

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)



UN-Personal

AUS DEM INHALT

Die Frauenfrage bei den Vereinten Nationen
Keine Gleichstellung bei der Stellenbesetzung
Angela Kane

Standpunkt | Ein Haus für die Vereinten Nationen in Berlin
Ekkehard Griep

Ethik, Rechenschaft und Transparenz
Können die Vereinten Nationen ihren eigenen
Maßstäben gerecht werden?
Ian Williams

Drei Fragen an Ralf Südhoff

Zehn Jahre UN-Menschenrechtsrat
Zwischen Politisierung und Positionierung
Wolfgang S. Heinz



BWV ·
BERLINER WISSENSCHAFTS-VERLAG

3 16

64. Jahrgang | Seite 97–144
ISSN 0042–384 X | M 1308 F

Arbeitsmarkt Vereinte Nationen – Menschenrechtsschutz

Liebe Leserinnen und Leser,

allgemeine Trends in Personalfragen und strukturelle Umbrüche in der Arbeitswelt machen auch vor den Vereinten Nationen nicht halt. Karrieren werden vielseitiger und lassen sich immer weniger auf Jahre hinaus planen, projektgebundene und befristete Tätigkeiten nehmen zu. Die Attraktivität der Weltorganisation als Arbeitgeber ist dabei dennoch ungebrochen.

Frauen sind auch bei den Vereinten Nationen in Führungspositionen nach wie vor unterrepräsentiert. Dementsprechend fordert **Angela Kane** in ihrem Beitrag, die Gleichstellung in Management- und Leitungspositionen im UN-System voranzubringen.

Den Austausch mit (ehemaligen) UN-Bediensteten zu fördern, ist nur eines der Ziele des Vereins ›Haus für die Vereinten Nationen‹. **Ekkehard Griep** gehört zu den Initiatoren, die sich dafür einsetzen, die Vereinten Nationen in der Hauptstadt sichtbar und erlebbar zu machen. Das Palais am Festungsgraben soll als Informationszentrum, Dialogforum und Begegnungsstätte genutzt werden. Deutsche UN-Bedienstete finden im Verband Deutscher Bediensteter bei internationalen Organisationen (VDBIO) eine Möglichkeit, sich untereinander zu vernetzen, Informationen zu erhalten und ihre Interessen zu artikulieren. **Viviane Brunne** stellt den VDBIO vor, der dieser Tage seinen 40. Jahrestag feiert.

Auch bei den Vereinten Nationen sind professionelles Management und eine entsprechende Führungskultur von großer Bedeutung. **Ian Williams** stellt in seinem Beitrag fest, dass sich bereits vieles verbessert hat. Allerdings sieht er Reformbedarf im UN-Rechtssystem, was den Umgang mit Personalstreitigkeiten und institutionellem Fehlverhalten betrifft.

In diesem Jahr feiern wichtige Instrumente des internationalen Menschenrechtsschutzes runde Jubiläen. Der Menschenrechtsrat kann sich, laut **Wolfgang Heinz**, als Unterorgan der Generalversammlung zehn Jahre nach seiner Gründung eine ernsthaftere Befassung mit den Menschenrechten auf die Fahne schreiben. Mit einem Beitritt zum Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte (Zivilpakt) und zum Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (Sozialpakt) verpflichten sich Regierungen, sich einer Überprüfung durch die Vertragsorgane zu unterwerfen. **Nico Schrijver** zeichnet die Entstehung der Menschenrechtspakte nach und unterzieht die Zusammenarbeit der Vertragsorgane einer kritischen Analyse. Ein einheitliches Vertragsorgan mit einem robusten Überwachungsmechanismus zu schaffen, lässt sich seiner Auffassung nach eher schrittweise verwirklichen.



Ich wünsche eine anregende Lektüre.

Sylvia Schwab

Sylvia Schwab, Leitende Redakteurin
schwab@dgvn.de

UN-Personal

Inhalt

Angela Kane

Die Frauenfrage bei den Vereinten Nationen

Keine Gleichstellung bei der Stellenbesetzung

99

Ekkehard Griep

Standpunkt | Ein Haus für die Vereinten Nationen in Berlin

104

Viviane Brunne

Weltweit vernetzt: 40 Jahre VDBIO

Deutsche Bedienstete bei den Vereinten Nationen

105

Ian Williams

Ethik, Rechenschaft und Transparenz

Können die Vereinten Nationen ihren eigenen Maßstäben gerecht werden?

110

Drei Fragen an Ralf Südhoff

115

Wolfgang S. Heinz

Zehn Jahre UN-Menschenrechtsrat

Zwischen Politisierung und Positionierung

116

Nico J. Schrijver

50 Jahre UN-Menschenrechtspakte

Es ist Zeit für ein einheitliches Vertragsorgan

121

AUS DEM BEREICH DER VEREINTEN NATIONEN

Allgemeines und Grundsatzfragen

Günther Maihold

Verpasste Chance oder Trendwende? | 30. Sondertagung der Generalversammlung zum Weltrogenproblem

126

Sozialfragen und Menschenrechte

Theodor Rathgeber

Menschenrechtsrat | Tagungen 2015

128

Alexandra Steinebach

Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung | 86. bis 88. Tagung 2015

131

Verwaltung und Haushalt

Claudia Spahl

Generalversammlung | 70. Tagung 2015/2016 | Haushalt

133

Beitragsschlüssel für den Haushalt der Vereinten Nationen 2016 bis 2018 | Übersicht

135

PERSONALIEN

137

BUCHBESPRECHUNGEN

138

DOKUMENTE DER VEREINTEN NATIONEN

140

English Abstracts

143

Impressum

144

Die Frauenfrage bei den Vereinten Nationen

Keine Gleichstellung bei der Stellenbesetzung

Angela Kane

Die Forderung nach der Gleichstellung von Frauen bei der Stellenbesetzung in den Vereinten Nationen ist nach wie vor berechtigt und aktuell. Insbesondere in Führungspositionen sind Frauen weiterhin unterrepräsentiert. In den neunziger Jahren verbesserte sich die Situation erheblich, jedoch sind genaue Zahlen zur Frauenquote schwer zu ermitteln. Die von der UN-Generalversammlung geforderte Gleichstellung bei der Besetzung hochrangiger Posten ist jedenfalls noch lange nicht erreicht.

Wer sich als junge Frau Ende der siebziger Jahre bei den Vereinten Nationen bewarb, durfte nicht zu empfindlich sein. Die Forderung nach Gleichberechtigung wurde immer lauter und die Empörung und Wut über die ungerechte und herablassende Behandlung bei vielen Frauen immer größer. Die Generation der siebziger Jahre hat die Emanzipation der Frauen deutlich verinnerlicht und für deren Ziele gekämpft. Dieses Jahrzehnt brachte auch entscheidende Fortschritte bei den Vereinten Nationen: Die Erste Weltfrauenkonferenz wurde im Jahr 1975 in Mexiko-Stadt abgehalten und rief eine UN-Frauendekade aus. Deren Ziele waren jedoch mehr auf Entwicklungszusammenarbeit und die wirtschaftliche Förderung von Frauen gerichtet.

Auch politische Fortschritte waren zu verzeichnen: die Ausrufung des Tages der Vereinten Nationen für die Rechte der Frau und den Weltfrieden (Weltfrauentag) im Jahr 1977 gab Frauen die Möglichkeit, den 8. März jährlich für Kampagnen und ihr Anliegen zu nutzen. Nach wie vor ist es notwendig, die Gleichstellung der Frau zu fordern. Dies gilt nicht nur für die gerechte Entlohnung, sondern auch für die Führungsetagen, in denen Frauen weiterhin Mangelware sind. Und doch hat sich seit den siebziger Jahren viel geändert, wenn auch zu langsam.¹ Im UN-Generalsekretariat ist bei der Stellenbesetzung viel geschehen, vor allem auf den höheren Ebenen.

Group for Equal Rights for Women

Im Jahr 1971 schlossen sich weibliche UN-Bediens-tete zur »Group for Equal Rights for Women« (GERWUN) zusammen, die sich monatlich traf. Es wurden Erfahrungen und Hinweise zu freiwerdenden Posten ausgetauscht sowie – nicht immer frei von Frust – über die oft herablassende Behandlung durch Kollegen diskutiert. Bei den regelmäßigen Podiumsdebatten zum Weltfrauentag war die höchste

Vertreterin von GERWUN die Belgierin Claire de Hedervary. Sie war eine der wenigen Frauen in Besoldungsgruppe D, die sich tapfer zum Thema Frauen in hochrangigen Positionen mit den Männern auf dem Podium auseinandersetzte. Warum gab es nicht mehr Frauen in höheren Positionen? Argumentiert wurde von Seiten der Männer, dass die Regierungen keine Kandidatinnen vorschlagen würden. Claire de Hedervary hingegen argumentierte, es gäbe genug Frauen, diese würden jedoch übergangen und hätten weniger Chancen als Männer, in verantwortungsvolle Positionen mit guter Aussicht auf Beförderung zu gelangen.

Dritte Weltfrauenkonferenz in Nairobi

UN-Generalsekretär Perez de Cuellar ernannte im Jahr 1985 die venezolanische Diplomatin Mercedes Pulido de Briceño als Koordinatorin für die Verbesserung des Status der Frauen im UN-Generalsekretariat. Sie sollte sich für Frauen einsetzen und beispielsweise auf Kandidaturen für hochrangige Positionen aufmerksam machen. Im selben Jahr forderte die Dritte Weltfrauenkonferenz in Nairobi:

»Das System der Vereinten Nationen sollte alles Notwendige tun, um ein in allen Fachbereichen wie auch im Außendienst ausgewogenes Gleichgewicht zwischen weiblichen und männlichen Bediensteten in Führungsposition und in der höheren Laufbahn herbeizuführen. Die regelmäßige Berichterstattung an die Generalversammlung, die Leitungsgremien der Sonderorganisationen, die Regionalkommissionen und die Kommission für den Status der Frau über angestrebte beziehungsweise erreichte Ziele für einen gleichen Frauenanteil in höheren Positionen sollten fortgesetzt werden.«² Diese Forderung wurde von der UN-Generalversammlung noch im selben Jahr unterstützt, indem sie die Regierungen der Mitgliedstaaten aufforderte, »(...) Frauen unter Berück-



Foto: Charlotte du Genestoux

Angela Kane, geb. 1948, war bis August 2015 bei den Vereinten Nationen tätig. Nach 13 Jahren als Beigeordnete Generalsekretärin und Untergeneralsekretärin war sie zuletzt Hohe Vertreterin für Abrüstungsfragen in New York.

¹ Zur Verstetigung von Frauenbelangen siehe Karin Nordmeyer, 20 Jahre Weltfrauenkonferenz von Beijing, Vereinte Nationen (VN), 6/2015, S. 261–265.

² Bundesministerium für soziale Verwaltung (Hrsg.), Dritte Weltfrauenkonferenz der Vereinten Nationen. Nairobi, 19. bis 26. Juli 1985. Zukunftsstrategien von Nairobi zur Förderung der Frau, Wien 1985, Ziffer 356.

Besoldungsgruppen Vereinte Nationen im Vergleich zum höheren Dienst

Vereinte Nationen		Vergleich Bundesbeamte	
USG	Untergeneralsekretär/ Stellvertretender Generaldirektor	B 9	Ministerialdirektor
ASG	Beigeordneter Generalsekretär	B 6	Ministerialdirigent
D-2	Direktor/Abteilungsleiter	B 3	Ministerialrat
D-1	Stellvertretender Direktor Hauptgeschäftsführer	A 16	Leitender Regierungsdirektor
P-5	Hauptreferent/ Referatsleiter	A 15	Regierungsdirektor
P-4	Erster Referent	A 14	Oberregierungsrat
P-3	Zweiter Referent	A 13	Regierungsrat
P-2	Beigeordneter Referent	A 13	Regierungsrat z.A.
P-1	Stellvertretender Referent		

Quelle: Öffentlicher-Dienst.info, Dienstbezeichnungen beziehen sich auf beide Geschlechter in gleicher Weise.

sichtigung ihres Beitrags zur nationalen Entwicklung in leitende Funktionen zu ernennen.«³

Fünf Jahre später stellte die Generalversammlung im Jahr 1990 vollmundig »mit Genugtuung« fest, »dass die Frage der Verbesserung der Situation der Frauen in den Sekretariaten des Systems der Vereinten Nationen nach wie vor als ständiger Punkt auf der Tagesordnung des Verwaltungsausschusses für Koordinierung steht«⁴. Es auf die Tagesordnung zu setzen, bedeutete allerdings nicht, dass es tatsächlich Verbesserungen gab. Bereits zuvor stellte die Generalversammlung im selben Jahr in Resolution 45/125 mit »Besorgnis fest, dass sich der Prozentsatz der im Sekretariat tätigen Frauen zwar geringfügig erhöht hat, dass der Anteil der Frauen im Höheren Dienst jedoch nach wie vor weniger als 30 Prozent beträgt und dass in den letzten zwölf Monaten die Anzahl der Frauen in der Rangebene Beigeordneter Generalsekretär [Assistant Secretary-General – ASG] und höher zurückgegangen ist«⁵.

Aktionsprogramm für die Förderung der Frauen

Wie sah die Situation statistisch aus? Ende der neunziger Jahre waren bei den Vereinten Nationen lediglich 7,1 Prozent der Posten in Besoldungsgruppe D-1 und höher mit Frauen besetzt. Die Generalversammlung ersuchte den Generalsekretär, ein Aktionsprogramm für die Förderung der Frauen auszuarbeiten und den Anteil der Frauen in Besoldungsgruppe D-1 und höher auf 25 Prozent anzuheben. Die Besoldungsgruppe D-1 galt bereits als unerreichbar für Frauen. Die Anhebung sollte bis ins Jahr 1995 erfolgen.

Im Jahr 1995 fand in Beijing die Vierte Weltfrauenkonferenz statt, auf der eine Erklärung und eine Aktionsplattform zur Gleichstellung der Frau verabschiedet wurde. Boutros Boutros-Ghali war gerade zum Generalsekretär gewählt worden und hatte eine junge ägyptische Diplomatin als seine politische Beraterin mitgebracht. Frauen waren im 38. Stockwerk des Sekretariatsgebäudes am East River eine Seltenheit, vor allem in Besoldungsgruppe D-2. Im Bericht des Generalsekretärs zur Zusammensetzung des Generalsekretariats im Jahr 1994 waren die Fakten aufgeführt: Im Juni 1994 waren 32,6 Prozent der Sachverständigen Frauen, jedoch nur 15,1 Prozent in Besoldungsgruppe D-1 und höher.⁶ Die Generalversammlung hatte eine Quote von 35 Prozent in allen Gruppen und 25 Prozent in der Gruppe D-1 und höher gefordert. Was sich zunächst gut anhörte, hatte einen Haken: Diese Quote sollte nur Stellen umfassen, die einer geografischen Quote unterliegen und somit nur einen geringen Prozentsatz ausmachten (etwa 2500 von 34481 Stellen im Juni 1995).

Die Generalversammlung äußerte sich im Jahr 1994 »besorgt darüber, dass die Frauen im Sekretariat, insbesondere in den höheren Leitungsebenen, nach wie vor stark unterrepräsentiert sind« und stellte »mit Enttäuschung« fest, dass der Frauenanteil in der Besoldungsgruppe D-1 und höher nach wie vor unannehmbar niedrig war und weit unter dem Ziel von 25 Prozent lag.⁸ Außerdem forderte sie den Generalsekretär auf, einen strategischen Plan zur Verbesserung der Situation zu verfolgen und legte den Mitgliedstaaten eindringlich nahe, nationale Listen mit Bewerberinnen aufzustellen und vorzulegen. Es war die Zeit, als Madeleine Albright als amerikanische Botschafterin auf den Mangel an Ständigen Vertreterinnen bei den Vereinten Nationen hinwies und ihre »Gruppe der 7«, die G7, ins Leben rief: Von 183 Mitgliedstaaten vertraten nur sieben Frauen ihr Land bei den Vereinten Nationen.

Frauen werden sichtbarer

Schließlich kam das Jahr 2000 und der UN-Sicherheitsrat verabschiedete die Resolution 1325. Es war das erste Mal, dass das höchste Organ der Vereinten Nationen Partei ergriff und »eine stärkere Mitwirkung von Frauen in Entscheidungsfunktionen bei Konfliktbelegungs- und Friedensprozessen«⁹ forderte. Zudem forderte der Sicherheitsrat den Generalsekretär nachdrücklich auf, »mehr Frauen zu Sonderbeauftragten und Sonderbotschafterinnen zu ernennen, die in seinem Namen Gute Dienste leisten«¹⁰. Frauen schöpften Hoffnung, denn weibliche Sonderbeauftragte waren in der Tat eine Seltenheit. Margaret Anstee aus Großbritannien, die in den Jahren 1992 und 1993 die Verifikationsmission der Vereinten Nationen für Angola (United Na-

Ende der neunziger Jahre waren bei den Vereinten Nationen lediglich 7,1 Prozent der Posten in Besoldungsgruppe D-1 und höher mit Frauen besetzt.

Von der Generalversammlung gesetzte Ziele zur Gleichstellung in den Jahren 1986 bis 2010

Datum der Annahme	Resolution	Angestrebte Frauenquote	Umsetzung bis
11. Dezember 1986	41/206	30 Prozent bei Stellen, die der geografischen Verteilung unterliegen	1990
21. Dezember 1990	45/239	35 Prozent bei Stellen, die der geografischen Verteilung unterliegen; insbesondere in Management- und Leitungspositionen	1995
		25 Prozent in der Besoldungsgruppe D-1 und höher	1995
1. Februar 1996	50/164	50 Prozent in Management- und Leitungspositionen	2000
31. Januar 1997	51/67	50 Prozent in allen Besoldungsgruppen	2000
6. Februar 1998	52/96	Bestätigung des Zieles von 50 Prozent in allen Besoldungsgruppen	2000
8. Februar 2001	55/69	50 Prozent in Management- und Leitungspositionen	in nächster Zukunft
19. Februar 2004	58/144	50 Prozent der vom Generalsekretär ernannten Sonderbeauftragten und Sondergesandten	2015
10. Februar 2005	59/164	Bestätigung des Zieles von 50 Prozent in allen Besoldungsgruppen	in nächster Zukunft
7. Februar 2007	61/145	Bestätigung des Zieles von 50 Prozent in allen Besoldungsgruppen	keine Angabe
14. Februar 2008	62/137	Bestätigung des Zieles von 50 Prozent in allen Besoldungsgruppen	keine Angabe
4. Februar 2009	63/159	Bestätigung des Zieles von 50 Prozent in allen Besoldungsgruppen	keine Angabe

Quelle: UN Women 10/2010, www.un.org/womenwatch/uncoordinated/gacommitments.html

tions Angola Verification Mission – UNAVEM) leitete, bildete eine Ausnahme. Sie wurde allerdings bereits nach 15 Monaten im Amt abgelöst, da ihr Auftreten und ihre Einschätzung der Situation weder in Angola noch im UN-Sicherheitsrat oder im Generalsekretariat geschätzt wurden. Anstee wurde durch einen Mann ersetzt.

