menschenrechte, überlagert wird. Die UN-Mitgliedstaaten scheinen in immer stärkerem Maße bereit zu sein, Souveränitätsrechte aufzuweichen, wenn gravierende Menschenrechtsverletzungen begangen werden. Dementsprechend akzeptieren Staaten kreative Mandatsinterpretationen durch den Rat, die dem Schutz der Menschenrechte dienen, auch wenn die Mitgliedstaaten dem Sicherheitsrat ursprünglich keine Kompetenzen übertragen haben, in innerstaatliche Krisen einzugreifen.

## Handlungsleitende Implikationen

Was folgt aus den Ergebnissen der Studie für die Praxis? Zunächst wird offensichtlich, dass der Sicherheitsrat gut beraten ist, mehr zu tun, um in den Augen der UN-Mitgliedstaaten an Legitimität zu gewinnen. Angesichts der Restlegitimität, die ihm nach wie vor zugeschrieben wird, befindet er sich zwar nicht in einer tiefen Legitimitätskrise, die seine Akzeptanz in der Staatenwelt ernsthaft bedrohen würde. Doch das Legitimitätsdefizit, das dem Rat anhaftet, schränkt seine Handlungsfähigkeit durchaus ein. Mit Legitimität geht Folgebereitschaft einher, denn Staaten sind eher dazu geneigt, die Autorität einer internationalen Organisation anzuerkennen und ihre Vorgaben umzusetzen, wenn sie ihren

Die freihändige Interpretation des Mandats des Sicherheitsrats stößt bei den Staaten auf die geringste Ablehnung.

Die Staaten akzeptieren kreative Mandatsinterpretationen durch den Rat, die dem Schutz der Menschenrechte dienen.

<sup>12</sup> UN Doc. A/52/PV.38 v. 29.10.1997, S. 12, Beitrag von Malaysia.

<sup>13</sup> UN Doc. A/58/PV.28 v. 13.10.2003, S. 13, Beitrag von Jamaika.

<sup>14</sup> UN Doc. A/61/PV.73 v. 11.12.2006, S. 7.

<sup>15</sup> Annan Warns US Over Iraq, BBC, 11.9.2002, [http://news.bbc.co.uk/2/hi/middle\\_east/2250948.stm](http://news.bbc.co.uk/2/hi/middle_east/2250948.stm)

<sup>16</sup> Siehe zum Beispiel Frank Nullmeier et al. (Hrsg.), *Prekäre Legitimitäten: Rechtfertigung von Herrschaft in der postnationalen Konstellation*, Frankfurt a.M. 2010.

<sup>17</sup> UN Doc. A/64/PV.46 v. 13.11.2009, S. 13.

<sup>18</sup> Klaus Dingwerth, *Global Democracy and the Democratic Minimum: Why a Procedural Account Alone is Insufficient*, *European Journal of International Relations*, online first, 19.5.2014, doi: 10.1177/1354066113509116

<sup>19</sup> UN Doc. A/61/PV.75 v. 12.12.2006, S. 7.

<sup>20</sup> Barbara Koremenos/Charles Lipson/Duncan Snidal, *The Rational Design of International Institutions*, *International Organization*, 55. Jg., 4/2001, S. 761–799.

Es fällt auf, dass die Staaten mit den bereits erfolgten kleinen Reformschritten nicht zufrieden sind.

Anspruch, bindende Entscheidungen zu treffen und durchzusetzen, als rechtmäßig anerkennen. Der Sicherheitsrat ist auf die Folgebereitschaft der Staaten angewiesen, denn er kann weder seine Entscheidungen mit Zwang gegen die Mehrheit der Staaten durchsetzen, noch verfügt er über die Mittel, um sich auf Dauer Folgebereitschaft durch entsprechende Anreize zu erkaufen. Wenn die Staaten nun aber die Legitimität des Sicherheitsrats in Frage stellen, sinkt ihre Bereitschaft, seine Resolutionen umzusetzen, was wiederum seine Handlungsfähigkeit einschränkt. Kurzum, wenn der Sicherheitsrat seine Handlungsfähigkeit sichern will, sollte er Schritte ergreifen, um das Legitimitätsdefizit zu beheben.

Doch welche Schritte müssten dies sein? Unsere Studie legt nahe, dass sich der Sicherheitsrat vor allem um besser akzeptierte Verfahren kümmern sollte, denn in diesem Bereich ist die Unzufriedenheit der Staaten am größten. In den vergangenen Jahren haben die im Sicherheitsrat vertretenen Staaten bereits eine Reihe von Reformen eingeleitet, um die Akzeptanz seiner Verfahren zu erhöhen. So informiert der Präsident des Sicherheitsrats mittlerweile nach nicht-öffentlichen Sitzungen interessierte Vertreter von Staaten, die nicht im Rat vertreten sind, über die Sitzungen. Darüber hinaus können durch Treffen nach der Arria-Formel Vertreter nichtstaatlicher Organisationen leichter ihre Positionen in den Entscheidungsprozess einbringen und die Themensetzung des Sicherheitsrats beeinflussen.<sup>21</sup> Und die Tatsache, dass der Sicherheitsrat seit 1990 seinen Jahresbericht öffentlich in der Generalversammlung diskutieren lässt, ist ein Zeichen der Anerkennung der Rechenschaftspflicht des Sicherheitsrats gegenüber der Generalversammlung. Unsere Studie zeigt, dass die Staaten diese Reformen durchaus wertschätzen. Viele Staatenvertreter loben, dass die Arbeitsweise des Sicherheitsrats transparenter und es für Staaten, die nicht im Rat vertreten sind, einfacher geworden ist, Debatten im Rat nachzuvollziehen und von außen eigene Vorschläge einzubringen. Und auch die Gelegenheit, in der Generalversammlung öffentlich über den Jahresbericht des Sicherheitsrats debattieren zu können, wird von vielen Staaten begrüßt.

Zugleich fällt aber auch auf, dass die Staaten mit den bereits erfolgten kleinen Reformschritten nicht zufrieden sind. Aus vielen von uns untersuchten Debattenbeiträgen lässt sich eine gewisse Frustration darüber herauslesen, dass die nunmehr 20 Jahre währenden Bemühungen, die Verfahren des Sicherheitsrats zu reformieren, bislang nur zu halbherzigen Neuerungen oder gar Scheinreformen geführt haben. Zwar ist die Arbeitsweise transparenter geworden, wirkliche Mitwirkung von Nichtmitgliedstaaten des Rates in dem Sinne, dass Vorschläge von außen auch tatsächlich Gehör finden und sich in Resolutionstexten niederschlagen, ist aber immer noch die Ausnahme. Die Macht konzentriert sich nach wie

vor bei den Vereinigten Staaten, Russland, China, Großbritannien und Frankreich, die einen ständigen Sitz im Rat haben und über das Vetorecht verfügen. Eine Erweiterung des Sicherheitsrats um weitere ständige und/oder nichtständige Mitglieder würde das Legitimitätsdefizit des Rates nicht beheben können. Der Kreis der Staaten, die weiterhin ausgeschlossen wären, bliebe annähernd gleich groß, abgesehen davon, dass eine solche Reform politisch derzeit nicht durchsetzbar ist. Ebenso wenig wären die ständigen Mitglieder bereit, ihr Vetorecht aufzugeben. Eine Einschränkung des Vetorechts ist hingegen vielversprechender. Die Idee der ›Responsibility Not to Veto‹ etwa, wonach die ständigen Mitglieder bei Resolutionen, mit denen auf Massenverbrechen und Völkermord reagiert werden soll, freiwillig auf ihr Vetorecht verzichten,<sup>22</sup> wäre eher politisch mehrheitsfähig. Es wäre zudem in der Praxis hilfreich und könnte zu mehr Legitimität beitragen.

Das Gleiche gilt für Verfahren, die die Mitgliedstaaten des Sicherheitsrats daran hindern sollen, die Macht des Rates zu missbrauchen. Die Ombudsperson des Al-Qaida-Sanktionsausschusses, die Beschwerden von gelisteten Terrorverdächtigen entgegennehmen und dem Sicherheitsrat Vorschläge für Streichungen aus der Terrorliste unterbreiten darf,<sup>23</sup> ist zum Beispiel ein vielversprechender Ansatz. Dadurch wird die Rechenschaftspflicht des Rates gegenüber Individuen erhöht, der Instrumentalisierung des Gremiums durch die Vetomächte entgegenwirkt – und kann gegebenenfalls auch bei anderen Instrumenten des Sicherheitsrats zur Anwendung kommen. Ferner trifft es auch auf Mechanismen zu, die die Ratsmitglieder dazu zwingen, ihre Entscheidungen öffentlich zu begründen – was freilich das reine Verfolgen nationaler Interessen erschweren würde.<sup>24</sup> Die öffentlichen Debatten in der Generalversammlung über den Jahresbericht des Sicherheitsrats sind ein erster Schritt in diese Richtung. Um das Legitimitätsdefizit des Sicherheitsrats zu beheben, sollten weitere folgen.

<sup>21</sup> James A. Paul, Working with Nongovernmental Organizations, in: David M. Malone (Ed.), The UN Security Council: From the Cold War to the 21st Century, Boulder 2004, S. 373–387; Helmut Volger, Mehr Transparenz und mehr Beteiligung. Die informelle Reform der Arbeitsmethoden des UN-Sicherheitsrats, VN, 5/2010, S. 195–203.

<sup>22</sup> Citizens for Global Solutions, The Responsibility Not to Veto: A Way Forward, Washington, D.C. 2010, [http://globalsolutions.org/files/public/documents/RN2V\\_White\\_Paper\\_CGS.pdf](http://globalsolutions.org/files/public/documents/RN2V_White_Paper_CGS.pdf)

<sup>23</sup> Office of the Ombudsperson of the Security Council's 1267 Committee, [www.un.org/en/sc/ombudsperson/](http://www.un.org/en/sc/ombudsperson/)

<sup>24</sup> Der ehemalige deutsche Außenminister Joschka Fischer hat dies beispielsweise bereits Ende der neunziger Jahre vorgeschlagen: Rede des deutschen Außenministers vor der 54. Generalversammlung, New York, 22.9.1999, VN, 5/1999, S. 169f.

# Deutungshoheit für den Klimaschutz

Dirk Messner

Für den 23. September 2014 hatte UN-Generalsekretär Ban Ki-moon die politischen Führungspersönlichkeiten der Welt zu einem Klimagipfel nach New York eingeladen. Die Staatenlenker waren aufgefordert, konkrete und mutige Beiträge zum Klimaschutz zu präsentieren, da sich das Fenster für die Stabilisierung der globalen Erwärmung unterhalb von zwei Grad Celsius sonst bald schließen würde. Ziel war, politisches Momentum zu schaffen, um die Chancen für ein neues Abkommen, das im nächsten Jahr in Paris unter dem Dach der Klimarahmenkonvention der Vereinten Nationen verabschiedet werden soll, zu verbessern. War der Gipfel ein Erfolg?

Ja, denn für eine Woche war New York die Welthauptstadt des Klimaschutzes. 400 000 Menschen demonstrierten am Sonntag vor dem Gipfel in New York für Klimaschutz – ein beeindruckendes Zeichen. Hunderte von Veranstaltungen zu Lösungen der Klimakrise fanden im Umfeld des Gipfels statt. Klimapolitik wieder ganz oben auf die Agenda der Weltpolitik und in die Schlagzeilen der internationalen Presse befördert zu haben, ist Ban Ki-moons Verdienst. Das ist in Zeiten der Krisen in Irak, Syrien, Libyen und der Ukraine nicht wenig.

Doch sind durch den Gipfel die Hoffnungen auf einen Erfolg in Paris 2015 gestiegen? Drei Sichtweisen wurden in New York artikuliert. Ban resümierte: »Das war ein großer Tag!« 100 Staats- und Regierungschefs, über 800 führende Köpfe aus Wirtschaft, Wissenschaft und Zivilgesellschaft waren gekommen und bestätigten in ihrer großen Mehrzahl die Dringlichkeit raschen Handelns. Zudem konnte der Generalsekretär auf eine Vielzahl bemerkenswerter Initiativen verweisen. In der »New York Declaration on Forests« verpflichteten sich die Regierungen, unter anderem aus Deutschland, Kolumbien und Uganda, zivilgesellschaftliche Organisationen sowie Forst- und Bioenergieunternehmen dazu, bedeutende Beiträge zu leisten, um bis 2030 der Zerstörung der Wälder Einhalt zu gebieten und 350 Mio. Hektar verbrauchten Landes wieder in Ackerland zu verwandeln. Dadurch entstünde ein Agrarpotenzial, um gut 400 Mio. Menschen zu ernähren.

Die Weltbank präsentierte ein Netzwerk mit über 1000 Unternehmen, die sich dafür einsetzen, Treibhausgasemissionen mit einem Preis zu versehen. 25 Konzerne kündigten besonders ambitionierte Initiativen an. Sie werden künftig unternehmensintern Emissionen mit Preisen versehen, um ihren Treibhausgasausstoß rasch zu senken, und darüber öffentlich Rechenschaft ablegen. Interessant sind auch Initiativen, die unter dem Stichwort »Divestment« vorgestellt wurden. Gemeint ist, dass Universitäten, der »Rockefeller Brothers Fund«, der Weltkirchenrat, die Weltbank, die KfW-Entwicklungsbank

und Individuen nach und nach ihr Geld aus fossilen Energieunternehmen abziehen und in klimaverträgliche Investitionen umleiten. Die »Global Divest-Invest-Coalition« wird bis Ende 2015 200 Mrd. US-Dollar in »grüne« Investitionen umlenken. Der Generalsekretär deutete diese und andere Initiativen, wie etwa auch die deutsche Energiewende, als Aufbruch.

Jeffrey Sachs, einflussreicher Ökonom und Vorsitzender des »Sustainable Development Solutions Network« (SDSN), blieb skeptisch. Er verwies darauf, dass er während des Gipfels von keinen Klimaschutz-Initiativen gehört habe, die den Weg zur Klimaverträglichkeit unumkehrbar machten: »Wann werden die notwendigen radikalen Emissionssenkungen in den USA und China eingeleitet? Wann reformiert die EU ihr Emissionshandelsystem? Fakt ist: noch steigen die Emissionen.«

Eine dritte Sichtweise mäanderte auf den Fluren des Gipfels. Der Klimagipfel war kein »revolutionärer Moment«, kein Kipp-Punkt zur Klimaverträglichkeit. Die klimaneutrale Weltwirtschaft ist ein Generationenprojekt, das Fahrt aufnimmt. Eine optimistische Deutung liest sich so: 2009, beim UN-Klimagipfel in Kopenhagen, hofften alle auf ein globales Abkommen, um damit klimaverträgliche lokale und nationale Veränderungen auszulösen. Nun ist es umgekehrt: Ein immer größer werdender Flickenteppich klimaverträglicher Dynamiken entsteht rund um den Erdball. Mit ein bisschen Fantasie kann man sich vorstellen, wie eine Weltwirtschaft aussähe, in der all das bis 2050 um den Faktor 10 hochskaliert würde. Weil die Weltwirtschaft und wichtige Akteure in Wirtschaft, Gesellschaft und Politik umsteuern, steigen die Chancen auf ein Klimaabkommen.

Es ist schwer zu sagen, wo der Klimaschutz nach dem Gipfel genau steht. Vielleicht ist es wichtig, zu erwähnen, was in New York nicht diskutiert wurde. Anders als noch vor wenigen Jahren spielten Stimmen von Klimaskeptikern keine Rolle: niemand kann mehr das alte »braune« Wachstumsmuster verteidigen, ohne sich lächerlich zu machen; mächtige Unternehmensallianzen, die für ein »Weiter so« streiten, fanden sich in New York nicht. Weltbank und OECD versuchen nun, das Konzept einer kohlenstofffreien Wirtschaft zu operationalisieren. Die Akteure der »alten Wirtschaft« spielen auf Zeit, leisten Lobby-Widerstand und spielen ihre noch beträchtliche Vetomacht aus. Damit können sie durchaus den Übergang zur Klimaverträglichkeit behindern. Doch für jedes soziale System gilt: Glauben nicht einmal mehr die Protagonisten des Systems an dessen Zukunftsfähigkeit, ist dessen Auflösung unvermeidlich. Die Deutungshoheit über die Zukunft der Weltwirtschaft hat die Klimabewegung gewonnen.



Foto: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE)

**Prof. Dr. Dirk Messner**, geb. 1962, ist Direktor des Deutschen Instituts für Entwicklungspolitik (DIE) in Bonn.

Dieser Standpunkt ist am 25. September 2014 in gekürzter Fassung als Aktuelle Kolumne des DIE erschienen.

# Die UN-Menschenrechtsausschüsse

## Arbeitsweisen und Rechtsprechung auf dem Prüfstand

Stefanie Lux



**Stefanie Lux**, geb. 1981, hat in Genf Völkerrecht und Menschenrechte studiert. Sie hat in verschiedenen Entwicklungsorganisationen in Projekten zur Umsetzung von Menschenrechten gearbeitet, unter anderem in Haiti, Kambodscha und Tschad. Seit dem Jahr 2004 berichtet sie für VEREINTE NATIONEN über den Frauen- und den Kinderrechtsausschuss.

**Als ein wichtiges Ergebnis des Reformprozesses erhalten die UN-Menschenrechtsvertragsorgane endlich die dringend benötigte zusätzliche Sitzungszeit. Für die weitere Stärkung ihres Systems sollten die Ausschüsse jedoch auch auf Kritik an ihrer inhaltlichen Arbeit reagieren. Ihre Empfehlungen sollten gut begründet, präzise formuliert und besser geprüft sein. Dann steigen die Chancen, dass sie von den Staaten umgesetzt werden.**

### Einleitung

Fast 50 Jahre ist es her, dass im Jahr 1965 mit dem Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (CERD) das erste Menschenrechtsabkommen der Vereinten Nationen von der Generalversammlung verabschiedet wurde. Inzwischen gibt es neun internationale Übereinkommen zum Schutz der Menschenrechte, deren Umsetzung von zehn Ausschüssen überwacht wird (siehe Tabelle, S. 210). Dabei werden nicht alle Instrumente von den Staaten gleichermaßen geschätzt: Zählt das Übereinkommen über die Rechte des Kindes (CRC) 194 Vertragsstaaten, so sind dem Übereinkommen über die Rechte von Wanderarbeitnehmern und ihrer Familien (CMW) auch 24 Jahre nach Verabschiedung erst 47 Staaten beigetreten.

### Mandat der Ausschüsse

Im Gegensatz zu den Instrumenten des regionalen Menschenrechtsschutzes verfügen die UN-Menschenrechtsübereinkommen über keinen eigenen Gerichtshof. Stattdessen sieht jedes der Übereinkommen einen Ausschuss vor, der prüft, ob und wie die Vertragsstaaten den Verpflichtungen aus dem Vertrag nachkommen. Diese Gremien bestehen aus zehn bis 25 unabhängigen Sachverständigen und haben mehrere Aufgaben. Bei allen Übereinkommen prüfen sie regelmäßig, alle vier oder fünf Jahre, die Staatenberichte über die Umsetzung der jeweiligen Verpflichtungen und leisten durch Allgemeine Bemerkungen wichtige Beiträge zur Auslegung und Konkretisierung der Verpflichtungen unter ihren Übereinkommen. Sieben Verträge sehen zudem vor, dass Beschwerden von Staaten über andere Staaten untersucht werden können. Von dieser Möglichkeit hat jedoch bisher in der Praxis noch kein Staat Gebrauch gemacht. Sechs Ausschüsse haben die Befugnis, im betroffenen Vertragsstaat, Vorwürfen von Vertragsverstößen nachzugehen, jedoch nur sofern die Vertragsparteien dies akzeptieren.

### Errungenschaft Individualbeschwerde

Inzwischen verfügen auch alle Instrumente, außer der Wanderarbeitnehmerkonvention, über die Möglichkeit einer Individualbeschwerde. Gerade hier zeigt sich die rasante Entwicklung des UN-Menschenrechtsschutzes. Jahrzehntlang war die Möglichkeit von Einzelnen, vor den Ausschüssen eine Verletzung ihrer Rechte geltend zu machen, im Wesentlichen auf den Bereich der bürgerlichen und politischen Rechte beschränkt. Hauptsächlich der Menschenrechtsausschuss (HRC), welcher die Umsetzung des Paktes über bürgerliche und politische Rechte (Zivilpakt) prüft, hatte eine große Zahl an Individualbeschwerden entgegengenommen und dabei eine umfassende Rechtsprechung entwickelt. Das zugrundeliegende Fakultativprotokoll haben bislang 115 Staaten ratifiziert. Weit weniger Staaten haben entsprechenden Bestimmungen von Anti-Folter-Konvention (CAT) und CERD zugestimmt. Die Bestimmungen des Internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (Sozialpakt), des Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form der Diskriminierung der Frau (Frauenrechtskonvention) und des CRC hingegen wurden lange Zeit eher als programmatische Absichtserklärungen verstanden, denn als einklagbare Rechte. In den vergangenen zehn Jahren sind jedoch auch für diese Instrumente Fakultativprotokolle in Kraft getreten, die eine Individualbeschwerde ermöglichen. Im selben Zeitraum traten auch die Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (CRPD) und zum Schutz aller Personen vor dem Verschwindenlassen (CED) in Kraft – mit ihnen Protokolle oder Artikel, die Individualbeschwerden ermöglichen.

### Opfer des Erfolgs: Hoher Bearbeitungsrückstand

Dieser erstaunliche Erfolg des UN-Menschenrechtsschutzes brachte verschiedene Schwierigkeiten mit sich: Das meistdiskutierte Problem ist sicherlich die hohe Arbeitslast der Ausschüsse (Vertragsorgane) bei unzureichenden Ressourcen. Je nach Vertrag steht den Ausschüssen nur sehr begrenzt Tagungszeit zur Verfügung. Zudem werden sie zwar durch das Amt des Hohen Kommissars für Menschenrechte (OHCHR) unterstützt, aber auch dafür sind die Mittel begrenzt. Bei vielen Ausschüssen ist es dadurch zu einem beträchtlichen Rückstand bei der Prüfung von Berichten und Individualbeschwerden gekommen.

Im September 2013 waren 315 Berichte und 614 Beschwerden anhängig.<sup>1</sup> Nicht in dieser Zahl enthalten sind 151 überfällige Berichte, die schon seit zehn oder mehr Jahren vorgelegt werden sollten.<sup>2</sup> Die Vertragsstaaten wiederum sehen sich wachsenden Berichtspflichten unter verschiedenen Verträgen gegenüber, mit jeweils verschiedenen Richtlinien zur Berichterstattung und oft Dopplungen oder Überschneidungen bei den Verpflichtungen, die von den Ausschüssen zum Teil widersprüchlich ausgelegt werden.

Die Missstände sind schon lange bekannt. Schon im Jahr 2006 hatte die damalige Hohe Kommissarin für Menschenrechte Louise Arbour verschiedene Lösungen geprüft und schließlich ein »einheitliches ständiges Vertragsorgan« für alle Verträge vorgeschlagen.<sup>3</sup> Diese Idee fand jedoch weder bei den Staaten noch bei den Ausschüssen Anklang. Letztere fürchteten, dass die spezifischen Schutzbestimmungen unter ihren jeweiligen Verträgen von einem gemeinsamen Ausschuss nicht ausreichend berücksichtigt werden würden. 2009 stieß Nachfolgerin Navi Pillay einen neuen, alle Interessengruppen einbeziehenden Reformprozess (Dublin-Prozess) an, der im Jahr 2012 im Bericht der Hohen Kommissarin seinen Abschluss fand.<sup>4</sup> Mit Bezug auf den Bericht sowie auch als Ergebnis zwischenstaatlicher Beratungen verabschiedete die Generalversammlung am 9. April 2014 Resolution 68/268 zur Stärkung und Verbesserung der wirksamen Arbeitsweise des Systems der Menschenrechtsvertragsorgane.

## Reformen

In diese Resolution erkennt die Generalversammlung an, dass jedes Vertragsorgan eine wichtige, wertvolle und einzigartige Rolle im Menschenrechtsschutz spielt, und dass die derzeitige Zuweisung von Mitteln dem System der Vertragsorgane kein nachhaltiges und effektives Arbeiten ermöglicht.