In Laufe der Jahre war die GERWUN weniger wichtig geworden und wurde durch andere Gremien ersetzt. Die Anzahl der UN-Botschafterinnen war gewachsen. Diese luden gegenseitig zu einer Frauenrunde ein und baten auch einige Vertreterinnen aus dem Generalsekretariat dazu. Die Frauen im Generalsekretariat organisierten regelmäßig Mittagessen im »Delegates Dining Room« und bestellten einen großen runden Tisch in der Mitte, um Präsenz zu zeigen.

Frauen waren deutlich mehr ins Rampenlicht gerückt. Der ehemalige UN-Generalsekretär Kofi Annan hatte im Jahr 1997 die kanadische Diplomatin Louise Frechette zur Stellvertretenden Generalsekretärin ernannt. Mit ihrer Ernennung wurden Frauen nicht nur aufgewertet, sondern hatten mit Frechette auch ein »tonangebendes Vorbild«: Eine Frau, die Sitzungen energisch führte, die Männer in ihre Schranken verwies und die – zu dieser Zeit in den konservativen UN geradezu revolutionär – Hosenszüge trug. Ihr Stab bestand vorwiegend aus Frauen, denen nun offen Respekt gezollt wurde. In den acht Jahren, in denen sie diese hochrangige Stellung innehatte, verbesserte sich die Situation für Frauen im Allgemeinen erheblich. Annan förderte verstärkt Frauen auf Posten mit Exekutivmacht.

Gegen Ende seiner Amtszeit im Jahr 2005 war der Frauenanteil unter den Sachverständigen auf 43 Prozent gestiegen, die Besoldungsgruppe D-1 und höher war zu 35,5 Prozent mit Frauen besetzt.

Ungenauere Statistiken zur Frauenquote

Es ist fast unmöglich herauszufinden, wie hoch die Frauenquote genau ist. Im Bericht des Generalsekretärs zur Zusammensetzung des Generalsekretariats im Jahr 2005 werden in den Statistiken auch die Frauenquoten des Programms der Vereinten Nationen für menschliche Siedlungen (UN-Habitat), des Umweltprogramms der Vereinten Nationen (United Nations Environment Programme – UNEP), der Handels- und Entwicklungskonferenz der Vereinten Nationen (United Nations Conference on Trade and Development – UNCTAD) und einiger Sondereinheiten einberechnet, wodurch die Zahlen nicht aussagekräftig sind. Festgestellt werden kann, dass die Frauenquote in den Besoldungsgruppen D-1

Die Frauen im Generalsekretariat organisierten regelmäßig Mittagessen im »Delegates Dining Room« und bestellten einen großen runden Tisch in der Mitte, um Präsenz zu zeigen.

3 UN-Dok. A/RES/40/108 v. 13.12.1985, S. 264.

4 UN-Dok. A/RES/45/239 v. 21.12.1990, S. 393.

5 UN-Dok. A/RES/45/125 v. 14.12.1990, S. 278.

6 UN Doc. A/49/527 v. 17.10.1994, S. 21.

7 UN Doc. A/50/540 v. 11.10.1995, S. 3–7.

8 UN-Dok. A/RES/49/167 v. 23.12.1994, S. 223.

9 UN-Dok. S/RES/1325 v. 31.10.2000, S. 2.

10 Ebd., S. 2.

und D-2 33,3 Prozent beträgt, Frauen in den höchsten Positionen jedoch lediglich mit 23,7 Prozent vertreten sind. Unter den 59 Beigeordneten Generalsekretären und Untergeneralsekretären (Under-Secretary-General – USG) sind 12 Frauen.¹¹

Von der 50-Prozent-Quote ist man auch im Jahr 2016 noch weit entfernt.

Wie bei jedem Wechsel des Generalsekretärs mussten Anfang Februar 2007 alle Beigeordneten Generalsekretäre und Untergeneralsekretäre ihr Amt aufgeben, um dem neuen Generalsekretär Ban Ki-moon die Möglichkeit zu geben, seinen engsten Mitarbeiterstab persönlich auszuwählen. Ban verkündete den Abschied von 16 hochrangigen Beamten, darunter nur eine Frau. Gleichzeitig kündigte er die Einstellung von 24 neuen ASGs und USGs an, darunter fünf Frauen. Das war ein ermutigender Beginn und in den nachfolgenden Jahren wurden mehr Frauen ernannt als je zuvor. Eine genaue Statistik zu erstellen, ist jedoch unmöglich. Die einzige Übersicht findet sich in den jährlichen Berichten des Generalsekretärs zur Zusammensetzung des Generalsekretariats an den Fünften Hauptausschuss der Generalversammlung (Verwaltung und Haushalt). Dabei handelt es sich um Berichte, die oft ein unklares Bild vermitteln, da unterschiedliche Begrifflichkeiten angewandt werden. So zum Beispiel bei Posten mit geografischer Verteilung und solchen, die aus dem ordentlichen Haushalt finanziert werden.

a. Anteil der Männer und Frauen in Besoldungsgruppe D-1 und höher im Jahr 2015

Besoldungsgruppe	Frauen	Männer	Gesamtanzahl	Frauenanteil in Prozent
USG	18	60	78	23,1
ASG	19	69	88	21,6
D2	44	119	163	27,0
D1	168	365	533	31,5
Gesamtanzahl der UN-Bediensteten	14 136	26 945	41 081	34,4

Quelle: UN Doc. A/70/605 v. 11.12.2015, S. 24.

b. Anteil der Männer und Frauen in Besoldungsgruppe D-1 und höher im Jahr 2011

Besoldungsgruppe	Frauen	Männer	Gesamtanzahl	Frauenanteil in Prozent
USG	16	50	66	24,2
ASG	17	56	73	23,3
D2	38	121	159	23,9
D1	44	119	163	27,9
Gesamtanzahl der UN-Bediensteten	14 417	29 330	43 747	33,0

Quelle: UN Doc. A/70/605 v. 11.12.2015, S. 24.

Auf konkretes Ersuchen der Generalversammlung sind in Bans jüngstem Bericht wesentlich präzisere Daten enthalten. Danach beläuft sich die Gesamtanzahl der UN-Bediensteten im Jahr 2015 auf 41 081, die Anzahl der Posten mit geografischer Repräsentation auf 3001 (Tabelle a).¹²

Ein Vergleich mit der Statistik aus dem Jahr 2011 zeigt, dass sich die Situation in den letzten vier Jahren geringfügig verschlechtert hat (Tabelle b).

Noch ernüchternder ist eine Übersicht von UN Women (Übersicht S. 103). Wie viele Jahre wird es dauern, ehe die Gleichstellung der Geschlechter erreicht wird? Die Statistik macht deutlich, dass ohne enorme Förderungsmaßnahmen der Prozentsatz der Frauen in hochrangigen Positionen weiterhin niedrig bleiben wird.

Entwicklungen bei der Besetzung hochrangiger Posten

Die Hochrangige Managementgruppe (Senior Management Group – SMG) des Generalsekretärs besteht aktuell aus 28 Männern und 13 Frauen.¹³ Die Übersicht der Sonderbeauftragten, Persönlichen Beauftragten, Sondergesandten und Sonderberaterinnen und -berater des Generalsekretärs umfasst 40 Personen, darunter lediglich fünf Frauen.¹⁴ Nicht aufgeführt sind die Sonderbeauftragten des Generalsekretärs, die für bestimmte Themenbereiche verantwortlich sind, da diese nicht der Aufsicht der Generalversammlung unterliegen, sondern dem Generalsekretär direkt unterstellt sind. Eine Gesamtübersicht der hochrangigen Beamtinnen und Beamten mit Dienort New York umfasst 195 Personen in den Besoldungsgruppen ASG und USG¹⁵, von denen 148 Männer (75,5 Prozent) und 47 Frauen (24,1 Prozent) sind. Von der 50-Prozent-Quote ist man auch im Jahr 2016 noch weit entfernt. Im vergangenen Jahr ernannte der Generalsekretär 22 Männer und lediglich zwei Frauen als USGs. Unter den ASGs waren 77 Prozent Männer. Insgesamt wurden 83 Prozent der Neubesetzungen im letzten Jahr an Männer vergeben. Was besonders auffällt, sind die Berufungen auf hohe Posten innerhalb des UN-Systems von Personen aus den Staaten der Europäischen Union (EU): unter den 23 ernannten Personen ist lediglich eine Frau. Ist es tatsächlich nicht möglich, in den EU-Staaten geeignete Frauen zu finden?¹⁶

Auch die Aufarbeitung der Sicherheitsratsresolution 1325 anlässlich ihres 15-jährigen Bestehens im Jahr 2015 war ernüchternd. Deutliche Fortschritte waren beim Thema Vorbeugung und Schutz für Frauen erreicht worden. Bei der Einbeziehung in Friedensverhandlungen und der Einsetzung in Führungspositionen von Friedensmissionen besteht jedoch weiterhin ein großes Defizit: an den 31 größeren Friedensprozessen, die zwischen den Jahren 1992

Entwicklung des Frauenanteils in den Besoldungsgruppen in den Jahren 2003 bis 2013

	USG	D-2	D-1	P-5	P-4	P-3	P-2	P-1	Gesamt
Frauenanteil 2003 (in Prozent)	16,2	26,8	27,2	28,9	31,5	41,6	51,1	72,7	36,7
Frauenanteil 2011 (in Prozent)	27,4	24,4	28,3	30,4	37,8	42,2	52,4	66,7	39,2
Frauenanteil 2013 (in Prozent)	24,6	26,9	30,2	31,7	39,2	43,4	55,8	73,3	40,5
Wachstum des Frauenanteils 2003–2013 (in Prozent)	8,4	0,1	3,1	2,8	7,6	1,8	4,7	0,6	3,8
Wachstum des Frauenanteils 2011–2013 (in Prozent)	-2,8	2,5	2,0	1,3	1,4	1,1	3,4	6,7	1,3
Durchschnittliches Wachstum des Frauenanteils pro Jahr (in Prozent)	0,8	0,0	0,3	0,3	0,8	0,2	0,5	0,1	0,4
Jahr, in dem Geschlechtergleichstellung erreicht sein wird (bei aktuellem durchschnittlichen Wachstum pro Jahr)	2043	nie	2077	2079	2027	2050	erreicht	erreicht	2038
Jahre bis zum Erreichen der Geschlechtergleichstellung	30	nie	64	66	14	37	erreicht	erreicht	25
Benötigtes durchschnittliches Wachstum pro Jahr, um gleiche Vertretung von Männern und Frauen bis 2015 zu erreichen (in Prozent)	20,8	24,9	23,5	23,6	21,2	24,1	erreicht	erreicht	23,1
Benötigtes durchschnittliches Wachstum pro Jahr, um gleiche Vertretung von Männern und Frauen bis 2020 zu erreichen (in Prozent)	5,9	7,1	6,7	6,7	6,1	6,9	erreicht	erreicht	6,6
Benötigtes durchschnittliches Wachstum pro Jahr, um gleiche Vertretung von Männern und Frauen bis 2030 zu erreichen (in Prozent)	2,4	2,9	2,8	2,8	2,5	2,8	erreicht	erreicht	2,7

Zusammenstellung der Autorin (Stand: April 2016).

Quelle: Chief Executives Board for Coordination (CEB) und UN Women, UN Doc. A/69/346 v. 25.8.2014, www.unwomen.org/en/how-we-work/un-system-coordination/women-in-the-united-nations/reports-and-monitoring#sgreport

und 2011 stattfanden, waren nur zwei Prozent Frauen an der Konfliktvermittlung beteiligt; neun Prozent der sonstigen Beteiligten waren weiblich.¹⁷

Ein nüchternes Fazit zur Gleichstellung

Die vor 20 Jahren von der Generalversammlung der Vereinten Nationen geforderte Gleichstellung in Management- und Leitungspositionen sollte bis zum Jahr 2000 erreicht werden. 16 Jahre später liegt die Frauenquote in den Besoldungsgruppen ASG und USG weiterhin unter 25 Prozent. Und wie sieht es bezüglich den Ständigen Vertreterinnen bei den Vereinten Nationen in New York aus? Die Anzahl von sieben Vertreterinnen in der Zeit von Madeleine Albright hat sich inzwischen auf 37 erhöht. Der Prozentsatz ist damit auf 19 Prozent gestiegen. Ein sichtbares Defizit besteht weiterhin bei den Mitgliedern des Sicherheitsrats: Nachdem im Jahr 2014 sechs Botschafterinnen im Sicherheitsrat vertreten waren, sind es im Jahr 2016 wieder nur die USA, wo das Amt von einer Frau bekleidet wird. Außer im Fall der USA wurde kein anderer Staat der vier ständigen Sicherheitsratsmitglieder je von einer Frau vertreten.

Nicht nur innerhalb des Generalsekretariats gibt es Kritik am Mangel an weiblichem Führungs-

personal. Weltweit werden die Rufe nach einer Frau als Nachfolgerin von Ban Ki-moon häufiger und lauter. Sicherlich ist auch diese Forderung im Lichte der Gleichberechtigung zu sehen. Ist es nicht höchste Zeit, dass nach acht Generalsekretären ab dem Jahr 2017 eine Frau die Geschicke der Organisation lenkt?

Nicht nur innerhalb des Generalsekretariats gibt es Kritik am Mangel an weiblichem Führungspersonal.

¹¹ UN Doc. A/60/310 v. 29.8.2005.

¹² UN Doc. A/70/605 v. 11.12.2015, S. 11–12.

¹³ www.un.org/sg/management/index.asp

¹⁴ Eine Übersicht der Sonderbeauftragten, Persönlichen Beauftragten, Sondergesandten und Sonderberaterinnen und -berater des Generalsekretärs ist unter www.un.org/sg/srsg/other.shtml zu finden.

¹⁵ Senior Officials of the United Nations and Officers of Equivalent Rank whose Duty Station is New York, Protocol and Liaison Service, Mai 2016, www.un.int/protocol/sites/www.un.int/files/Protocol%20and%20Liaison%20Service/listofseniorofficials.pdf

¹⁶ Karin Landgren, The Lost Agenda: Gender Parity in Senior UN Appointments, Global Peace Operations Review, 14.12.2015, www.peaceoperationsreview.org/commentary/the-lost-agenda-gender-parity-in-senior-un-appointments/

¹⁷ Siehe dazu: Simone Wisotzki, Frauen und Frieden und Sicherheit. 15 Jahre UN-Sicherheitsratsresolution 1325: Wenig Grund zum Feiern, VN, 6/2015, S. 266–270.

Ein Haus für die Vereinten Nationen in Berlin

Ekkehard Griep



Dr. Ekkehard Griep, geb. 1960, ist stellvertretender Vorsitzender der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen (DGVN) und stellvertretender Vorsitzender des Vereins ›Haus für die Vereinten Nationen‹.

Eine Idee breitet sich aus: Die Vereinten Nationen sollen in der deutschen Hauptstadt sichtbar werden. Dafür wird das mehr als 260 Jahre alte Palais am Festungsgraben als dauerhaftes Domizil angestrebt, umrahmt von der Humboldt-Universität, dem Deutschen Historischen Museum und der Neuen Wache. Die über die Jahrhunderte wechselhafte Geschichte dieses Gebäudes beginnt mit der Übertragung des Grundstücks durch den preußischen König Friedrich II. an seinen Kammerdiener im Jahr 1751 und reicht bis zur Nutzung als Haus der Deutsch-Sowjetischen Freundschaft zu Zeiten der DDR. Erstaunlich ist, dass heute noch immer kein kohärentes Nutzungskonzept für dieses schlafende Juwel in der historischen Mitte Berlins vorliegt. Repräsentative Räume, allen voran der prachtvolle Marmorsaal, bleiben weitgehend ungenutzt. Diese Leerstelle soll nun gefüllt werden: Durch ein Haus für die Vereinten Nationen, das ein öffentlich zugängliches Informationszentrum über die weltweite Tätigkeit der UN sein soll und auch nichtstaatlichen Organisationen im UN-Kontext als Dialogforum und Begegnungsstätte dienen kann.

Schon vor einigen Jahren hatte sich ein Initiativkreis gebildet; in den vergangenen Monaten wuchs die Unterstützung an. Im Februar 2016 haben 71 Gründungsmitglieder den Verein ›Haus für die Vereinten Nationen‹ aus der Taufe gehoben. Es gab ein erfreuliches Medienecho. Mittlerweile stehen mehr als 250 Personen aus Politik, Kultur, Wirtschaft, Medien, Wissenschaft und Medizin hinter dem Vorhaben. Darunter sind prominente Unterstützerinnen und Unterstützer wie Klaus Töpfer, Wolfgang Thierse, Lea Rosh, Marianne Birthler, Bischof a.D. Wolfgang Huber, Tom Koenigs, MdB, und Wolfgang Ischinger sowie die ehemaligen deutschen UN-Botschafter Gunter Pleuger, Thomas Matussek und Hans Otto Bräutigam. Viele weitere unterstützen die Initiative und tragen sie hinein in Gesellschaft und Politik. In der Tat steckt enormes Potenzial in der Idee.

- Zunächst die Symbolik: Wie keine andere Stadt steht Berlin für Höhen und Tiefen, für Glanzlichter und Abgründe der deutschen Geschichte. Wie das geteilte Berlin die Spaltung der Welt in Ost und West symbolisierte, so steht Berlin heute für die Überwindung der Teilung Europas und für die Mitgestaltung einer besseren Welt. Teilungen überwinden, Gemeinsamkeiten schaffen – ein Motiv, das auch das Wirken der Vereinten Nationen leitet.
- Dann der politische Aspekt: Angesichts des mehr als siebzigjährigen Bestehens der UN, der mehr als vierzigjährigen deutschen UN-Mitgliedschaft und der wichtigen Rolle Deutschlands in der Weltorganisation sind die Vereinten Nationen in der deut-

schen Hauptstadt zu wenig sichtbar. Es fehlt ein Forum, das die UN näher zu den Menschen und die Menschen näher zu den UN bringt. Zivilgesellschaftliche Organisationen, die sich mit internationalen Themen befassen, wären naturgemäße Verbündete und Kooperationspartner. Deutsche UN-Politik könnte sich der Diskussion stellen.

- Schließlich können die Vereinten Nationen auch ganz praktisch für die interessierte Öffentlichkeit erlebbar werden. Etwa durch Ausstellungen über die UN und ihre Sonderorganisationen sowie Dialoge oder Streitgespräche zu UN-Themen wie Klimawandel, Flüchtlingspolitik oder Friedenssicherung. Das Haus wäre der ideale Ort für Vorträge hochrangiger UN-Vertreterinnen und -Vertreter in Berlin. Es kann zudem ein Ort für den Erfahrungsaustausch sein: etwa zwischen ehemaligen UN-Bediensteten und jungen Menschen, die beruflich nach Perspektiven im internationalen Bereich suchen.

Zum Charme der Idee gehört, dass sie sich nicht gegen den UN-Standort Bonn richtet. Im Gegenteil: Die Präsenz zahlreicher UN-Einrichtungen in Bonn, die prägend ist für das deutsche UN-Profil, wird ergänzt durch ein Haus in Berlin, in dem auch über die UNO-Stadt Bonn informiert, das Interesse an der Arbeit der Vereinten Nationen gefördert und so der UN-Standort Deutschland insgesamt gestärkt wird.

In den nächsten Wochen und Monaten wird es darauf ankommen, die Idee weiterzuverbreiten und über den bisherigen Zuspruch hinaus Unterstützung zu generieren (vgl. www.HVN-Palais-Berlin.de/). Es gilt, politische Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger vom Nutzen und Wert eines Hauses für die Vereinten Nationen zu überzeugen. Konstruktive Gespräche mit dem Land Berlin, dem Eigentümer der Immobilie, sollen fortgeführt werden. Parallel dazu entwickelt sich das inhaltliche Profil des Hauses durch attraktive Veranstaltungsangebote weiter. Nach gut besuchten Podiumsdiskussionen zur Zukunft des Palais am Festungsgraben und zum Schutz von Kulturerbestätten vor dem Hintergrund des Konflikts in Syrien steht aktuell ein ganztägiges Symposium zur möglichen Demokratisierung der Vereinten Nationen bevor.

So kann von einem Haus für die Vereinten Nationen eine überzeugende Botschaft ausgehen: der Welt zugewandt sein, das Gespräch über internationale Herausforderungen führen, die Rolle der UN konstruktiv-kritisch begleiten und die Gestaltung der Zukunft im Blick haben. Welcher Ort wäre besser dafür geeignet als Berlin – eine historisch reflektierte, dynamische und welt-offene Metropole in der Mitte Europas.

Weltweit vernetzt: 40 Jahre VDBIO

Deutsche Bedienstete bei den Vereinten Nationen

Viviane Brunne

Deutsche Bedienstete sind in den meisten internationalen Organisationen auf verschiedenen Ebenen vertreten – das Auswärtige Amt schätzt ihre Zahl auf insgesamt etwa 8000.¹ Der Verband deutscher Bediensteter bei internationalen Organisationen (VDBIO) unterstützt die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter internationaler Organisationen seit 40 Jahren mit praktischen Informationen, vertritt ihre Interessen und bietet ein hervorragendes weltweites Netzwerk.

Nachdem im Jahr 1973 beide deutsche Staaten den Vereinten Nationen beigetreten waren, begannen mehr und mehr deutsche Staatsbürgerinnen und -bürger für die UN zu arbeiten. Der besondere Status der UN-Bediensteten warf für diese kleine Gruppe Fragen auf, auf die es nicht immer Antworten gab. Dabei ging es etwa um die Beibehaltung des deutschen Wohnsitzes, die Ausübung des Wahlrechts oder die Sicherung der Altersversorgung. Der beziehungsweise die Einzelne war auf sich gestellt und oft mit widersprüchlichen Aussagen seitens der jeweils zuständigen Bundes-, Landes- oder Kommunalbehörden konfrontiert. Dies führte zu der Idee, sich als deutsche Bedienstete in einem Verein zu organisieren, um Erfahrungen auszutauschen und auf Regelungslücken hinzuweisen.

Im Jahr 1976 wurde unter Federführung von Kurt Nook, der damals bei der Internationalen Arbeitsorganisation (International Labour Organization – ILO) tätig war, der Verband deutscher Bediensteter bei internationalen Organisationen (VDBIO) gegründet.² Ziel war laut Satzung, sich bei den zuständigen Stellen für die Belange der deutschen Bediensteten und ehemaligen Bediensteten der Vereinten Nationen und anderer zwischenstaatlicher Organisationen einzusetzen.³

In diesem Jahr feiert der Verband seinen 40. Jahrestag. Er zählt heute rund 750 Mitglieder und ist in 14 Arbeitskreisen organisiert. Der Gründungsort Genf bleibt der Hauptsitz und ist mit etwa 220 Mitgliedern der größte Arbeitskreis. Die übrigen Arbeitskreise haben sich in Bangkok, Berlin, Bonn, Den Haag, Kopenhagen, Manila, Montreal, Nairobi, New York, Paris, Rom und Wien etabliert. Darüber hinaus leben zahlreiche Mitglieder zum Teil an weit entfernten Standorten ohne Anbindung an einen bestimmten Arbeitskreis.

In den Arbeitskreisen koordinieren die lokal gewählten Sprecherinnen und Sprecher die Aktivitäten vor Ort. Auf Ebene des Gesamtverbands enga-

giert sich ein sechsköpfiger Vorstand für Themenbereiche von übergreifender Bedeutung für die Mitgliedschaft. Er wird auf der jährlich stattfindenden Mitgliederversammlung gewählt und kann technische Beisitzerinnen und Beisitzer berufen, die ihn zu bestimmten Sachfragen beraten. Die Verbandsaktivitäten werden hauptsächlich aus Mitgliedsbeiträgen finanziert.

Deutsches Personal bei den Vereinten Nationen

Im Interesse seiner Mitglieder beobachtet der Verband die Personalentwicklung der Deutschen in internationalen Organisationen und äußert sich dazu in der Öffentlichkeit. So beispielsweise während der öffentlichen Anhörung zum Thema ›Deutsches Personal bei den Vereinten Nationen‹ im Unterausschuss Vereinte Nationen, internationale Organisationen und Globalisierung des Deutschen Bundestags im Juni 2015.

Betrachtet man die Personalstatistik des Koordinierungsrats der Leiter der Organisationen des Systems der Vereinten Nationen (United Nations System Chief Executives Board for Coordination – CEB) für das Gemeinsame System der Vereinten Nationen (UN Common System), stellte Deutschland im Jahr 2014 1497 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter und stand damit an zwölfter Stelle bei den personalstellenden Staaten. Den ersten Platz belegten die USA mit 4910 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern, gefolgt von Frankreich mit 4150 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern.⁴

Wie der Vierte Bericht der Bundesregierung zur deutschen Personalpräsenz in internationalen Organisationen⁵ bestätigt, sind deutsche Bedienstete in vielen UN-Organisationen relativ gut vertreten. Dies



Dr. Viviane Brunne, geb. 1976, ist Vorsitzende des Verbands Deutscher Bediensteter bei internationalen Organisationen (VDBIO) und Political Affairs Officer im Büro des Generaldirektors der UN in Genf.

Alle geäußerten Ansichten sind die der Autorin und spiegeln nicht unbedingt die Ansichten der Vereinten Nationen wider.

¹ Vierter Bericht der Bundesregierung zur deutschen Personalpräsenz in internationalen Organisationen, Bundestags-Drucksache 18/5339, 25.6.2015, S. 5.

² Zur Chronik des Verbands siehe www.vdbio.org/seite/253207/chronik.html

³ VDBIO, Satzung, Neufassung v. 11. Mai 1992 mit Änderungen v. 13. Mai 2006 sowie v. 7. Mai 2007.

⁴ CEB (Hrsg.), UN System HR Statistics Report 2014, UN Doc. CEB/2015/HLCM/HR/19 v. 30.12.2015, S. 68.

⁵ Vierter Bericht der Bundesregierung zur deutschen Personalpräsenz in internationalen Organisationen, a.a.O. (Anm. 1).

Programme zur Nachwuchsförderung in Deutschland

Junior Professional Officers-Programm (JPO-Programm)

Das JPO-Programm ist ein wichtiges Instrument der deutschen Bundesregierung, um den Anteil deutscher Bediensteter in internationalen Organisationen zu stärken. Das Nachwuchsförderprogramm ermöglicht es, Berufserfahrung in internationalen Organisationen zu erwerben, indem die Kosten für eine Stelle für zwei Jahre übernommen werden. Wenn sich die Organisation bereit erklärt, das vierte Jahr zu finanzieren, übernimmt Deutschland das Dritte. Jährlich werden bis zu 60 Stellen neu besetzt.

Carlo-Schmid-Programm

Das Carlo-Schmid-Programm wird von der Studienstiftung des deutschen Volkes und dem Deutschen Akademischen Austauschdienst (DAAD) durchgeführt. Es wird in Zusammenarbeit mit der Robert-Bosch-Stiftung und dem Tönissteiner Kreis umgesetzt. Seit September 2012 unterstützt die Stiftung Mercator das Programm. Es soll Studierende und Graduierte im Rahmen eines Praktikums mit den Problemstellungen und Arbeitsweisen im internationalen Bereich bekannt machen und zur Erweiterung der interkulturellen Kompetenz beitragen. Bewerberinnen und Bewerber können sich entweder in Eigeninitiative ein entsprechendes Praktikum suchen, das durch ein Stipendium unterstützt wird, oder sich um eines der ausgeschriebenen Angebote bewerben.

www.studienstiftung.de/carlo-schmid.html

Mercator Kolleg für internationale Aufgaben

Das Mercator Kolleg für internationale Aufgaben ist ein Nachwuchsförderprogramm der Studienstiftung des deutschen Volkes und der Stiftung Mercator in Kooperation mit dem Auswärtigen Amt. Ziel des Programms ist die Qualifizierung deutschsprachigen Personals für den Führungskräfte-nachwuchs in internationalen Organisationen und nichtstaatlichen Organisationen (NGOs). Es richtet sich an Graduierte mit erster Berufserfahrung, insbesondere in der Außen- und Sicherheitspolitik, internationalen Wirtschafts- und Finanzpolitik sowie in der technisch-naturwissenschaftlichen und entwicklungsbezogenen Zusammenarbeit. Gefördert werden 20 deutsche sowie vier schweizerische Graduierte aller Fachrichtungen, die während des dreizehmonatigen Programms in zwei bis drei internationalen Organisationen sowie weltweit tätigen NGOs arbeiten.

www.mpc-international.org/Mercator-Kolleg-fuer-internationale-Aufgaben

Quelle: Vierter Bericht der Bundesregierung zur deutschen Personalpräsenz in internationalen Organisationen, Bundestags-Drucksache 18/5339, 25.6.2015, S. 19–21.

gilt unter anderem für die Handels- und Entwicklungskonferenz der Vereinten Nationen (United Nations Conference on Trade and Development – UNCTAD), die Organisation der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization – UNESCO), das Amt des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen (Office of the United Nations High Commissioner for Refugees – UNHCR) und die Weltgesundheitsorganisation (World Health Organisation – WHO). Allein für das UN-Generalsekretariat, das auf die Pflichtbeiträge zum UN-Haushalt zurückgreifen kann, wurde Ende des Jahres 2015 ein Korridor zwischen 125 und 169 Stellen mit geografischer Verteilung für Deutschland festgesetzt. Mit derzeit 132 Stellen und nur drei bevorstehenden Pensionierungen gilt die deutsche Repräsentanz als stabil.

Bedarf besteht etwa in den UN-Regionalkommissionen und Finanzinstitutionen. In den UN-Friedensmissionen stellt Deutschland etwa ein Prozent des Personals. Man hat sich in der Vergangenheit darauf konzentriert, Posten im politischen Bereich zu besetzen – mit gutem Erfolg: Etwa 65 Prozent der deutschen Bediensteten sind für die Umsetzung von politischen Mandaten eingesetzt. Sollte der Anteil der deutschen Bediensteten in Friedensmissionen gesteigert werden, scheint dies hauptsächlich über Positionen in den unterstützenden Funktionen (mission support) wahrscheinlich. Mehrere Leitungspositionen sind derzeit mit deutschen Bediensteten besetzt, zum Beispiel leitet Martin Kobler die Unterstützungsmission der Vereinten Nationen in Libyen (United Nations Support Mission in Libya – UNSMIL).⁶

Führungsebene, mittlere Karriere und Einstiegspositionen

Der deutsche Anteil auf der Ebene der Untergeneralsekretäre (Under-Secretary-General – USG) und Beigeordneten Generalsekretäre (Assistant Secretary-General – ASG), den beiden höchsten Positionen nach dem Generalsekretär und dem Stellvertretenden Generalsekretär, betrug nach Angaben im Vierten Bericht der Bundesregierung zur deutschen Personalpräsenz in internationalen Organisationen Ende Dezember 2013 etwa vier Prozent. Diese Anteile sind jedoch aufgrund der zeitlich begrenzten Mandate und durch das Ausscheiden der Amtsinhaberinnen und Amtsinhaber mit der Pensionierung einem ständigen Wandel unterworfen.

Auf der mittleren Karriereebene beobachtet der Verband, dass seine Mitglieder es oft als schwierig erachten, sich beruflich weiterzuentwickeln. Eine Beförderung kann nur mit einer erfolgreichen Bewerbung auf eine höher dotierte Stelle erlangt werden. Der Verband bemüht sich, gerade diese Zielgruppe – oftmals exzellente Expertinnen und Experten mit

Erfahrungen in der Personal- und Haushaltsführung – bei der beruflichen Weiterentwicklung zu unterstützen, damit sie innerhalb des UN-Systems in Führungspositionen hineinwachsen können.

Das Junior Professional Officers-Programm (JPO-Programm) (siehe Kasten S. 106) ist ein starkes Element der deutschen Personalpolitik. Im Jahr 2014 wurden insgesamt 170 JPO-Stellen finanziert. Laut dem Vierten Bericht der Bundesregierung zur deutschen Personalpräsenz in internationalen Organisationen ermöglicht dieses Programm etwa 80 Prozent der JPOs im Anschluss an die Förderung die Übernahme in eine internationale Organisation. Der VDBIO bezieht die JPOs an den Standorten gezielt in seine Netzwerkaktivitäten ein und ermuntert sie zur Teilnahme an seinem Mentoring-Programm. Dabei werden Berufseinsteigerinnen und Berufseinsteiger mit erfahrenen Bediensteten zusammengebracht. Über den Zeitraum von einem Jahr stehen sie in engem Austausch und können sich zu konkreten Fragen der täglichen Arbeit in einem geschützten Raum beraten.

Die Teilnahme an Förderprogrammen für Praktika, etwa dem Carlo-Schmid-Programm oder dem Mercator Kolleg für internationale Aufgaben, kann den Einstieg in eine internationale Organisation befördern. Bei einer späteren Bewerbung werden diese Erfahrungen zuweilen zum ausschlaggebenden Einstellungsfaktor. Der Verband arbeitet ebenfalls eng mit diesen Förderprogrammen zusammen, um den Stipendiaten durch die Integration in die bestehenden Netzwerke vor Ort zusätzliche Einblicke zu gewähren.

Der VDBIO informiert

Seit der Gründung des VDBIO hat sich die Arbeitswelt in den internationalen Organisationen gewandelt. Die VDBIO-Mitglieder der jüngeren Generation können nicht mehr unbedingt auf eine lebenslange Karriere bei den Vereinten Nationen hoffen. Häufig haben sie befristete Verträge von ein bis zwei Jahren oder nur einigen Monaten.⁷ Für diese Bediensteten ist der Zugang zu verlässlichen Informationen und den damit zusammenhängenden Regelungen noch wichtiger geworden. Da die Arbeit bei den UN für immer mehr Mitglieder nur eine Episode im Lebenslauf darstellt, wird es wichtiger, diesen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern den Wechsel zwischen internationalen und nationalen Systemen zu erleichtern. Gerade Quereinsteigerinnen und Quereinsteiger sehen sich mit vielen Fragen konfrontiert, bei denen sie von den Erfahrungen anderer deutscher Bediensteter profitieren können. Die Wiedereingliederung in den deutschen oder einen anderen Arbeitsmarkt wirft für sie oft neue Fragen auf.

Um den Mitgliedern die Orientierung zu erleichtern, hat der VDBIO mit Unterstützung des Auswärtigen Amtes eine Informationsbroschüre ver-

öffentlicht. Diese enthält Informationen etwa zur Kranken- und Pflegeversicherung, zur Arbeitslosen- und Rentenversicherung, zum Elterngeld, zu Schule und Ausbildung, zur Entsendung von Beschäftigten des Bundes, zum Meldewesen und zu Steuerfragen.⁸ Persönliche Anfragen, die den VDBIO erreichen, deuten jedoch darauf hin, dass immer häufiger besondere Umstände eine individuellere Beratung erfordern. Wenn zum Beispiel ein verheiratetes Paar mit Kindern an verschiedenen Standorten arbeitet, fühlen sich oft weder die Gaststaaten noch die UN für Anfragen nach Kindergeld oder Steuern zuständig. Es bleibt schwierig, für spezielle Situationen wie diese verlässliche Informationen sowie Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartner zu finden. Der Verband unterstützt seine Mitglieder im Umgang mit derartigen Unwägbarkeiten, um ihnen den Ein- und Ausstieg sowie die Tätigkeit in einer internationalen Organisation zu erleichtern.

Sprachrohr der deutschen UN-Bediensteten

Durch die enge Kommunikation mit seinen Mitgliedern kann der Verband Erfahrungen auswerten und Regelungslücken identifizieren. Mithilfe des Sachverstands im VDBIO können alternative Lösungen erarbeitet werden. Insofern sieht sich der Verband auch als Interessenvertretung für seine Mitglieder. Insbesondere die soziale Absicherung und das Wahlrecht haben den Verband wiederholt beschäftigt.

Soziale Absicherung

Mitglieder mit kürzeren Arbeitsverträgen sehen sich mit Herausforderungen bei der sozialen Absicherung konfrontiert. Wer weniger als fünf Jahre in das UN-Rentensystem einzahlt, bekommt am Ende die Arbeitnehmeranteile ausgezahlt (ein Drittel), nicht jedoch die Arbeitgeberanteile (zwei Drittel). Renten- beziehungsweise Pensionsansprüche entstehen erst, wenn mindestens fünf Jahre eingezahlt wurde.⁹

Seit der Gründung des VDBIO hat sich die Arbeitswelt in den internationalen Organisationen gewandelt.

Insbesondere die soziale Absicherung und das Wahlrecht haben den VDBIO wiederholt beschäftigt.

⁶ Koordinator für Internationale Personalpolitik des Auswärtigen Amtes (Hrsg.): Newsletter für deutsche Mitarbeiter internationaler Organisationen und europäischer Institutionen, Herbst 2015, S. 23.

⁷ Zum Wandel des Arbeitsmarkts Vereinte Nationen siehe Jens Behrend, Von der Karriereplanung zum ›Opportunity Management‹. Der Arbeitsmarkt Vereinte Nationen hat sich grundlegend gewandelt, Vereinte Nationen (VN), 4/2009, S. 170–174.