Die Resolution beschließt unter anderem Folgendes:

- Die Generalversammlung weist die Tagungszeit neu zu. Künftig wird diese nicht mehr pauschal, sondern nach Arbeitsaufwand zugestanden.<sup>5</sup> Alle zwei Jahre soll die Bemessung angepasst werden. Der Generalsekretär ist angehalten, benötigte Finanzmittel und Personal dafür bereitzustellen.
- Den Staaten sowie Vertragsorganen wird die Anwendung eines vereinfachten Berichterstattungsverfahrens empfohlen, in welchem Staaten statt umfassenden Berichten eine Liste von Fragen des jeweiligen Ausschusses beantworten.
- Den Vertragsorganen wird nahegelegt, für die Berichtsprüfung und die Dialoge mit Staaten eine besser abgestimmte, einheitlichere Methodik zu erarbeiten.
- Damit die Staaten ihre Berichtspflichten besser erfüllen können, soll das OHCHR beratende Diens-

te, technische Hilfe und Kapazitätsaufbau bereitstellen.

- Um den Berichtsrückstand abzubauen, sollen die Staaten die unter dem jeweiligen Vertrag ausstehenden Berichte in einem einzigen kombinierten Bericht einreichen, der den gesamten Zeitraum abdeckt.
- Vertragsorgane und OHCHR werden aufgefordert, den Berichtsprozess besser zu koordinieren und einen klaren, geregelten Zeitplan für die Berichterstattung durch die Vertragsstaaten zu erarbeiten.
- Öffentliche Sitzungen sollen nach Möglichkeit im Internet übertragen werden. Die Beteiligung von nicht-anwesenden Delegationsmitgliedern soll per Videokonferenz ermöglicht werden.
- Staaten sollten bei der Wahl der Sachverständigen folgende Kriterien beachten: geografisch und geschlechtsspezifisch ausgewogene Verteilung, Vertretung der verschiedenen Kulturkreise und Rechtssysteme sowie die Beteiligung von Sachverständigen mit Behinderungen.
- Die Vertragsorgane sollen ihre Bemühungen für mehr Effizienz, Transparenz, Wirksamkeit und Harmonisierung ihrer Arbeitsmethoden weiter verstärken.

Um die durch längere Tagungszeit und Kapazitätsaufbau entstehenden Kosten auszugleichen, enthält die Resolution einige Maßnahmen zur Kostensenkung.<sup>6</sup> Weitergehende Maßnahmen, die eine An-

<sup>1</sup> UN Doc. A/68/606 v. 19.11.2013, Abs. 8.

<sup>2</sup> Übersicht siehe: [http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/TreatyBodyExternal/LateReporting.aspx](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/TreatyBodyExternal/LateReporting.aspx)

<sup>3</sup> Konzeptpapier zum Vorschlag der Hohen Kommissarin zur Schaffung eines einheitlichen ständigen Vertragsorgans, UN-Dok. HRI/MC/2006/2 v. 22.3.2006.

<sup>4</sup> Wolfgang Heinz/Caroline Maillard, Stärkung oder Reform, Vereinte Nationen, 4/2013, S. 167–171. Bericht: Strengthening the United Nations Human Rights Treaty Body System, OHCHR, Genf, Juni 2012.

<sup>5</sup> Auf Grundlage der Zahl der beim jeweiligen Ausschuss in den Jahren 2009 und 2012 jährlich eingegangenen Berichte wird die Zeit neu bemessen. Für die Prüfung von zweieinhalb Berichten wird eine Woche zugestanden. Wenn unter Fakultativprotokollen zusätzliche Berichte anfallen, müssten von diesen fünf pro Woche begutachtet werden. Zusätzlich gibt es für andere Mandatsaufgaben pauschal zwei Wochen Tagungszeit, sowie für jede Individualbeschwerde 1,3 Stunden.

<sup>6</sup> So sollen Kurzprotokolle der Treffen mit den Staaten nicht mehr in alle sechs Amtssprachen übersetzt werden. Auch bei Treffen der Ausschüsse untereinander wird nicht mehr in alle Sprachen übersetzt, zudem wird eine Obergrenze der Zeichenzahl sowohl bei Staatenberichten als auch bei Dokumenten der Vertragsorgane eingeführt. Dokumente, Übersetzungen und Dolmetschen machen bisher rund 65 Prozent der Kosten des Systems aus. Siehe Christen Broecker/Michael O'Flaherty, The Outcome of the General Assembly's Treaty Body Strengthening Process: An Important Milestone on a Longer Journey, Juni 2014, S. 1.

derung der Verträge notwendig gemacht hätten, wurden vermieden. Die von der Hohen Kommissarin für Menschenrechte Pillay vorgeschlagenen Maßnahmen zur besseren Durchsetzung der Berichtspflicht der Staaten, wie zum Beispiel die Einführung eines umfassenden Berichtskalenders, wurden nicht beschlossen.

Resolution 68/268 beschäftigt sich hauptsächlich mit einer effizienteren Arbeitsweise der Ausschüsse. Zu Beginn der zwischenstaatlichen Beratungen hatten einige Staaten jedoch auch grundlegendere Punkte angesprochen: Die Vertragsorgane würden ihr Mandat überschreiten und politische Kritik üben,

übermäßig und ungeprüft Informationen von nicht-staatliche Organisationen (NGOs) übernehmen und in ihren Allgemeinen Bemerkungen den Umfang der Rechte und Pflichten in den Übereinkommen ausweiten.<sup>7</sup> Man könnte diese Kritik leicht als die allgemein bekannte Abneigung einiger der üblichen Verdächtigen gegenüber einer wirksamen Überwachung abtun. Betrachtet man jedoch die inhaltliche Arbeit der Ausschüsse näher, insbesondere im Hinblick auf ihre Hauptaufgaben – Berichtsverfahren, Individualbeschwerden, Auslegung durch Allgemeine Bemerkungen –, sind einige Kritikpunkte nachvollziehbar.

## Die UN-Menschenrechtskonventionen und ihre Ausschüsse

(Stand: Oktober 2014)

Konventionen	Verabschiedung	In Kraft	Ausschüsse (Vertragsorgane)	Abkürzung
Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte (Zivilpakt)	1966	1976	Menschenrechtsausschuss	
<i>International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR)</i>			<i>Human Rights Committee</i>	HRC
Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (Sozialpakt)	1966	1976	Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und politische Rechte	
<i>International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (ICESCR)</i>			<i>Committee on Economic, Social and Cultural Rights</i>	CESCR
Internationales Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von rassistischer Diskriminierung (Anti-Rassismus-Konvention)	1965	1969	Ausschuss für die Beseitigung der Rassendiskriminierung	
<i>International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (ICERD)</i>			<i>Committee on the Elimination of Racial Discrimination</i>	CERD
Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (Frauenrechtskonvention)	1979	1981	Frauenrechtsausschuss	
<i>Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women</i>			<i>Committee on the Elimination of Discrimination against Women</i>	CEDAW
Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe (Anti-Folter-Konvention)	1984	1987	Ausschuss gegen Folter	
<i>Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment</i>			<i>Committee against Torture</i>	CAT
Fakultativprotokoll zum Übereinkommen gegen Folter	2002	2006	Unterausschuss zur Verhütung von Folter	
<i>Optional Protocol to the Convention against Torture</i>			<i>Subcommittee on Prevention of Torture</i>	SPT
Übereinkommen über die Rechte des Kindes	1989	1990	Kinderrechtskonvention	
<i>Convention on the Rights of the Child</i>			<i>Committee on the Rights of the Child</i>	CRC
Internationales Übereinkommen zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen	1990	2003	Ausschuss für Wanderarbeitnehmer	
<i>International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families</i>			<i>Committee on Migrant Workers</i>	CMW
Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen	2006	2008	Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen	
<i>Convention on the Rights of Persons with Disabilities</i>			<i>Committee on the Rights of Persons with Disabilities</i>	CRPD
Internationales Übereinkommen zum Schutz aller Personen vor dem Verschwindenlassen	2006	2010	Ausschuss über das Verschwindenlassen	
<i>International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance</i>			<i>Committee on Enforced Disappearances</i>	CED

## Probleme der Ausschussarbeit

### Abschließende Bemerkungen

Die Berichtsprüfung ist Kernbestandteil der Arbeit der Vertragsorgane. In der Anfangszeit war der Dialog mit den Staaten zu den Berichten oft nicht öffentlich. Im Bericht an die Generalversammlung wurden lediglich allgemein gehaltene Empfehlungen an die Vertragsstaaten erwähnt.<sup>8</sup> Alle Ausschüsse haben dieses System über die Jahre ausgebaut. Neben Staatenberichten werden nun von allen Ausschüssen auch sogenannte Schattenberichte von NGOs sowie Informationen von nationalen Menschenrechtsinstitutionen (NHRIs) und UN-Einrichtungen berücksichtigt. Alle Vertragsorgane veröffentlichen inzwischen im Anschluss an die Berichtsprüfung und den Dialog mit dem Staat sogenannte Abschließende Bemerkungen. Diese enthalten Lob, Kritik und Empfehlungen. Rechtlich bindend sind diese Bemerkungen nicht, jedoch stellen sie die Einschätzung des Vertragsorgans dar und sind damit eine maßgebliche Interpretation der Verpflichtungen. Die Staaten sind im Rahmen ihrer allgemeinen völkerrechtlichen Verpflichtung, Vertragspflichten in Treu und Glauben zu erfüllen, gehalten, die Auslegung der Ausschüsse zu berücksichtigen. Wichtig ist aber nicht in erster Linie die rechtliche Wirkung: Insbesondere bei Staaten, die keiner Menschenrechtsgerichtsbarkeit unterworfen sind und auch nicht dem Individualbeschwerdeverfahren zugestimmt haben, bieten die Bemerkungen eine wichtige und manchmal die einzige Möglichkeit, auf Verstöße öffentlich hinzuweisen und damit Druck auf die Regierung auszuüben. NGOs, Opposition und Presse nutzen sie dementsprechend, um ihre Forderung nach bestimmten Maßnahmen zu untermauern.

### Mangelnde Präzision

Im besten Fall zeigen die Bemerkungen klar, wo der Staat seinen menschenrechtlichen Verpflichtungen nicht nachkommt und was getan werden muss, um diesen zu entsprechen. Leider fehlt es den Bemerkungen oft an Präzision. Auch ist teilweise nicht klar, wann der Staat wirklich seine Verpflichtungen verletzt und wann der Ausschuss nur eine Politik- oder Praxisempfehlung abgibt.<sup>9</sup> Durch die oft gleiche Wortwahl (»besorgt«, »empfiehlt«, »hohe Zahl an«) und die für alle Staaten gleichen Themenbereiche und gleiche Reihenfolge bei manchen Ausschüssen kann ein schablonenhafter Eindruck entstehen. Aus den Formulierungen wird nicht immer ersichtlich, ob oder wie gravierend Rechte verletzt werden.

### Fragwürdige Empfehlungen

Gerade weil die Staaten nicht rechtlich verpflichtet sind, den Aufforderungen des Ausschusses Folge zu leisten, sollten Empfehlungen präzise und gut begründet sein. Auf keinen Fall sollte der Ausschuss

seine Autorität durch schwer nachvollziehbare Forderungen angreifbar machen. Liest man beispielsweise die Abschließenden Bemerkungen des Kinderrechtsausschusses zum letzten deutschen Bericht, so sind neben vielen nachvollziehbaren Punkten auch Empfehlungen enthalten, bei denen unklar ist, warum sie der Ausschuss als Priorität ansieht.

Unter anderem äußert der CRC seine Besorgnis, dass Deutschlands »Bemühungen um eine Verbesserung des Anteils des ausschließlichen Stillens während der ersten sechs Lebensmonate nicht ausreichend sein könnten«. Dies könne zu Bindungsstörungen führen.<sup>10</sup> Das »International Baby Food Action Network« (IBFAN) hatte den Ausschuss darauf hingewiesen, dass in Deutschland verstärkten Bemühungen für das Stillen notwendig seien. Den Bericht hat für IBFAN das Deutsche Ausbildungsinstitut für Stillbegleitung vorgelegt, das vor allem kostenpflichtige Kurse zur Stillbegleitung anbietet.<sup>11</sup> Im Schattenbericht der »National Coalition für die Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention in Deutschland« kommt das Thema nicht vor. Auch dass der Ausschuss sich ausgerechnet »über die negativen Auswirkungen von Kohleemissionen auf die Kindergesundheit« sorgt, da Deutschland »eines der europäischen Länder ist, in denen Kohle bei der Energieerzeugung eine große Rolle spielt«, erstaunt. Die Bemerkung ist vielleicht nicht falsch, es verwundert jedoch, dass andere Staaten mit Kohlekraftwerken und weniger strengen Standards bisher noch nicht auf das Emissionsproblem hingewiesen wurden.

### Eingeschränkte Wirksamkeit

Forderungen, die als ungerechtfertigt angesehen werden, werden ignoriert, nicht nur von der Regierung, sondern auch von der Opposition. In einer Kleinen Anfrage an die Regierung forderten mehrere Abgeordnete die Regierung auf, zu den einzelnen Anmerkungen des Kinderrechtsausschusses Stellung zu nehmen. Zu 29 Empfehlungen wurden dabei Fra-

Auf keinen Fall sollte der Ausschuss seine Autorität durch schwer nachvollziehbare Forderungen angreifbar machen.

Forderungen, die als ungerechtfertigt angesehen werden, werden ignoriert, nicht nur von der Regierung, sondern auch von der Opposition.

<sup>7</sup> Views of the Chinese Government Regarding the Human Rights Treaty Body Strengthening Process, UN Doc. HRC/NONE/2011/184; Letter dated 21 September 2012 from the Permanent Representative of the Russian Federation to the United Nations addressed to the Secretary-General, UN Doc. A/67/390 v. 25.9.2012, www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRTD/Pages/StatesPartiesSubmissions.aspx

<sup>8</sup> Walter Kälin, Examination of State Reports, in: Helen Keller/Geir Ulfstein (Eds.), UN Human Rights Treaty Bodies: Law and Legitimacy, Cambridge 2012, S. 16–72, hier S. 36.

<sup>9</sup> Vgl. Kälin, in: Keller/Ulfstein, a.a.O. (Anm. 8), S. 72.

<sup>10</sup> UN Doc. CRC/C/DEU/CO/3-4 v. 25.2.2014, Abs. 62.

<sup>11</sup> IBFAN, Report on the Situation of Infant and Young Child Feeding in Germany, vorgelegt von DAIS Deutsches Ausbildungsinstitut für Stillbegleitung, November 2013.

gen gestellt, das Stillen wurde nicht erwähnt. Auf die Frage zu den Kohleemissionen erwiderte die Regierung, dass aus ihrer Sicht für Deutschland keine Konsequenzen zu ziehen sind. Besorgniserregender seien die Emissionen aus dem lokalen Verkehr und Kleinbefeuerungsanlagen.<sup>12</sup>

Die Ausschussmitglieder haben nur wenig Zeit, um den Staatenbericht und alle von NGOs oder UN-Institutionen eingereichten Informationen zum Land durchzuarbeiten.

Drei Jahre zuvor, im Jahr 2011, war schon der Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (CESCR) für seine Abschließenden Bemerkungen zum deutschen Bericht kritisiert worden. Unter anderem hatte er auf eine drohende Mangel- und Unterernährung deutscher Kinder verwiesen: Ein Viertel von ihnen würde ohne Frühstück in die Schule gehen und dann auch dort kein Mittagessen bekommen. Die Zahlen kamen wohl aus dem Schattenbericht von ›Attac‹, der sich unter anderem auf die Situation in einer Münchener Hauptschule bezog. Dies hatte zur Folge, dass sich die öffentliche Debatte mehr mit den Fehlern des Ausschusses als mit den Forderungen beschäftigte. Die Bundesregierung lehnte die Kritik als »in weiten Teilen nicht nachvollziehbar und auch nicht durch wissenschaftliche Fakten belegt«<sup>13</sup> ab. Der Leiter eines Forschungsinstituts forderte: »Wir brauchen eine bessere Qualitätssicherung sowie eine Prüfung der Angaben durch unabhängige Wissenschaftler. Gerade bei dem UN-Bericht, der sich stark auf die Informationen von Nichtregierungsorganisationen stützt, die ja ganz klare eigene Ziele verfolgen, wäre das erforderlich gewesen.«<sup>14</sup>

#### Maßnahmen zur Behebung der Mängel

Diese Mängel betreffen nur einen sehr kleinen Teil der Bemerkungen der Ausschüsse. Sie sind teilweise dem Zeitdruck bei der Berichtsprüfung geschuldet. Die Ausschussmitglieder haben nur wenig Zeit, um den Staatenbericht und alle von NGOs oder UN-Institutionen eingereichten Informationen zum Land durchzuarbeiten und ihre Empfehlungen zu formulieren; eigene Recherchen sind meistens nicht möglich. Dennoch sollten Maßnahmen ergriffen werden, welche Fehler vermeiden helfen. Dazu könnten gehören: kurze Recherchen zu den für die Abschließenden Bemerkungen ausgewählten Kritikpunkten, ausführlichere Befragung der Staaten oder die Entscheidung, NGO-Angaben bevorzugt zu berücksichtigen, wenn sie von mehr als einer NGO bestätigt werden. Die Abschließenden Bemerkungen sind ein wirksames Mittel, um auf Staaten politischen und moralischen Druck auszuüben. Wenn Ungenauigkeiten zur Folge haben, dass Presse und auch Regierung auf Fehler in den Bemerkungen verweisen, statt die Empfehlungen zu diskutieren, ist diese Wirkung eingeschränkt. In Resolution 68/268 legt die Generalversammlung den Vertragsorganen nahe: »kurze, spezifische und konkrete Abschließende Bemerkungen (...) anzunehmen, die den Dialog mit dem jeweiligen Vertragsstaat wiedergeben.«

Die Ausschüsse sollten abweichende oder widersprüchliche Einschätzungen vermeiden.

## Individualbeschwerden

### Begründung der Entscheidung

Der zweite wichtige Teil des Mandats der Ausschüsse ist die Prüfung von Individualbeschwerden. Schon die in den jeweiligen Protokollen und Verträgen gewählte Sprachregelung macht deutlich, dass diese bei Vertragsaushandlung nicht als rechtlich bindende Empfehlungen gedacht waren. Ausschüsse statt Gerichte, bestehend aus Sachverständigen und nicht aus Richtern, formulieren Empfehlungen (views) und keine Urteile. Ganz so schwarz-weiß wie die Abgrenzung klingt, ist sie aber nicht. Befindet ein Ausschuss, dass ein Vertragsstaat im konkreten Fall gegen seine Verpflichtungen verstoßen hat, so kommt dieser Ansicht eine erhebliche Bedeutung zu. Nach Auffassung des Internationalen Gerichtshofs ist die Auslegung des Ausschusses maßgeblich, da er von den Vertragsstaaten ausdrücklich damit betraut wurde.<sup>15</sup>

Man könnte einwenden, dass nicht entscheidend ist, ob eine Äußerung rechtlich bindend ist oder nicht, da es nur eingeschränkt Vollzugsmaßnahmen (law enforcement measures) bei Verstößen gegen internationale Menschenrechtsverträge gibt. Ausschlaggebend ist, dass die Staaten die Empfehlungen befolgen.<sup>16</sup> Man sollte also auch bei den Individualbeschwerden die Wichtigkeit einer überzeugenden und klaren Argumentation in der veröffentlichten ›view‹ nicht unterschätzen. Eine Untersuchung hat ergeben: Nationale Gerichte berufen sich eher auf ›views‹, wenn sie diese als gut begründet ansehen.<sup>17</sup> Das Nachverfolgen der Begründung fällt bei Entscheidungen zu Individualbeschwerden oft schwerer als beispielsweise bei Urteilen des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR). Dieser wählt eine klare Struktur: Darlegen des Sachverhalts, Darlegen der Rechtslage, Anwendung der Fakten auf die Rechtslage, Urteil. In den Meinungen zu Individualbeschwerden werden meist nur die Fakten erläutert und dann gleich befunden, ob diese in ihrer Gesamtheit einen Verstoß bedeuten.<sup>18</sup>

Hinzu kommt ein weiterer Aspekt: Behandelt über viele Jahre nur drei Ausschüsse Individualbeschwerden, sind es inzwischen acht. Die Ausschüsse sollten daher bei Entscheidungen, die Rechte betreffen, welche in mehreren Verträgen aufgeführt sind, abweichende oder widersprüchliche Einschätzungen vermeiden.

### Der Fall Sarrazin

Im Fall ›Türkischer Bund in Berlin-Brandenburg e.V. (TBB) gegen Deutschland‹ befand der CERD beispielsweise, Deutschland habe mit der Einstellung des Strafverfahrens gegen Thilo Sarrazin (aufgrund seiner als rassistisch eingestuften Äußerungen im Interview mit ›Lettre International‹), die Anti-Rassismus-Konvention verletzt. Leider verzichtete der Ausschuss auf eine ausführliche Darlegung seiner Be-

gründung. Er stellte hauptsächlich die Fakten dar, wobei es zudem den Anschein hatte, Sarrazins Äußerungen seien zum Teil nicht ganz korrekt übersetzt worden. Christian Tomuschat, ehemaliges Mitglied des Menschenrechtsausschusses, befand: »Es fällt (...) schwer, sich auf eine nähere Auseinandersetzung mit der Entscheidung einzulassen, weil der Ausschuss es versäumt hat, ein Stück handwerklicher juristischer Arbeit zu leisten (...). Der Ausschuss ist dem Irrtum erlegen, die platte Wiedergabe einiger Auszüge aus dem beanstandeten Interview spreche für sich selbst und bedürfe keiner Kommentierung.«<sup>19</sup> Neben der kurzen Begründung der Entscheidung spielt auch die erwähnte Inkohärenz eine Rolle. So sind Vertragsstaaten unter dem Zivilpakt, wie auch ein Mitglied des CERD in seiner abweichenden Meinung betonte<sup>20</sup>, nach Auslegung des Menschenrechtsausschusses auch verpflichtet, sicherzustellen, dass Einschränkungen der freien Meinungsäußerung notwendig und verhältnismäßig sind.

Die zuständige Berliner Generalstaatsanwaltschaft hat entschieden, trotz der Feststellung einer Verletzung durch den CERD und der Bitte der Regierung um neuerliche Prüfung, es bei der Einstellung des Verfahrens zu belassen.<sup>21</sup> Es ist nicht auszuschließen, dass bei der Entscheidungsfindung die Einschätzung eines namhaften Menschenrechts- und Völkerrechtsexperten wie Tomuschat eine Rolle gespielt hat. Im Bundesministerium der Justiz zumindest wurde Tomuschats Artikel zur Kenntnis genommen.<sup>22</sup>

Bei der Kritik an den Empfehlungen der Ausschüsse wird oft darauf verwiesen, dass viele der Sachverständigen keine Richter sind, ihnen daher das Handwerkszeug fehle. Mit dem höheren Anteil an Völkerrechtsexperten im Menschenrechtsausschuss im Vergleich zu anderen Ausschüssen wird dann teilweise begründet, warum die »views« des Menschenrechtsausschusses oft überzeugender formuliert sind.<sup>23</sup> Drei Verträge, Zivilpakt, Anti-Folter-Konvention und Übereinkommen zum Schutz vor dem Verschwindenlassen, verlangen explizit hervorragende Kenntnisse im Bereich der Menschenrechte, alle anderen beschränken sich auf Kenntnisse im vom Übereinkommen abgedeckten Bereich. In Resolution 68/268 fordert die Generalversammlung die Vertragsstaaten auf, bei der Wahl der Mitglieder für alle Ausschüsse auf Fachkenntnis im Menschenrechtsbereich zu achten.

Dies könnte ein Faktor sein, ist aber sicherlich nicht die ganze Wahrheit. Schließlich sind in allen Ausschüssen ausreichend Juristen vertreten, um notfalls auf wenig schlüssige Argumentationen hinzuweisen. Auch das OHCHR könnte Unterstützung leisten. Natürlich haben die Empfehlungen, die – neben anderen Aufgaben – in nur neun Wochen Tagungszeit pro Jahr geprüft und verabschiedet werden, nicht dieselbe Tiefe wie Urteile eines ständigen Gerichtshofs mit zahlreichen Mitarbeitern. Alle zehn

Ausschüsse zusammen wurden Ende 2013 von 60 Vollzeitkräften unterstützt. Zudem leisten einige Vertragsorgane Pionierarbeit. Frauenrechts- und Anti-Rassismus-Ausschüsse bewerten Verstöße gegen Bestimmungen, die in vielen Rechtssystemen von Gerichten noch gar nicht oder nicht lange verhandelt werden. In Deutschland trat zum Beispiel das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz erst im Jahr 2006 in Kraft.

### Allgemeine Bemerkungen

Zuletzt sei noch auf die Allgemeinen Bemerkungen beziehungsweise Allgemeine Empfehlungen hingewiesen. Alle Ausschüsse verabschieden diese Kommentare, um die Verpflichtungen unter ihren jeweiligen Übereinkommen zu konkretisieren. Bis in die neunziger Jahre hinein beschränkten sich viele Ausschüsse auf Kommentare zu Verfahrensfragen (etwa die Berichtspflichten). Inzwischen werden hauptsächlich

In allen Ausschüssen sind ausreichend Juristen vertreten, um notfalls auf wenig schlüssige Argumentationen hinzuweisen.