⁸ VDBIO (2016), Informationen für deutsche Bedienstete bei internationalen Organisationen zu wichtigen Rechtsfragen in Deutschland, erhältlich gegen eine Schutzgebühr unter vdbio@vdbio.org

⁹ Zur sozialen Absicherung bei internationalen Organisationen siehe auch die Internetseite des Auswärtigen Amtes: www.auswaertigesamt.de/DE/AusbildungKarriere/IO/Personal/SozialeAbsicherung_node.html

Wege ins UN-System

Young Professionals Programme (YPP)

Das UN-Generalsekretariat und einige Hauptdienststellen wie das Amt für die Koordinierung humanitärer Angelegenheiten (Office for the Coordination of Humanitarian Affairs – OCHA) rekrutieren ihren Nachwuchs unter Berücksichtigung der geografischen Ausgewogenheit größtenteils über das YPP (früher: National Competitive Recruitment Examination). Die Zielgruppe sind Masterabsolventinnen und -absolventen. Teilnehmerinnen und Teilnehmer dürfen nicht älter als 32 Jahre sein. Erfolgreiche Kandidatinnen und Kandidaten erhalten einen Zweijahresvertrag und in der Regel im Anschluss einen unbefristeten Arbeitsvertrag. Auf der Webseite des Auswärtigen Amtes werden Informationen zu den ausgeschriebenen Fachbereichen und den jeweiligen Bewerbungsfristen veröffentlicht. In den vergangenen Jahren hat das Auswärtige Amt Vorbereitungsseminare für deutsche Bewerberinnen und Bewerber angeboten.

Informationen zum YPP:
www.careers.un.org/lbw/home.aspx?viewtype=NCE

Darüber hinaus gibt es organisationseigene Nachwuchsprogramme wie die New and Emerging Talent Initiative (NETI) des Kinderhilfswerks der Vereinten Nationen (United Nations Children's Fund – UNICEF) und das Fellowships Programme der Organisation der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization – UNESCO). Diese sind auf den jeweiligen Internetseiten der Organisationen beziehungsweise im internationalen Personal- und Stellenpool des Auswärtigen Amtes zu finden:

www.jobs-io.de

United Nations Volunteers (UNV)

Das Freiwilligenprogramm der Vereinten Nationen ist eine Organisation der Vereinten Nationen zur Förderung von weltweiter Freiwilligenarbeit für Frieden und Entwicklung. Es wird vom Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (United Nations Development Programme – UNDP) verwaltet. Seit dem Jahr 1996 befindet sich der UNV-Hauptsitz in Bonn. Die Freiwilligen sind in unterschiedlichen UN-Organisationen tätig und unterstützen auch die Arbeit von UN-Friedensmissionen. Mit dem Online Volunteering Service (www.onlinevolunteering.org) vernetzt UNV tausende Online-Freiwillige und Entwicklungsorganisationen. Über 11 000 Freiwillige bearbeiten jährlich mehr als 16 000 Projektaufgaben über das Internet.

Informationen zum UNV: www.unv.org/how-to-volunteer

Weitere Einstiegsmöglichkeiten unter www.careers.un.org/

Quellen: Zentrale Auslands- und Fachvermittlung (ZAV) der Bundesagentur für Arbeit (Hrsg.), *Arbeiten bei Internationalen Organisationen – weltweit im Einsatz*, Stand: Januar 2015; Auswärtiges Amt (Hrsg.), *4 Wege ins UN-System. Berufseinstieg in die Vereinten Nationen für Studierende, Absolventen und Berufserfahrene*, Stand: 1. Januar 2016.

Für diese Zielgruppe wäre die Vereinbarung eines ›Rentenübertragungsabkommens‹ geeignet, damit Renten- beziehungsweise Pensionsansprüche aus Deutschland in die UN mitgenommen werden können und umgekehrt. Ein weiteres Anliegen des VDBIO ist die Rentenbesteuerung. Seit dem im Jahr 2005 in Kraft getretenen Alterseinkünftegesetz (AltEinkG) sollen Renten und Pensionen nach einer Übergangsfrist vollständig besteuert werden. Dies gilt auch für ehemalige UN-Bedienstete, die im Ruhestand nach Deutschland zurückkehren. Als Ausgleich für die Besteuerung sieht das Gesetz vor, dass Beiträge zur Altersversorgung von der Steuer in steigendem Maße abgesetzt werden können.²⁰ Davon können UN-Bedienstete jedoch nicht profitieren, weil ihre Gehälter UN-intern versteuert werden. Daher setzt sich der VDBIO dafür ein, dass Renten ehemaliger UN-Bediensteter nur mit dem Ertragsanteil (etwa 22 Prozent) besteuert werden.

Wahlrecht

Auch das Wahlrecht ist 40 Jahre nach Gründung des Verbands wieder ein Thema: Seit drei Jahren müssen deutsche Bedienstete, die länger als 25 Jahre im Ausland leben, ihren ›besonderen Bezug zu ihrem Heimatland‹ begründen, um wählen zu können. Die Entscheidung liegt im Ermessen des Wahlleiters ihres letzten Wohnorts in Deutschland. In einer Zeit weltweiter medialer Vernetzung können viele politisch gut informierte Bedienstete internationaler Organisationen dies nicht nachvollziehen. Eine Arbeitsgruppe im Verband setzt sich für eine Rückkehr zum universellen Wahlrecht ein – auch für deutsche Bedienstete in internationalen Organisationen, die schon länger im Ausland leben.

Weltweites Netzwerk

Neben der Unterstützung durch praktische Informationen und der Interessenvertretung bietet der VDBIO ein einzigartiges weltweites Netzwerk. Es gibt kaum ein Thema, mit dem nicht eine deutsche Mitarbeiterin oder ein deutscher Mitarbeiter beschäftigt ist. Deutsche Bedienstete sind zudem an praktisch allen UN-Standorten vertreten.

In der Anfangszeit war der Rundbrief das hauptsächlich verwendete Kommunikationsmittel im VDBIO. Die erste Ausgabe vom Oktober 1976 bestand aus zwei Seiten, die mit der Schreibmaschine verfasst wurden. Heute liefert der Rundbrief auf 30 bis 50 Seiten zwei- bis dreimal im Jahr aktuelle Informationen zu rechtlichen Regelungen und informiert die Mitglieder über die Aktivitäten des Verbands. Nachdem der Rundbrief jahrelang gedruckt versandt wurde, beziehen die meisten Mitglieder ihn heute elektronisch. Dank moderner Kommunikationsmittel fällt die weltweite Vernetzung viel leichter. Über ein Mitgliederverzeichnis lassen sich Kol-

leginnen und Kollegen über die Standortgrenzen hinweg per E-Mail erreichen, soziale Netzwerke laden zur Diskussion ein und die Internetseite bietet zahlreiche Informationen über Veranstaltungen und aktuelle Themen. Sie enthält einen passwortgeschützten Mitgliederbereich mit Material, das nur für die Mitglieder zugänglich ist.

Elektronische Kommunikation kann den persönlichen Kontakt nur ergänzen. An den verschiedenen UN-Standorten finden regelmäßig Treffen zum gemeinsamen Mittagessen oder auf einen ›abendlichen Drink‹ statt. Diese informellen Begegnungen werden durch Themenabende mit interessanten Rednerinnen und Rednern zu sozialrechtlichen Fragen, beispielsweise zu Rentenfragen oder dem internen Rechtssystem, ergänzt. In den letzten Jahren ist die inhaltliche Zusammenarbeit zu Fachthemen wichtiger geworden. Übergreifende Fragen, an denen zum Beispiel deutsche Bedienstete in Genf arbeiten, sind Gesundheit, Handel und Humanitäres. Die Mitgliederversammlung bietet ein jährliches Forum für den persönlichen Austausch. Die Arbeitskreissprecherinnen und -sprecher finden sich im Vorfeld zu einer Strategiediskussion zusammen. Die einmal im Jahr in Berlin stattfindende Konferenz für deutsche Bedienstete internationaler Organisationen und europäischer Institutionen bietet ein weiteres Forum. Unter Federführung des Auswärtigen Amtes organisiert, ist sie eine wichtige Plattform für den Austausch zwischen Verbandsmitgliedern und anderen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern internationaler Organisationen.

Gemeinsame Aktivitäten wie diese verbinden und schaffen eine Gemeinschaft, die nicht nur für die Beantwortung praktischer Fragen, sondern auch für die inhaltliche Arbeit und für die berufliche Weiterentwicklung nützlich ist. Die internationale Arbeit ist heute stärker von integrierten Programmen wie der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung geprägt, die das Arbeiten in Silos nicht mehr zulassen. Der VDBIO ermöglicht seinen Mitgliedern einen Blick über den Tellerrand und den Austausch über Organisationsgrenzen hinweg. Sie entwickeln so ein Gespür für die Stimmung in anderen Organisationen, einschließlich der dortigen beruflichen Entwicklungsmöglichkeiten.

Der VDBIO in Zukunft

Ein Blick auf die heutige Realität der Arbeitswelt in internationalen Organisationen zeigt, dass die Aufgaben und Anliegen des VDBIO wichtiger sind denn je. Angesichts vielseitigerer Karrieren wächst der Informationsbedarf. Auch in Zukunft wird sich der Verband dafür einsetzen, deutschen Bediensteten die Tätigkeit für internationale Organisationen durch praktische Unterstützung zu erleichtern. Gerade die junge Generation ist heute viel aufgeschlosse-

ner für die wertvollen, im Ausland gesammelten Erfahrungen. Nationale Problemstellungen werden immer stärker international gelöst. Deutsche Bedienstete haben viel Kompetenz und Sachverstand beizubringen. Es bestehen international hohe Erwartungen an Deutschland, sich an der Lösung internationaler Probleme – etwa im Umweltbereich, in der Konfliktbearbeitung und bei der Flüchtlingsfrage – zu beteiligen. Der Beitrag von hochqualifiziertem Personal ist eine Möglichkeit, dies zu erreichen. Der VDBIO begleitet und unterstützt diese Zielgruppe.

Durch die sich wandelnden Bedingungen der internationalen Arbeitswelt entstehen für den VDBIO auch neue Aufgabenfelder. Bedienstete wünschen sich im Gegenzug für außergewöhnlichen Einsatz und hohe Mobilität berufliche Entwicklungsmöglichkeiten – für sich selbst und ihre Partnerinnen oder Partner. Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mit sehr kurzen Verträgen erwarten Unterstützung. Oft sind sie jedoch nicht oder nur kurz im Verband organisiert, so dass es schwerfällt, ihre Bedürfnisse zu erfassen.

Neues Potenzial bietet das Netzwerk derer, die das UN-System verlassen haben. Dies sind Expertinnen und Experten mit UN-Erfahrung, die weiter an verwandten Themen in Think Tanks, Universitäten oder Beratungsfirmen arbeiten. Durch den Kontakt mit den ehemaligen Kolleginnen und Kollegen im Verband gelingt ihnen umgekehrt unter Umständen später wieder der Einstieg bei den UN. Auch die Zusammenarbeit mit Partnerorganisationen wie der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen e.V. (DGVN) kann in Zukunft weiter ausgebaut werden: für den Austausch von Informationen, das Zusammenbringen interessanter Gesprächspartnerinnen und -partner, Bildungsangebote und Veranstaltungshinweise. Angesichts der heutigen technologischen Möglichkeiten wird diese Kooperation über Landesgrenzen hinweg einfacher und es entstehen ganz neue Möglichkeiten.

Wie der VDBIO in 40 Jahren aussehen wird? Es liegt an der heutigen jungen Generation, den Verband von morgen konstruktiv mitzugestalten, den Umbruch als Chance zu begreifen, neue Arbeitsweisen zu etablieren und die spannenden Möglichkeiten der wachsenden weltweiten Vernetzung zu nutzen.¹¹

In den letzten Jahren ist die inhaltliche Zusammenarbeit zu Fachthemen wichtiger geworden.

Angesichts vielseitigerer Karrieren wächst der Informationsbedarf.

¹⁰ Vgl. Gesetz zur Neuordnung der einkommensteuerrechtlichen Behandlung von Altersvorsorgeaufwendungen und Altersbezügen (Alterseinkünftegesetz – AltEinkG) v. 5.7.2004, www.alterseinkuenfte.de/alteinkg.pdf

¹¹ Weitere Informationen: www.vdbio.org

Ethik, Rechenschaft und Transparenz

Können die Vereinten Nationen ihren eigenen Maßstäben gerecht werden?

Ian Williams



Ian Williams,
geb. 1949,
ist britischer

Journalist und Autor am Amtssitz der Vereinten Nationen in New York und war mehrmals Präsident der Vereinigung der UN-Korrespondenten (UNCA). Er berichtet für zahlreiche Fernseh- und Rundfunksender und für das Wochenmagazin ›The Nation‹ über die Weltorganisation.

Übersetzung aus dem Englischen von Monique Lehmann.

Die Immunität gegenüber jeglicher Gerichtsbarkeit soll die Weltorganisation vor inländischen Rechtsstreitigkeiten und staatlichen Schikanen schützen. Allerdings kann dies sowohl für UN-Bedienstete als auch für Opfer von Fehlverhalten außerhalb des Systems negative Konsequenzen haben. Der damalige UN-Generalsekretär Kofi Annan stellte im Jahr 2005 Maßnahmen in den Bereichen Ethik, Rechenschaft und Transparenz vor. Obwohl Einigkeit darüber herrscht, dass sich der Umgang mit Personalstreitigkeiten und institutionellem Fehlverhalten deutlich verbessert hat, bedarf es einer Reform des UN-Rechtssystems.

Der Staat Vatikanstadt verfügt über seine eigene Polizeieinheit und ein eigenes Gericht. Auch wenn die berüchtigten Kerker der Inquisition heutzutage leer sind, verfügte der Stadtstaat vor nicht langer Zeit über einen eigenen Gefangenen: Paolo Gabriele, ehemaliger Kammerdiener des Papstes Benedikt XVI., der im Zuge der ›Vatileaks‹-Affäre verurteilt wurde.¹ Strafverfahren werden normalerweise von Italien durchgeführt. So wurde zum Beispiel Mehmet Ali Ağca zu 19 Jahren Haft verurteilt, nachdem er auf dem Petersplatz in Rom am 13. Mai 1981 einen Anschlag auf Papst Johannes Paul II. verübt hatte.²

Im Gegensatz zum Vatikan sind die UN kein souveräner Staat, gemein ist ihnen die Extraterritorialität. Es gibt keine Kerker unterhalb des UN-Amtssitzes und die New Yorker Polizei verfolgt die Straftaten, die vor Ort begangen werden. Aufgrund der Immunität erhalten UN-Bedienstete allerdings von nationalen Gerichten keine Entschädigung. Internationale Verträge bewahren die Organisation vor inländischen Rechtsstreitigkeiten, obwohl ambitionierte amerikanische Rechtsanwälte seit 70 Jahren versuchen, die Organisation für Missstände – sowohl wahre als auch erfundene – zu verklagen.

Die Unfehlbarkeit des Generalsekretärs

Der UN-Generalsekretär wird häufig scherzhaft als ein ›säkularer Papst‹ bezeichnet. Im Bereich der Personalangelegenheiten kann ihm durchaus ein gewisses Wetteifern mit der Dreifaltigkeit unterstellt werden. Betroffene Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter fanden sich im Streit mit ihm über bestimmte Handlungen wieder, die in seinem Namen als nominelles Oberhaupt der Organisation durchgeführt wurden. Gegen den Generalsekretär und seine Entscheidungen konnten sie vor einem Gremium in Be-

rufung gehen, das mit seinen Angestellten besetzt war. Die Vereinten Nationen pflegen tatsächlich ihre eigene Art der päpstlichen Unfehlbarkeit und es scheint ihnen nicht möglich zu sein, institutionelles Fehlverhalten zuzugeben.

Dabei ist nicht immer von Amtsvergehen die Rede: UN-Bedienstete sind häufig sehr loyal und es widerstrebt ihnen, die Unabhängigkeit der Organisation zu untergraben. Darüber hinaus ist die Organisation äußerst hierarchisch aufgebaut und besteht aus Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern aus verschiedenen Kulturkreisen, in denen Rangordnungen teilweise das Wichtigste sind. Daher wehrt sich die hochrangige Führungsebene dagegen, Auflagen von Gerichten zu erfüllen, die mit Richterinnen und Richtern besetzt sind, die ihnen im Rang unterstellt sind.

UN und Immunität

Theoretisch sind die 80 000 Bediensteten der Vereinten Nationen Teil eines unparteiischen internationalen öffentlichen Dienstes.³ Sie werden vor staatlichen Eingriffen geschützt. Die Immunität gegenüber jeder Gerichtsbarkeit schützt die UN-Bediensteten bei der Ausübung ihrer täglichen Aufgaben vor politischen Schikanen. Ohne diese Immunität würde die Organisation vor den Gerichten weltweit ständig verklagt werden. Die Gründer der Vereinten Nationen waren sich des Problems bewusst. Dennoch dauerte es mehr als 60 Jahre, um dieses effektiv anzugehen. Artikel VIII, Abschnitt 29 des Übereinkommens über die Vorrechte und Immunitäten der Vereinten Nationen besagt:

»Die Organisation sorgt für geeignete Verfahren zur Beilegung von Streitigkeiten aus privatrechtlichen Verträgen oder von anderen privatrechtlichen Streitigkeiten, bei denen die Organisation Streitpartei ist; sowie von Streitigkeiten, an denen eine Bedienstete oder ein Bediensteter der Organisation beteiligt ist, die oder der aufgrund der amtlichen Stellung Immunität genießt, sofern diese nicht vom Generalsekretär aufgehoben worden ist.«⁴

André Sirois, ein innerhalb des UN-Systems praktizierender Rechtsanwalt und ehemaliger UN-Bediensteter, behauptet, dass die UN niemals ihren Teil der Abmachung hinsichtlich der Immunität erfüllt oder tatsächlich versucht haben, ein ständiges Gericht entsprechend Artikel VIII des Übereinkommens einzurichten. Auch die jüngst reformierte Struktur ist hinsichtlich des Umgangs mit Personalstreitigkeiten eingeschränkt.

»Dies kommt einem gigantischen diplomatischen Betrug gleich. Opfer sind all jene Hunderttausende, die einen legitimen Anspruch hätten, gegen die UN auszusagen, deren Klagen aber von keinem Gericht in der Welt gehört werden. Das System erlaubt keine Wiedergutmachung für betroffene Menschen, die keine UN-Bediensteten sind«, so Sirois. Als Beispiel verweist er auf die Menschen in Haiti, die aufgrund einer Infektion durch nepalesische UN-Friedenssoldatinnen und -soldaten an Cholera leiden, oder die Roma in Kosovo, deren Zelte die Vereinten Nationen, so Sirois, auf radioaktiv verseuchtem Boden errichteten. Als weiteres Beispiel nennt er Bulgarien, das ein Bataillon von Straffälligen als Friedenssicherungstruppe nach Kambodscha entsandt hatte. »Die kambodschanischen Familien erhielten keine Entschädigung für die Morde, Belästigungen und Raubüberfälle, die diese Straffälligen begingen«⁵, erklärt Sirois.