**12** Deutscher Bundestag, Drucksache 18/1030, 3.4.2014, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Franziska Brantner und weiterer Abgeordneter und der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen – Drucksache 18/855.

**13** Björn Hengst/Maria Marquart, Bericht zur sozialen Lage: Wie Deutschland zum Buhmann der Uno wurde, Spiegel Online, 7.7.2011.

**14** Flora Wisdorff, DIW geißelt UN-Kritik an deutschem Sozialsystem, Die Welt, 9.7.2011.

**15** International Court of Justice, Case Concerning Ahmadou Sadio Diallo Republic of Guinea v. Democratic Republic of the Congo, Judgment, 30.11.2010, Abs. 66.

**16** Vgl. Monica Hakimi, Law and the Universal Human Rights Treaties. Paper presented at The Role of Opinio Juris in Customary International Law Conference, Duke Law School Center for International and Comparative Law, Summer Institute in Geneva, Juli 2013.

**17** Vgl. Rosanne van Alebeek/André Nollkaemper, The Legal Status of Decisions by Human Rights Treaty Bodies in National Law, in: Keller/Ulfstein, a.a.O. (Anm. 8), S. 356–413, hier S. 402.

**18** Birgit Schlütter, Aspects of Human Rights Interpretation by the UN Treaty Bodies, in: Keller/Ulfstein, a.a.O. (Anm. 8), S. 261–329, hier S. 273.

**19** Christian Tomuschat, Der »Fall Sarrazin« vor dem UN-Rassendiskriminierungsausschuss, Europäische Grundrechte-Zeitschrift, 40. Jg., 10–12/2013, S. 262–265.

**20** Committee on the Elimination of Racial Discrimination, Communication No. 48/2010, Individual Opinion of Committee Member Carlos Manuel Vazquez (dissenting), 4.4.2013.

**21** Andrea Dernbach, Kein Verfahren gegen Sarrazin, Der Tagesspiegel, 16.7.2013.

**22** Siehe Katja Behr, Die Beschwerde zu den UN-Menschenrechtsausschüssen – Stumpfes Schwert oder politische Waffe?, Beitrag DAV-Forum Menschenrechte, 29.11.2013, <http://anwaltverein.de/downloads/131229DAVStatementendg.pdf>

**23** Vgl. Kerstin Mechlem, Treaty Bodies and the Interpretation of Human Rights, Vanderbilt Journal of Transnational Law, 42. Jg., 2009, S. 908 und 917.

Durch sehr weitgehende Auslegung kann manchmal bereits von einer Schaffung neuer Verpflichtungen gesprochen werden.

lich, zum Teil sehr ausführlich, einzelne Bestimmungen oder Themenbereiche in den Verträgen ausgelegt. Bei Völkerrechtlern wird den Allgemeinen Bemerkungen im Hinblick auf die Erörterung konkreter Inhalte von Rechten sowie die Rechtsentwicklung enorme Bedeutung beigemessen. Bei manchen Empfehlungen ist umstritten, inwieweit es sich noch um eine Interpretation der bestehenden Verpflichtungen handelt. Durch sehr weitgehende Auslegung kann manchmal bereits von einer Schaffung neuer Verpflichtungen gesprochen werden. Nach Ansicht einiger Staaten überschreite dies das Mandat der Ausschüsse.<sup>24</sup> Die Vertragsorgane finden sich hier in einem Spannungsfeld zwischen ihrem Interesse, das Recht ihres Übereinkommens zeitgemäß weiterzuentwickeln und der Ausübung ihrer unparteiischen, quasi-richterlichen Funktion bei der Auslegung der Verpflichtungen. Gehen sie bei ihrer Auslegung zu weit, laufen sie Gefahr, dass die Staaten nicht mehr kooperieren.

Bei besonders weitreichenden Interpretationen, die beispielsweise auch eine Entwicklung des allgemeinen Völkerrechts bedeuten könnten, protestieren Vertragsstaaten. So wurde beispielsweise die Allgemeine Bemerkung Nr. 24 des Menschenrechtsausschusses von 1994 zur Gültigkeit von Vorbehalten von Frankreich, den USA und Großbritannien ausdrücklich abgelehnt.

Einige Staaten ignorieren die Allgemeinen Bemerkungen in ihrer Berichterstattung, und manche Regierungsbeamte sehen sie eher als akademische Übung von Professoren an, denn als wichtige verbindliche Interpretationshilfe.<sup>25</sup> Während sich der Menschenrechtsausschuss in vielen seiner Allgemeinen Bemerkungen auf seine vorhergehende Rechtsprechung bezieht, ist bei anderen Ausschüssen manchmal nicht ganz klar, auf welcher Grundlage sie zu oft recht weitreichenden Auslegungen und Forderungen kommen. Selbst ehemalige Ausschussmitglieder sehen die Allgemeinen Bemerkungen daher nicht immer als die maßgebliche Auslegung an: »Man kann nicht bestreiten, dass Auffassungen und Allgemeine Bemerkungen der Vertragsorgane manchmal zu weit gehen und damit ihre Autorität untergraben. (...) Manche Allgemeine Bemerkungen finde ich schlichtweg falsch oder geradezu kontraproduktiv, zum Beispiel einige meines eigenen Ausschusses für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, in denen, oft unter dem Einfluss monopolistischer und versierter NGOs, die Verpflichtungen unter dem Pakt so weit ausgedehnt werden, dass man sie kaum wiedererkennt, was die Chancen des Ausschusses, als »Kandidat für die Prüfung von Individualbeschwerden ernstgenommen zu werden, ernsthaft schwächt.«<sup>26</sup>

Für weitreichende Interpretationen ist es wichtig, dass die Bemerkungen inhaltlich überzeugen und in einem transparenten Prozess erarbeitet werden. Um die Akzeptanz der Staaten nicht zu gefährden, sollten

Bemerkungen nicht auf fertigen Einreichungen von NGOs beruhen.<sup>27</sup> Der Entstehungsprozess der Allgemeinen Bemerkungen ist bisher von Ausschuss zu Ausschuss unterschiedlich. Während beim CEDAW und beim CRC Tage der Allgemeinen Diskussion mit verschiedenen Interessengruppen vorausgehen, verfasst beim Menschenrechtsausschuss in der Regel ein Mitglied den ersten Entwurf, der erst dann Staaten und anderen Akteuren für Kommentare vorgelegt wird. Wer dem Mitglied wann Vorschläge und Kommentare unterbreitet, ist nicht immer klar geregelt.<sup>28</sup> Resolution 68/268 legt den Ausschüssen in Absatz 14 daher nahe, »für die Erarbeitung Allgemeiner Bemerkungen ein abgestimmtes Konsultationsverfahren zu entwickeln, das insbesondere die Konsultation der Vertragsstaaten vorsieht und die Auffassungen anderer Interessenträger (...) berücksichtigt.«

## Resümee

Die im Vorangegangenen genannten Beispiele von nicht ausreichend überzeugender Argumentation sind Ausnahmen. Im Regelfall leisten die Ausschüsse hervorragende Arbeit, die weltweit von Wissenschaftlern, Regierungen, NGOs und NHRIs genutzt wird. Viele der angesprochenen Probleme werden vermutlich allein durch die Erhöhung der Tagungszeit gelöst werden können. Die Vertragsorgane sollten jedoch die kritische inhaltliche Betrachtung ihrer Dokumente durch Völkerrechtler, Regierungen oder die Presse, durchaus auch zum Anlass nehmen, weitere Maßnahmen zu ergreifen. Sie sollten sicherstellen, dass ihre Empfehlungen nicht durch fehlende Belege oder Ungenauigkeiten an Autorität verlieren. Die Vertragsstaaten hingegen sollten pünktlich und umfassend berichten, zu Individualbeschwerden getroffene Entscheidungen schnell umsetzen, ohne dass dafür ein ständiges zeitintensives Nachhaken durch die Ausschüsse notwendig ist. Nicht zuletzt sollten sie ausreichend Mittel für die Unterstützung der überaus wichtigen Arbeit der Ausschüsse bereitstellen.

Für weitreichende Interpretationen ist es wichtig, dass die Bemerkungen inhaltlich überzeugen und in einem transparenten Prozess erarbeitet werden.

<sup>24</sup> Vgl. Schlütter, a.a.O. (Anm. 18), S. 311, und Gudmundur Alfredsson, Human Rights Commissions and Treaty Bodies in the UN-System, in: Rüdiger Wolfrum/Volker Röben (Eds.), *Developments of International Law in Treaty Making*, Berlin, Heidelberg 2005, S. 559–570, hier S. 560.

<sup>25</sup> Alfredsson, a.a.O. (Anm. 24), S. 364.

<sup>26</sup> Bruno Simma, *Commissions and Treaty Bodies of the UN System*, Comment, in: Wolfrum/Röben, a.a.O. (Anm. 24), S. 581–586, hier S. 583 (eigene Übersetzung).

<sup>27</sup> Helen Keller/Leena Grover, *General Comments of the Human Rights Committee and Their Legitimacy*, in: Keller/Ulfstein, a.a.O. (Anm. 8), S. 116–198, S. 178.

<sup>28</sup> Keller/Grover, a.a.O. (Anm. 27), S. 137.

# Aus dem Bereich der Vereinten Nationen

## Allgemeines

### Generalsekretär:

#### Bericht für die 69. Generalversammlung

- Der neue Geist der Agenda für nachhaltige Entwicklung
- Vordringlich verstärkt persönliches Engagement
- Umfassende Partnerschaften als systemweiter Ansatz

Henrike Landré

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Henrike Landré, Bericht des Generalsekretärs für die 68. Generalversammlung, VN, 5/2013, S. 223f., fort.)

Der entscheidende Hinweis, wie Ban Ki-moon den **Bericht des Generalsekretärs über die Tätigkeit der Vereinten Nationen** (A/69/1 v. 21.7.2014) an die 69. Generalversammlung verstanden haben möchte, findet sich in seiner Schlussbetrachtung: Mit der auslaufenden Frist zur Erreichung der Millenniums-Entwicklungsziele vor Augen will er Fortschritte bilanzieren und den Blick auf eine neue globale Agenda für nachhaltige Entwicklung richten (Abs. 95). Um den künftigen Herausforderungen begegnen zu können, bedürfe es »einen starken Geist(es) der Zusammenarbeit seitens der Mitgliedstaaten«. Er verspricht, dazu seinen Beitrag zu leisten, verbunden mit der Aufforderung, »dieses gemeinsame Unterfangen mit vereinten Kräften anzugehen« (ebd.). Dieser gedankliche Rahmen prägt seine neunte Berichterstattung. Für die vormaligen Kernherausforderungen – darunter Wirtschaftskrise, Jugendarbeitslosigkeit und digitale Technologien – ist bereits in der Einleitung kein Platz mehr. Dafür rückt die gleichberechtigte Teilhabe von Frauen und Mädchen in den Mittelpunkt (Abs. 7). Insgesamt sind Aufbau und Struktur beibehalten worden, was einen direkten Vergleich mit dem Vorjahresbericht nahelegt.

Zu Beginn stellt Ban Ki-moon fest: »Bei der Entwicklung geht es nicht nur

um Wirtschaftswachstum, sondern auch um Gerechtigkeit« (Abs. 1) – und gibt sich zuversichtlich. Als **Fortschritte bei der Erreichung der Millenniums-Entwicklungsziele** bezeichnet er die Halbierung sowohl der Zahl der in extremer Armut lebenden Menschen als auch des Anteils der Bevölkerung ohne nachhaltigen Zugang zu verbesserten Wasserquellen. Hervorgehoben wird auch die Arbeit der Kommission für die Rechtsstellung der Frau im Rahmen der Bemühungen um Gleichstellung der Geschlechter und die Ermächtigung der Frauen (Abs. 10). Wie schon im Vorjahr bedauert er, dass die Fortschritte innerhalb der einzelnen Länder und im Ländervergleich aufgrund der vorherrschenden Gewalt ungleichmäßig seien (Abs. 11) und folgert ähnlich: »Viele der am wenigsten entwickelten Länder liegen zurück und werden keine der globalen Zielvorgaben erreichen« (ebd.). An späterer Stelle geht er auf die **Entwicklung Afrikas** ein, die, angefangen beim fortgesetzten Wirtschaftswachstum bis zur Unterbeschäftigung bei der wachsenden jüngeren Bevölkerung, erneut gemischt ausfällt (Abs. 53).

Auch bei der Gestaltung der »transformativen, universalen« **Entwicklungsagenda nach 2015** (Abs. 15) kann der Generalsekretär Fortschritte vermelden. Er kündigt die Bündelung aller Beiträge bis Ende 2014 an; darunter nationale Konsultationen, regionale Dialoge und die Ergebnisse der Offenen Arbeitsgruppe über die Ziele für die nachhaltige Entwicklung. Als Ergebnisse des Gipfeltreffens 2015 wünscht er sich einen Katalog handlungsorientierter, universaler Ziele für die nachhaltige Entwicklung, eine erneuerte weltweite Entwicklungspartnerschaft und einen inklusiven Rechenschaftsrahmen; ferner sei »Engagement auf breitester und höchster Ebene« (Abs. 18) vonnöten.

Als eine der größten Bedrohungen einer nachhaltigen Zukunft sieht Ban nach wie vor den Klimawandel. Er begründet dies, ähnlich wie im Vorjahr, damit, dass »die Beseitigung der Armut, die nachhaltige Entwicklung und die Anstrengungen zur Bekämpfung des Klimawandels« ineinander greifen (Abs. 23). In seinem Drängen auf Maßnahmen beruft er sich

dieses Mal auf Fakten, namentlich den fünften Sachstandsbericht der Zwischenstaatlichen Sachverständigengruppe über Klimaänderungen (IPCC), der unter anderem »zwingende Gründe« für eine Senkung der Treibhausgasemissionen liefere (Abs. 24). Mit Blick auf den von ihm ausgerichteten Klimagipfel am 23. September 2014 fordert er Führungspolitiker und Regierungen auf, ihre »Bereitschaft zu kühnen und signifikanten Maßnahmen anzukündigen« (Abs. 25) – sie wüssten, dass es erschwingliche und flexible Klimalösungen gebe.

Wie kaum anders in einem derartig von gewaltsamen Konflikten gezeichnetem Jahr zu erwarten, beunruhigen den Generalsekretär im Bereich der **Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit** die »schweren und unmittelbaren Probleme in den Bereichen Frieden, Sicherheit und Rechtsstaatlichkeit« (Abs. 3), angefangen mit der »drastischen Lage« im Gaza-Streifen und deren verheerenden Auswirkungen auf die Zivilbevölkerung (Abs. 26). Gleichsam gibt ihm Syrien Anlass zu größter Sorge, wo es über 150 000 Tote zu beklagen gibt, ferner mehr als 680 000 Verletzte sowie über neun Millionen Vertriebene (Stand Juli 2014). Hier wie auch bei der Betrachtung der Situationen beispielsweise in der Ukraine, in Südsudan, Mali und der Zentralafrikanischen Republik fällt auf, wie gering der Beitrag der Vereinten Nationen zur Eindämmung der Gewalt ausfällt – von Ban Ki-moon nicht weiter problematisiert.

Für ihn ist die frühe und friedliche Beilegung von Streitigkeiten mehr denn je »das Gebot der Stunde« (Abs. 28). In seiner Aufzählung aller Fälle, in denen präventiv und vermittelnd eingegriffen worden sei, stellt er wie schon im Vorjahr die Leistungen und Erfolge seiner Sonderbeauftragten und Sonderberater heraus. Auf dem Gebiet der Friedenssicherung signalisiert er neuen Bedarf an »flexibleren, mobileren und beweglicheren« Operationen (Abs. 47). Daneben will er die Wirksamkeit und Effizienz der Feldeinsätze durch technologische und andere Neuerungen erhöhen und strebt verstärkte Partnerschaften an – ein im Vorjahresbericht

noch prominenteres Thema. Die Demokratische Republik Kongo führt er als positives Beispiel für aufeinander abgestimmtes politisches Engagement an (Abs. 49). Erfolge verzeichnet er im Bereich Friedenskonsolidierung – wie im Jahr zuvor nennt er Sierra Leone und den Friedenskonsolidierungsfonds (Abs. 52).

Im Bereich der **Menschenrechte** legt der Generalsekretär – 20 Jahre nach dem Völkermord in Ruanda – den Schwerpunkt auf seine im November 2013 vorgestellte Initiative »Menschenrechte nach vorn« (»Rights Up Front«). Die Post-2015-Entwicklungsagenda zeuge aus seiner Sicht davon, wie Menschenrechte querschnittshaft in der Organisation verankert würden (Abs. 58), ganz im Sinne ihrer wichtigen Funktion zur frühzeitigen Vermeidung künftiger Konflikte. Er zeichnet maßgebliche Aktivitäten im Rahmen der Organisation, einschließlich des Menschenrechtsrats, nach. Erst am Ende des Abschnitts kommt er auf gravierende Menschenrechtsverletzungen zu sprechen, unter Verweis auf seinen Sonderberater für die Verhütung von Völkermord und seine Sonderberaterin für die Schutzverantwortung.

Vier Notsituationen der höchsten Kategorie muss Ban für das Jahr 2013 melden: Syrien, Zentralafrikanische Republik, Südsudan und die Philippinen; insgesamt hätten mehr als 50 Millionen Menschen weltweit **humanitäre Hilfe** benötigt. Die größten humanitären Appelle bezögen sich ausschließlich auf Situationen langjähriger, bewaffneter Konflikte (Abs. 69). Angesichts unzureichender Reaktionskapazitäten müsse das Risiko von Krisen »proaktiv und als gemeinsame Priorität angegangen werden«, gibt er den Teilnehmern des Weltgipfels für humanitäre Hilfe 2016 mit auf den Weg (Abs. 67). So wie im Aktionsplan zur Verringerung des Katastrophenrisikos und Erhöhung der Resilienz vorgesehen, setzt er auf eine stärkere Kooperation mit dem Privatsektor (Abs. 13).

Im Bereich **Förderung der Gerechtigkeit und des Völkerrechts** bezeichnet der Generalsekretär die Förderung der internationalen Rechtspflege und der Rechtsstaatlichkeit als »von grundlegender Bedeutung« (Abs. 70). Auf die Friedenssicherung folgend bedürfe es gut geplanter und mit entsprechenden Ressourcen ausgestatteter Maßnahmen zur längerfristi-

gen Stabilisierung; hierbei möchte er Partner mit potenziellen komparativen Vorteilen eingebunden wissen (Abs. 71). Die globale Koordinierungsstelle für die Bereiche Polizei, Justiz und Strafvollzug findet positive Erwähnung, da sie sowohl einer gemeinsamen Vision als auch den Bedürfnissen vor Ort Rechnung trage (Abs. 72). Über die Arbeit der Strafgerichtshöfe und des Internationalen Strafgerichtshofs berichtet er mit der Bemerkung, dass die Hauptverantwortung bei den Mitgliedstaaten liege (Abs. 75).

Im Bereich **Abrüstung** bemängelt Ban Ki-moon wie im Vorjahr die ausbleibenden Fortschritte, vor allem bei der Schaffung einer kernwaffenfreien Zone im Nahen Osten und der Abrüstungskonferenz. Den humanitären Auswirkungen von Kernwaffen falle verstärkt Aufmerksamkeit zu (Abs. 81) – kein neuer Aspekt; ebenso wenig seine Feststellung, die Annahme des Vertrags über den Waffenhandel sei »ein Wendepunkt« (Abs. 82). Neu ist, dass er den Vereinten Nationen eine wichtige Rolle im Gebiet der Sicherheit der Nutzung von Informations- und Kommunikationstechnologien zuspricht. Zudem würdigt er die Bemühungen der internationalen Gemeinschaft zur Vernichtung der chemischen Waffen in Syrien.

Im Bereich **Drogenkontrolle, Verbrechensverhütung und Bekämpfung des internationalen Terrorismus** zeichnet der Generalsekretär das Bild einer rundum erfolgreich Maßnahmen ergreifenden Organisation mit ihm an der Spitze – entsprechend seiner Darstellung im Vorjahr. So feiert er den Stand der Ratifizierungen der Übereinkommen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität (179) und gegen Korruption (171) (Abs. 86). Seine Ausführungen zum Thema Kampf gegen den Terrorismus beziehen sich unter anderem auf sein Konzept, wie die vier Säulen der Weltweiten Strategie der Vereinten Nationen besser umgesetzt werden können, und eine neue Unterstützungsplattform für Terrorismusopfer.

Die Maßnahmen zur **Stärkung der Vereinten Nationen** sind der bekannte Kanon aus verbesserter Verwaltungsunterstützung, Ressourcenmanagement, Rechenschaftspflicht, Transparenz, effektiver Mandaterfüllung und dem schonenden Umgang mit Ressourcen. Nennenswert ist sein Plan, einen dynamischen, anpassungsfähigen und mobilen Mitarbeiter-

stamm aufzubauen, damit »die richtigen Mitarbeiter zum richtigen Zeitpunkt in der richtigen Position sind« (Abs. 90). Die Stärkung von Partnerschaften, etwa mit Mäzenen, zivilgesellschaftlichen Organisationen und Hochschulen, hat für Ban weiterhin Priorität (Abs. 94). Mehr als 1000 Partner aus Privatwirtschaft und Zivilgesellschaft engagieren sich seinen Angaben zufolge mittlerweile im Rahmen vieler neuer Plattformen. So wurde zum Beispiel im September 2013 die »Plattform für Frieden« im Rahmen der von ihm initiierten »Architektur für das Engagement von Unternehmen nach 2015« ins Leben gerufen. Zu den konkreten Inhalten, Formen und Zielen des Engagements äußert er sich nicht; hier gab sein Vorjahresbericht mehr Aufschluss.

\*\*\*

Bemerkenswert ist, dass der diesjährige Bericht gleich mit einer ausgesprochen persönlichen Note beginnt. So merkt Ban Ki-moon zum Klimawandel an: »Bei meinem Besuch in Grönland sah ich die Auswirkungen mit eigenen Augen, und ich werde die führenden Politiker der Welt weiter drängen, in dieser Hinsicht alles in ihrer Macht Stehende zu tun« (Abs. 2). Auch im weiteren Fortgang der Einleitung flicht er seine persönlichen Eindrücke ein, um seinem Drängen auf wirksame Maßnahmen mehr Gewicht zu verleihen. Auf diese Weise vermittelt er den Leserinnen und Lesern ein anschauliches Bild und spricht sie direkt an – mehr als es die nachfolgende, nunmehr bekannte Aneinanderreihung von Erfolgen und Stillständen, Ausblicken und Initiativen, flankiert von (an Umfang spürbar reduzierten) Daten und Fakten, vermag. Letztlich ist die Aussagekraft seiner persönlichen Betrachtungen jedoch nur gering, es handelt sich lediglich um ein Stilmittel. Die in fast jedem Bereich anzutreffenden Wiederholungen aus dem Vorjahr verstärken den Eindruck, hier werden Aktionen und Fortschritte suggeriert, die eigentlich alles andere als neu sind. Aber besonders der Mangel an einer integrierten Betrachtung der Rolle der UN im Rahmen der gewünschten umfassenden Partnerschaften, die im gesamten Bericht ein beachtenswertes Kontinuum darstellen, ist es, der aufmerken lässt und auch den diesjährigen Bericht in seinem Gewicht abwertet.

## Politik und Sicherheit

### Weltraumausschuss:

#### Tagungen 2013 und 2014

- Gruppe zur Asteroidenabwehr eingerichtet
- Standards zur Vermeidung von Weltraummüll verabschiedet
- Vorbereitungen für 3. Weltkonferenz über die Verringerung des Katastrophenrisikos

Christiane Lechtenböcker

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Annette Froehlich, Weltraumausschuss: Tagungen 2012, VN, 2/2013, S. 79, fort.)

Der **UN-Ausschuss für die friedliche Nutzung des Weltraums** (Committee on the Peaceful Uses of Outer Space – **COPUOS**) ist mit 76 Mitgliedstaaten gegenwärtig die größte Diskussions- und Verhandlungsplattform zum Thema Raumfahrt. Bestehend aus dem Hauptausschuss sowie dem Wissenschaftlich-technischen Unterausschuss und dem Unterausschuss Recht finden die Sitzungen des Weltraumausschusses jeweils in der ersten Jahreshälfte in Wien statt, administrativ unterstützt durch das Büro für Weltraumfragen (Office for Outer Space Affairs – OOSA).

In den letzten zwei Jahren sind die Länder Armenien, Belarus, Costa Rica, Ghana und Jordanien als neue Mitglieder aufgenommen worden, darüber hinaus die zwischenstaatliche Organisation ›Islamic Network on Space Science and Technology‹ (ISNET). Seitens Luxemburgs wurde ein Antrag auf Mitgliedschaft gestellt. Die nichtstaatliche Organisation ›African Association of Remote Sensing‹ (AARSE) stellte einen Antrag auf den Status eines ständigen Beobachters.

Turnusgemäß wurden für alle Ausschüsse nach zwei Jahren im Jahr 2014 neue Vorsitzende ernannt: den Vorsitz des Unterausschusses Recht übernahm der Deutsche Kai-Uwe Schrogl.

Simonetta di Pippo aus Italien löste im März 2014 Mazlan Othman aus Malaysia als Direktorin des Büros für Weltraumfragen ab. Beide Direktorinnen betonten

in ihren Ansprachen zur Eröffnung der jeweiligen Tagungen die Auswirkungen der UN-internen Sparvorgaben auf das Büro für Weltraumfragen. Diese würden sich mittlerweile negativ auf das Personalbudget auswirken. Zudem appellierten sie an die Mitgliedstaaten, vermehrt in finanzieller oder personeller Form oder durch Sachleistungen die entstandenen Lücken zu füllen.

In Stellungnahmen des Büros und der Ausschussvorsitzenden wurde die Bedeutung des UN-internen Prozesses der ›Post-2015-Entwicklungsagenda‹ hervorgehoben, der eine Weiterentwicklung der Ergebnisse und Ziele der Rio+20-Konferenz von 2012 darstellt und Ende 2015 die erste Phase abschließen wird. Insbesondere werden die bisherigen Millenniums-Entwicklungsziele (MDGs) zu Nachhaltigen Entwicklungszielen (Sustainable Development Goals – SDGs) weiterentwickelt. Bereits im März 2015 wird die 3. Weltkonferenz über die Verringerung des Katastrophenrisikos (WCDRR) in Sendai/Japan stattfinden. Ihre Ergebnisse werden in den ›Post-2015‹-Prozess einfließen. Die wichtige Rolle weltraumbasierter Technologie sowie abgeleiteter Daten und Informationen im Katastrophenfall sollte unter Akteuren des Katastrophenmanagements international noch bekannter werden und mehr Anerkennung finden. Daher bemühen sich das Büro für Weltraumfragen und die COPUOS-Mitgliedstaaten um eine angemessene fortgeführte Platzierung der Rolle weltraumbasierter Technologie im Sinne des Rio+20-Abschlussdokuments auch in den Dokumenten der 3. WCDRR.

Dem Ereignis angemessen wurde die Kosmonautin Valentina Tereshkova zum 50. Jahrestag ihrer Weltraummission und als erste Frau im Weltraum auf der Tagung des Hauptausschusses 2013 geehrt. Im Berichtszeitraum wurden zudem der seit 15 Jahren erfolgreiche Betrieb der Internationalen Raumstation (ISS) sowie die 50 Jahre zurückliegenden Anfänge der Europäischen Raumfahrtagentur ESA gewürdigt.

### Wissenschaftlich-technischer Unterausschuss

Die Fortschritte der ›Arbeitsgruppe für die langfristige Nachhaltigkeit von Weltraumtätigkeiten‹ waren eines der beherrschenden Themen im Berichtszeitraum; das Thema war auch auf der Tagung des

Hauptausschusses 2014 sehr präsent. Seit dem Jahr 2011 befasst sich die Arbeitsgruppe mit der Entwicklung von Richtlinien zu den Themenkomplexen: nachhaltige Nutzung des Weltraums zur Unterstützung der nachhaltigen Entwicklung auf der Erde, Weltraummüll, Weltraumwetter, Regulierungsrahmen. Um die endgültige Fassung der konsolidierten Version der Richtlinien, bestehend aus Beiträgen der zu diesen Themenkomplexen eingerichteten Expertengruppen, wurde während der Tagung des Hauptausschusses 2014 gerungen. Da die Arbeiten nicht wie geplant im Jahr 2014 abgeschlossen werden konnten, wurde das Mandat der Arbeitsgruppe bis 2016 verlängert.

Weitere Arbeitsgruppen setzten ihre Arbeiten fort. Dabei ist insbesondere der erreichte Meilenstein der Arbeitsgruppe für erdnahe Objekte und des ›Action Team 14‹ zu erdnahen Objekten hervorzuheben: Ihrer Empfehlung folgend wurden Anfang 2014 das ›Internationale Netzwerk zur Warnung vor Asteroiden‹ (IAWN) sowie die ›Beratungsgruppe für die Planung von Raumfahrtmissionen‹ (SMPAG) gegründet. Während IAWN ein virtueller Zusammenschluss von Forschungsinstitutionen zur Beobachtung erdnaher Objekte ist, schließen sich in der SMPAG Raumfahrtagenturen zusammen, um eine internationale Antwort auf Bedrohungen durch erdnahe Objekte zu entwickeln. Durch den Vorbeiflug des Asteroiden 2012 DA14 sowie die Einschläge von Meteoritenteilen über Russland, beides am 15. Februar 2013, erhielt das Thema in den Medien große Aufmerksamkeit. Das DLR unterstützt die IAWN und ist eines der Gründungsmitglieder der SMPAG, die mittlerweile 18 Mitglieder hat.

Nachhaltige Entwicklung sowie weltraumbasierte Unterstützung des Katastrophenmanagements sind weitere Tagesordnungspunkte des Weltraumausschusses. Die Bedeutung spiegelt sich unter anderem in den Arbeiten des ›Action Teams 6‹ zu öffentlicher Gesundheit und der Plattform der Vereinten Nationen für raumfahrtgestützte Informationen für Katastrophenmanagement und Notfallmaßnahmen (UN-SPIDER) wider.

Die Arbeiten des ›Action Teams 6‹ enden planmäßig im Jahr 2015. Unter kanadischer Leitung haben Deutschland und andere Länder unter der Überschrift ›Space Applications for Global Health‹

den möglichen Mehrwert von Weltraumtechnologie zur Gesundheitsvorsorge und für Kriseneinsätze in entlegenen Regionen und Entwicklungsländern untersucht. Stichworte sind hier unter anderem ›Tele-Epidemiologie‹ sowie ›Tele-Gesundheit und Tele-Medizin‹. Die Aktivitäten mündeten in erste Vorschläge während der Tagung des Hauptausschusses 2014, die Arbeiten etwa von einer Expertengruppe fortsetzen zu lassen.

### Unterausschuss Recht

Bereits für die Tagung des Jahres 2013 ergriff die deutsche Delegation eine Initiative zur Umstrukturierung des Unterausschusses. Der Vorschlag strebt zum einen an, die Tagesordnung durch eine Neugruppierung der bestehenden Agenda-Punkte zu vereinfachen. Zum anderen soll die zeitliche Abfolge der Sitzungen der Arbeitsgruppen, des regelmäßig stattfindenden Symposiums sowie der Plenumsitzungen entflechtet und effektiver strukturiert werden. Dies wurde sowohl in informellen Beratungen als auch in Plenumsitzungen ausführlich erläutert und lebhaft diskutiert. Zwar konnte auch im Jahr 2014 wegen anhaltender Bedenken einiger weniger Mitgliedstaaten kein einstimmiger Beschluss zur Umstrukturierung der Tagesordnung herbeigeführt werden. Dennoch lässt das nachdrückliche Interesse mehrerer Delegationen an dem Thema auf fortgesetzte Diskussionen und weitere Initiativen hoffen.

Kanada, die Tschechische Republik und Deutschland haben unter Mithilfe der Europäischen Raumfahrtagentur ESA eine Sachstandszusammenfassung von Standards zur Weltraummüll-Vorsorge entwickelt (Compendium on Space Debris Mitigation Standards adopted by States and International Organizations). Bisher umfasst die Zusammenstellung Beiträge von 22 Mitgliedstaaten sowie fünf Beiträge zu internationalen Mechanismen. Während der Tagung des Hauptausschusses im Jahr 2014 übernahm das Büro für Weltraumfragen die Betreuung des Dokuments, das künftig als lebendes Dokument im Internet vorgehalten und weiterentwickelt wird.

Während der Tagung 2013 wurde zudem der zweite Band des englischsprachigen Standardwerks zum Weltraumrecht ›Cologne Commentary on Space Law‹ vorgestellt. Das Projekt wird unter

Beteiligung einer breiten internationalen Autorenschaft im Rahmen einer Kooperation zwischen dem Deutschen Zentrum für Luft- und Raumfahrt (DLR) und dem Institut für Luft- und Weltraumrecht der Universität zu Köln umgesetzt.

Die Arbeitsgruppe für innerstaatliche Rechtsvorschriften für die friedliche Erforschung und Nutzung des Weltraums beendete ihre vierjährige Arbeit erfolgreich mit der entsprechenden Verabschiedung der Resolution 68/74 durch die UN-Generalversammlung am 11. Dezember 2013. Weitere Arbeitsgruppen wie die ›Arbeitsgruppe für Fragen der Definition und Abgrenzung des Weltraums‹ und ›Arbeitsgruppe für den Stand und die Anwendung der fünf Weltraumverträge der Vereinten Nationen‹ hielten planmäßig ihre Sitzungen ab. Die neu eingesetzte ›Arbeitsgruppe für die Überprüfung der internationalen Mechanismen für Zusammenarbeit bei der friedlichen Erforschung und Nutzung des Weltraums‹ kam im Jahr 2014 erstmals zusammen.

UN-SPIDER ist die Plattform für den Zugang zu Weltraumdaten, um Katastrophenvorbeugung und -management besser zu unterstützen. Da Deutschland als eines der Sitzländer der UN-SPIDER-Büros seit Jahren überzeugt von dem Mehrwert der Arbeiten ist, wird UN-SPIDER durch Deutschland sowohl finanziell über das Bundeswirtschaftsministerium als auch personell durch die Abordnung eines DLR-Mitarbeiters zunächst bis 2016 unterstützt. Weitere Sitzländer mit eigenen Büros sind China (Beijing) und der in Wien dem Büro für Weltraumfragen angegliederte Bereich. Die Sitzländer sind mit UN-SPIDER im ständigen Dialog über zukünftige Aufgabenschwerpunkte und organisatorische Aspekte angesichts immer knapper werdender finanzieller Mittel.

### UN-SPIDER

Das UN-SPIDER-Wissensportal als eines der wesentlichen Instrumente wurde verbessert und stellt Informationen unter anderem zu Quellen weltraumgestützter Daten, dazugehöriger Analyse-Software und -Methoden sowie Katastrophenmanagement seit kurzem auch auf Spanisch bereit; eine russische und französische Version sind geplant. Die Zahl der von Entwicklungs- und Schwellenländern angeforderten Missionen zur technischen Be-

ratung (Technical Advisory Missions) wächst stetig. Dies geht einher mit einer ständig wachsenden Zahl an Regionalen Unterstützungsbüros (Regional Support Offices – RSO), die mittlerweile bei 16 liegt. RSOs in Ländern wie Algerien, Argentinien, Indonesien oder der Ukraine fungieren als regionale oder nationale Kontaktstelle von UN-SPIDER, und helfen mit Expertise zur Nutzung weltraumbasierter Technologien und dem Katastrophenmanagement.

Seit dem Jahr 2013 werden RSO- und OOSA-Vertreter durch Schulungen der ›Internationalen Charta für Weltraum und Großkatastrophen‹, kurz Charta, ausgebildet, um bei einer Charta-Aktivierung nach einer Katastrophe bei der schnellen Bereitstellung satellitenbildgestützter Informationen zur Lageerfassung und Hilfeplanung zu unterstützen. Diese neue Einbeziehung in Charta-Aufgaben beruht auf einer im gleichen Jahr getroffenen Vereinbarung zwischen der Charta und dem Büro für Weltraumfragen. Die weltweit verteilt agierenden RSOs tragen mit ihren verschiedenen Aktivitäten wesentlich zur Verbreitung weltraumgestützter Informationen bei und erhöhen die Sichtbarkeit von UN-SPIDER insgesamt. Dies spiegelt sich darin wider, dass der Mehrwert der UN-SPIDER-Aktivitäten in den verschiedenen Ausschüssen insbesondere von Delegationen der Entwicklungs- und Schwellenländer immer wieder betont und die Fortsetzung der Arbeiten angemahnt wird.

Flankierend zur Tagung des Wissenschaftlich-technischen Unterausschusses 2014 fand zudem das fünfte Koordinationstreffen zwischen Vertreterinnen und Vertretern von UN-SPIDER und RSOs statt. Die RSO-Vertreter vereinbarten eine engere Kooperation nicht nur in den Regionen, sondern auch darüber hinaus wie etwa bei gemeinsamer Antragsvorbereitung für Projektakquisitionen wie im EU-Programm ›Horizon 2020‹. Die UN-SPIDER-Büros sind gemeinsam mit dem Büro für Weltraumfragen intensiv in die Vorbereitung der 3. WCDRR eingebunden und setzen damit eine Forderung des Hauptausschusses, der Mitgliedstaaten und des Büros für Weltraumfragen um: Verbesserung des Verständnisses für den Mehrwert von weltraumbasierten Informationen bei Akteuren des Katastrophenmanagements.

## Sozialfragen und Menschenrechte

### Sozialpakt:

#### 50. und 51. Tagung 2013

- Fakultativprotokoll in Kraft getreten
- Rückstand bei Berichtsprüfung soll angegangen werden

Claudia Mahler

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Claudia Mahler, Sozialpakt: 48. und 49. Tagung 2012, VN, 5/2013, S. 228f., fort.)

Der Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (CESCR) trat im Jahr 2013 wie üblich zu einer Frühjahrs- und einer Herbsttagung in Genf zusammen (50. Tagung: 29.4.–17.5.; 51. Tagung: 4.–29.11.2013). Das aus 18 unabhängigen Sachverständigen bestehende Gremium überprüft die Einhaltung und Verwirklichung des **Internationalen Paktes für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte** (kurz: **Sozialpakt**) durch die Vertragsstaaten. Der Pakt wurde im Jahr 1966 verabschiedet und trat im Jahr 1976 in Kraft. Durch Ratifizierung des Paktes werden die darin verbrieften Rechte und Verpflichtungen für den Vertragsstaat verbindlich. Ferner müssen die Vertragsstaaten dem CESCR regelmäßig über den Stand der nationalen Umsetzung des Übereinkommens berichten. Dieser prüft die Berichte und gibt in seinen sogenannten Abschließenden Bemerkungen Empfehlungen ab.

Das im Jahr 2008 verabschiedete Fakultativprotokoll zum Pakt beinhaltet ein Individualbeschwerde-, ein Untersuchungs- und ein Staatenbeschwerdeverfahren. Es trat am 5. Mai 2013 nach der zehnten Ratifizierung durch Uruguay in Kraft. Die anderen neun Staaten waren Argentinien, Bolivien, Bosnien-Herzegowina, Ecuador, El Salvador, die Mongolei, Portugal, die Slowakei und Spanien. Am Ende der 51. Tagung hatte sich die Zahl der Vertragsstaaten des Protokolls auf elf erhöht (Montenegro) und die Zahl der Vertragsstaaten des Paktes durch die Ratifizierung Haitis auf 161.

Die Eröffnung der 50. Tagung übernahm Ibrahim Salama, Direktor der Ab-

teilung Menschenrechtsvertragsorgane im Amt des Hohen Kommissars für Menschenrechte. In seiner Rede hob er das baldige Inkrafttreten des Fakultativprotokolls und die Post-2015-Entwicklungsagenda als richtungweisend hervor. Er sicherte den Ausschussmitgliedern zu, dass die Arbeit des Ausschusses von den Haushaltskürzungen nicht beeinträchtigt würde. Darüber hinaus machte er klar, dass die Reform der Ausschüsse weiter vorangetrieben werden müsse (dazu näher: Wolfgang Heinz/Caroline Maillard, *Stärkung oder Reform?*, VN, 4/2013, S. 167–171). Die Reformbemühungen und Effizienzsteigerungen der Vertragsausschüsse waren auch Thema in der 51. Tagung. Der Ausschuss traf sich wie gewohnt mit einigen UN-Abteilungen und UN-Organisationen zu Gedankenaustausch und Standpunktbestimmungen.

### Fakultativprotokoll

Mit einer Feier wurde das Inkrafttreten des Fakultativprotokolls am 5. Mai 2013 begangen. Die Hohe Kommissarin für Menschenrechte Navi Pillay hielt eine Ansprache an die Ausschussmitglieder über die Bedeutung des Inkrafttretens. Sie drückte ihre Freude darüber aus, dass durch die nun eingeführte Möglichkeit der Individualbeschwerde für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte eine historische Lücke geschlossen worden sei. Durch das Inkrafttreten des Protokolls sei nun die volle Anerkennung der gleichwertigen Menschenrechtsarchitektur der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte vollzogen worden. Pillay sagte dem Ausschuss volle Unterstützung bei der Weiterentwicklung der Justiziabilität der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte zu. Der Ausschussvorsitzende begrüßte die neu gewonnene Möglichkeit eines Rechtsmittels. Durch die weitere Beschwerdemöglichkeit an den Ausschuss nach Ausschöpfung des nationalen Rechtswegs würden die Rechte des Einzelnen gestärkt. Er sicherte den anwesenden Staatenvertretern zu, dass sich der Ausschuss dieser neuen wichtigen Aufgabe bewusst sei und diese Herausforderung gewissenhaft annehmen werde. Um diese Aufgabe bestmöglich bewältigen zu können, hätten die Ausschussmitglieder bereits Maßnahmen ergriffen, um den Rückstand bei der Prüfung von Staatenberichten aufzuholen.

### Rückstand bei der Berichtsprüfung

Gegen Ende der 50. Tagung trug der Ausschussvorsitzende den Staatenvertretern die Pläne des Ausschusses zur Aufholung des Rückstands vor. Der Rückstand von 40 Berichten solle durch straffere Arbeitsplanung, kürzere Bearbeitungszeiten für jeden Bericht und zusätzliche Sitzungszeiten abgebaut werden. Für die beiden zusätzlich genehmigten Tagungswochen im Jahr 2013 habe der CESCR keine weiteren Mittel erhalten. Auf der 51. Tagung kündigte der Vorsitzende an, mit dem Wirtschafts- und Sozialrat über zusätzliche Sitzungszeiten zum Abbau des Arbeitsrückstands verhandeln zu wollen.

### Allgemeine Bemerkungen

Der CESCR beschloss auf der 51. Tagung, eine Allgemeine Bemerkung zu sexueller und reproduktiver Gesundheit zu erarbeiten und sich mit anderen Ausschüssen für eine gemeinsame Stellungnahme abzustimmen.

### Staatenberichte

#### Allgemeines

Der CESCR befasste sich im Berichtszeitraum mit insgesamt 17 Staatenberichten. Auf der Frühjahrs- und Herbsttagung hatte der Ausschuss die Berichte Aserbaidschans, Dänemarks, Japans, Irans, Jamaikas, Ruandas und den Erstbericht Togos behandelt. Am ersten Sitzungstag traf sich der Ausschuss mit Vertretern der Zivilgesellschaft aus Iran, Aserbaidschan und Japan, um über die Umsetzung des Paktes in den behandelten Staaten unterrichtet zu werden. Am 6. Mai fand eine weitere Zusammenkunft mit Vertretern der Zivilgesellschaft aus Dänemark und Ruanda statt. Auf seiner Herbsttagung erörterte der Ausschuss Staatenberichte aus Ägypten, Albanien, Belarus, Belgien, Bosnien-Herzegowina, Dschibuti, Gabun, Kuwait, Norwegen und Österreich. Der Ausschuss musste – wie bereits in Vergangenheit – langjährige Verspätungen der Staatenberichte feststellen. Der Ausschuss regte in allen Abschließenden Bemerkungen neben der Ratifizierung weiterer Menschenrechtsverträge insbesondere die Ratifizierung des Fakultativprotokolls zum Sozialpakt an. Einige Schwerpunkte der Berichte werden im nachfolgenden Abschnitt ausführlicher dargestellt.

### Bessere Verbreitung der Rechte durch Menschenrechtsbildung

Der Ausschuss regte in vielen Abschließenden Bemerkungen (Aserbaidschan, Dänemark, Dschibuti, Iran, Japan und Norwegen) an, die Anstrengungen für ein breiteres Angebot an Menschenrechtsbildung zu verstärken. Insbesondere solle zur Justiziabilität der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte Schulungen für besonders relevante Berufsgruppen wie Richter, Verwaltungsbeamte und Anwälte durchgeführt werden (Albanien und Bosnien-Herzegowina). In diesem Zusammenhang empfahl der CESCR Österreich, einen nationalen Aktionsplan zur Anwendung der Paktrechte zu verabschieden.

### Armutsbekämpfung

Vielen Ländern (Albanien, Bosnien-Herzegowina, Dschibuti, Österreich, Ruanda und Togo) empfahl der CESCR, ihre Strategien zur Armutsbekämpfung zu verbessern und ihre Bemühungen zu verstärken. Belgien solle seinen zweiten Aktionsplan zur Armutsbekämpfung schnellstmöglich umsetzen. Die Einführung einer Evaluierung der bestehenden gesetzlichen Regelungen zur Armutsbekämpfung wurde angeregt und die Erhebung von nach Gruppen sortierten Daten empfohlen (Bosnien-Herzegowina). Insbesondere sollten die Staaten auch marginalisierte Gruppen nicht aus dem Blick verlieren und passgenaue Armutsbekämpfungsstrategien entwickeln. Hierzu zählen neben den ethnischen und religiösen Minderheitengruppen (Albanien und Ruanda) auch Ältere und Kinder (Belgien, Bosnien-Herzegowina und Norwegen). Der CESCR regte an, dafür zu sorgen, dass die Lohnuntergrenzen oder Mindestlöhne dem Bedarf der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer entsprechend angepasst werden, damit der oder die Einzelne sich selbst und seiner oder ihrer Familie einen angemessenen Lebensstandard ermöglichen kann (Norwegen). Einigen Staaten wurde empfohlen, Mindestrenten einzuführen (Bosnien-Herzegowina und Japan) und Ältere nicht vom Arbeitsmarkt auszuschließen (Aserbaidschan).

### Jugendarbeitslosigkeit bekämpfen

Ein weiterer Punkt, den der Ausschuss öfter ansprach, war die Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit (Ägypten, Aserbai-

dschan, Dänemark, Dschibuti, Iran und Österreich). Generell regte der Ausschuss an, die Ausbildung und Weiterbildung der jungen Erwachsenen zu verbessern. Bei den Maßnahmen zum Abbau der Arbeitslosigkeit sollten spezielle Programme für marginalisierte Jugendliche aufgelegt werden (Ägypten, Aserbaidschan, Gabun und Iran). Ferner empfahl der CESCR Österreich, langfristige Politiken und Strategien verbunden mit einem Monitoring und einer Evaluierung der Maßnahmen einzurichten, um die Gründe dafür zu erforschen, warum die jungen Menschen auf dem Arbeitsmarkt nicht Fuß fassen und welche Gruppen davon besonders betroffen sind. In diesem Zusammenhang wies der Ausschuss einige Staaten auf seine Allgemeine Bemerkung Nr. 18 zum Recht auf Arbeit aus dem Jahr 2005 hin.

### Stereotypen bekämpfen

Ein weiteres Anliegen im Berichtszeitraum stellte die Bekämpfung von Gender-Stereotypen (Aserbaidschan, Bosnien-Herzegowina, Dschibuti, Iran und Ruanda) und die damit einhergehende Diskriminierung dar. Der Ausschuss empfahl, Bewusstseinskampagnen durchzuführen. Er legte Gabun nahe, seine Bemühungen zu verstärken, um das Ausmaß an Praktiken mit negativen Auswirkungen für Frauen und Mädchen, wie beispielsweise Beschneidungen, sexuelle Belästigung und Vergewaltigungen, einzudämmen. Dschibuti empfahl er, das Familienrecht von diskriminierenden Bestimmungen zu befreien. An Bosnien-Herzegowina und Kuwait richtete der CESCR die Empfehlung, ein Gleichstellungsgesetz zu verabschieden. Insbesondere mahnte er an, Frauen bei der Bildung Chancengleichheit zu ermöglichen, insbesondere an Universitäten (Iran). Er empfahl außerdem, Maßnahmen für die Öffnung des Arbeitsmarkts für Frauen zu ergreifen (Ägypten, Gabun und Kuwait), um den Anteil der Frauen im öffentlichen Sektor und in Führungspositionen beispielsweise durch Quoten zu erhöhen (Aserbaidschan, Bosnien-Herzegowina, Dänemark, Japan und Österreich).