Obwohl die offizielle Mythologie der Vereinten Nationen eine scharfe Trennlinie zwischen UN und Völkerbund zieht, enthält das UN-System weitaus mehr der ›organisatorischen DNA‹ des Völkerbunds, als allgemein anerkannt wird. Die Vereinten Nationen greifen weiterhin auf das Rechtssystem für Bedienstete des Völkerbunds zurück, worin das Personalrecht größtenteils festgeschrieben ist. »Sie erstellten dieses auf Grundlage der Kriegsgerichte Europas, insbesondere Frankreichs,« so Sirois, der darauf verweist, dass die Personalpraktiken der zwanziger Jahre heute längst überholt sind. Tatsächlich ist das System, das auch zur Verurteilung des Kapitäns Alfred Dreyfus im Jahr 1894 führte, in der zweiten Hälfte des zwanzigsten Jahrhunderts kaum noch geeignet.

Der Bereich Rechtsangelegenheiten (Office of Legal Affairs – OLA) hatte die UN-Bediensteten behandelt, als seien sie die einzigen Menschen weltweit, die sich nicht auf die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte oder andere Menschenrechtsinstrumente berufen können. »Ich hatte eine Kampagne ins Leben gerufen, die diesen Missstand beheben sollte, was, wie durch ein Wunder, im Jahr 2000 geschah«, erinnert sich Sirois. Er ergänzt, dass der Gemeinsame Beirat für Beschwerden (Joint Appeals Board) an keine Verfahrensregeln gebunden war: »Es wurden keine Zeuginnen und Zeugen angehört und keine Rücksicht auf die Rechtslage genommen. Der Beirat brauchte Jahre, um Entscheidungen zu treffen, die für den Generalsekretär ohnehin nicht verbindlich waren, und es gab keine erste Instanz.«

Der Fall Sirois, Lacoste und Goddard

Sirois eigener Fall ist ein klassisches Beispiel dafür, was UN-Bediensteten im Feld widerfahren kann. Angestellt am Internationalen Strafgerichtshof für Ruanda (International Criminal Tribunal for Rwan-

da – ICTR) in Tansania, lies der Kanzler des Gerichts wohlwollende Einträge in Sirois Akte durch Verleumdungen ersetzen. Er ordnete an, dass seine Telefonleitung gekappt wurde und verbot ihm, Telefongespräche nach außen zu tätigen. »Mein Fall zog sich über sieben Jahre hin und man hörte keine Zeugen an. Was mich rettete, war ein Stapel Dokumente, den ich gesammelt hatte und in denen deutliche Beweise für Fehlverhalten dokumentiert waren.« Sirois war nicht allein. Der ehemalige britische Militäroffizier Peter Goddard und die französische Journalistin Beatrice Lacoste waren ebenso Opfer der Schikanen des Kanzlers und wurden, wie Sirois, schließlich entlastet und entschädigt.

Sirois Fall unterstreicht die in der Verwaltung herrschende Solidarität. Noch bevor Sirois seinen Fall vorbrachte, wurde der Kanzler zum Rücktritt gezwungen und von der Presse angeprangert. Die Verwaltung tadelte ihn, war jedoch nicht in der Lage, institutionelles Fehlverhalten zuzugeben. Der Fall schaffte es in die New York Times und die öffentliche Berichterstattung über die massive, unbestreitbare Inkompetenz und die Korruption im ICTR hat dazu geführt, dass der Kanzler nicht – wie einst – Strafflosigkeit genießen konnte.

Die Kontrolle durch die Medien, die politische Aufmerksamkeit sowie das Ende des Kalten Krieges waren Gründe, warum Führungspersonen nicht mehr automatisch auf die parteiische Unterstützung aus den verschiedenen Blöcken zählen konnten. In den neunziger Jahren versuchten Klägerinnen und Kläger immer häufiger, in den USA Gerichtsprozesse gegen die UN zu führen. Diese wurden von der übersteigerten, jedoch gleichermaßen berechtigten öffentlichen Wahrnehmung begleitet, dass UN-Bedienstete absolute Straffreiheit besäßen. Vorwürfe über sexuelle Belästigung bei den Vereinten Nationen wurden zum Beispiel derart beiseitegeschoben, dass die Intransparenz der Verfahren beinahe die gleiche Relevanz wie die eigentlichen Beschwerden entwickelte.

1 Andrew Brown, *Vatileaks: Secret Conspiracy, or a Butler Covering his Back?*, The Guardian, 30.4.2013, www.theguardian.com/commentisfree/andrewbrown/2013/apr/30/vatileaks-conspiracy-butler-paolo-gabriele

2 Sebnem Arsujan, *Man Who Shot Pope in 1981 Is Freed*, The New York Times, 18.1.2010, www.nytimes.com/2010/01/19/world/europe/19pope.html?_r=0

3 Bericht des Generalsekretärs, UN-Dok. A/60/692 v. 7.3.2006.

4 Übereinkommen über die Vorrechte und Immunitäten der Vereinten Nationen, angenommen von der Generalversammlung am 13.2.1946.

5 Soweit nichts anders angegeben stammen die Zitate von André Sirois und George Irving aus Interviews, die der Autor im Mai 2016 geführt hat.

Die Kontrolle durch die Medien, die politische Aufmerksamkeit sowie das Ende des Kalten Krieges waren Gründe, warum Führungspersonen nicht mehr automatisch auf die parteiische Unterstützung aus den verschiedenen Blöcken zählen konnten.

Das OIOS gliedert dem Mikrokosmos anderer UN-Abteilungen, in dem die Führungsebene Autorität über das Personal ausübte und bürokratische Machtspiele spielte, ohne Konsequenzen fürchten zu müssen.

Es folgten verschiedene Finanzskandale und die Vereinten Nationen waren gezwungen zu handeln. Der Mangel an ordnungsgemäßen Verfahren machte sich bemerkbar. Die Amerikaner forderten im Jahr 1994 den damaligen UN-Generalsekretär Boutros Boutros-Ghali auf, acht Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter wegen Korruption fristlos zu entlassen. Dies ging in die Geschichte als die ›Skylink-Affäre‹ ein. Den Vereinten Nationen wurde irrtümlicherweise vorgeworfen, sie würden einen kanadischen Flugzeugauftragnehmer gegenüber einer amerikanischen Firma bevorzugen. Alle Beteiligten wurden letztlich für unschuldig befunden, wieder eingesetzt oder großzügig entschädigt, was der Führungsebene zugutekam⁶.

Amt für interne Aufsichtsdienste

Ein Ergebnis des medialen Druckes und des politischen Einflusses der Amerikaner war die Einrichtung des Amtes für interne Aufsichtsdienste (Office of Internal Oversight Services – OIOS), das beinahe als das ›FBI‹ des UN-Systems bezeichnet werden kann. Damit wurde allerdings nur eine weitere ›kosmetische Korrektur‹ vorgenommen. Das Amt veröffentlicht seine Untersuchungen, besitzt jedoch keine Umsetzungsbefugnis. Da der US-Kongress darauf drängte, straffällig gewordene UN-Bedienstete aus dem Dienst zu entlassen, zu inhaftieren und nicht durch unparteiische Gerichte zu entlasten, nahmen die Probleme für das Personal eher zu. Der Schwerpunkt des OIOS lag im Bereich der Ordnungsmäßigkeit der Finanzen und des Verfahrensrechts. Einer seiner Erfolge war, dass das Kanzleramt des ICTR überprüft wurde – in Bezug auf die drei geschädigten Personen Sirois, Godard und Lacoste wurde das OIOS jedoch nicht tätig. Deren Karrieren wurden zunichte gemacht. Durch die Veröffentlichung ihrer Hinweise hatten sie ihre Arbeit verloren. Es dauerte bis zu sieben Jahre, bevor sie entschädigt wurden und ihre Reputation wieder hergestellt war.

Eine unabhängige Überprüfung des OIOS im Jahr 2007⁷ – das Amt war zu diesem Zeitpunkt von ursprünglich fünf auf 116 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter angewachsen – beklagte, »Der Fokus liegt beinahe zwanghaft auf dem Aspekt der Vertraulichkeit und dem Fehlen von Transparenz«, was bei den »Menschen außerhalb des OIOS den Eindruck erweckt, dass dieses wie ein Nachrichtendienst mit einer hierarchischen Struktur von oben nach unten geleitet wird, wodurch eine Kultur der Angst und Unsicherheit erzeugt und weitergetragen wird«⁸. Die Ermittlerinnen und Ermittler des OIOS erstellten Berichte und legten dabei wenig Wert auf die Regeln der juristischen Beweisführung. »Das OIOS war auch ein willkommener Nährboden für manche hochrangige Führungspersonen, die, auf-

grund ihres Verständnisses von Macht- und Kontrollausübung, das Vertrauen und die Reputation der Abteilung mit der Zeit wesentlich zerstörten«⁹, so der Überprüfungsbericht.

Das OIOS gliedert dem Mikrokosmos anderer UN-Abteilungen, in dem die Führungsebene Autorität über das Personal ausübte und bürokratische Machtspiele spielte, ohne Konsequenzen fürchten zu müssen. Die Vereinten Nationen weisen die Unvollkommenheit einer Regierungsbürokratie auf – doch müssen sie dem Druck von 193 Mitgliedstaaten standhalten und nicht nur von einer einzigen politischen Gruppe. Zudem erachten es die meisten Botschafterinnen und Botschafter nicht als falsch, innerhalb des UN-Systems nach einem Posten für sich selbst oder ihre Landsleute zu streben. Personalentscheidungen sind – ganz offenkundig und von Amts wegen – hinsichtlich Leitungspositionen hochgradig politisch. Dies trifft jedoch teils auch für Posten auf unteren Ebenen zu.

Obwohl viele UN-Bedienstete ihre Aufgaben – und darüber hinaus weitaus mehr – erfüllen, lag und liegt wahrscheinlich noch immer eine traurige Wahrheit in der Antwort des ehemaligen UN-Generalsekretärs Perez de Cuellar, als er gefragt wurde, wie viele Menschen in der Organisation arbeiten. Es wird berichtet, dass er mit den Worten »Etwa die Hälfte« reagierte. Er hätte ergänzen können, dass die andere Hälfte aus Personen besteht, die befördert werden wollen. Im 20. Jahrhundert lag die Strategie darin, Personal bei Bedarf auszugrenzen, bei einer Beförderung zu übergehen und ihnen das Leben durch schlechtes Management zu erschweren – doch es war schwierig, Personen zu kündigen. Auf der anderen Seite war es ein langer, mühsamer und unberechenbarer Prozess für die betroffenen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, beim Ausbleiben einer Beförderung entsprechend entschädigt zu werden.

Reform des Rechtssystems

Kofi Annan, der erste UN-Generalsekretär, der aus den Reihen des UN-Personals ernannt wurde, legte ein besonderes Augenmerk auf die Rechtsbelange der UN-Bediensteten. Im Jahr 2002 ernannte er mit der Jamaikanerin Patricia Durant die erste Ombudsperson. Heute hat das Büro Vertreterinnen und Vertreter an sieben Standorten weltweit. Auch wenn dies zur Lösung einiger Probleme beigetragen hat, so war die Ombudsperson als Beigeordnete Generalsekretärin lediglich befugt, Einigungen auszuhandeln. Innerhalb des UN-Systems sah die hochrangige Führungsebene keinen Anlass dafür, einer Person, die ihnen rangmäßig unterstellt ist, Gehör zu schenken. Verschiedene beteiligte Personen verwiesen auf die Ironie: Die Vereinten Nationen, Mediator und Friedensstifter der Welt, sind nicht gut darin, Streitigkeiten mit dem eigenen Personal zu

Die Vereinten Nationen weisen die Unvollkommenheit einer Regierungsbürokratie auf.

schlichten und eine Einigung zu erzielen. Sirois empfahl seinen Klientinnen und Klienten, »sie sollten sich ein Kissen kaufen, in das sie weinen können«, anstatt Zeit damit zu verschwenden, die Ombudsperson aufzusuchen.

Im Zuge der Reformen eröffneten die Vereinten Nationen im Jahr 2005 – nach dem mutmaßlichen Öl-für-Lebensmittel-Skandal¹⁰ – ein Ethikbüro¹¹, um das Personal zu beraten, wie es sich angemessen zu verhalten habe und um finanzielle Angaben von Führungspersonen zu überwachen und einzufordern. Das Büro wurde außerdem damit beauftragt, Whistleblower zu schützen. Im Jahr 2006 setzte Annan die ›Gruppe für die Neugestaltung des Systems der internen Rechtspflege der Vereinten Nationen‹ (Redesign Panel on the United Nations System of Administrative Justice) ein, um das Rechtssystem zu überprüfen. Dies führte wiederum im Jahr 2007 zu einer neuen Struktur: Die Vereinten Nationen reformierten ihr internes Rechtssystem, Gerichte wurden geschaffen und mit externen Richterinnen und Richtern ausgestattet.¹²

Die Generalversammlung richtete zusätzlich das Rechtsberatungsbüro für Bedienstete (Office of Staff Legal Assistance – OSLA) ein, das mit Rechtsreferenten und -referentinnen ausgestattet wurde, die sowohl am UN-Amtssitz in New York als auch in Addis Abeba, Beirut, Genf und Nairobi in Vollzeit tätig sind. Daneben besteht ein Verzeichnis mit Namen von ehrenamtlichen Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälten. Sie alle sind bei jener Organisation angestellt, gegen die sie schließlich Klagen erheben und wissen, dass diese intolerant gegenüber all jenen ist, die das Boot zum Schaukeln bringen. Aus diesem Grund suchen viele UN-Bedienstete externe Beratung auf eigene Kosten auf oder vertreten sich vor Gericht selbst.

Der Whistleblower James Wasserstrom

Die Wirksamkeit des Systems wurde mit dem Fall von James Wasserstrom infrage gestellt. Seine Korruptionsvorwürfe gegen die Übergangsverwaltungsmission der Vereinten Nationen in Kosovo (United Nations Interim Administration Mission in Kosovo – UNMIK) führten dazu, dass er selbst Opfer wurde und Ermittlungen ausgesetzt war. Es verwundert nicht, dass das Ethikbüro den Fall übernahm und das OIOS keine Beweise für Vergeltungsmaßnahmen feststellte. Wasserstrom konsultierte schließlich das neu eingerichtete Gericht der Vereinten Nationen für dienstrechtliche Streitigkeiten (UN Dispute Tribunal) und erhielt im Jahr 2012 65 000 Dollar Entschädigung. Das Gericht befand, dass eindeutige Beweise für Vergeltungsmaßnahmen vorlagen.¹³

Im Zuge dieses Vorfalls stellte die nichtstaatliche Organisation ›Government Accountability Program‹

fest, dass das Ethikbüro in acht von 300 Beschwerden befunden hatte, dass Vergeltungsmaßnahmen vorlägen. Doch nur in einem einzigen Fall hatte es Rechtsschutz empfohlen. Wasserstrom berichtete der Presse: »Damit wird ein wirklich entsetzliches Signal an Whistleblower innerhalb des UN-Systems ausgesendet. Hier wurde eine Entscheidung getroffen, die keinerlei Konsequenzen für die Vereinten Nationen hat. Der Betrag ist so gering; es handelt sich lediglich um ein Dutzend Flugtickets. Rache-suchende haben keine Konsequenzen zu fürchten und Whistleblower setzen sich enormen Risiken aus. Wo liegt da der Anreiz, vorzutreten und mit Korruption oder anderen Missständen aufzuräumen?«¹⁴

Das Urteil im Fall Wasserstrom bestätigte gewissermaßen das neue System, das von den Vereinten Nationen selbst als »unabhängig, professionell, ziel-führend, transparent und dezentral«¹⁵ bezeichnet wird. Die Richter, die am Gericht der Vereinten Nationen für dienstrechtliche Streitigkeiten tätig sind, sind unabhängig, obwohl sie von der Organisation eingestellt und bezahlt werden. Die Entscheidungen sind bindend. An den Amtssitzen der Vereinten Nationen in Genf, Nairobi und New York arbeiten jeweils eine Richterin beziehungsweise ein Richter sowie weitere Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, um die anhängigen Fällen zu bearbeiten. Am Berufungsgericht (UN Appeals Tribunal) in New York sind fünf Richterinnen und Richter tätig und es werden die Berufungsklagen von jeder Seite angehört – anders als bei den Entscheidungen des Gerichts für dienstrechtliche Streitigkeiten.

Die Vereinten Nationen reformierten ihr internes Rechtssystem, Gerichte wurden geschaffen und mit externen Richterinnen und Richtern ausgestattet.

6 Siehe dazu Ian Williams, *The UN, the CIA, and Evergreen Air*, in: *Covert Action Quarterly* #47, 15th Anniversary Issue, Januar 1994, S. 50–52.

7 Erling Grimstad, *Final Report, Review of the OIOS Investigations Division, Office of Internal Oversight Services*, 25.6.2007, www.hrw.org/legacy/pub/2008/un/External.ReviewOIOS.pdf

8 Ebd., S. 103.

9 Ebd., S. 7.

10 Vgl. Ian Williams, ›Öl für Lebensmittel‹ Das Programm, der ›Skandal‹ und die Geschichte dahinter, *Vereinte Nationen (VN)*, 1/2007, S. 10–15.

11 UN Doc. A/60/568 v. 28.11.2005.

12 www.un.org/en/oaj/unjs/; Wolfgang Münch, »Unzeitgemäß, fehlerhaft und ineffektiv«. Ein neuer Bericht zur Reform des Systems der internen Rechtspflege deckt altbekannte Mängel auf, *VN*, 1/2007, S. 20–23.

13 Michelle Nichols, *Tribunal orders United Nations to pay \$65,000 to Whistleblower*, Reuters, 24.9.2012, www.reuters.com/article/us-un-kosovo-whistleblower-idUSBRE92J1EY20130320

14 Ebd.

15 www.un.org/en/oaj/unjs/

Hochrangige Führungsebene gegen Gerichte

Es liegt nicht in der Kultur der Vereinten Nationen, dass die hochrangige Führungsebene von Richterinnen und Richtern niedrigeren Ranges gemäßregelt wird.