### Recht auf Gesundheit

Der CESCR erinnerte viele Staaten an die Einhaltung des Rechts auf ein Höchstmaß an Gesundheit. Hierfür müsse der Zugang zur Gesundheitsversorgung diskriminierungsfrei von den Staaten ge-

währleistet werden (Ägypten, Albanien, Bosnien-Herzegowina, Dschibuti und Norwegen). Er regte an, den Budgetanteil für die Gesundheitsversorgung deutlich zu erhöhen und die Versorgung als solche zu verbessern (Ägypten und Albanien). Insbesondere solle die Gesundheitsversorgung von Kindern und Müttern sichergestellt und in sexuelle und reproduktive Gesundheitsmaßnahmen und Familienplanung investiert werden (Ägypten, Albanien, Bosnien-Herzegowina und Gabun). Auch der Ausbau von Maßnahmen zur Aufklärung über HIV/Aids müsse vorangetrieben werden, um für diese Erkrankten die bestmögliche Gesundheitsversorgung zu gewährleisten (Gabun). In diesem Berichtszeitraum mahnte der Ausschuss auch die Verbesserung der Versorgung psychisch Kranker an (Kuwait und Norwegen). Er empfahl, Maßnahmen zur Behandlung psychisch Kranker auch über die Krankenversicherung sicherzustellen. In diesem Zusammenhang forderte er Kuwait auf, nicht nur die Versorgung in Heimen oder geschlossenen Anstalten in den Blick zu nehmen, sondern auch Alternativen auszubauen.

### Frauenrechtsausschuss:

#### 54. bis 56. Tagung 2013

- **Allgemeine Empfehlungen zu Frauen in bewaffneten Konflikten und zum Personenstandsrecht**
- **Viele Individualbeschwerden unzulässig**

Stefanie Lux

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Stefanie Lux, Frauenrechtsausschuss: 51. bis 53. Tagung 2012, VN, 5/2013, S. 229ff., fort.)

Im Jahr 2013 befasste sich der **Ausschuss zur Beseitigung jeder Form der Diskriminierung der Frau (CEDAW)** wieder ausführlich mit der Rechtsauslegung des **Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form der Diskriminierung der Frau** (kurz: **Frauenrechtskonvention**). Seine 23 unabhängigen Sachverständigen verabschiedeten zwei Allgemeine Empfehlungen – die ersten seit dem Jahr 2010. Zudem trafen sie Entscheidungen zu fünf Individualbeschwerden und hielten zwei Tage der Allgemeinen Diskussion ab. Die Frauen-

rechtskonvention hatten Ende 2013, seit 2011 unverändert, 187 Staaten ratifiziert. Dem Fakultativprotokoll zum Übereinkommen, welches die Individualbeschwerde ermöglicht, waren zum selben Zeitpunkt 104 Staaten beigetreten.

### Individualbeschwerden

Im Fall M.K.D.A.-A. gegen Dänemark erklärte der CEDAW die Beschwerde einer philippinischen Mutter für unzulässig. Die Frau hatte sich anderthalb Jahre vor Dänemarks Gerichten darum bemüht, ihren Sohn wieder mit in die Philippinen nehmen zu dürfen, was der dänische Vater verweigerte. Mehrere dänische Gerichte hatten der Frau jedoch zwischenzeitlich Recht gegeben. Damit sei sie nicht länger Opfer einer Diskriminierung im Sinne von Artikel 2 des Fakultativprotokolls und die Beschwerde damit unzulässig, urteilte der Ausschuss.

Die drei Fälle M.S. gegen Dänemark, M.N.N. gegen Dänemark und M.E.N. gegen Dänemark wurden alle von Beschwerdeführerinnen eingereicht, deren Anträge auf Asyl in Dänemark abgelehnt worden waren. M.S. aus Pakistan hatte angeführt, ihr drohe sexuelle Belästigung bei einer Rückkehr in ihr Land. M.N.N. hatte sich gegen eine Ausweisung nach Uganda gewehrt, da sie dort einem hohen Risiko einer erzwungenen Genitalverstümmelung ausgesetzt sei. Der CEDAW erklärte beide Fälle für unzulässig, da die Beschwerdeführerinnen nicht hinreichend belegt hätten, dass eine Rückkehr in ihre Länder sie einem realen, vorhersehbaren und persönlichen Risiko von schweren Formen geschlechtsspezifischer Gewalt aussetzen würde. M.E.N. hatte angegeben, bei einer Rückkehr nach Burundi einem hohen Risiko, vergewaltigt zu werden, ausgesetzt zu sein. Bevor sie das Land verlassen hatte, war sie von drei Männern vergewaltigt worden, dies hätte mit ihren politischen Aktivitäten zu tun gehabt. Die Mehrheit des CEDAW befand jedoch, dass M.E.N. nationale Rechtsbehelfe nicht ausreichend ausgeschöpft habe.

Die Beschwerde im Fall Maïmouna Sankhé gegen Spanien wurde vom Ausschuss ebenfalls als nicht zulässig abgelehnt. Sankhé hatte in Spanien gegen die Ablehnung ihres Antrags auf eine Arbeitserlaubnis geklagt. Zu einer Anhörung vor dem spanischen Verfassungsgericht erschien sie jedoch nicht, da sie sich laut eige-

ner Aussage keinen Anwalt leisten konnte. Da die Beschwerdeführerin nicht detailliert dargelegt hatte, warum ihre Mittel nicht ausreichen, erklärte der Ausschuss, dass nicht alle nationalen Rechtsmittel ausgeschöpft worden seien.

### Allgemeine Empfehlungen

#### Wirtschaftliche Folgen der Ehe

Mit dem Augenmerk auf wirtschaftliche Auswirkungen von Ehe, Familienbeziehungen und ihrer Auflösung in seiner Allgemeinen Empfehlung Nr. 29 (54. Tagung) möchte der CEDAW einen Leitfaden aufstellen. Dieser soll sicherstellen, dass Vertragsstaaten die Gleichstellung von Männern und Frauen im Hinblick auf wirtschaftliche Kosten und Gewinne von Ehe und Beziehungen *de jure* und *de facto* gewährleisten. Laut Ausschuss haben Frauen oft nicht den gleichen Nutzen des Familienvermögens und sind häufig vom Zusammenbruch der Familie wirtschaftlich stärker betroffen.

In vielen Vertragsstaaten seien die Personenstandsgesetze (Ehe, Scheidung, Sorgerecht und so weiter) von den Verfassungsbestimmungen zur Gleichberechtigung ausgenommen, oder Entscheidungen darüber werden ethnischen und religiösen Gemeinschaften überlassen. Diese Gesetzgebung sei diskriminierend und verstoße gegen die Artikel 2, 5, 15 und 16 des Übereinkommens, so der CEDAW. Staaten sollen eine einheitliche (geschriebene) Familiengesetzgebung verabschieden und darüber hinaus sicherstellen, dass alle Ehen registriert werden, um die Rechte der Ehepartner im Todesfall oder bei einer Scheidung besser zu schützen. In den Gesetzen mehrerer Länder wird der Mann als Haushaltsvorstand festgelegt und ihm die alleinige Entscheidungsgewalt in wirtschaftlichen Fragen zugestanden. Laut Ausschuss ist dies unzulässig. Staaten sind verpflichtet zu gewährleisten, dass beide Ehepartner den gleichen Zugang zum Ehevermögen haben und die gleiche Rechts- und Handlungsfähigkeit, das Vermögen zu verwalten.

Auch wenn die Gesetzgebung neutral erscheint, werden Männer bei der Güterteilung oder bei Unterhaltsregelungen oft indirekt begünstigt, zum Teil aufgrund der traditionellen Rollenverteilung oder weil nichtfinanzielle Beiträge (Kindererziehung und Haushaltsführung, Unter-

stützung des Partners in seinem Beruf) nicht oder nur unzureichend angerechnet werden. Laut CEDAW sollte Leitprinzip bei Eheauflösungen sein, dass alle wirtschaftlichen Vor- und Nachteile von beiden Parteien in gleichem Maße getragen werden. Im Falle des Todes eines Ehepartners sollten Witwen und Witwer rechtlich gleichgestellt werden.

#### Frauen und bewaffnete Konflikte

In seiner Allgemeinen Empfehlung Nr. 30 (56. Tagung) beschäftigt sich der CEDAW eingehend mit den Rechten von Frauen im Zusammenhang mit Konflikten, Konfliktprävention und Post-Konflikt-Situationen. Dabei bekräftigte der Ausschuss seine Auffassung, dass die Verpflichtungen unter dem Übereinkommen im Falle von bewaffneten Konflikten oder Besatzung für die Vertragsstaaten weiter gelten und auch extraterritorial anwendbar sind, sofern sich Personen unter der effektiven Kontrolle des Vertragsstaats oder seiner Organe befinden. Der CEDAW geht noch weiter und bekräftigt zudem, dass Vertragsstaaten auch dafür verantwortlich sind, Verstöße privater Akteure, zum Beispiel nationaler Unternehmen unter effektiver Kontrolle des Staates, zu unterbinden, auch wenn diese außerhalb des Staatsgebiets tätig sind. Weiterhin unterstreicht der Ausschuss, wie wichtig es ist, Frauen an Maßnahmen der Konfliktprävention angemessen zu beteiligen. In der Vergangenheit seien Frauen bei präventiver Diplomatie und Diskussionen zu Militärausgaben und Abrüstung nur selten angemessen vertreten gewesen. Nach Einschätzung des CEDAW verstärken bewaffnete Konflikte oft bestehende Ungleichheiten. Frauen und Mädchen werden immer öfter bewusst zu Zielscheiben und sind verschiedenen Formen von Gewalt ausgesetzt, seien es willkürliche Tötungen, Folter, sexuelle Gewalt oder Zwangsprostitution.

Der Ausschuss fordert die Staaten auf, alle Formen dieser Gewalt zu verbieten, rigoros zu verfolgen und zu bestrafen. Zudem sollen die Vertragsstaaten sicherstellen, dass die Opfer schnell medizinisch und psychosozial versorgt werden. Er weist ferner darauf hin, wie wichtig es ist, vertriebene Frauen zu schützen und die Bildung von Mädchen auch in Konfliktzeiten zu gewährleisten. Frauen übernehmen zwar während des Konflikts oft

neue Verantwortung, als Haushaltsvorstand, in der Politik oder auch als Soldatinnen; in Post-Konflikt-Situationen, in Übergangszeiten und in der Wiederaufbauphase werden ihre Stimmen dann jedoch oft nicht gehört. Der Ausschuss betont mit Nachdruck, dass eine kritische Masse von Frauen an Verhandlungen, friedenserhaltenden Aktivitäten und humanitärer Hilfe beteiligt sein muss. Frauen sollten auch in Demobilisierungs- und Reintegrationsprogrammen einbezogen werden. Soldatinnen und Frauen, die in unterstützender Funktion in Armeen und bewaffneten Gruppen tätig waren, würden in diesen Programmen oft übersehen.

Der CEDAW hielt im Jahr 2013 drei Tagungen in Genf ab: 54. Tagung: 11.2.–1.3., 55. Tagung: 8.–26.7. sowie 56. Tagung: 30.9.–18.10.). Auf den drei Tagungen behandelte er insgesamt 22 Staatenberichte. Im Folgenden seien einige der Abschließenden Bemerkungen zu diesen Berichten beispielhaft dargestellt.

#### 54. Tagung

Auf der Frühjahrstagung prüfte der Ausschuss die Berichte aus Angola, Griechenland, Mazedonien, Österreich, Pakistan, Ungarn und Zypern.

Der Ausschuss nahm lobend zur Kenntnis, dass **Österreich** den Haushalt des Bundesministeriums für Bildung und Frauen beinahe verdoppelt hat. Kritisch bewertet wurde die Tatsache, dass Einrichtungen zur Sicherung der Gleichstellung der Geschlechter hinsichtlich ihrer Strukturen, Mandate und Ressourcen von einem Bundesland zum anderen unterschiedlich sind. Generell seien die Verfahren, denen sich Frauen gegenübersehen, wenn sie gegen Diskriminierung vorgehen wollen, zu komplex und zu kompliziert. Besorgnis äußerte man angesichts fortwährender stereotyper Rollenbilder, welche die Verantwortung für die Kinderbetreuung hauptsächlich bei Frauen sehen. Dies wirke sich auf die Ausbildungswege von Frauen aus.

Der CEDAW zeigte sich außerdem besorgt über die ungleiche Verteilung von Männern und Frauen in Branchen und Berufen, die Konzentration von Frauen im schlechter bezahlten Dienstleistungsbereich und in Teilzeitbeschäftigung sowie die starken geschlechtsspezifischen Einkommensunterschiede. Die Novellierung des Gleichbehandlungsgesetzes aus dem

Jahr 2011, in dem Unternehmen verpflichtet wurden, alle zwei Jahre Einkommensberichte vorzulegen und damit Transparenz zu schaffen, wurde ausdrücklich begrüßt. Der Ausschuss legte der Regierung jedoch nahe, die aktuelle Beschränkung auf Betriebe mit mehr als 150 Angestellten aufzuheben.

#### 55. Tagung

Auf der Sommertagung beurteilte der CEDAW den Stand der Umsetzung der Konvention in Afghanistan, Bosnien-Herzegowina, Kap Verde, Kuba, der Demokratischen Republik Kongo, der Dominikanischen Republik, Serbien sowie Großbritannien und Nordirland.

Der Ausschuss äußerte sich anerkennend zu den Bemühungen der Regierung **Afghanistans** in den vergangenen zehn Jahren, ein gesetzliches Rahmenwerk zum Schutz der Rechte von Frauen zu verabschieden und umzusetzen, darunter ein Gesetz zur Beseitigung von Gewalt gegen Frauen und die Einführung einer Quotenregelung für das Parlament. Zufrieden zeigten sich die Sachverständigen auch ob der Zusicherung der Regierung, dass die Frauenrechte im Rahmen der Friedensverhandlungen nicht eingeschränkt würden. Ein Frauenbeirat wurde ins Leben gerufen, um die Teilhabe von Frauen am Friedensprozess zu gewährleisten. Im Hohen Friedensrat, der als unabhängiges Gremium die Friedensverhandlungen zwischen Anführern der Taliban und der Regierung führt, hingegen sind nur neun von 70 Mitgliedern Frauen.

Besonders besorgt zeigte sich der Ausschuss angesichts der weit verbreiteten Gewalt gegen Frauen. Gewaltakte und schädliche Praktiken werden häufig nicht angezeigt, aufgrund kultureller Überzeugungen, aber auch aus Angst vor Vergeltung und Stigmatisierung durch Familie und Gemeinde. Zwar gebe es Bemühungen der Regierung, den Zugang von Frauen zur Justiz zu vereinfachen, in Fällen von Gewalt gegen Frauen verweisen Staatsanwälte und Polizei allerdings oft an die traditionelle Gerichtsbarkeit für Beratung und Vermittlung.

Der Ausschuss zeigte sich sehr erfreut angesichts der Bemühungen der Regierung, die Einschulungsrate von Mädchen zu steigern und des starken politischen Willens, dieses Ziel durch Mobilisierung auf allen Ebenen zu erreichen. In der Ge-

sellschaft herrschen jedoch weiter vorwiegend negative Einstellungen zur Bildung von Mädchen vor; es fehlen qualifizierte Lehrerinnen, die Infrastruktur ist mangelhaft und der Weg zur nächsten Schule weit. Zudem nehmen Angriffe und Drohungen gegen Mädchenschulen durch bewaffnete Gruppen zu.

#### 56. Tagung

Auf seiner Herbsttagung bewertete der CEDAW die Situation der Frauen in Andorra, Benin, Kambodscha, Kolumbien, Moldau, den Seychellen und Tadschikistan.

Nach Ansicht des Ausschusses ist das Übereinkommen nicht ausreichend in das Rechtssystem von **Kambodscha** integriert. Besorgt zeigte er sich daher, als Kambodschas Delegation bekräftigte, die Regierung halte es auch weiterhin nicht für nötig, die Gesetzgebung anzupassen, um eine umfassende Definition von Diskriminierung aufzunehmen. Kritisch sah der CEDAW ferner, dass bisher kein einziger Fall von Diskriminierung vor den Gerichten des Landes verhandelt wurde. Kambodscha hat seine Lehrpläne sowie Schulbücher überarbeitet, um stereotype Rollenbilder zu beseitigen. Der Ausschuss forderte dahingehend stärkere Bemühungen. Chbab Srey, der traditionelle Verhaltenskodex für Frauen und Mädchen, sei weiter tief verwurzelt in der kambodschanischen Kultur und bestimme das tägliche Leben von Frauen und Mädchen in Familie und Gesellschaft. Die Maßnahmen der Regierung zur Stärkung der Teilhabe von Frauen im Justizwesen und in der Verwaltung auf Provinzebene nahmen die Sachverständigen zur Kenntnis, doch blieben Frauen auf allen Ebenen des öffentlichen und politischen Lebens unterrepräsentiert. Die Zahl der Frauen in der Nationalversammlung habe sogar mit den Wahlen von 2013 wieder abgenommen. Bemängelt wurde zudem die nicht ausreichend wirksame Verfolgung von Gewalt gegen Frauen; diese sei durch geringes Vertrauen in die Justiz und die negative Einstellung vieler Justizmitarbeiter und Polizisten gegenüber Frauen, die Opfer von Gewalt wurden, behindert. Im Bildungsbereich kritisierte man den Mangel an weiterführenden Schulen in vielen Gemeinden; Schülerinnen würden so gezwungen, ihre Ausbildung abzubrechen, da sie nicht in städtische Gebiete umziehen können.

## Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung: 82. und 83. Tagung 2013

- **Allgemeine Empfehlung zu rassistisch motivierter Volksverhetzung**
- **Algerien gewährt kein Recht auf Asyl**
- **Ethnische Konflikte in Kirgisistan finden kein Ende**

Alexandra Steinebach

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Alexandra Steinebach über die 80. und 81. Tagung 2012, VN, 6/2013, S. 278ff., fort.)

Der Ausschuss für die Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (CERD) kam im Jahr 2013 zu seinen zwei turnusgemäßen Tagungen in Genf zusammen (11.2.–1.3. und 12.8.–30.8.2013). Der CERD, bestehend aus 18 Sachverständigen, hat die Aufgabe, die Umsetzung des Übereinkommens zur **Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung** zu überwachen. Am Ende der 83. Tagung lag die Zahl der Vertragsstaaten bei 176. Der Ausschuss ist seit 1984 neben der Überwachung der Umsetzung des Übereinkommens auch dafür zuständig, Mitteilungen gemäß Artikel 14 des Übereinkommens zu prüfen. Laut dieses Artikels können Einzelpersonen eine Verletzung des Übereinkommens durch jene Vertragsstaaten rügen, die die Prüfungscompetenz des Ausschusses anerkannt haben. Bisher lassen allerdings nur 55 der 176 Vertragsstaaten das Individualbeschwerdeverfahren zu. Der Ausschuss hat sich im Jahr 2013 nur mit einer solchen Individualbeschwerde befasst. Die Zahl der Staaten, welche mit ihren Staatenberichten zehn Jahre oder mehr säumig waren, blieb mit 29 Staaten konstant hoch. Die Zahl der Staaten, die fünf Jahre und mehr säumig waren, verringerte sich von 28 Staaten im Jahr 2012 auf 27 im Jahr 2013.

### Allgemeine Empfehlung

Bereits auf der 80. und 81. Tagung hatte der CERD beschlossen, sich thematisch mit dem Phänomen rassistisch motivierter Hassreden zu beschäftigen. Im Rahmen einer Diskussionsrunde im August 2012 bekräftigte der Ausschuss sein Vorhaben, eine Allgemeine Empfehlung hierzu abzugeben. Mit der im Jahr 2013 erarbeiteten Empfehlung Nr. 35 möchte der

Ausschuss den Vertragsstaaten im Umgang mit rassistisch motivierten Hassreden einen Leitfaden an die Hand geben, um diese effektiv bekämpfen zu können. Dazu sei angemerkt, dass der CERD das Phänomen rassistischer Propaganda bereits in mehreren Empfehlungen aufgegriffen hat: in Empfehlung Nr. 7 (1985) zur Umsetzung von Artikel 4, Nr. 15 (1993) zur Vereinbarkeit von Artikel 4 und dem Recht auf freie Meinungsäußerung, Nr. 25 (2000) zur geschlechtsspezifischen Dimension rassistischer Diskriminierungen, Nr. 27 (2000) zur Diskriminierung von Angehörigen der Roma, Nr. 30 (2004) zur Diskriminierung von Ausländern, Nr. 31 (2005) zur Verhinderung rassistischer Diskriminierung innerhalb der Strafjustizsysteme und zuletzt in Nr. 34 (2011) über die Diskriminierung von Menschen afrikanischer Abstammung.

Nach Ansicht des CERD fallen Hassreden mit rassistischem Inhalt in den Anwendungsbereich des Übereinkommens, da sie alle in Artikel 4 des Übereinkommens dargestellten Propagandaformen umfassen können. Um rassistische Propaganda als Hassreden zu klassifizieren, hat der Ausschuss in seiner jüngsten Allgemeinen Empfehlung vier Merkmale benannt, anhand derer eine Prüfung erfolgen soll:

1. Inhalt und Form der Rede, etwa ob die Rede direkt provozieren soll;
2. Das wirtschaftliche, soziale und politische Klima zum Zeitpunkt der Rede;
3. Den Einflussbereich durch die Art der Verbreitung, etwa durch lokale Massenmedien und auf öffentlichen Veranstaltungen und
4. Das Anliegen der Rede; so sollen Aussagen, welche die Rechte Einzelner oder bestimmter Gruppen verteidigen, nicht sanktioniert oder kriminalisiert werden.

Der CERD betonte in diesem Zusammenhang, dass das bloße Festlegen bestimmter Verhaltensregeln nicht ausreicht, um rassistisch motivierte Volksverhetzung zu bekämpfen. Vielmehr erfordere eine effektive Umsetzung der Regelungen, dass derlei Verstöße aufgedeckt und verfolgt werden. Der Ausschuss verwies dabei auf die Artikel 5 und 7 des Übereinkommens, welche die Staaten verpflichten, durch Prävention und Verbote jeder Form von Rassendiskriminierung entgegenzutreten.

### Frühwarnverfahren

Auf der 82. und 83. Tagung beschäftigte sich der Ausschuss im Rahmen des Frühwarnverfahrens ausführlich mit Ereignissen in Costa Rica, Guyana, Indien, Indonesien, Kamerun, Kenia, Nepal, Peru, Tansania, Suriname und den Vereinigten Staaten.

### Follow-up-Verfahren

Im Jahr 2013 wurden Follow-up-Verfahren zu den Abschließenden Bemerkungen für Finnland, Großbritannien und Nordirland, Israel, Italien, Kuba, Mazedonien, Nordkorea, Serbien, Slowenien, Spanien, Thailand und Turkmenistan besprochen. Der Ausschuss führt den konstruktiven Dialog mit den Staaten fort, übermittelte zu diesem Zweck Kommentare zu den Berichten und bat die Staaten um weitere Informationen.

### Follow-up zu Individualbeschwerden

Im Rahmen der 67. Tagung des Ausschusses wurde das Follow-Up-Verfahren zu den Individualbeschwerden eingerichtet. Zweck des Verfahrens ist nachzuverfolgen, inwieweit die betreffenden Vertragsstaaten die Empfehlungen des CERD umgesetzt haben. In diesem Zusammenhang übermitteln die Vertragsstaaten Antworten, welche durch den Ausschuss in die Kategorien zufriedenstellend und nicht zufriedenstellend eingeordnet werden. Bis zum Ende der 83. Tagung hat sich der Ausschuss mit insgesamt 30 Individualbeschwerden befasst. In 13 Fällen wurde eine Verletzung des Übereinkommens festgestellt. In zehn weiteren Fällen gab der Ausschuss Empfehlungen und Anregungen ab, obwohl eine Verletzung des Übereinkommens nicht vorlag.