Obwohl Einigkeit darüber herrscht, dass sich das System gegenüber dem ursprünglichen deutlich verbessert hat, treten noch immer Probleme auf, von denen einige im Bericht der Unabhängigen Interimsgruppe zur Überprüfung des Systems der internen Rechtspflege der Vereinten Nationen (Interim Independent Assessment Panel on the United Nations System of Administration of Justice) vom 2. November 2015 genannt werden.¹⁶ Es liegt nicht in der Kultur der Vereinten Nationen, dass die hochrangige Führungsebene von Richterinnen und Richtern niedrigeren Ranges gemäßregelt wird. So sehr sich das System auch bemüht: Hochrangiges Führungspersonal wird bei Fehlverhalten von der Organisation vor direkten Konsequenzen bewahrt. Die UN verweigern zudem wiederholt, bestimmte Dokumente, die Hinweise über das Fehlverhalten liefern können oder gar eine Rechenschaftsablegung zur Folge haben könnten, der Öffentlichkeit zugänglich zu machen. Gewinnt der Beschwerdeführer oder die Beschwerdeführerin ihren Fall, wird die Entschädigung von den Steuerzahlerinnen und Steuerzahlern weltweit entrichtet. Die Verantwortung liegt nicht bei den UN-Bediensteten. Diese genießen den politischen Rückhalt ihrer Regierungen sowie Kolleginnen und Kollegen, wodurch erschwert wird, ihnen zu kündigen.

Die Kosten für die UN sind hoch – ein Beschwerdeführer erhielt beispielsweise im Jahr 2010 eine Entschädigung in Höhe von 700 000 US-Dollar, da der Anwalt der Vereinten Nationen die Anordnung des Gerichts missachtete. Es sollte offengelegt werden, wie eine umstrittene Beförderungsentscheidung des UN-Generalsekretärs Ban Ki-moon zustande kam. Obwohl keine hochrangigen Personen entlassen wurden, ist der Fall durchaus nennenswert. Nachdem der australische Richter Michael F. Adams, ein langjähriger und geachteter Kritiker der Straflosigkeit, die Entschädigungszahlung in Höhe von 700 000 US-Dollar anordnete, wurde ihm die Wiederwahl für eine zweite Amtszeit verweigert.¹⁷ Zuletzt wurde erst im März 2016 die höchste Entschädigungszahlung aller Zeiten angeordnet. 23 UN-Bedienstete erhielten eine Zahlung in Höhe eines vollen Dreijahresgehalts.

George Irving, ehemaliger Präsident der Personalgewerkschaft, war 13 Jahre im Bereich Rechtsangelegenheiten der Vereinten Nationen tätig. Heute ist er praktizierender Anwalt, dessen Kanzlei UN-Mitarbeiterinnen und -Mitarbeiter in Gerichtsverfahren vertritt; und zwar mit besonderer Leidenschaft, da er die andere Seite des Systems kennengelernt hat. Er bestätigt, »dass das neue System eine Verbesserung gegenüber dem alten darstellt und viel Potenzial zur Weiterentwicklung in sich birgt. Doch

es gibt noch viele Herausforderungen. Die Richter sind neu, sie kommen nicht aus dem UN-System und es braucht Zeit, bis sie sich in das System eingearbeitet haben.« Irving ist der Ansicht, dass »eine Bewegung der Personalgewerkschaften die Reformen vorangetrieben hat und die Generalversammlung unter Zugzwang stand. Grundsätzlich waren die UN-Mitgliedstaaten bestrebt, das System zu professionalisieren. Es sollten erfahrene Richterinnen und Richter mit Kenntnissen aus der internationalen Praxis und keine mit Kolleginnen und Kollegen besetzte Jury eingesetzt werden.«

»Das System wurde zudem verkompliziert, so dass es dem Personal schwer fällt, es selbst zu steuern und viele ihre eigenen Interessen verfolgen. Es wurden so viele Fälle vorgebracht, dass man sich fragt, ob den UN-Bediensteten geraten wurde, ihre eigenen Prozesse anzustreben. Angesichts des kleinen Prozentsatzes der gewonnenen Fälle erfahren die Klagen keine Gerechtigkeit. Sie erhalten vielleicht eine Entschädigungszahlung und ein paar freundliche Worte, doch niemand wird für schlechte Entscheidungen zur Rechenschaft gezogen. Wenn der Generalsekretär nicht bereit ist, Rechenschaft für verlorene Fälle einzufordern, wird dies kein anderer tun. Das Rechtssystem stößt demnach an seine Grenzen, wenn es mit der Verkettung von politischen Fragen und Personalfragen konfrontiert wird. Hochrangiges Führungspersonal möchte nicht zur Rechenschaft gezogen werden,« so Irving.

Personaleinstellung im Wandel?

Obwohl es rechtlich gesehen richtig wäre, den Generalsekretär zur Verantwortung zu ziehen, sollte man nachsichtig sein. Seine höchsten Beamtinnen und Beamten werden von den ständigen Mitgliedern des Sicherheitsrats nominiert. Auch andere einflussreiche Staaten fordern ihre Mitsprache bei Neuernennungen ein. Alle Bemühungen, das System der Personaleinstellung zu professionalisieren, treffen ständig auf die Gegenwehr der Regierungen. Es ist nicht nur schwer, Kündigungen auszusprechen, auch die Gewinnung von Personal erweist sich als schwierig. Es gibt zahlreiche Fälle, in denen UN-Generalsekretäre versuchten, ihr gewünschtes Personal einzustellen und letztendlich an den Anwälten der UN-Bediensteten gescheitert sind.

Irving erläutert: »Das Personal, das im Feld im Einsatz ist, hat kaum Möglichkeiten, sich über die Vorgesetzte oder den Vorgesetzten zu beschweren. Die UN-Bediensteten haben kaum Zugang zu Beratungsstellen oder Personalvertretungen.« Er erklärt weiter, dass die Übertragung von Autorität in den Einsatzorten als problematisch erachtet wird – doch es liegt in der Natur einer internationalen Organisation, mit komplexen Problemen konfrontiert zu werden. Für das Personal verstärkt sich das Rechts-

Das Rechtssystem stößt an seine Grenzen, wenn es mit der Verkettung von politischen Fragen und Personalfragen konfrontiert wird.

problem dadurch, dass das Konzept einer professionellen internationalen öffentlichen Behörde mit dauerhaften Anstellungen aufgegeben wird. Kurzzeitverträge sind heute die Norm, das rekrutierte Personal sieht sich enturzelt und zieht an entfernte Orte mit der ständigen Befürchtung, dass ihre Verträge aufgrund negativer Berichte ihrer Vorgesetzten auslaufen.¹⁸

Doch auch Kurzzeitverträge fallen unter das System und jede Person, die den Diensteid spricht und ein Amt übernimmt, fällt unter die Personalgesetze mit all ihren Versorgungsansprüchen. Demnach soll jede Person gleichberechtigt behandelt werden, doch sind kurzfristig beschäftigte Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in Missionen offensichtlich besonders angreifbar. Aus diesem Grund ist das Rechtssystem so wichtig – genauso wichtig wie eine entsprechende Führungskultur. Trotz der Bemühungen, das Management zu professionalisieren, werden viel zu viele UN-Posten an Botschafterinnen und Botschafter sowie Ministerinnen und Minister vergeben – viele von ihnen stammen aus Staaten, deren Kultur sowohl in Personal- als auch in Rechtsangelegenheiten zu wünschen übrig lässt. Letztlich ist das Rechtssystem trotz seiner Schwächen unerlässlich, um die großen Schwächen des Personalsystems der Vereinten Nationen, das mehr denn je einer Reform bedarf, zu beseitigen. In dem Bericht der Unabhängigen Interimsgruppe aus dem Jahr 2015 wurde betont, dass ein kompetentes Management beinahe genauso bedeutend ist wie eine Reform des Rechtssystems.

¹⁶ Bea Edwards, Catch 22: The Sophistry of the UN Justice System for Whistleblowers, 11.12.2015, Government Accountability Project, www.whistleblower.org/blog/125311-catch-22-sophistry-un-justice-system-whistleblowers

¹⁷ Neil MacFarquhar, Review Panel Judges See a Culture of U.N. Secrecy, The New York Times, 16.6.2010, www.nytimes.com/2010/06/17/world/17nations.html?pagewanted=all&_r=0

¹⁸ Anonymous, A Job at UN HQ? Goodbye Principles and Philanthropy, Hello Power and Privilege!, The Guardian, 4.6.2016, www.theguardian.com/global-development/2016/jun/04/working-for-the-united-nations-power-privilege-principles-philanthropy

Drei Fragen an Ralf Südhoff



Welche Bilanz ziehen Sie zum Jahrestag des Erdbebens in Nepal am 25. April 2015 und welche Erkenntnisse ergaben sich daraus für die Arbeit des Welternährungsprogramms der Vereinten Nationen (UN World Food Programme – WFP) nach dem Beben in Ecuador?

Alle Helferinnen und Helfer von nichtstaatlichen Organisationen, der nepalesischen Regierung und den UN haben im schwer zugänglichen Terrain Nepals außergewöhnliche Arbeit geleistet. WFP hat bereits kurz nach dem Beben über das Nothilfezentrum, das einen Monat zuvor in Kathmandu eröffnet worden war, die Hilfe für zwei Millionen Menschen in die Wege geleitet und die Logistik bereitgestellt.

Auch unsere Wiederaufbauprogramme begannen rasch: die Menschen bauen Lager, Straßen und Häuser wieder auf – und das vor allem sicherer. Dafür erhalten sie Bargeld von WFP. Unsere Analysen ergaben, dass diejenigen, die am meisten verloren haben, sich bisher am wenigsten von den Folgen des Bebens erholen konnten. Nepal hat gezeigt, dass alle Akteure auf den Ernstfall vorbereitet sein müssen. Das gilt auch für Ecuador: WFP konnte die Regierung binnen 72 Stunden mit Nostrationen unterstützen, weil wir für eine Katastrophe in der Region bereits Vorbereitungen getroffen hatten. Über das logistische Netzwerk der UN konnten wir schnell Hilfsgüter von anderen Hilfsorganisationen in das Erdbebengebiet bringen.

Die humanitäre Situation in Syrien verschlechtert sich zunehmend und die Friedensbemühungen erfahren immer wieder Rückschläge. Wie kooperieren Sie mit den ›richtigen‹ Partnerorganisationen vor Ort?

Um helfen zu können, sind wir in ständigem Kontakt mit allen Akteuren in der Region und verhandeln an jedem Checkpoint über den Zugang zu Syrerinnen und Syrern in Not. Eine Ausnahme sind die vom Islamischen Staat (IS) besetzten Gebiete. Hier können sich die UN auf keinerlei Kompromisse im Bezug auf Transparenz, Überwachung und Neutralität der Hilfe einlassen. Seit Anfang des Jahres konnte WFP über Hilfskonvois wieder Nahrung in 17 belagerte und schwer erreichbare Gebiete Syriens bringen. Dort haben die Menschen teilweise seit Monaten oder sogar Jahren keine Hilfe von außen erhalten. Auch dabei arbeiten wir eng mit lokalen Organisationen wie dem Syrischen Roten Halbmond zusammen, der die Nostrationen verteilt. Diese Partnerorganisationen werden genau überprüft und sind unabdingbar, damit jeden Monat rund vier Millionen Syrerinnen und Syrer lebenswichtige Nahrung von WFP erhalten können.

Der Weltgipfel für humanitäre Hilfe stand im Zeichen der gestiegenen Herausforderungen an die humanitäre Hilfe. Wie können diese in Zeiten vielfältiger Krisen gemeistert werden?

Neben der weiter zu verbessernden Koordination der Hilfe sind zwei Punkte besonders wichtig: Zum einen müssen wir eine ausreichende Finanzierung der humanitären Hilfe sicherstellen, insbesondere da sich der Bedarf binnen weniger Jahre verzehnfacht hat. Hier geht bislang vor allem Deutschland mit gutem Beispiel voran. Damit verbunden sind weitere Fortschritte bei der Verknüpfung von humanitärer Hilfe mit Wiederaufbau und Entwicklung. Der Schlüssel könnte sein, noch stärker auf Hilfsprogramme zu setzen, die eine bessere Vorsorge und Resilienz gegen zukünftige Katastrophen mit der Nothilfe verbinden. Nicht zuletzt, weil wir jeden Euro Hilfe nur einmal ausgeben können.

Ralf Südhoff, geb. 1968, ist Leiter des Welternährungsprogramms der Vereinten Nationen (WFP) in Deutschland, Österreich, Liechtenstein und der deutschsprachigen Schweiz.

Zehn Jahre UN-Menschenrechtsrat

Zwischen Politisierung und Positionierung

Wolfgang S. Heinz



Dr. Wolfgang S. Heinz, geb. 1953, ist Senior Policy Adviser am

Deutschen Institut für Menschenrechte (DIMR) in Berlin und war bis September 2013 Vorsitzender des Beratenden Ausschusses des UN-Menschenrechtsrats.

Der Beitrag gibt die persönliche Auffassung des Verfassers wieder.

Im Jahr 2016 besteht der Menschenrechtsrat seit zehn Jahren. Anders als im Jahr 2011 geht das Jubiläum nicht mit einem Überprüfungsprozess einher. Dieser Beitrag untersucht die Arbeit und Entwicklungschancen des Rates an ausgewählten Beispielen. Vier Dimensionen werden aufgrund ihrer offenkundigen Bedeutung beleuchtet: Die Veränderungen des institutionellen Rahmens, die Politisierung und Positionierung innerhalb des Rates, der Umgang mit umstrittenen Themen und die Zunahme der Sonderverfahren. Darüber hinaus wird die Rolle zivilgesellschaftlicher Akteure kurz betrachtet, bevor abschließend Reformansätze umrissen werden.

Nach heftiger Kritik an der Politisierung und Selektivität der Menschenrechtskommission der Vereinten Nationen wurde der UN-Menschenrechtsrat (Human Rights Council – MRR) im Jahr 2006 als Nebenorgan der Generalversammlung gegründet.¹ Die 47 Mitglieder des Rates werden von der Generalversammlung in geheimer Wahl für drei Jahre gewählt. Der Vorschlag des ehemaligen UN-Generalsekretärs Kofi Annan, den Rat zu einem Hauptorgan der UN aufzuwerten, wurde nach dem Überprüfungsprozess im Jahr 2011² nicht aufgenommen. Im Folgenden werden anhand von vier Dimensionen Fortschritte und Herausforderungen für die Arbeit des Rates untersucht.³

Das Amt des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Menschenrechte (Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights – OHCHR) stellt in der Praxis das Sekretariat für den Rat. Als eine Hauptdienststelle des UN-Generalsekretariats nimmt es darüber hinaus eine Sprecherfunktion zu Menschenrechtsfragen wahr und kommentiert Ländersituationen öffentlich.⁴ Diese Doppelrolle ist für manche Regierungen schwer zu akzeptieren. Sie versuchen, auf das OHCHR Druck auszuüben, damit dieses den Rat gewissermaßen als Aufsichtsorgan akzeptiert. Laut dem letzten Bericht der Gemeinsamen Inspektionsgruppe (Joint Inspection Unit – JIU) zur Leitung und Verwaltung des OHCHR aus dem Jahr 2015 fordern einige Mitglieder, das OHCHR stärker unter die Kontrolle durch die Ratsmitglieder zu stellen.⁵

Veränderungen des institutionellen Rahmens

Kofi Annan hatte in seinem Bericht ›In größerer Freiheit: Auf dem Weg zu Entwicklung, Sicherheit

und Menschenrechten für alle‹ im Jahr 2005 insbesondere die schwindende Glaubwürdigkeit und die abnehmende Professionalität des Menschenrechtsschutzes durch die Vereinten Nationen kritisiert.⁶ Dies sollte durch ein neues und institutionell aufgewertetes Gremium verbessert werden. Die Generalversammlung gründete mit Resolution 60/251 den Menschenrechtsrat, der die seit 60 Jahren bestehende Menschenrechtskommission ablöste.

Wahlkriterien für die Mitgliedschaft

Die Kriterien der Gründungsresolution 60/251 beinhalten, dass »bei der Wahl der Mitglieder des Rates (...) die Mitgliedstaaten den Beitrag der Kandidaten zur Förderung und zum Schutz der Menschenrechte und die zu diesem Zweck von ihnen eingegangenen freiwilligen Zusagen und Verpflichtungen berücksichtigen werden« und »dass die in den Rat gewählten Mitglieder den höchsten Ansprüchen auf dem Gebiet der Förderung und des Schutzes der Menschenrechte gerecht werden müssen, (...) mit dem Rat uneingeschränkt zusammenarbeiten werden und dass sie während ihrer Mitgliedschaft dem Verfahren der universellen regelmäßigen Überprüfung unterzogen werden«⁷.

Obwohl nichtstaatliche Organisationen (NGOs) und einige Staaten vorgeschlagen hatten, Bewerber sollten bestimmte menschenrechtliche Kriterien erfüllen, wurde der Fokus auf ›weiche‹, freiwillige Kriterien gelegt. Hiermit sollten die Legitimität des Menschenrechtsrats gewahrt und die Prinzipien der UN-Charta eingehalten werden. Manche Staaten wie zum Beispiel Sudan, jahrelang Mitglied der Menschenrechtskommission, bewarben sich gar nicht erst für eine Mitgliedschaft. Andere Staaten ließen sich nicht davon abhalten: Kenia und Venezuela wurden zunächst nicht gewählt, kamen jedoch später in den Rat. Erfolglos war die Kandidatur Irans im Jahr 2006. Für die Wahlentscheidung sind mehrere Faktoren verantwortlich. Häufig bewerben sich in einer Regionalgruppe so viele Staaten wie Sitze zur Verfügung stehen (clean slates), so dass es keine Wahlalternativen gibt. Ein weiterer Faktor ist die kritische Lobbyarbeit von NGOs wie etwa bei der Bewerbung von Belarus, Iran und Sri Lanka. Andere Staaten, in denen schwere Menschenrechtsverletzungen an der Tagesordnung sind – wie China, Libyen oder Pakistan – wurden meist gewählt.⁸ Dies schadet der Glaubwürdigkeit des Menschenrechtsrats.

Größeres Zeitbudget bei mangelnden Ressourcen

Der Rat tagt häufiger und länger als die Menschenrechtskommission. Zusammen mit allen Unterorganen und Arbeitsgruppen sind dies inzwischen rund acht Monate im Jahr. Dies schafft größere Transparenz und führt dazu, dass auf Situationen wirksamer reagiert werden kann. Entscheidungen können besser nachvollzogen und verfolgt werden. Allerdings wird die Beobachtung durch zivilgesellschaftliche Organisationen schwieriger und teurer. Auch fehlt es an entsprechend aufgestockten Ressourcen für den Rat.

Als schwierig erweist sich die zunehmende Anzahl an zu bearbeitenden Themen. Es gibt Vorschläge und praktische Beispiele, bestimmte Themen nur noch im Zweijahresrhythmus zu diskutieren. Zivilgesellschaftliche Akteure befürchten, dass ihre Themen dadurch einen Bedeutungsverlust erfahren. Auch besteht die Gefahr, dass frei werdende Beratungszeit für andere, nicht menschenrechtsrelevante Initiativen genutzt wird. Andererseits lässt sich ein stärkerer Austausch zwischen Expertengremien und Rat sowie die Behandlung von mehr Themen im gleichen Zeitraum ohne zusätzliche Ressourcen nicht umsetzen. Weitergehende Lösungsansätze, wie zum Beispiel eine stärkere Ausgliederung der Arbeit vom Plenum in Arbeitsgruppen, werden bisher nicht ins Auge gefasst und hätten erhebliche Auswirkungen auf die Ressourcen.

Veränderte Stimmverteilung und -gewichtung

Im Vergleich zur Menschenrechtskommission verlor die Gruppe der westeuropäischen und anderen Staaten im Rat drei Sitze, was in einigen westlichen Außenministerien schmerzhaft festgestellt wurde. Die Gruppe der lateinamerikanischen und karibischen Staaten hat ebenfalls drei Sitze verloren. Auch die Gruppe der afrikanischen Staaten verlor zwei Sitze; die Gruppe der asiatisch-pazifischen Staaten und die Gruppe der osteuropäischen Staaten erhielten dagegen jeweils einen Sitz zusätzlich. Dies stärkte den Einfluss von Staaten, die aus westlicher Sicht häufig ein problematisches Menschenrechtsverständnis aufweisen. Staaten, die nationale Souveränität stark in den Vordergrund stellen, neigen dazu, Kritik als ›internationales Eingreifen‹ abzuwehren und kritischer Berichterstattung ablehnend gegenüberzustehen. Einladungen an Sonderberichterstatter sprechen sie selten aus und verzögern häufiger deren Besuche.

Von der Politisierung zu differenzierten Positionen

Eine Politisierung wurde bereits bei der Menschenrechtskommission von fast allen Staatengruppen bemängelt, jedoch wird der Begriff von den Staaten

jeweils mit eigenen Inhalten gefüllt. Grundsätzlich handelt es sich um Politisierung, wenn Kritik aus politischen Erwägungen gegenüber dem politischen Gegner und weniger gegenüber befreundeten Staaten geübt wird.⁹ Die Menschenrechtslage wird auf Basis politischer Sympathie eingeschätzt, Themen nach außenpolitischen Interessen und nicht im Sinne einer Weiterentwicklung menschenrechtlicher Standards bewertet. Wenn beispielsweise Diskussionen durch Geschäftsordnungsanträge auf Nichtbefassung blockiert werden, kann nicht von Politik, sondern nur von Politisierung die Rede sein.

In der Anfangsphase des Rates nutzten afrikanische und asiatische Staaten häufig ihre numerische Stärke, um sich für eine staatenorientierte Positionierung einzusetzen. Anträge zu Sondertagungen¹⁰ zu

Als schwierig erweist sich die zunehmende Anzahl an zu bearbeitenden Themen.

1 Zum Übergang von der Kommission zum Rat siehe Gunnar Theissen, Mehr als nur ein Namenswechsel: Der Neue Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen, Vereinte Nationen (VN), 4/2006, S. 138–146; Wolfgang S. Heinz, Von der UN-Menschenrechtskommission zum UN-Menschenrechtsrat, in: Die Friedens-Warte, 1/2006, S. 129–144.

2 Siehe zu den Ergebnissen des Überprüfungsprozesses: Theodor Rathgeber, Verharren auf dem Unfertigen, VN, 5/2011, S. 215–220. Für eine umfassende Bestandsaufnahme siehe Manfred Nowak/Moritz Birk/Tiphonie Crittin/Julia Kozma, UN Human Rights Council in Crisis, Proposals to Enhance the Effectiveness of the Council, in: European Yearbook on Human Rights, Wien 2011, S. 41–84.

3 Ich danke Theodor Rathgeber für wertvolle Hinweise, Verena Rock für hilfreiche Recherchen. Über die Arbeit des Rates wird regelmäßig in VN und der Zeitschrift für Menschenrechte sowie von der Organisation International Service for Human Rights berichtet; Theodor Rathgeber berichtet als Beobachter für das Forum Menschenrechte: www.forum-menschenrechte.de/1/aktuelles/un-menschenrechtsrat

4 Vgl. Wolfgang S. Heinz/Zine Homburger, Die Rolle des UN-Hochkommissariats für Menschenrechte (OHCHR) im UN-Menschenrechtsschutz – Entwicklungen, Probleme und Perspektiven, in: Pascale Baeriswyl/Wolfgang S. Heinz/Klaus Hüfner/Jens Martens: Konzepte für die Reform der Vereinten Nationen, Potsdam 2015, S. 69–98; eine institutionell-rechtliche Analyse bietet Maximilian Spohr, Der neue Menschenrechtsrat und das Hochkommissariat für Menschenrechte der Vereinten Nationen. Entstehung, Entwicklung und Zusammenarbeit, Berlin 2014.

5 UN Doc. A/70/68 v. 9.3.2015; Theodor Rathgeber, Menschenrechtsrat: Tagungen 2015, in diesem Heft, S. 128–130.

6 Bericht des Generalsekretärs der Vereinten Nationen, UN-Dok. A/59/2005 v. 21.3.2005.

7 UN-Dok. A/60/251 v. 15.3.2006, Abs. 8 und 9.

8 Vgl. Janine Osthoff, Weiterentwicklung des internationalen Menschenrechtsschutzes unter dem UN-Menschenrechtsrat? Baden-Baden 2012, S. 157; Rosa Freedman, The United Nations Human Rights Council: A Critique and Early Assessment, London 2013, S. 301.

9 Vgl. Gunnar Theissen, a.a.O. (Anm. 1), S. 138.

10 Eine Sondertagung kann von einem Drittel der Ratsmitglieder beantragt werden, für die abschließende Resolution ist eine einfache Mehrheit erforderlich.

Mitgliedstaaten des UN-Menschenrechtsrats nach regionalen Gruppen (Ende der Mitgliedschaft in Klammern)

Afrikanische Staaten	Asiatisch-pazifische Staaten	Lateinamerikanische und karibische Staaten
Algerien (2016)	Bangladesch (2017)	Bolivien (2017)
Botswana (2017)	China (2016)	Kuba (2016)
Burundi (2018)	Indien (2017)	Ecuador (2018)
Kongo (2017)	Indonesien (2017)	El Salvador (2017)
Côte d'Ivoire (2018)	Kirgisistan (2018)	Mexiko (2016)
Äthiopien (2018)	Malediven (2016)	Panama (2018)
Ghana (2017)	Mongolei (2018)	Paraguay (2017)
Kenia (2018)	Philippinen (2018)	Venezuela (2018)
Marokko (2016)	Katar (2017)	
Namibia (2016)	Republik Korea (2018)	
Nigeria (2017)	Saudi-Arabien (2016)	
Südafrika (2016)	Vereinigte Arabische Emirate (2018)	
Togo (2018)	Vietnam (2016)	
Osteuropäische Staaten	Westeuropäische und andere Staaten	
Albanien (2017)	Belgien (2018)	
Georgien (2018)	Frankreich (2016)	
Lettland (2017)	Deutschland (2018)	
Russland (2016)	Niederlande (2017)	
Slowenien (2018)	Portugal (2017)	
Mazedonien (2016)	Schweiz (2018)	
	Großbritannien (2016)	

Quelle: OHCHR, www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/Pages/MembersByGroup.aspx

Myanmar im Jahr 2007 und Sri Lanka im Jahr 2009 fanden kaum Unterstützung in der Regionalgruppe Asien. Der Vorschlag für eine Sondertagung zur Demokratischen Republik Kongo im Jahr 2008 fand nicht die Unterstützung eines einzigen afrikanischen Mitglieds. Zur Côte d'Ivoire beantragte jedoch Nigeria für die Regionalgruppe Afrika im Jahr 2011 eine Sondertagung, in den Fällen Libyen und Syrien wurden Sondertagungen von den arabischen Staaten unterstützt.

Mit dem sogenannten ›Arabischen Frühling‹ kam es zu deutlich differenzierteren Positionierungen.

Mit dem sogenannten ›Arabischen Frühling‹ kam es zu deutlich differenzierteren Positionierungen.¹¹ Es wurden Untersuchungskommissionen zum Gaza-Konflikt sowie zu Libyen, Nordkorea und Sri Lanka eingerichtet, deren Arbeit abgeschlossen ist. Aktuell werden Burundi, Eritrea und Syrien untersucht. Zusätzlich gibt es Sonderverfahren zu weiteren zwölf Staaten. Weitere Unterschiede wurden innerhalb von regionalen Gruppen, der Organisation für Islamische Zusammenarbeit (Organisation of Islamic Cooperation – OIC)¹² und der Bewegung der Blockfreien (Non-Aligned Movement – NAM) sichtbar. Eine gewisse Blockmentalität ist auch in der Gruppe der EU-Staaten zu spüren. Gemäß ihrem Ziel einer gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik stimmen

sie sich regelmäßig untereinander ab, wofür ein erhebliches Zeitbudget erforderlich ist. Während dieses Vorgehen sicherlich Vorteile bietet, schränkt es die Möglichkeit, regionalübergreifende Mehrheiten für umstrittene Themen zu schaffen, unnötig ein.¹³

Umstrittene Themen im Rat

Im Nord-Süd-Verhältnis waren oder sind umstrittene Themen Rassismus, Islamophobie, sexuelle Vielfalt und der Konflikt zwischen Israel und Palästina. Zu den neueren Themen gehören Protestbewegungen, die Rolle von Zivilgesellschaft und Menschenrechtsverteidigern, traditionelle Werte und der Schutz der Familie sowie Terrorismusbekämpfung. Westliche Länder positionierten sich eher ablehnend gegenüber dem Vorschlag eines Rechts auf internationale Solidarität, verbindlichen Regelungen für die Wirtschaft im Hinblick auf den Menschenrechtsschutz und sicherheitspolitische Themen wie beispielsweise Richtlinien für private Sicherheits- und Militärfirmen und den Einsatz von Drohnen.

Im Allgemeinen setzten sich westliche Staaten dafür ein, die Menschenrechtskommission und ihre Sonderverfahren zu stärken, während viele Regierungen des Globalen Südens aufgrund der Situation im eigenen Land dazu tendierten, direkte öffentliche Kritik an Ländersituationen zu vermeiden und stattdessen technische Unterstützung durch das OHCHR zu suchen. Zu westlichen Staaten gibt es seit vielen Jahren keine Mandate, obwohl bei manchen durchaus Anlass bestünde. Regierungen des Globalen Südens betonten oftmals die Defizite internationaler Strukturen und deren Auswirkungen auf die Möglichkeiten zur Durchsetzung der Menschenrechte.

Die Zunahme der Sonderverfahren

Seit der Gründung des Rates kam es zu einem erheblichen Zuwachs der Sonderverfahren auf mittlerweile mehr als 50 Verfahren. Zuletzt wurden Sonderberichterstatte(r)innen und Sonderberichterstatte(r) für die Rechte von Menschen mit Behinderungen und über das Recht auf Privatheit eingesetzt sowie Ländermandate zur Côte d'Ivoire, zu Mali und zur Zentralafrikanischen Republik erteilt. Es ist positiv zu bewerten, dass Sonderberichterstatte(r)innen und Sonderberichterstatte(r) ihr Expertenwissen in den Rat einbringen, Fachstudien erstellen, Empfehlungen formulieren und durch ihre Besuche die Brücke zwischen Theorie und Praxis schlagen.¹⁴ So führte der Besuch der Sonderberichterstatte(r)in über den Verkauf von Kindern, die Kinderprostitution und die Kinderpornografie in Mauritius dazu, dass die Regierung das Fakultativprotokoll zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes unterzeichnete. Nach einem Schreiben der Sonderberichterstatte(r)in für die

Rechte indigener Völker an die Regierung Panamas, die ein Gesetz zu mineralischen Rohstoffen zuungunsten der indigenen Bevölkerung ändern wollte, wurde dieses Vorhaben eingestellt.

Schnelle Erfolge sind jedoch nicht die Regel. Meist bedarf es einiger Zeit, bis sich die betroffenen Regierungen zu Berichten der Sonderberichterstatter äußern. Manche Staaten akzeptieren Empfehlungen nicht oder lassen die Überprüfung der Umsetzung nicht zu.¹⁵ Ein aktuelles positives Beispiel ist Sri Lanka, wo der Sonderberichterstatter über die Förderung von Wahrheit, Gerechtigkeit, Wiedergutmachung und Garantien der Nichtwiederholung einen entsprechenden Prozess begleitet.

Ein erhebliches Problem ist die mangelnde Zeit zur Diskussion der Berichte und Empfehlungen der Sonderberichterstatterinnen und Sonderberichterstatter sowie das Fehlen einer ernsthaften Nachverfolgung zu den Berichten.¹⁶ Von einigen Staaten wird versucht, die vom Rat ernannten Sonderberichterstatter an eine kurze Leine zu legen, etwa durch den im Jahr 2007 verabschiedeten Verhaltenskodex, der bisher jedoch kaum tatsächliche Auswirkungen hatte. Für Regierungen, die ihren Pflichten zur Berichterstattung und zur Beantwortung von Anfragen nicht nachkommen, besteht kein Verhaltenskodex.¹⁷

Zivilgesellschaftliche Akteure

Jede Diskussion um die Politisierung und Reformansätze muss das Problem der »eingeschränkten Handlungsspielräume« (shrinking spaces) für die Zivilgesellschaft in immer mehr Staaten berücksichtigen. Viele NGOs, die Werte wie Demokratie und Menschenrechte verteidigen, sehen sich in ihren Heimatländern Bedrohungen durch staatliche Instanzen, jedoch auch aus der Gesellschaft ausgesetzt sowie mit Zensur und fragwürdigen Strafverfahren konfrontiert. Einige Regierungen versuchen, über öffentliche Bloßstellung in regierungsnahen Medien politischen Druck auszuüben und zivilgesellschaftliche Akteure einzuschüchtern, um eine kritische Berichterstattung zu verhindern. Seitens der Regierung wird NGOs häufig kein angemessener Zugang zu Informationen gewährt; Partizipationsrechte werden verwehrt.¹⁸ Der UN-Generalsekretär veröffentlicht mittlerweile jedes Jahr einen Bericht über Behinderungen der Zusammenarbeit mit Menschenrechtsgruppen.¹⁹

Erhebliche Meinungsverschiedenheiten zeigten sich im Rat bei der Beratung von Resolutionen, die sich mit dem Schutz von Menschenrechtsverteidigern befassen.²⁰ Die Diskussion einer Erklärung²¹ in der Generalversammlung zog sich 14 Jahre hin. Auf der 27. Tagung des Menschenrechtsrats stieß das Thema insbesondere bei China, Indien, Kuba, Russland und Venezuela auf Ablehnung. Der Sonderberichterstatter für Versammlungs- und Vereini-

gungsfreiheit Maina Kiai analysierte im Jahr 2014 die Herausforderungen für zivilgesellschaftliche Akteure, wenn diese sich auf multilateraler Ebene Gehör verschaffen wollen.²² Im Februar 2016 veröffentlichte er gemeinsam mit dem Sonderberichterstatter über außergerichtliche, summarische oder willkürliche Hinrichtungen Christof Heyns Empfehlungen zur Einhaltung des Menschenrechts auf Versammlungsfreiheit.²³

Neben NGOs sind zunehmend Nationale Menschenrechtsinstitutionen (National Human Rights Institutions – NHRIs) aktiv, die im Rahmen der Allgemeinen Periodischen Überprüfung (Universal Periodic Review – UPR) aller UN-Mitgliedstaaten direkt im Anschluss an die Regierung sprechen können und davon häufig und kritisch Gebrauch machen.²⁴ Sie haben sich in der »Globalen Allianz der Nationalen Menschenrechtsinstitutionen« (Global Alliance of National Human Rights Institutions –

Ein erhebliches Problem ist die mangelnde Zeit zur Diskussion der Berichte und Empfehlungen der Sonderberichterstatterinnen und Sonderberichterstatter sowie das Fehlen einer ernsthaften Nachverfolgung zu den Berichten.

11 Vgl. Theodor Rathgeber, *New Prospects for Human Rights? The Human Rights Council between the Review Process and the Arab Spring*, Genf 2012.

12 Vgl. Theodor Rathgeber, *Die Organisation Islamischer Konferenz im UN-Menschenrechtsrat: Menschenrechte als Instrument staatlicher Politik*, in: Hatem Elliesie (Hrsg.), *Beiträge zum Islamischen Recht VII*. Leipziger Beiträge zur Orientforschung, Frankfurt am Main 2010, S. 457–473.

13 Vgl. Theodor Rathgeber, *Performance and Challenges of the Human Rights Council. An NGO's View*, **Friedrich-Ebert-Stiftung**, Februar 2013, S. 4.

14 Vgl. Christophe Golay/Claire Mahon/Ioana Cismas, *The Impact of UN Special Procedures on the Development and Implementation of Economic, Social and Cultural Rights*, *The International Journal of Human Rights*, 2/2011, S. 299–318; Marc Limon/Ted Piccone, *Human Rights Special Procedures: Determinants of Influence. Understanding and strengthening the effectiveness of the UN's independent human rights experts*, Policy Report, März 2014; Humberto Cantú Rivera (Hrsg.), *The Special Procedures of the Human Rights Council. A brief look from the inside and perspectives from outside*, Cambridge 2015.

15 Rathgeber, a.a.O. (Anm. 13), S. 8.

16 Nowak/Birk/Crittin/Kozma, a.a.O. (Anm. 2), S. 71f., 83.

17 UN-Dok. A/HRC/RES/5/2 v. 18.6.2007.

18 Für Beispiele siehe UN-Dok. A/69/365 v. 1.9.2014, Abs. 65–67.

19 Zuletzt im August 2015, siehe UN Doc. A/HRC/30/29 v. 17.8.2015.

20 Siehe die Berichterstattung von Theodor Rathgeber zur 26., 27., 30. und 31. Tagung des Menschenrechtsrats, www.forum-menschenrechte.de/a/aktuelles/un-menschenrechtsrat

21 UN Doc. A/RES/53/144 v. 9.12.1998.

22 UN Doc. A/69/365 v. 1.9.2014.

23 UN Doc. A/HRC/31/66 v. 4.2.2016.

24 www.nhri.ohchr.org/EN/Pages/default.aspx; Für Beiträge von NHRIs siehe International Coordinating Committee of National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights (ICC), *NHRI Participation in the UN Human Rights System*, ICC Position Paper, 2014, <http://nhri.ohchr.org/EN/News/Documents/ICC%20position%20paper.pdf>



Die 29. Tagung des UN-Menschenrechtsrats am 3. Juli 2015.

UN-Foto: Jean-Marc Ferre

GANHRI) zusammengeschlossen. Auch einige NHRIs gerieten unter politischen Druck.