### Individualbeschwerden

Im Jahr 2013 hatte der CERD lediglich über eine Individualbeschwerde zu entscheiden. In der Sache Moylan gegen Australien wollte der Beschwerdeführer, ein Aborigine, gegen die gesetzlichen Bestimmungen in Australien vorgehen, die festlegen, dass nur diejenigen männlichen Australier, welche im Alter von 65, 66 oder 67 Jahren in Pension gehen, Anspruch auf Rente haben. Hintergrund der Beschwerde war eine statistische Erhebung aus dem Jahr 2007, in der festgestellt wurde, dass die Lebenserwartung eines männlichen

Aborigines 17 Jahre niedriger ist als die anderer männlicher Australier. Ungeachtet dieser Feststellung ist das gesetzliche Renteneintrittsalter für alle australischen Männer gleich. Der Beschwerdeführer führt an, dass kein effektives nationales Rechtsmittel vorliege, um gegen diese Regelung vorzugehen. So habe er nur die Möglichkeit, ein Verfahren vor dem australischen Bundesgerichtshof einzuleiten, was jedoch sehr teuer werden könne. Zwar könne man noch eine Beschwerde beim australischen Menschenrechtsausschuss einreichen, jedoch seien dessen Entscheidungen für die staatlichen Stellen nicht bindend. Der Beschwerdeführer macht daher die Verletzung der Artikel 5 und 6 des Übereinkommens geltend. Der CERD hat die Beschwerde als unzulässig zurückgewiesen, da mögliche hohe Verfahrenskosten den Beschwerdeführer nicht von seiner Verpflichtung entbinden, nationale Rechtsmittel auszuschöpfen, bevor das Individualbeschwerdeverfahren nach Artikel 14 des Übereinkommens eingeleitet werden kann.

#### Staatenberichte

Im Rahmen der Frühjahrstagung befasste sich der Ausschuss mit den Berichten aus Algerien, der Dominikanischen Republik, Kirgisistan, Mauritius, Neuseeland, Russland und der Slowakei. Auf der Sommertagung waren es die Berichte aus Belarus, Burkina Faso, Chile, Jamaika, Schweden, Tschad, Venezuela und Zypern. Aus den 15 Staatenberichten sollen hier drei exemplarisch vorgestellt werden.

Der CERD zeigte sich erfreut über die Ratifizierung einiger internationaler Menschenrechtsabkommen durch **Algerien**, etwa der Wanderarbeitnehmerkonvention oder der Behindertenrechtskonvention. Positiv fielen ebenfalls die Bemühungen des Vertragsstaats auf, die Belange der ethnischen Minderheit der Berber zu schützen. So begrüßte der CERD die Würdigung der Berbersprache Amazigh als nationale Sprache in der algerischen Verfassung. Allerdings könne dieser Schritt nicht darüber hinwegtäuschen, dass Amazigh weiterhin nicht als offizielle Landessprache anerkannt sei und der Zugang zur öffentlichen Verwaltung und zur Justiz für Angehörige der Berber weiterhin erschwert bliebe. Zudem fehle es in den staatlichen Schulen an geeigneten Lehrkräften, die Amazigh unterrichten können.

Ebenfalls besorgt zeigte sich der CERD über geschlechtsbezogene Diskriminierungen am Arbeitsmarkt und die damit einhergehende doppelte Diskriminierung von Berberfrauen: aus Gründen ihrer ethnischen Zugehörigkeit und ihres Geschlechts. Ferner beschäftigte den Ausschuss die Situation von Ausländern, Migranten und Flüchtlingen. So kritisierte der CERD das Versagen Algeriens, das Recht auf Asyl gesetzlich festzuschreiben. Zwar wurde mit der Einführung des Gesetzes Nr. 09-02 eine Regelung für die Inanspruchnahme eines Rechtsbeistands für in Algerien legal lebende Ausländer getroffen, jedoch fehle ein entsprechendes Gesetz für Migranten mit einem unsicheren Aufenthaltsstatus. Der Ausschuss forderte Algerien auf, sicherzustellen, dass Amazigh auf allen Ebenen der Schulausbildung unterrichtet und als offizielle Landessprache anerkannt wird. Zudem ermahnte der CERD das Land, das Recht auf Asyl, im Hinblick auf seine Verpflichtung durch die Ratifizierung internationaler Vertragswerke zum Flüchtlingsschutz, einzuführen.

Als positiv bewerteten die Sachverständigen die Einleitung einer Reform des Justizsystems in **Kirgisistan** und die Verabschiedung einer neuen Verfassung am 27. Juni 2010. Die Verfassung enthält unter anderem Regelungen zum Schutz der Menschenrechte und zur Verhinderung von Rassendiskriminierung. Auch dass durch die Einführung des Strafgesetzbuchs nun Rassenhass, die Förderung von Überlegenheitsdenken und Völkermord unter Strafe gestellt wurde, freute die Ausschussmitglieder. Dies könne jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass die seit dem Jahr 2007 andauernden ethnischen Konflikte zwischen der Mehrheit der kirgisischen Bevölkerung und verschiedener anderer ethnischer Gruppen, wie den Usbeken, Dunganen, Kurden und Mescheten, große Besorgnis beim Ausschuss hervorrief. Insbesondere seien die Ursachen dieser äußerst gewaltsamen Konflikte bis heute nicht beseitigt worden. Förderlich sei dabei auch nicht, dass die Mehrheit der Bevölkerung freien Zugang zu Waffen und Munition habe und diese Waffen bis heute nicht vom Staat konfisziert wurden. Ferner kritisierte der CERD die von staatlichen Stellen verübten Menschenrechtsverletzungen gegenüber den Usbeken während eines Konflikts im Juni

2010. So seien diese im Vergleich zu anderen Konfliktparteien überproportional stark verfolgt und verurteilt worden. Der Ausschuss forderte die Regierung Kirgisistans auf, dafür zu sorgen, dass ethnische Minderheiten mehr Gehör finden und ihre Beteiligung in Politik und öffentlichen Angelegenheiten gefördert wird. Zudem solle der Zugang zu Informationen in der Sprache der jeweiligen ethnischen Minderheit, insbesondere für die Usbeken, verbessert werden. Um Vorurteile und Misstrauen zwischen der kirgisischen Mehrheitsbevölkerung und den ethnischen Minderheiten abzubauen, hielten es die Sachverständigen für notwendig, Maßnahmen der Aufklärung, wie Bildung und öffentliche Bewusstseinskampagnen, von staatlicher Seite anzustoßen und zu fördern.

Sehr erfreut zeigte sich der Ausschuss über die Vielzahl von Maßnahmen in **Schweden** zur Bekämpfung rassistischer Diskriminierung. So traten unter anderem im Januar 2009 das Antidiskriminierungsgesetz und das Gesetz zur Förderung nationaler Minderheiten und Minderheitensprachen in Kraft. Als besonders positiv hoben die Ausschussmitglieder die Einrichtung eines Postens einer Ombudsperson hervor. Die Ombudsperson soll Verstöße gegen das Antidiskriminierungsgesetz ahnden und Betroffene vor Gericht vertreten. Zudem wurde die schwedische Verfassung dahingehend geändert, dass die ethnische Minderheit der Samen nun als eigene Volksgruppe anerkannt wird. Besorgnis äußerte der CERD über die wiederholten, aus Hass verübten Verbrechen und die wenig wirksamen Maßnahmen zu ihrer Bekämpfung und Verfolgung. Auffällig sei die Diskrepanz zwischen der Zahl der aus Hass verübten Verbrechen, die der Polizei gemeldet werden, und der Zahl der tatsächlich verfolgten Verbrechen. Bezeichnend sei in diesem Zusammenhang auch die steigende Zahl rassistisch motivierter Hassreden gegen Minderheiten wie Muslime, Afro-Schweden, Roma und Juden durch rechtsgerichtete Politiker. Der Ausschuss forderte Schweden auf, weitere nationale Regelungen zum Schutz der Samen einzuführen. Darüber hinaus sollten weitere Maßnahmen, unter anderem die Weiterbildung von Polizei und Justiz zur Bekämpfung und Verfolgung von aus Hass verübter Verbrechen, getroffen werden.

# Personalien

## Friedenssicherung

Der Algerier **Said Djinnit** ist seit dem 17. Juli 2014 Sonderberater für die Region der Großen Seen. Er löst Mary Robinson aus Irland ab, die zur Sondergesandten für Klimawandel ernannt worden ist. Djinnit war unter anderem Kommissar für Frieden und Sicherheit der Afrikanischen Union. Von 2008 bis zu seinem Amtsantritt war der 60-jährige Diplomat Sonderbeauftragter des Generalsekretärs für Westafrika und Leiter des dortigen UN-Büros (UNOWA).

Djinnits Nachfolger als Sonderbeauftragter für Westafrika wurde am 12. September 2014 **Mohammed Ibn Chambas** aus Ghana. Chambas bringt umfassende Erfahrung mit in sein Amt. Zuletzt war der 63-Jährige von Dezember 2012 an Gemeinsamer Sonderbeauftragter für den Hybriden Einsatz der Afrikanischen Union und der Vereinten Nationen in Darfur (UNAMID). Von 2010 bis 2012 war Chambas Generalsekretär der Gruppe der afrikanischen, karibischen und pazifischen Staaten und davor Präsident (2006–2009) sowie von 2002 bis 2005 Exekutivsekretär der Wirtschaftsgemeinschaft der westafrikanischen Staaten (ECOWAS).

Generalleutnant **Babacar Gaye** aus Senegal ist der neue Sonderbeauftragte und Leiter der Mehrdimensionalen integrierten Stabilisierungsmission der Vereinten Nationen in der Zentralafrikanischen Republik (MINUSCA). Ban Ki-moon ernannte den 63-Jährigen am 26. Juli 2014. Zuvor hatte Gaye den gleichen Posten beim



**Bernardino León**  
UN-Foto: Loey Felipe

Integrierten Büro für die Friedenskonsolidierung in der Zentralafrikanischen Republik (BINUCA) inne. Er verfügt über jahrelange Erfahrung im Bereich Friedenssicherung. So war er unter anderem von 2010 bis 2013 Beigeordneter Generalsekretär und Militärberater für die Friedenssicherungseinsätze und von 2005 bis 2010 Befehlshaber der Friedensmission in der Demokratischen Republik Kongo.

Sonderbeauftragter für Libyen und Leiter der Unterstützungsmission der Vereinten Nationen in Libyen (UNSMIL) ist seit dem 1. September 2014 der Spanier **Bernardino León**. Zuletzt war der 49-jährige EU-Sonderbeauftragter für Libyen und das südliche Mittelmeer. In der spanischen Regierung war León unter anderem Generalsekretär im Büro des Ministerpräsidenten. León löst den Libanesen Tarek Mitri ab, der die UNSMIL von 2012 an geleitet hat.

**Ellen Margrethe Løj** aus Dänemark wurde am 23. Juli 2014 von Ban Ki-moon zur Sonderbeauftragten und Leiterin

der Mission der Vereinten Nationen in Südsudan (UNMISS) ernannt. Sie folgt Hilde Frøfjord Johnson aus Norwegen, die seit der Staatsgründung im Juli 2011 die Mission geleitet hat (vgl. Personalien, VN, 4/2011, S. 178). Løj war von 2008 bis 2012 Sonderbeauftragte und Leiterin der UN-Mission in Liberia (UNMIL). Die 66-jährige studierte Politologin war unter anderem Botschafterin bei den Vereinten Nationen und in Israel.

Ein weiterer Skandinavier, **Espen Barth Eide** aus Norwegen, übernahm am 22. August 2014 die Leitung der Friedenstruppe der Vereinten Nationen in Zypern (UNFICYP). Er löste den ehemaligen australischen Außenminister Alexander Downer ab, der diesen Posten im Juli 2008 angetreten hatte. Auch Eide war Außenminister seines Landes (2012–2013) und zehn Jahre lang in anderen hochrangigen Posten in der norwegischen Regierung tätig. Zuletzt war der 50-jährige Eide Geschäftsführender Direktor des Weltwirtschaftsforums in Davos.



**Leonardo DiCaprio**  
UN-Foto: Mark Garten

## Gesundheit

Als Reaktion auf die Ebola-Epidemie in Westafrika nahm Generalsekretär Ban zwei Neuernennungen vor. Am 23. September 2014 ernannte er **Anthony Banbury** aus den USA zum Leiter der kurz zuvor eingerichteten Mission der Vereinten Nationen für Ebola-Nothilfemaßnahmen (UNMEER). Der 50-jährige Jurist und Politologe soll eine effektive Vorgehensweise im Kampf gegen den Ebola-Ausbruch in Liberia, Sierra Leone und Guinea vorantreiben. Die UNMEER ist die erste UN-Mission zur Bekämpfung eines internationalen Gesundheitsnotstands.

Ebenfalls am 23. September übernahm der 65-jährige Brite **David Nabarro** den Posten des Sondergesandten für Ebola. Seine Aufgabe ist, die politische und strategische Ausrichtung der internationalen Maßnahmen zur Bekämpfung der Epidemie sicherzustellen. Zudem soll er um Unterstützung für die betroffenen Länder werben.

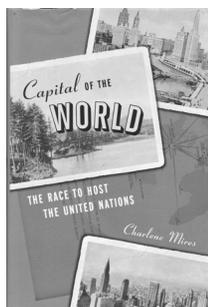
## Sonderbotschafter

Generalsekretär Ban Ki-moon hat am 16. September 2014 **Leonardo DiCaprio** zum UN-Friedensbotschafter ernannt. Ein besonderer Fokus des 39-jährigen Schauspielers soll auf dem Klimawandel liegen. DiCaprio, der 1998 bereits eine eigene Stiftung zum Schutz der Umwelt gegründet hat, hielt die Eröffnungsrede beim UN-Klimagipfel am 23. September 2014 in New York.

Zusammengestellt von  
Anja Papenfuß.

# Ein Wettlauf der besonderen Art

Friederike Bauer



Charlene Mires

**Capital of the World. Race to Host the United Nations**

New York/London:  
New York University  
Press 2013  
328 S., 29,95 US-  
Dollar

Sie buhlten mit forschen Einfällen, kühnen Modellen und gewagten Theorien – um den Sitz der »Hauptstadt der Welt«. Mehr als 200 amerikanische Städte überboten sich gegenseitig in einem Wettlauf der besonderen Art: Sie alle wollten unbedingt den künftigen UN-Amtssitz beherbergen. Das war damals, nach dem Krieg 1945, als die Welt in Trümmern lag und die politischen Führer sich anschickten, eine neue friedliche Weltordnung zu schaffen.

Mindestens so wichtig wie der politische Rahmen war seinerzeit die Frage nach dem künftigen Sitz dieser verheißungsvollen neuen Institution. Wo würde sie die beste Umgebung für ihre bedeutsame Aufgabe finden? Inmitten großstädtischen Fluidums, wie die einen meinten, oder lieber in ländlicher Abgeschiedenheit? In einer Stätte mit Tradition oder auf Niemandsland, frei vom Ballast der Vergangenheit? In den USA oder wieder in Europa?

Klar war damals gar nichts, auch wenn viel für die neue Welt sprach. Aber zu jeder vertretenen Position gab es mindestens fünf Gegenmeinungen. Wer heute den UN-Amtssitz am East River betrachtet, der ahnt kaum, welche Kämpfe damals ausgetragen wurden. Inzwischen zählt das markante Riegelhochhaus zusammen mit dem flach geschwungenen Gebäude der Generalversammlung längst zu den Wahrzeichen Manhattans. Aber bis am 24. Oktober 1949 der Grundstein für diese besondere architektonische Komposition gelegt werden konnte, waren aufregende Jahre vergangen. Diese verrückte Zeit zeichnet die Journalistin und Geschichtsinstitutlerin **Charlene Mires** in einem neuen Buch nach. Entstanden ist ein informatives und glänzend recherchiertes historisches Werk, das wegen der vielen – oft absurden – Anekdoten unterhaltsam ist und sich leicht liest.

Den Höhepunkt der Auseinandersetzungen bildete die Zeit zwischen Frühjahr 1944 und Ende 1946, als schließlich die Entscheidung zugunsten des heutigen Geländes in Manhattan fiel. Unter den Bewerbern war natürlich San Francisco, das sich als Ausrichter der gleichnamigen Konferenz, auf der die UN-Charta verabschiedet wurde, bereits als potenzieller künftiger Sitz empfohlen hatte. Auch Städte wie Chicago, Denver, Detroit, Miami, New Orleans und St. Louis brachten sich in Stellung. Philadelphia und später Boston gingen ebenfalls ins Rennen; sie warben mit ihrer besonderen Geschichte, Erstere als Hort der Unabhängigkeitserklärung, Letztere als Beginn der Freiheitsbewegung vom Mutterland Großbritannien.

Aber auch Atlantic City, Navy Island, Hyde Park, die Black-Hill-Gegend in South Dakota und viele andere brachten sich als UN-Sitz ins Spiel, zum Teil mit hohem persönlichen Einsatz. So reiste etwa der Geschäftsmann Paul E. Bellamy aus Rapid City im Dezember 1945 nach London, wo die UN damals vorübergehend untergebracht waren und eine Anhörung zum Thema Standort abhielten. In einer feurigen Rede pries er die Vorzüge South Dakotas und ließ dabei weder den nahe gelegenen Mount Rushmore noch das gute Essen aus: »I do not want to make your mouth water (...) but you can get a very good dinner for about a dollar (...), and if I were there tonight I would probably get a beefsteak (...) about that thick.«

Derweil grenzte der Unterausschuss, den die Generalversammlung mittlerweile eingerichtet hatte, die Suche ein, ohne sich auf einen Standort zu einigen. Das schien zu diesem Zeitpunkt unmöglich, zu weit lagen die Vorstellungen noch auseinander. Am 1. Dezember 1945 jedenfalls beschloss die Generalversammlung in einer ihrer ersten wichtigen Abstimmungen, dass der Amtssitz in den USA liegen solle. Kurz vor Weihnachten legten sich die Staatenvertreter in einem weiteren Votum auf einen Ort östlich des Mississippi fest.

Damit war das Rennen aber längst nicht gelaufen. Es sollte noch ein ganzes Jahr vergehen, ehe die Entscheidung fiel. In der Zeit zählte New York keineswegs zum Kreis der Favoriten, sondern schien aufgrund seiner großstädtischen »Probleme« vielen als denkbar ungeeignet. Am Ende schien alles auf Philadelphia hinauszulaufen, für das sich schließlich auch Generalsekretär Trygve Lie ausgesprochen hatte. So wäre es dann wohl gekommen, wenn die Unternehmerfamilie Rockefeller nicht buchstäblich in letzter Minute ein fast schon unmoralisches Angebot gemacht hätte: Sie schenkte der Organisation 8,5 Millionen US-Dollar für den Erwerb eines Geländes zwischen der 42. und 48. Straße. Nach der monatelangen Debatte waren die Delegierten so erleichtert über dieses »Geschenk des Himmels«, dass sie innerhalb kürzester Zeit zusagten und alle früheren Bedenken gegen New York fallen ließen.

Inzwischen ist das Wettrennen von damals natürlich längst Geschichte, aber neben vielen überraschenden und komischen Details zeigt Charlene Mires in ihrem Buch vor allem eines: Es gab mal eine Zeit, in der die USA an die Idee der Vereinten Nationen glaubten und sie mit großer Hingabe verfolgten. Auch das ist, so scheint es, leider Geschichte.

# Die UN für die Lehre

Henrike Landré

In diesem Jahr sind unter anderem zwei empfehlenswerte Lehr- und Einführungswerke über die Vereinten Nationen erschienen, die hier vorgestellt werden sollen. Beim Lehr- und Studienbuch von **Sven Bernhard Gareis** und **Johannes Varwick** handelt es sich um die überarbeitete und aktualisierte 5. Auflage eines erfolgreichen ›Klassikers‹. Ziel der Autoren ist, »in gewohnter Weise« das interessierte Publikum an die Aufgaben und Instrumente der Vereinten Nationen heranzuführen, Reformperspektiven zu bewerten und die globale Rolle zu diskutieren – alles unter Berücksichtigung der neuesten Entwicklungen (S. 7). Den Anspruch auf Vollständigkeit können und wollen sie dabei nicht erheben. Etwaige Ausparungen und eigene Prioritätensetzungen sind unvermeidlich und fallen zudem kaum ins Gewicht, da die Autoren einen umfassenden Überblick abzuliefern imstande sind.

Das Lehrbuch überzeugt durch seine sachliche, faktenorientierte und höchst detailreiche Darstellung. Wie in den Auflagen zuvor folgt auf die Einführung und einer theoretisch untermauerten Darstellung der Funktionen und Rolle der Vereinten Nationen die Abhandlung der Instrumente in drei maßgeblichen Aufgabenfeldern (Friedenssicherung – Menschenrechtsschutz – Wirtschaft, Entwicklung und Umwelt) und abschließend der Blick auf Reformen und Zukunft. Zugrunde gelegt werden die üblichen Sichtweisen auf die UN (Instrument, Forum, Akteur), auf die wiederholt Bezug genommen wird. Sie erweisen sich als hilfreiche Stütze bei der gedanklichen Durchdringung der Fülle an dargebotenen Informationen, Verweisen auf UN-Quellen, Fremdeinschätzungen und Meinungen der beiden Autoren.

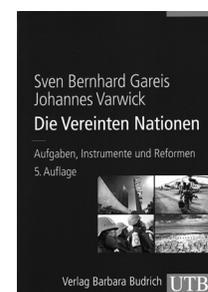
Die Komplexität des immer weiter wachsenden UN-Systems wird systematisch und in logischer Abfolge durchdrungen, wobei der Verweis der Verfasser auf den Mangel an interner Abstimmung und Koordinierung sowie die Abhängigkeit der UN vom Unterstützungs- und Reformwillen der Mitgliedsstaaten an fast keiner Stelle fehlt. Allgemein stehen strukturelle, institutionelle Aspekte im Vordergrund. Schon eingangs wird die Forumfunktion als die wichtigste Dienstleistung der UN identifiziert und auf den Mangel an Autonomie hingewiesen (S. 77). Im Fortgang des Buches wird jedoch auch der Akteurscharakter der UN punktuell aufgezeigt, beispielsweise im Hinblick auf die Persönlichkeiten an der Spitze von Organisationseinheiten. So werden Kofi Annan und Gareth Evans als Normunternehmer im

Kontext der Schutzverantwortung angesehen (S. 333). Alles in allem finden entsprechende Ansätze wie die Betrachtung der UN als Denkfabrik jedoch kaum Berücksichtigung.

Das Thema Reformen steht im Mittelpunkt des letzten Kapitels. Kaum verwunderlich fällt die Bilanz in den drei Arbeitsfeldern gemischt aus. Dasselbe trifft auf die wichtigsten Initiativen und Neuerungen zu, die näher beleuchtet werden – zum Beispiel der ›New Horizon‹-Prozess im Bereich der Friedenssicherung oder die Schutzverantwortung im Bereich der Menschenrechte. Einige der Darstellungen und Bewertungen muten veraltet an, wenn etwa von einer wachsenden Kritik an den Weltkonferenzen der UN gesprochen wird, die Belegstellen jedoch auf das Jahr 2002 (S. 291 und 342f.) verweisen. Die neue Frauen- und Genderorganisation ›UN Women‹ wird nur sehr knapp abgehandelt. Dabei stellt gerade diese Organisation, wie die Verfasser anmerken, die einzige Empfehlung des ›Delivering as One‹-Berichts und damit einen wesentlichen Reformschritt dar, der vollständig umgesetzt wurde – somit ein wesentlicher Reformschritt (S. 335).

In ihrem Ausblick verweisen Gareis und Varwick auf das große Handlungspotenzial, das bei den wichtigsten politischen Prozessen der Zukunft wie der Entwicklungsagenda für die Zeit nach 2015 zu finden sei; sie seien prägend für die Arbeit der Weltorganisation (S. 339f.). Etwas weiter hinten führen sie jedoch aus, dass ein »Muddling Through«, also ein ›Sichdurchwurschteln‹, das wahrscheinliche Zukunftsszenario sei. Demzufolge seien die UN in den Bereichen Wirtschaft, Entwicklung, Umwelt nur »ein Akteur unter vielen« und »unzureichend in der Lage, die ambitionierten Ziele zu erreichen« (S. 355). Es herrscht ein insgesamt eher skeptischer Ton vor, der dem nüchternen Charakter der Darstellung entspricht. Die Autoren treten als Moderatoren auf, die die Leserschaft mit sicherer Expertenhand durch das Dickicht aus Fakten und Meinungen leiten.

Insgesamt handelt es sich um ein grundsolides Werk, das traditionelle Darstellungs- und Deutungsmuster zwar nicht verlässt, den Wissensdurst des wissenschaftlichen Nachwuchses aber mehr als zu decken vermag. Die Diskussionsfragen und Lektüreempfehlungen, die im Anhang zu jedem Kapitel geboten werden sorgen für eine gute erste Orientierung; zusätzliche Kommentierungen könnten den Zugang zum umfangreichen Literatur- und Quellenverzeichnis noch weiter erleichtern.



Sven Bernhard  
Gareis/Johannes  
Varwick

**Die Vereinten  
Nationen. Aufga-  
ben, Instrumente  
und Reformen**

Opladen/Toronto:  
Verlag Barbara  
Budrich/UTB,  
5. Auflage 2014  
428 S., 19,90 Euro



Manuela  
Scheuermann

**Die Vereinten  
Nationen.  
Eine Einführung**

Reihe Elemente  
der Politik

Heidelberg:  
Springer VS 2014  
XV+222 S.,  
14,99 Euro

**Manuela Scheuermann** bietet eine kompakte Einführung in die Vereinten Nationen an, die zugleich Leistungsbilanz sein und die zukünftige Rolle der Weltorganisation kritisch beleuchten soll (S. 2). Die Autorin vermag es in der Tat, auf den rund 200 Seiten über die notwendige Darstellung der Geschichte, Ziele und Grundsätze, Funktionen, Strukturen und Tätigkeitsschwerpunkte hinaus durchgängig einen Einblick in die wissenschaftliche Debatte und Ausblicke in die Zukunft zu liefern. Zugleich überfrachtet sie die Leserschaft nicht mit Details, die den Rahmen einer Einführung gesprengt und seinen Duktus gestört hätten. Vielmehr liefert Scheuermann wertvolle Orientierungspunkte wie beispielsweise die Einordnung einer Meinung in die Forschungsdebatte. Die Balance zwischen Historizität und Aktualität, Fakten und Beurteilungen ist ausgewogen. Die Zusammenfassungen am Ende eines jeden Kapitels helfen, das soeben Gelesene zu vertiefen. Anstelle von Diskussionsfragen und Lektüreempfehlungen wie die Kollegen Gareis und Varwick liefert Scheuermann eine kommentierte Literaturliste, dem Wesen einer Einführung angemessen.

Hervorzuheben ist ihr Ansinnen, institutionelle Genese und Ideengeschichte konsequent über die Jahrzehnte hinweg zu beleuchten. Naturgemäß kann sich das Buch in seiner gewollten Verdichtung nicht ausführlicher mit einzelnen thematischen oder anderen Aspekten beschäftigen. Aber auch hier erweist sich die Herausforderung, eine eigene Gewichtung und Auswahl vornehmen zu müssen, als nicht weiter problematisch. Exemplarisch ausführlicher widmet sich Scheuermann der Schutzverantwortung. Das sehr kurz gehaltene Kapitel 6 über die Finanzierung der UN erscheint allerdings aus dem Kontext gerissen. Die Erklärungen zur schlechten Zahlungsmoral der Mitglieder ließen sich eventuell besser in das Kapitel über die Friedenssicherung integrieren.

Positiv fällt auf, dass Bewertungen der Rolle und Relevanz der UN ausgewogen ausfallen: ohne etwas zu beschönigen, aber auch ohne die Defizite und Handlungssohnmacht übermäßig zu betonen. Auf Mängellisten wie im Bereich der Friedenssicherung (S. 165ff.) folgen Hinweise auf weiteren Forschungs- und Handlungsbedarf und mögliche Problemlösungen. So weist die Autorin ihren Leserinnen und Lesern kontinuierlich den Weg zu einer eigenen, differenzierteren Betrachtung und Vertiefung. Dabei bietet sie einen Rahmen, der sich an den neuesten Ansätzen orientiert. So widmet sie sich eingehend den »drei UNs«, also dem UN-Sekretariat, den Mitgliedstaaten und der Zivilgesellschaft, die ihr auch bei der Zukunftsbetrachtung als Leitfaden dienen. So wird der kritische Blick auf die Reformgeschichte und -debatte mit der Aussage beendet, dass verstärkte konzentrierte Aktion der drei UNs die Weltorganisation »fit für die Zukunft machen könnte (S. 199). Ähnlich wie Gareis und Varwick spricht sie im letzten Ab-

schnitt die Unerstlichkeit der Vereinten Nationen an, verbunden mit dem Aufruf zu einer Generalreform des UN-Systems. Die Autorin endet mit einem positiven Ausblick und setzt als Zielmarke, dass die UN »als Manager der Global Governance-Architektur« wahrgenommen würden (S. 203f.). Auch durch die Art und Weise, wie sie ihre Leserschaft direkt anspricht und mit auf die Reise durch das Planetensystem UN nimmt (S. 59f.), vermittelt sie den Eindruck, dass die Weltorganisation kein hoffnungsloser Fall ist und »trotz aller Defizite auf einem guten Weg« sei (so ihr Resümee zur Friedenssicherung, S. 169).

Scheuermann vermittelt ein in sich geschlossenes Bild von den UN, das nicht auf die gängige Einteilung in Instrument, Arena und Akteur als Ausgangs- und Fixpunkt verzichtet und trotzdem weiter ausdifferenziert wird. Insbesondere punktet die Einführung durch ihre Aktualität. Hier manifestiert sich der Vorteil eines neu verfassten Werkes im Gegensatz zu einer 5. Auflage, wo doch die eine oder andere Darstellung oder Bewertung älteren Datums stehen bleibt.

Lobenswert an beiden Büchern ist die konsequente Einbindung deutschsprachiger Sekundärliteratur. Unter Umständen wäre auch ein Blick auf die deutsche UN-Politik aufschlussreich gewesen, nicht nur zwecks Verknüpfung mit der politischen Praxis. Allgemein wünscht man sich nach der Lektüre beider Bücher, dass die deutschsprachige Literatur im internationalen Kontext mehr Beachtung, Raum und Widerhall fände. Interessant erscheint die Frage, welches Bild der Vereinten Nationen dem hiesigen Publikum im Vergleich zum Rest der Welt präsentiert wird.

Zum Abschluss sei auf das große Potenzial eines solch gewichtigen und erfolgreichen Werkes, wie es Gareis und Varwick verfasst haben, verwiesen: Es kann den wissenschaftlichen Nachwuchs zu einer tiefergehenden Auseinandersetzung mit den Vereinten Nationen motivieren. Lehrbücher sollten dieser ambitionierten Lesart zufolge nicht nur als reiner Wissensvermittler betrachtet werden, sondern könnten auch Anreize zum innovativen Denken und Forschen wie auch praktische Impulse, zum Beispiel für die Karriereplanung, liefern. Beide Neuerscheinungen zeichnen sich dadurch aus, das Phänomen UN interessant zu präsentieren, verschiedene Sichtweisen und Problemlösungsansätze vorzustellen, in Debatten einzuführen und einen Ausblick zu liefern. Während das erste Lehrbuch den Mangel eines stringent aktuell gehaltenen Bezugsrahmens durch seine Detailtiefe wettmacht und somit eine maßgebliche Bezugsquelle von Informationen, Wissen und Erörterungen darstellt, ist das zweite Buch aktueller aufgestellt, liefert mehr Gedanken- und Diskussionsanreize, ist dafür aber weniger umfassend und auch sprachlich einfacher gehalten. Es liegt im persönlichen Ermessen, welcher Ansatz und Stil einem besser gefällt.

# Vergewaltigung im Völkerstrafrecht

Julia Geneuss

Der systematische Einsatz sexualisierter Gewalt ist und war seit jeher Teil bewaffneter Konflikte. Die Motive hierfür sind vielfältig. Den Tätern geht es darum, die Bevölkerung zu terrorisieren, politischen Widerstand zu brechen, Kindersoldaten abzurichten, den Gegner zu demütigen oder darum, die eigenen Soldaten zu belohnen und Gruppenloyalität herzustellen. Die Opfer, mehrheitlich Frauen, sind dabei oft nur das Objekt zur Erreichung dieser Ziele. In der Folge leiden sie an den physischen und psychischen Folgen, an Mehrfachtraumatisierung, Stigmatisierung und sozialer Ausgrenzung. Hervorzuheben sind zudem die gesamtgesellschaftlichen Auswirkungen, die über Generationen hinweg andauern können.

In ihrer Dissertation befasst sich **Alexandra Adams** mit der schwersten Form sexualisierter Gewalt, der Vergewaltigung. Adams' umfassende Untersuchung ist zweistufig aufgebaut. In einem ersten Schritt widmet sie sich dem Nachweis eines völkergewohnheitsrechtlichen strafbewehrten Verbots der Vergewaltigung. Sorgfältig analysiert sie hierfür relevante internationale Instrumente, sowie die einschlägige Rechtsprechung internationaler Strafgerichte. Deutlich wird dabei die Entwicklung der völkerstrafrechtlichen Aufarbeitung von Vergewaltigungen: Wurde der Einsatz sexualisierter Gewalt vor dem Nürnberger und Tokyoter Militärgerichtshof noch weitgehend tabuisiert, setzte sich mit den Kriegen im ehemaligen Jugoslawien und dem Völkermord in Ruanda die Erkenntnis durch, dass sexualisierte Gewalt nicht bloß zwangsläufiger ›Nebeneffekt‹ bewaffneter Konflikte ist. Und obwohl Vergewaltigung in den Statuten der Tribunale ausdrücklich nur als Menschlichkeitsverbrechen normiert war, subsumierten die Gerichte Vergewaltigungshandlungen auch unter andere, nicht spezifisch auf sexualisierte Gewalt bezogene Tatbestandsalternativen. Vergewaltigung wurde so nicht nur als Verbrechen gegen die Menschlichkeit, sondern auch als Völkermord und Kriegsverbrechen bestraft. Im Statut des Internationalen Strafgerichtshofs ist das Einzelverbrechen der Vergewaltigung mittlerweile ausdrücklich anerkannt.

Ungeachtet dieser Entwicklung existiert im Völkerstrafrecht weiterhin keine gefestigte Definition der Vergewaltigung. Im zweiten Teil ihrer Arbeit befasst sich Adams daher mit der inhaltlichen Ausgestaltung des Vergewaltigungstatbestands. Methodisch werden dabei im Rahmen eines wertenden Rechtsvergleichs die Tatbestandsmerkmale der Vergewaltigung verschiedener Rechtsordnungen – Deutsch-

land, Frankreich, Spanien, Großbritannien, New York und Kalifornien – verglichen und übergreifende Rechtsgrundsätze herausgearbeitet. Als Kriterien für die Auswahl der zu vergleichenden Rechtsordnungen nennt Adams den Einfluss der Staaten im völkerrechtlichen Normsetzungsprozess sowie die Fortschrittlichkeit und Originalität des jeweiligen Sexualstrafrechts. Im Ergebnis werden die dem Civil Law oder Common Law zuzuordnenden asiatischen, afrikanischen, lateinamerikanischen oder osteuropäischen Rechtsordnungen von Adams wegen ihres veralteten Sexualstrafrechts aussortiert oder als »uninteressant« empfunden, da ihr Recht den früheren Kolonialstaaten nachgebildet ist. Das islamische Recht wird von Adams zudem in Gänze ausgeschlossen, da es an den Bedürfnissen einer modernen Gesellschaft vorbeigehe, »unzulänglich« und »überholt« sei, der Wortlaut der Quellentexte zum Sexualstrafrecht »juristisch unangebracht, um nicht zu sagen lächerlich« sei und sich die islamischen Staaten durch fehlende Übersetzungen selbst aus dem internationalen Diskurs ausgeschlossen hätten. Wengleich Adams ihre Wahl der zu vergleichenden Rechtsordnungen ausführlich und gewissenhaft begründet, mag bezweifelt werden, ob dieser Ansatz und die wenig sensible Wortwahl in einem trans- und interkulturell besonders heiklen Bereich, zu der dringend notwendigen Anerkennung und Verbreitung des Völkerstrafrechts gerade in der nicht-westlichen Welt beitragen.

Das Ergebnis von Adams' Untersuchung soll hier vor allem im Hinblick auf die drei Hauptproblempunkte des Vergewaltigungstatbestands skizziert werden: Erstens, welche Handlungen tatbestandlich erfasst werden sollen, zweitens die Frage der Geschlechterneutralität und drittens, ob eine Vergewaltigung Gewalt beziehungsweise eine Drohung voraussetzt oder ob das fehlende Einverständnis des Opfers ausreicht. Während Adams bei den ersten beiden Punkten einen weiten Ansatz wählt, kommt sie bei der dritten Frage – im Gegensatz zu der gegenwärtig in Deutschland geführten Diskussion – zu dem Ergebnis, dass ein fehlendes Einverständnis des Opfers allein nicht ausreicht, um eine Vergewaltigung anzunehmen. Da im völkerstrafrechtlichen Kontext eine Nötigungs- oder Zwangslage regelmäßig gegeben sein wird, ist dieser enge Ansatz überzeugend.

Trotz mitunter mangelnder Stringenz handelt es sich bei Adams' Untersuchung insgesamt um einen wertvollen Beitrag, der die völkerstrafrechtliche Aufarbeitung von Vergewaltigungen vorantreiben wird.



Alexandra Adams

## Der Tatbestand der Vergewaltigung im Völkerstrafrecht

Kölner Kriminalwissenschaftliche Schriften 56

Berlin: Duncker & Humblot 2013  
740 S., 109,90 Euro

# Grundlagenbuch zu den wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten

Nina Reiners



Michael Krennerich

**Soziale Menschenrechte. Zwischen Recht und Politik**

Schwalbach/  
Tanus: Wochenschau-Verlag 2013  
528 S., 29,80 Euro

Das Jahr 2013 kann als Meilenstein für die Entwicklung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte auf internationaler Ebene betrachtet werden: Nach jahrelangen Verhandlungen und fast 40 Jahre nach dem entsprechenden Fakultativprotokoll des Zivilpakts trat endlich auch das des UN-Sozialpakts in Kraft. Die darin geregelte Möglichkeit des Individualbeschwerdeverfahrens setzt ein weiteres Ausruferzeichen hinter die Debatte zur Justiziabilität der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte. Die Rechte der ›zweiten Generation‹ sind nun also theoretisch vor den UN einklagbar. Auch wenn die ersten Fälle und somit die praktische Eignung des Verfahrens noch ausstehen: Fest steht, dass damit der Verrechtlichungsprozess auf internationaler Ebene um einen bedeutenden Schritt vorangebracht wurde. Aus diesem wichtigen Jahr stammt das hier zu rezensierende Buch ›Soziale Menschenrechte‹ von **Michael Krennerich**. Der gestiegenen Bedeutung dieser Gruppe von Rechten wird nun auch mit einem umfassenden deutschsprachigen Überblickswerk aus interdisziplinärer Perspektive Rechnung getragen.

Zu Beginn begründet der Autor, der Menschenrechtspolitik an der Universität Nürnberg-Erlangen lehrt und Mitherausgeber der ›Zeitschrift für Menschenrechte‹ ist, die Notwendigkeit seiner Ausführungen treffend mit der mangelnden Kenntnis der Grundlagen und Reichweiten dieser Rechte im öffentlichen und fachlichen Diskurs. Hier möchte das Buch Abhilfe schaffen – und dies gelingt trotz aller Komplexität auf anschauliche Weise. In vier Teilen werden »die positiv-rechtlichen und politischen Prozesse der Verankerung, Interpretation und Durchsetzung der sozialen Menschenrechte« (S. 11) vorgestellt und diskutiert. Dabei gelingt es Krennerich über die gesamte Länge des Buches, ein ausgewogenes Verhältnis zwischen theoretischen Kernfragen und informativer Darstellung von Fakten herzustellen und so tatsächlich »Orientierungspfade im Dickicht des Rechts« (S. 40) zu schlagen.

Besonders gelungen ist dabei der Teil zur näheren Bestimmung ausgewählter wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte. Der Autor analysiert hier systematisch die drei staatlichen Verpflichtungsdimensionen (Achtung, Schutz, Gewährleistung). Ebenso nimmt er die Rolle der internationalen Gemeinschaft bei der Verwirklichung dieser Rechte in den Blick, wie auch ihre Verknüpfung mit dem Prinzip der Unteilbarkeit der Menschenrechte. Ein deutlicherer Rückbezug auf kulturrelativistische versus univer-

salistische Perspektiven auf Menschenrechte wäre hier hilfreich gewesen. Damit hätte die Verbindung zwischen den Grenzen nationaler Umsetzung und dem Grundsatz der progressiven Verwirklichung unter Ressourcenvorbehalt verdeutlicht und weitere Forschungsanreize gegeben werden können. Die Fallstudien stützen sich auf verschiedene Datenquellen, vor allem aber auf die sogenannten Allgemeinen Bemerkungen des UN-Ausschusses für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte. Dieser hat damit ein äußerst dynamisches Instrument zur Auslegung der Vertragsnormen zur Hand, welches erheblichen Anteil am Aufstieg der Rechte hat. An dieser Stelle hätte sich eine ausführlichere Diskussion dieses Instruments mit Blick auf seine Legitimität und Wirkung angeboten.

Im dritten Teil zur Durchsetzung der Rechte bietet der Autor einen vollständigen Überblick über die Vielzahl nationaler, regionaler und internationaler Schutzverfahren und Förderinstrumente. Ein großes Verdienst dieses Teiles besteht in seinem Unterkapitel zum nichtstaatlichen Menschenrechtsschutz. Hier werden zivilgesellschaftliche Organisationen und Netzwerke in den Blickpunkt gerückt, die an der Entwicklung dieser Gruppe von Rechten großen Anteil hatten, aber der Öffentlichkeit kaum bekannt sind. Es wäre wünschenswert, wenn sich akademische Studien zu nichtstaatlichen Akteuren in der internationalen Menschenrechtspolitik künftig nicht nur mit den ›Großen‹ befassen würden, sondern auch mit den Aktivitäten von Organisationen, wie FIAN, COHRE oder ESCR-NET, die sich speziell den wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten widmen.

Michael Krennerichs Veröffentlichung ist nicht nur die gegenwärtig umfassendste Publikation über die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte auf Deutsch, sie zeigt vor allem vielseitige Forschungsperspektiven auf. Der Autor bietet hier ein Referenzwerk, das diese Forschung aus einer Nische in die Mitte der Menschenrechtswissenschaft holt und so zu ihrer Legitimität beiträgt. Zudem leistet er einen Beitrag zur interdisziplinären Forschung im Bereich der Menschenrechte, denn jegliche Beschäftigung mit ihnen findet immer, wie im Untertitel hervorgehoben, in den beiden Disziplinen Recht und Politik statt. Gleichzeitig richtet sich die Studie auch an Politiker, Lehrende, Praktiker und die interessierte Öffentlichkeit, da sie verständlich geschrieben und mit Grafiken und Übersichtsdarstellungen auch als Nachschlagewerk geeignet ist. Was fehlt, ist lediglich ein Register.

# Kein Frieden ohne die Bekämpfung des Klimawandels

Rede von Bundesumweltministerin Barbara Hendricks beim Klimagipfel des UN-Generalsekretärs am 23. September 2014 in New York

Einer der Väter der UN, Franklin D. Roosevelt, hat schon 1941 darauf aufmerksam gemacht, dass Frieden weit mehr ist als die Abwesenheit von Krieg. Er definierte Frieden als die Freiheit der Rede, der religiösen Überzeugung, die Freiheit von Not und von Angst.

Wir müssen heute zugeben, dass diese Freiheiten heute weder an jedem Ort dieser Erde gelten, noch, dass sie in greifbare Nähe gerückt sind. Fest steht aber, dass es in diesem Jahrhundert keinen umfassenden Frieden geben kann, wenn wir die Bekämpfung des Klimawandels nicht als die zentrale Herausforderung unserer Zeit annehmen.

Deutschland engagiert sich deshalb mit voller Kraft. Wir haben uns ehrgeizige nationale Klimaschutzziele bis 2050 gesetzt. Bis 2020 wollen wir im Vergleich zu 1990 40 Prozent Emissionen einsparen. Eine große Herausforderung, für die wir unsere Anstrengungen noch steigern müssen. Ich werde deshalb noch vor der Konferenz von Lima [Dezember 2014] ein zusätzliches Maßnahmenpaket vorlegen. Auf EU-Ebene setzen wir uns dafür ein, im Oktober ein ambitioniertes Klima- und Energiepaket für 2030 zu verabschieden.

Da wir hier beim Klimagipfel des UN-Generalsekretärs sind, möchte ich zudem darauf hinweisen, dass wir darauf hinarbeiten, unsere nationalen Anstrengungen international zu formalisieren. Deshalb planen wir, die zweite Verpflichtungsperiode des Kyoto-Protokolls bis

Anfang 2015 zu ratifizieren. Zudem haben wir die Absicht, in dem Umfang Kyoto-Protokoll-Emissionsrechte zu löschen, in dem wir unsere Verpflichtung nach europäischem Recht im Nicht-Emissionshandelssektor übererfüllen.

Wir müssen beim Gipfel in Paris 2015 ein neues Klimaschutzabkommen beschließen, das wirksame Schritte zur Begrenzung der Erderwärmung auf zwei Grad Celsius beinhaltet. Es ist deshalb von großer Bedeutung, dass alle großen CO<sub>2</sub>-Emittenten bis Anfang 2015 anspruchsvolle nationale Beiträge für die Zeit nach 2020 auf einer vergleichbaren Grundlage vorlegen.

Unser Ziel ist ein Abkommen, das alle Staaten an feste Reduktionsverpflichtungen bindet. Damit dies gelingen kann, müssen die reichsten Länder den ärmeren Staaten partnerschaftlich zur Seite stehen. Deutschland wird sich mit bis zu 750 Mio. Euro – rund eine Mrd. US-Dollar – an der Erstauffüllung des ›Green Climate Fund‹ [Grüner Klimafonds] beteiligen. Es wäre ein wichtiges Signal an die Entwicklungsländer, wenn möglichst viele Länder sich bis zur Konferenz in Lima an einer substanziellen ersten Auffüllung beteiligen würden.

Darüber hinaus plädiere ich dafür, langfristige Ziele über die nächste Verpflichtungsperiode hinaus zu diskutieren. Wir müssen die globale Energieversorgung bis Mitte dieses Jahrhunderts fast vollständig dekarbonisieren. Jeder Neubau von Kohlekraftwerken muss kritisch überprüft werden. In der klima- und entwicklungspolitischen Zusammenarbeit werden wir keine Finanzierung für Neubauten mehr zur Verfügung stellen und die Modernisierung laufender Kohlekraftwerke in diesem Zusammenhang nur noch eingeschränkt und nach klar definierten Kriterien finanzieren. Damit schließt sich die Bundesregierung der Initiative mehrerer Industriestaaten und Banken an.

Den zahlreichen Initiativen, die auf diesem Gipfel ins Leben gerufen worden sind – wir beteiligen uns unter anderem in den Bereichen Waldschutz, erneuerbare Energien, Städte und ›Carbon Pricing‹ –, müssen nun Taten folgen. Dabei hoffen wir auf die weitere Unterstützung des UN-Generalsekretärs.

Lassen Sie uns die Ärmel hochkrempeln.



Barbara Hendricks, Bundesministerin für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit, auf dem UN-Klimagipfel (Climate Summit 2014) am 23. September 2014 in New York. Am Rande des Gipfels schloss die Ministerin gemeinsam mit Norwegen eine neue Partnerschaft zum Waldschutz mit Peru.

UN-Foto: Zach Kraemer

Die Rede wurde auf Deutsch gehalten.

Quelle: [www.bmub.bund.de/N51146](http://www.bmub.bund.de/N51146)

# »Die Vereinten Nationen sind jede Mühe wert«

Rede des deutschen Außenministers Frank-Walter Steinmeier vor der 69. Generalversammlung der Vereinten Nationen am 27. September 2014 in New York

2014 ist für uns Europäer ein besonderes Jahr – ein besonderes Jahr der Erinnerung.

- Im Sommer vor 100 Jahren versagte die europäische Diplomatie und die Welt versank im Ersten Weltkrieg.
- Vor 75 Jahren überfiel Deutschland seinen Nachbarn Polen und stürzte die Welt in einen Zweiten Weltkrieg.
- Vor 25 Jahren fiel die Berliner Mauer und mit ihr die jahrzehntelange Spaltung der Welt in Ost und West.

Aber nur erinnern wäre in diesem Gedenkjahr zu wenig. Wir müssen im Gegenteil fragen: Was haben wir daraus für die Zukunft gelernt?

Für mich war die wichtigste Lehre aus dieser Geschichte die Gründung der Vereinten Nationen. Denn die Vereinten Nationen verkörpern die Hoffnung der Welt auf **Frieden**. Ihr liegt ein Gedanke zugrunde, der genauso einfach ist wie revolutionär:

- Frieden, indem die Welt sich Regeln gibt, und anstelle des Rechts der Stärkeren die Stärke des Rechts setzt.
- Frieden, indem Konflikte am Verhandlungstisch und nicht mehr auf dem Schlachtfeld gelöst werden.
- Frieden, indem die Welt Schritt für Schritt die zynische Logik der Gewalt hinter sich lässt.

Bis heute geben die Vereinten Nationen der Friedenserwartung ein Fundament und einen universellen Anspruch. Aber dieses Fundament ist bedroht. Bedroht von Geistern der Vergangenheit und von neuen Dämonen. Im Jahr 2014 scheint unsere Welt aus den Fugen geraten. Die Krisen überschlagen sich.

Und weil das so ist, reicht es nicht, nach den Vereinten Nationen nur zu rufen. Sondern wir müssen diesen Ruf mit Leben füllen. Die Hoffnung bleibt nur eine Hoffnung, ein unerreichbares Ziel, wenn es nicht Staaten gibt, die bereit sind, Verantwortung zu übernehmen. Die Vereinten Nationen sind kein Forum, an das wir Verantwortung abschieben. Die Vereinten Nationen sind ein Forum, durch das wir Verantwortung auf uns nehmen.

Deutschland, eingebettet im vereinten Europa, ist bereit, Verantwortung in und mit den Vereinten Nationen zu übernehmen. Unsere Verantwortung gilt zuallererst den Menschen, die das Leid der Krisen auf ihrem Rücken tragen.

Im nächsten Monat lädt Deutschland zu einer Konferenz nach Berlin ein, um dringend notwendige humanitäre Hilfe für die Millionen **syrischer Flüchtlinge** zu mobilisieren. Mein Land wird seinen Teil dazu tun, und ich setze darauf, dass viele andere es in gleicher Weise tun werden. Unterstützung brauchen vor allem die Nachbarstaaten Syriens, die Enormes leisten, aber auch enorm belastet sind vom riesigen Zustrom der Vertriebenen.

In Westafrika wütet die **Ebola-Epidemie**. Sie trägt Leid und Tod in die Häuser von Familien. Sie bedroht den Zusammenhalt ganzer Gesellschaften. Deshalb senden wir humanitäre und medizinische Hilfe und errichten eine Luftbrücke in die Region. Ich freue mich, dass sich viele Freiwillige in meinem Land gemeldet haben und sagen: ›Ich will dort hinfahren und vor Ort helfen.‹

Doch über die unmittelbare Solidarität hinaus brauchen wir einen langen Atem. Gerade für die langfristige Stärkung von Staaten und von Gesundheitssystemen brauchen wir das Wissen der WHO und das koordinierende Dach der Vereinten Nationen. Zu beidem wird Deutschland Beiträge leisten.

Nein, wir können die Toten nicht ins Leben zurückholen. Aber vielleicht können wir verhindern, dass an Ebola noch viel zu viele sterben, die nicht sterben müssten, wenn sie medizinisch behandelt würden – und ganz sicher müssen wir dafür sorgen, dass die nächste Epidemie keine so tödlichen Folgen hat wie die, gegen die wir jetzt noch ankämpfen.

Um der Friedenserwartung näher zu kommen, braucht es viele kleine Schritte: das Engagement Einzelner, auch bilaterale Diplomatie und regionale Initiativen. Aber nichts davon kann die Vereinten Nationen ersetzen. Nur sie geben der Hoffnung auf Frieden ein Fundament, das weltweit trägt. Dieses Fundament ist das Völkerrecht, dem sich alle verschrieben haben, die der Gemeinschaft der Völker in der UN angehören. Das müssen wir erhalten – das ist der Kern der Friedenserwartung!

Deshalb muss ich an dieser Stelle den Konflikt in der **Ukraine** ansprechen. Manche hier im Saal mögen diese Auseinandersetzung für einen regional begrenzten Konflikt im Osten Europas halten: Ich bin überzeugt, das wäre die falsche Sicht; dieser Konflikt betrifft uns alle. Nicht irgendein Staat! Ein ständiges Mitglied des Sicherheitsrats: Russland hat mit der Annexion der Krim einseitig bestehende Grenzen in Europa verändert und damit Völkerrecht gebrochen. Diesem gefährlichen Signal mussten wir uns entgegenstellen. Denn wir dürfen nicht zulassen, dass die Kraft des Völkerrechts von innen ausgehöhlt wird. Wir dürfen nicht zulassen, dass die alte Spaltung von Ost und West in die Vereinten Nationen zurückkehrt.

Weil in diesem Konflikt nicht nur für die Menschen in der Ukraine, sondern für die Zukunft des Völkerrechts so viel auf dem Spiel steht, hat Deutschland mit seinen Partnern Verantwortung übernommen und sich mit aller Kraft für die Entschärfung des Konflikts eingesetzt. Ich mache mir keine Illusionen. Noch sind wir weit entfernt von einer politischen Lösung. Aber wahr

ist auch: Vor wenigen Wochen standen wir vor einer unmittelbaren militärischen Konfrontation zwischen russischen und ukrainischen Streitkräften. Diplomatie hat das Äußerste verhindert. Jetzt kommt es darauf an, dass die Waffen dauerhaft schweigen und dass wir eine politische Lösung erreichen – eine Lösung im Einklang mit den Grundsätzen des Völkerrechts – unter Wahrung der Einheit der Ukraine.

Aber ich rede nicht nur über die Ukraine. Solange dieser Konflikt schwelt, solange Russland und der Westen im Streit um die Ukraine sind, droht dies auch die Vereinten Nationen zu lähmen. Wir brauchen aber einen handlungsfähigen und handlungswilligen UN-Sicherheitsrat, um die neuen und auf lange Sicht viel wichtigeren Aufgaben anzupacken, die vor uns liegen. Denn nicht nur der alte Geist der Spaltung, sondern auch neue Dämonen plagen die Welt im Jahr 2014.

Wir alle sind schockiert von der ungeheuren Brutalität jener **Terroristen**, die den Namen Gottes missbrauchen für ihr teuflisches Werk! Und meine Frage ist: Muss es uns nicht besonders beunruhigen, wenn die Prediger des Hasses junge Menschen in ihren Bann ziehen, die mitten in unseren eigenen Gesellschaften aufgewachsen sind? Deshalb ist auch das nicht allein ein regionaler Konflikt – ein Problem in Irak oder in Syrien oder in Afrika, wo der Terror insbesondere die Grundrechte von Frauen und Mädchen niedertritt. Diese Barbarei richtet sich gegen uns alle – gegen alles, wofür die Vereinten Nationen stehen.

Weil das so ist, muss unsere Antwort weit über die unmittelbar notwendige humanitäre und militärische Antwort hinausgehen. An beidem beteiligt sich Deutschland mit erheblichen Beiträgen, auch militärisch. Aber all das muss eingebettet sein in eine politische Allianz gegen den ISIS-Terror. Dieser Allianz schließt mein Land sich mit Nachdruck an und ich setze darauf, dass insbesondere die Gesellschaften im Mittleren Osten dies auch tun in der Erkenntnis, dass weit mehr auf dem Spiel steht als nur ihre Sicherheit.

In einer Welt, in der alte Geister und neue Dämonen zugleich umgehen, müssen wir in der Lage sein, beides zu tun: beharrlich weiterzuarbeiten an politischen Lösungen in der Ukraine, im Nahen Osten, in Syrien – aber gleichzeitig die gewaltigen Aufgaben des 21. Jahrhunderts anzupacken:

Ich meine den Kampf gegen den **Klimawandel**: Deutschland trägt eine Milliarde Dollar zum Grünen Klimafonds bei. Und wir werden unseren engsten Partner Frankreich unterstützen auf dem Weg zu einem erfolgreichen Pariser Klimagipfel 2015 und hoffentlich zu einem weltweit verbindlichen Klimaabkommen.

Ich meine auch das **digitale Zeitalter**: Ja, das Internet soll ein globaler, freier, offener und sicherer Raum sein. Doch dafür sollen nicht alleine staatliche Behörden und erst recht nicht große Konzerne sorgen, sondern dieser Raum muss gesellschaftlich gestaltet werden. Das Maß des technologisch Möglichen wird das menschliche Maß verfehlen, wenn wir untätig bleiben.



Bundesaußenminister Frank-Walter Steinmeier

UN-Foto: Kim Haughton

Wir brauchen ein Völkerrecht für die digitale Welt! Mit der Resolution zum ›Right to Privacy‹ hat Deutschland gemeinsam mit Brasilien einen Anfang in den Vereinten Nationen gemacht.

Und ich meine die **Post-2015-Agenda**: Denn der Kampf gegen die Armut beginnt mit der Frage: Wie schöpfen wir eigentlich Wert? Wie schaffen wir Wohlstand? Diese Frage richtet sich eben nicht nur an einige Länder, die Hilfe brauchen, sie ist ein Aufruf an die ganze Welt zu einem nachhaltigeren Wirtschaften. Deutschland hat mit der Wende zu erneuerbaren Energien einen Weg eingeschlagen, der nicht einfach ist, aber den die Welt gehen muss, wenn wir unsere Lebensgrundlagen erhalten wollen und der Streit um knappe Ressourcen, Wasser und Ackerflächen nicht der Großkonflikt des 21. Jahrhunderts werden soll.

An diesen großen Aufgaben werden unsere Kinder uns messen. Sie werden zurückschauen, genau wie wir in diesem Erinnerungsjahr auf unsere Vorfahren zurückschauen.

Als Lehre aus zwei Weltkriegen haben unsere Vorfahren die Vereinten Nationen geschaffen. Wenn wir ihre Lehren fortschreiben wollen, wenn unsere Aufgaben uns gelingen sollen, dann müssen wir auch diese Institution weiterentwickeln. Die Vereinten Nationen sind nicht fertig. Vielleicht sind sie niemals fertig. Sie müssen sich fortentwickeln, und zwar so, dass sie in all ihren Teilen, auch im Sicherheitsrat, die Welt von heute widerspiegeln.

Die Vereinten Nationen sind jede Mühe wert. Denn in ihnen lebt die Hoffnung der Welt auf Frieden und Recht. Mein Land wird seinen Teil dazu beitragen, diese Hoffnung wahr zu machen – Schritt für Schritt.

Die Rede wurde auf Deutsch gehalten.

Quelle: [http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Infoservice/Presse/Reden/2014/140927\\_69\\_Generalversammlung\\_VN.html](http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Infoservice/Presse/Reden/2014/140927_69_Generalversammlung_VN.html)

# Dokumente der Vereinten Nationen

In der folgenden Übersicht sind eine Resolution der Generalversammlung sowie Resolutionen und Erklärungen des Präsidenten des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen mit einer kurzen Inhaltsangabe und den (etwaigen) Abstimmungsergebnissen von Juni bis September 2014 aufgeführt. Die Dokumente sind al-

phabetisch nach Ländern, Regionen oder Themen sortiert. In der jeweiligen Rubrik erfolgt die Auflistung chronologisch (das älteste Dokument zuerst).

Diese **Dokumente im Volltext** sind zu finden über die Webseite des Deutschen Übersetzungsdienstes: [www.un.org/Depts/german](http://www.un.org/Depts/german)

Generalversammlung				
	UN-Dok.-Nr.	Datum	Gegenstand	Abstimmungsergebnis
Westafrika	A/RES/69/1	19.9.2014	Mit Blick auf Maßnahmen zur Eindämmung und <b>Bekämpfung des jüngsten Ebola-Ausbruchs</b> in Westafrika begrüßt die die Generalversammlung die Absicht des Generalsekretärs, die <b>Mission der Vereinten Nationen für Ebola-Nothilfe Maßnahmen (UNMEER) einzurichten</b> . Sie fordert alle Mitgliedstaaten, die zuständigen UN-Organe und das UN-System auf, der UNMEER ihre volle Unterstützung zu gewähren.	

Sicherheitsrat				
	UN-Dok.-Nr.	Datum	Gegenstand	Abstimmungsergebnis
Afghanistan	S/PRST/2014/11	25.6.2014	Der Sicherheitsrat <b>begrüßt die Abhaltung der zweiten Runde der afghanischen Präsidentschaftswahlen am 14. Juni 2014</b> . Er fordert die afghanischen Wahlinstitutionen auf, im gesamten Verlauf dieses wichtigen Prozesses ein Höchstmaß an Integrität zu wahren. Er verurteilt die Handlungen derer, die versucht haben, die Wahlen zu stören, sowie die Angriffe auf die Wahlinfrastruktur.	
	S/PRST/2014/12	25.6.2014	Der Sicherheitsrat bringt seine <b>Besorgnis über den Anstieg der Mohnproduktion</b> zum Ausdruck. Der Rat ermutigt die Internationale Sicherheitsbeistandstruppe, die unter afghanischer Führung unternommenen Anstrengungen zur Bekämpfung der Drogenproduktion und des Drogenhandels zu unterstützen.	
Friedenssicherung	S/RES/2171(2014)	21.8.2014	Der Sicherheitsrat <b>fordert eine erhöhte Zusammenarbeit und einen verstärkten Kapazitätsaufbau mit den regionalen und subregionalen Organisationen, um zur Verhütung bewaffneter Konflikte</b> , ihrer Ausbreitung und ihrer Auswirkungen <b>beizutragen</b> , namentlich durch Zusammenarbeit bei <b>Frühwarnmechanismen</b> . Er legt den besonderen politischen Missionen und den Friedenssicherungseinsätzen im Feld nahe, ihre <b>Bewertungs- und Analysekapazitäten zu erhöhen</b> , um einen Rückfall in den Konflikt zu verhindern.	Einstimmige Annahme
Friedenssicherungseinsätze	S/RES/2167(2014)	28.7.2014	Der Sicherheitsrat bekräftigt seine Absicht, <b>weitere Schritte zur Förderung einer engeren und stärker operativ orientierten Zusammenarbeit zwischen den UN und den regionalen und subregionalen Organisationen</b> auf den Gebieten Frühwarnung, Konfliktprävention, Friedenssicherung und Friedenskonsolidierung zu prüfen sowie Kohärenz, Synergie und kollektive Wirksamkeit der entfaltetten Bemühungen sicherzustellen. Er fordert die Mitgliedstaaten und die in Betracht kommenden internationalen Organisationen nachdrücklich auf, die Kapazitäten der regionalen und subregionalen Organisationen stärken zu helfen, durch die Bereitstellung personeller, technischer und finanzieller Unterstützung.	Einstimmige Annahme
Mali	S/PRST/2014/15	28.7.2014	Der Sicherheitsrat begrüßt den Beginn des innermalischen Verhandlungsprozesses mit dem Ziel, ein umfassendes Friedensabkommen herbeizuführen. Er ist weiterhin besorgt über die <b>fragile Sicherheitslage im Norden Malis</b> und <b>fordert alle Parteien auf, die am 23. Mai 2014 unterzeichnete Waffenruhevereinbarung</b> sowie die am 24. Juli 2014 in Algier unterzeichnete Erklärung über die Einstellung der Feindseligkeiten sofort und <b>uneingeschränkt zu achten</b> .	

Sicherheitsrat				
	UN-Dok.-Nr.	Datum	Gegenstand	Abstimmungs- ergebnis
Nahost	S/RES/2163(2014)	25.6.2014	Der Sicherheitsrat betont, dass Israel und Syrien die Bestimmungen des Truppenentflechtungsabkommens von 1974 einhalten und sich streng an die Waffenruhe halten müssen. Er beschließt, das Mandat der Beobachtertruppe der Vereinten Nationen für die Truppenentflechtung (UNDOF) bis zum 31. Dezember 2014 zu verlängern.	Einstimmige Annahme
Sudan	S/RES/2173(2014)	27.8.2014	Der Sicherheitsrat beschließt, das Mandat des Hybriden Einsatzes der Afrikanischen Union und der Vereinten Nationen in Darfur (UNAMID) bis zum 30. Juni 2015 zu verlängern. Er beschließt ferner, das der UNAMID aus bis zu 15 845 Soldaten, 1583 Polizisten und 13 organisierten Polizeieinheiten mit jeweils bis zu 140 Mitgliedern bestehen wird.	Einstimmige Annahme
Südsudan	S/PRST/2014/16	8.8.2014	Der Sicherheitsrat fordert Präsident Salva Kiir, den ehemaligen Vizepräsidenten Riek Machar und alle Parteien auf, das Abkommen zur Beilegung der Krise in Südsudan durchzuführen, an den laufenden Friedensgesprächen in Addis Abeba mitzuwirken und ihre Zusage zur Bildung einer Übergangsregierung der nationalen Einheit, für die als letzter Zeitpunkt der 10. August 2014 festgelegt wurde, einzuhalten.	
Terrorismus	S/PRST/2014/14	28.7.2014	Der Sicherheitsrat bekundet seine ernste Besorgnis über Berichte, wonach terroristische Gruppen, die auf der Al-Qaida-Sanktionsliste geführt werden, nämlich ›Islamischer Staat in Irak und der Levante‹ (ISIL) und ›Dschabhat al-nusra‹, sich Zugang zu Ölfeldern und Ölpipelines in Syrien und Irak verschafft haben. Er unterstreicht, dass jeglicher Erdölhandel mit diesen Einrichtungen unvereinbar mit den Resolutionen des Rates wäre und zu weiteren Aufnahmen in die Sanktionsliste führen kann.	
	S/RES/2169(2014)	30.7.2014	Der Sicherheitsrat ist tief besorgt über die derzeitige Sicherheitslage in Irak infolge einer Großoffensive terroristischer Gruppen, insbesondere des ISIL und verurteilt die von diesen und mit ihnen verbundenen bewaffneten Gruppen verübten Angriffe. Der Rat beschließt, das Mandat der Hilfsmission der Vereinten Nationen für Irak (UNAMI) bis zum 31. Juli 2015 zu verlängern.	Einstimmige Annahme
	S/RES/2170(2014), Anlage	15.8.2014	Der Sicherheitsrat verurteilt auf das Entschiedenste die terroristischen Handlungen des ISIL. Er verlangt, dass der ISIL und die Al-Nusra-Front (ANF) und alle anderen mit Al-Qaida verbundenen Personen, Gruppen, Unternehmen und Einrichtungen alle Gewalt und terroristischen Handlungen einstellen und mit sofortiger Wirkung ihre Waffen niederlegen und sich auflösen. Er bekundet ferner seine Bereitschaft, deren Aufnahme in die Al-Qaida-Sanktionsliste zu erwägen. Er beschließt, dass die in der Anlage zu dieser Resolution genannten Personen den mit Resolution 2161(2014) verhängten Maßnahmen unterliegen und der Sanktionsliste hinzugefügt werden.	Einstimmige Annahme
UN-Personal	S/RES/2175(2014)	29.8.2014	Der Sicherheitsrat verurteilt alle Formen der Gewalt und Einschüchterung, denen diejenigen, die an humanitären Maßnahmen teilnehmen, zunehmend ausgesetzt sind. Er fordert die Staaten nachdrücklich auf, dafür zu sorgen, dass Verbrechen, die an humanitärem Personal begangen werden, nicht straflos bleiben. Er ersucht den Generalsekretär, darauf hinzuwirken, dass in künftige und nach Bedarf auch in bestehende Abkommen über die Rechtsstellung der Truppen Schlüsselbestimmungen des Übereinkommens über die Sicherheit von Personal der Vereinten Nationen und beigeordnetem Personal aufgenommen werden.	Einstimmige Annahme
Westafrika	S/RES/2177(2014)	18.9.2014	Hinsichtlich des Ebola-Ausbruchs legt der Sicherheitsrat den Regierungen Liberias, Sierra Leones und Guineas nahe, rascher nationale Mechanismen zur Gewährleistung einer schnellen Diagnose und Isolierung bei Fällen von Verdacht, von Behandlungsmaßnahmen sowie verstärkter Präventiv- und Vorsorgemaßnahmen einzurichten und die rasche Bereitstellung und Nutzung der internationalen Hilfe zu koordinieren sowie Maßnahmen zur Bewältigung der grenzüberschreitenden Dimension des Ebola-Ausbruchs abzustimmen. Darüber hinaus ersucht der Rat den Generalsekretär, dazu beizutragen, dass die Weltgesundheitsorganisation (WHO) und der Humanitäre Flugdienst der Vereinten Nationen ihre Maßnahmen zur Bekämpfung des Ebola-Ausbruchs beschleunigen.	Einstimmige Annahme
Zypern	S/RES/2168(2014)	30.7.2014	Der Sicherheitsrat beschließt, das Mandat der Friedenstruppe der Vereinten Nationen in Zypern (UNFICYP) bis zum 31. Januar 2015 zu verlängern.	Einstimmige Annahme

# GERMAN REVIEW ON THE UNITED NATIONS | Abstracts

VOLUME 62 | 2014 | No. 5

Mayeul Hiéramente

pp. 195–200

## Looking Back on Twelve Years of the International Criminal Court

In 2002, the International Criminal Court was established as the first permanent world court. This was perceived as a major step forward for the international community in its fight to end impunity. Has the ICC delivered? This article draws a picture of the first decade of the International Criminal Court's existence and the difficulties it was, and is faced with in its endeavor to punish those most responsible for genocide, crimes against humanity, and war crimes. It assesses the criticism with which judges and the prosecution have been confronted, e.g. selectivity, lack of transparency, and an exclusive focus on Africa. It also shows the great successes the Court demonstrated in dealing with multiple cases in ongoing violent conflicts and prosecuting high-ranking politicians while striving to respect their right to a fair trial. If the International Criminal Court starts addressing its shortcomings, receives more financial support from member states and more qualified staff from the soon ending International Criminal Tribunals for the former Yugoslavia and for Rwanda, it should stand a good chance to meet the challenges ahead.

for the period of 1991–2009. In making such statements, states confer legitimacy on the Council or withhold legitimacy from it. The authors conclude that the Security Council suffers from a legitimacy deficit because negative evaluations by United Nations member states far out-weigh the positive ones. Its legitimacy deficit results primarily from states' concerns regarding the body's inadequate working methods. Misgivings with regards to shortcomings in performance rank second. Whether or not the Council complies with its legal mandate has failed to attract much attention at all.

Cornelia Ulbert

p. 201

## Comment: Ebola Crisis Reveals Major Shortcomings

The author stipulates that the Ebola virus epidemic in late summer 2014 could have been contained earlier if the World Health Organization had not previously experienced grave financial cuts, and if the world would have focused less on a few measurable Millennium Development Goals and more on securing accessible and affordable health care in developing countries.

Dirk Messner

p. 207

## Comment: Interpretative Authority on Climate Protection

Ban Ki-moon's high-level Climate Summit in September 2014 in New York was a success. Not only was the issue brought back to the top of the international policy agenda, but also numerous remarkable low-carbon initiatives were presented. The climate protection movement has claimed a stronger normative hold over the future of the global economy. The fact that the global economy and key players in business, society and politics are changing course can only serve to increase the chances of a binding climate treaty.

Martin Binder · Monika Heupel

pp. 202–206

## The Legitimacy Deficit of the UN Security Council. Extent, Causes, Remedy

As of yet, research on the legitimacy of the United Nations Security Council has failed to investigate whether and why UN member states perceive the Council as legitimate or illegitimate. The article analyzes evaluative statements by states in UN General Assembly debates on the Security Council

Stefanie Lux

pp. 208–214

## The UN Human Rights Treaty Bodies.

### Working Methods and Jurisprudence Put to the Test

The UN human rights treaty body system has seen tremendous growth in recent years. Over the past decade, three new treaties have entered into force and six new individual complaints mechanisms have been established. However, the effectiveness of the system has been hampered by insufficient resources and meeting time. To further strengthen it, treaty bodies should take into account criticism regarding the coherence and argumentative quality of their findings. Since most states do not consider treaty body output, i.e. concluding observations, general comments and views, to be legally binding, their impact often depends on persuasiveness and sound reasoning. As the discussion of some recent findings in Germany shows, a lack of clarity and reasoning could risk undermining the authority and credibility of treaty bodies in the eyes of governments, the public and scholars.

## IMPRESSUM

### VEREINTE NATIONEN

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

#### Herausgeber:

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

**Chefredakteurin:** Anja Papenfuß

**Redaktionsassistent/DTP:** Monique Lehmann

#### Redaktionsanschrift: VEREINTE NATIONEN

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

#### Druck und Verlag:

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

#### Erscheinungsweise: zweimonatlich

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

#### Bezugspreise des BWV:

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

Einzelheft 13,- Euro\*

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

#### Bestellungen nehmen entgegen:

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

Kündigung drei Monate vor Kalenderjahresende. Zahlungen im Voraus an:

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

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

#### Anzeigenverwaltung und Anzeigenannahme:

Berliner Wissenschafts-Verlag GmbH  
Brigitta Weiss

Tel.: +49 (0)30 | 84 17 70-14

Fax: +49 (0)30 | 84 17 70-21

E-Mail: weiss@bwv-verlag.de

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

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

## DEUTSCHE GESELLSCHAFT FÜR DIE VEREINTE NATIONEN

### Vorstand

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

### Präsidium

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

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

### Redaktionsbeirat

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

### Landesverbände

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

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

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

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

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

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

### Generalsekretariat

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