Reformbedarf und Ausblick

Im Hinblick auf Krisensituationen wird zunehmend gefordert, die Arbeitsformen des Rates stärker zu flexibilisieren. Hierdurch könnten schnellere und flächendeckendere Reaktionsmöglichkeiten eröffnet werden. Obgleich in seiner Struktur flexibler als die Menschenrechtskommission, ist die bisherige Bilanz unbefriedigend. Als Reformschritte werden informelle Sondertagungen zusätzlich zu den formellen Sondertagungen angeregt. Des Weiteren wird vorgeschlagen, schriftliche Anfragen der Ratspräsidentschaft an betroffene Staaten einzuführen. Auch durch eine informelle Berichterstattung durch das OHCHR oder die Sonderberichterstatter kann in dringenden Situationen mehr Aufmerksamkeit erreicht werden.²⁵

Zusätzlich sollte der Status alternativer Arbeitsmethoden verbessert werden. Obgleich diese bereits bestehen, ist Ziffer 115 der Geschäftsordnung zu beachten. Danach dürfen zum Beispiel Podiumsgespräche und Runde Tische nicht dafür eingesetzt werden, »um bestehende Menschenrechtsmechanismen und eingeführte Arbeitsmethoden zu ersetzen oder abzulösen«²⁶. Es wäre begrüßenswert, so Geiss, wenn sich der Menschenrechtsrat statt solch vager Aussagen klar und positiv zu alternativen Arbeitsmethoden äußern würde.²⁷

Der Rat hat in seinen ersten zehn Jahren viele Fortschritte hinsichtlich einer ernsthafteren Befassung mit den Menschenrechten erreicht, natürlich im Rahmen der Beschränkungen der UN. Hierzu zählt die Einführung des UPR und das zunehmende Eingreifen in Krisensituationen. Zu den Staaten, die der Rat in den Fokus nimmt, gehören mittlerweile auch Staaten im arabischen Raum, die zuvor kaum im Blick des internationalen Menschenrechtsregimes

waren. Der Beratende Ausschuss des Rates hat als Nachfolgegremium der Unterkommission zur Förderung und zum Schutz der Menschenrechte seit seiner Gründung im Jahr 2008 18 Untersuchungen und Studien im Auftrag des Rates durchgeführt. Deren Ergebnisse fanden mehrfach Widerhall in Resolutionen der Generalversammlung und setzten wichtige Impulse bei Themen wie Menschenrechtsbildung oder den Rechten von Bauern und Menschen, die in ländlichen Gebieten arbeiten.

Der Menschenrechtsrat hat sein Ziel noch nicht erfüllt, sicherzustellen, dass seine Empfehlungen umgesetzt werden. Es liegt auf der Hand, dass aus Empfehlungen meist keine unmittelbare Änderung im Regierungshandeln folgt. Erst reformwillige Akteure und Koalitionen in Politik und Gesellschaft des betreffenden Staates sowie regionale Impulse können mittelfristig zu Veränderungen führen.²⁸ Einen machtvollen »langen Arm« der UN gibt es nicht.

Der Rat wurde kritisiert, er hätte zu viel Zeit auf bestimmte Staaten verwandt und zu wenig auf andere gravierende Situationen. Freedman nennt China, Russland und Simbabwe²⁹, Geiss nennt Afghanistan, Bahrain, Guinea und Russland³⁰. Diese Kritik ist berechtigt, muss allerdings aus unterschiedlichen Perspektiven untersucht werden. Wer kann auf welcher Grundlage eine allseits akzeptierte Prioritätenliste für Staaten aufstellen?

Es ist daran zu erinnern, dass neben nicht wenigen Staaten NGOs und der Hochkommissar für Menschenrechte den Rat als Plattform nutzen, um kritische Menschenrechtssituationen anzusprechen und Empfehlungen zu formulieren.³¹ Auch bestehen ungewöhnlich umfangreiche Möglichkeiten zur Artikulierung von Interessen und zur Diskussion. Dies gilt für die Zivilgesellschaft, die sich im Menschenrechtsrat deutlich stärker beteiligen kann als in anderen UN-Organen.

²⁵ Nowak/Birk/Crittin/Kozma, a.a.O. (Anm. 2), S. 63ff.

²⁶ UN Doc. A/HRC/RES/5/1 v. 18.6.2007, Abs. 115.

²⁷ Vgl. Robin Geiss, Der Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen. Eine Standortbestimmung nach Abschluss des »Review«-Prozesses, in: Marten Breuer/Astrid Epiney/Andreas Haratsch/Stefanie Schmahll/Norman Weiß (Hrsg.), Der Staat im Recht. Festschrift für Eckart Klein zum 70. Geburtstag, Berlin 2013, S. 791.

²⁸ Thomas Risse/Stephen C. Ropp/Kathryn Sikkink (Hrsg.), The Persistent Power of Human Rights. From Commitment to Compliance, Oxford 2013.

²⁹ Freedman, a.a.O. (Anm. 8), S. 298.

³⁰ Geiss, a.a.O. (Anm. 27), S. 790.

³¹ Der Hohe Kommissar für Menschenrechte kritisierte bei der letzten Tagung im März 2016 mehr als 40 Staaten, darunter drei ständige Mitglieder des Sicherheitsrats: Statement by Zeid Ra'ad Al Hussein, United Nations High Commissioner for Human Rights, to the Human Rights Council's 31st Session, 10. März 2016, www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=17200&LangID=E

50 Jahre UN-Menschenrechtspakte

Es ist Zeit für ein einheitliches Vertragsorgan

Nico J. Schrijver

Anlässlich des fünfzigjährigen Bestehens der beiden ersten völkerrechtlich bindenden UN-Menschenrechtspakte zieht der Beitrag Bilanz und skizziert zukünftige Herausforderungen. Die Entstehung der ersten Menschenrechtspakte ist im Kontext des Kalten Krieges zu sehen. Inzwischen sind zahlreiche Übereinkommen zum Menschenrechtsschutz und internationale Überprüfungsinstrumente verabschiedet worden, deren Struktur und Verfahren in kleinen Schritten reformiert werden müssen. Das Ziel ist ein einziges Vertragsorgan mit einem robusten Überwachungsmechanismus.

Am 16. Dezember 2016 jährt sich die Verabschiedung der zwei grundlegenden Pakte des internationalen Menschenrechtsschutzes zum 50. Mal: Die Generalversammlung der Vereinten Nationen hat im Jahr 1966 den Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte (International Covenant on Civil and Political Rights – ICCPR; kurz: Zivilpakt) und den Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights – ICESCR; kurz: Sozialpakt) angenommen. Während der letzten 50 Jahre wurde viel erreicht und es gibt gute Gründe, diesen Jahrestag zu feiern. Gleichzeitig hat sich seit dem Jahr 1966 viel verändert: Die beiden Pakte wurden in der Hochphase des Kalten Krieges verabschiedet. Dass die UN-Menschenrechtskommission die Pakte in die Kategorien bürgerliche und politische Rechte sowie wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte einteilte und der Generalversammlung zwei getrennte Verträge vorlegen musste, ist in hohem Maße der Rivalität zwischen Ost und West geschuldet. Nach dem Ende des Kalten Krieges entwickelte sich ein integriertes Verständnis des Menschenrechtsschutzes. Der Schutz der Menschenrechte wurde für alle gesellschaftlichen Bereiche, auch die Zivilgesellschaft und die Privatwirtschaft, relevant und oblag nicht mehr länger nur den Staaten und internationalen Organisationen. Inzwischen sind zahlreiche Übereinkommen zum Menschenrechtsschutz und internationale Überprüfungsinstrumente entstanden (siehe Übersicht auf S. 123).

Daher bietet das Jahr 2016 nicht nur Anlass zum Feiern und zur Bewertung des bisher Erreichten. Das Jubiläum sollte dazu genutzt werden, einen Blick in die Zukunft zu werfen und darüber nachzudenken, wie die Architektur des internationalen Menschenrechtsschutzes verbessert werden kann. Mit der Überwindung des Kalten Krieges und 50 Jahre

nach der Verabschiedung der beiden internationalen Menschenrechtspakte ist es an der Zeit, einen kreativen Ansatz zur Stärkung der Umsetzung und der Kohärenz beider Menschenrechtskategorien – sowohl bürgerliche und politische Rechte als auch wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte – zu entwickeln. Die bisherigen Reformvorschläge sind zwar ansprechend, jedoch politisch nicht erreichbar.¹ Dagegen können kleine praktische Schritte – miteinander verknüpft oder aufeinanderfolgend – zu einer deutlichen Verbesserung des internationalen Menschenrechtsschutzes führen. Für den Anfang könnte eine Einigung auf neue technische Verfahren ausreichen, um die Zusammenarbeit zwischen den menschenrechtlichen Vertragsorganen der 50 Jahre alten Pakte zu verbessern. Ziel sollten gemeinsame Überwachungsmechanismen und Beschwerdeverfahren für alle Vertragsorgane sein.

Internationale Charta der Menschenrechte

Der Zivilpakt beinhaltet bürgerliche und politische Rechte wie das Recht auf Leben, das Recht auf Schutz gegen körperliche Gewaltanwendung, das Recht auf Gleichbehandlung und gerechte Gerichtsverfahren sowie das Recht auf freie Meinungsäußerung und das Recht auf Religions- und Versammlungsfreiheit. Wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte wie das Recht auf Arbeit und die Bildung von Gewerkschaften sowie das Recht auf soziale Sicherheit und einen angemessenen Lebensstandard sind im Sozialpakt geregelt.

Zum Zeitpunkt der Verabschiedung der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte (AEMR) im Jahr 1948 war das ursprüngliche Ziel, eine ›Internationale Charta der Menschenrechte‹ (International Bill of Human Rights) in Form einer ›Dreifaltigkeit‹ zu etablieren: Eine Erklärung, ein Pakt und ein Überprüfungsorgan. Der Kalte Krieg erreichte jedoch bald nach der Verabschiedung der AEMR seinen Höhepunkt. Der Eisernen Vorhang legte sich über Europa, in China war die kommunistische Revolution auf dem Vormarsch und die Menschenrechtskommission spaltete sich in ideologische Lager, nachdem sie unter der Leitung von Eleanor Roosevelt und René

¹ Siehe dazu Christian Tomuschat, *Human Rights. Between Idealism and Realism*, Oxford 2008.



Prof. Dr. Nico J. Schrijver, geb. 1954, ist Professor für Internationales Recht und Leiter des Grotius Centre for International Legal Studies an der Universität Leiden sowie Mitglied des Ausschusses für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte der Vereinten Nationen.

Übersetzung aus dem Englischen von Tetiana Piletska.



Eleanor Roosevelt, damalige Vorsitzende der UN-Menschenrechtskommission, und René Cassin, Vertreter Frankreichs in der Menschenrechtskommission, mit dem französischen Journalisten Georges Day während einer Radiosendung, die am 16. Juni 1947 aus Lake Success, New York, ausgestrahlt wurde.

UN-Foto: 129526

Cassin die AEMR entworfen hatte. Der Vorschlag für einen Menschenrechtspakt, der im Jahr 1951 formuliert und vorgelegt worden war, wurde auf Eis gelegt.

Angeführt von den USA konzentrierten sich die westlichen Staaten zunehmend auf die bürgerlichen und politischen Rechte und vernachlässigten die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte. Für den sowjetischen Block und seine Verbündeten waren dagegen lediglich die Arbeitsrechte von wesentlicher Bedeutung; das Recht auf politische Freiheit galt als bürgerliches Recht des kapitalistischen Westens. Im Jahr 1952 beschloss die Menschenrechtskommission schließlich, jeweils einen Pakt für beide Kategorien zu verfassen. Jedoch war es aufgrund der gegensätzlichen Positionen zwischen Ost und West über viele Jahre nicht möglich, die Verhandlungen abzuschließen. In der Zwischenzeit entfaltete sich der Prozess der Entkolonialisierung und die Entwicklungsländer begannen, die Debatte über den internationalen Menschenrechtsschutz mitzubestimmen. Ihrer Auffassung nach waren die individuellen Rechte auf Freiheit ein leeres Versprechen, wenn die Menschen nicht frei über ihr eigenes Schicksal bestimmen könnten. Dementsprechend entschied sich eine Mehrheit dieser Staaten gegen den Willen der westlichen Staaten dafür, das Recht auf Selbstbestimmung in beiden Menschenrechtspakten festzuschreiben.² Dieses Recht umfasst sowohl die politische als auch die wirtschaftliche Selbstbestimmung: Alle Völker haben ein Recht auf politische Selbstbestimmung und sollen frei über natürliche Rohstoffe verfügen können. In keinem Fall darf einem Volk der Lebensunterhalt entzogen werden. Es ist bemerkenswert, dass

Es ist bemerkenswert, dass das Recht auf Selbstbestimmung in identischem Wortlaut als erster Artikel in beiden Pakten festgeschrieben wurde.

das Recht auf Selbstbestimmung in identischem Wortlaut als erster Artikel in beiden Pakten festgeschrieben wurde.

In den darauffolgenden Jahren entwickelten sich der Sozialpakt und der Zivilpakt allerdings unterschiedlich. Die Pakte sind voneinander unabhängig zu betrachten, mussten jeweils ratifiziert und in Kraft gesetzt werden sowie mit eigenen Überprüfungsmechanismen ausgestattet werden. Für das Inkrafttreten waren sowohl beim Sozialpakt als auch beim Zivilpakt 35 Ratifizierungen erforderlich. Diese Anzahl wurde bei beiden Pakten im Jahr 1976 erreicht. Das bedeutet nicht, dass es sich bei den ratifizierenden Staaten um dieselbe Gruppe handelte. Die USA sind zwar Vertragsstaat des Zivilpakts. Sie haben allerdings bis heute den Sozialpakt nicht ratifiziert. Im Fall Chinas gilt das Gegenteil. Es lässt sich jedoch feststellen, dass sich die Vertragsstaaten der Menschenrechtspakte in den letzten Jahren immer mehr gleichen. Der Zivilpakt wurde mittlerweile von 168 Staaten ratifiziert, der Sozialpakt von 164 Staaten.

Wachsende Anzahl von Menschenrechtsübereinkommen

Zusätzlich zu diesen beiden ersten völkerrechtlich bindenden Menschenrechtspakten wurde eine große Anzahl menschenrechtlicher Übereinkommen von den Vereinten Nationen verabschiedet. Diese befassen sich entweder mit bestimmten Themen wie beispielsweise Rassendiskriminierung, Folter und Verschwindenlassen oder mit speziellen Zielgruppen, zum Beispiel Frauen, Kinder und Menschen mit Behinderungen. Erfreulicherweise ist die Anzahl der Vertragsstaaten der Menschenrechtsübereinkommen insbesondere seit dem Ende des Kalten Krieges deutlich gestiegen. Beispielsweise sind Indonesien, Pakistan und die Türkei in den letzten Jahren sowohl dem Zivilpakt als auch dem Sozialpakt beigetreten. Jeder der insgesamt neun Menschenrechtsverträge verfügt über einen Ausschuss als Überprüfungsorgan. Mit dem Unterausschuss zur Verhütung von Folter und anderer grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (Subcommittee on Prevention of Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment – SPT) sind es derzeit zehn Ausschüsse.³

Staatenberichte und ›Schattenberichte‹

Jeder Ausschuss überprüft zum einen die Staatenberichte der Vertragsstaaten zur Umsetzung der Übereinkommen. Im Prinzip müssen alle Staaten in regelmäßigen Abständen von vier bis fünf Jahren Berichte vorlegen. Allerdings reichen viele Staaten ihre Berichte verspätet ein. Zusätzlich zu den Staatenberichten berichten die Vereinten Nationen, Nationale Menschenrechtsinstitutionen (National Human

Menschenrechtsübereinkommen der Vereinten Nationen

Menschenrechts- übereinkommen	Von der UN-General- versammlung angenommen	In Kraft getreten	Von Deutsch- land ratifiziert	Zahl der Ver- tragsstaaten	Überprüfungsorgan
Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte (Zivilpakt)	1966	1976	1973	168	Menschenrechtsausschuss – Human Rights Committee (CCPR)
Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (Sozialpakt)	1966	1976	1973	164	Ausschuss über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte – Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR)
Internationales Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung	1965	1969	1969	177	Ausschuss für die Beseitigung der Rassendiskriminierung – Committee on the Elimination of Racial Discrimination (CERD)
Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau	1979	1981	1985	189	Ausschuss für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau – Committee on the Elimination of Discrimination against Women (CEDAW)
Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe	1984	1987	1990	159	Ausschuss gegen Folter – Committee against Torture (CAT)
Übereinkommen über die Rechte des Kindes	1989	1990	1992	196	Ausschuss für die Rechte des Kindes – Committee on the Rights of the Child (CRC)
Internationales Übereinkommen zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familien	1990	2003	–	48	Ausschuss zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen – Committee on Migrant Workers (CMW)
Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen	2006	2008	2009	163	Ausschuss für die Rechte behinderter Menschen – Committee on the Rights of Persons with Disabilities (CRPD)
Konvention gegen das Verschwindenlassen von Personen	2006	2010	2009	51	Ausschuss über das Verschwindenlassen von Personen – Committee on Enforced Disappearances (CED)

Quelle: Internetseite des Amtes des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Menschenrechte (Office of the High Commissioner for Human Rights – OHCHR): <http://indicators.ohchr.org/>, Stand: 30. Mai 2016.

Rights Institutions – NHRIs) und nichtstaatliche Organisationen (NGOs) in sogenannten ›Schattenberichten‹ über die Menschenrechtssituation in dem betreffenden Staat. Es ist nicht ungewöhnlich, dass eine bunte Schar nichtstaatlicher Akteure gegenüber den Ausschussmitgliedern argumentiert, dass die tatsächliche Menschenrechtssituation in einem Staat nicht so positiv ist, wie von der jeweiligen Regierung dargestellt. Da sich die Berichte für die verschiedenen Ausschüsse oft überschneiden und deren Vorbereitung viel Zeit in Anspruch nimmt, hat sich in den letzten Jahren die Praxis herausgebildet, dass die Staaten mit einem gemeinsamen Grundsatzdokument (common core document) über alle Menschenrechtsübereinkommen berichten können. Dieses wird ergänzt durch einen weiteren Bericht zu der entsprechenden Menschenrechtssituation durch das einschlägige Übereinkommen. Im Rahmenwerk des Menschenrechtsrats (Human Rights

Council – MRR) ist ein Verfahren zur Allgemeinen Periodischen Überprüfung (Universal Periodic Review – UPR) vorgesehen.⁴ Im Gegensatz zu den Vertragsorganen ist der MRR ein zwischenstaatliches Organ. Alle UN-Mitgliedstaaten – unabhängig davon, ob sie ein Vertragsstaat der Menschenrechtsübereinkommen sind oder nicht – werden so hinsichtlich

² UN Doc. A/RES/545(VI) v. 5.2.1952.

³ Wouter Vandenhole, *The Procedures before the UN Human Rights Treaty Bodies. Divergence or Convergence*, Schoten 2004.

⁴ UN-Dok. A/60/251 v. 15.3.2006; siehe zum UN-Menschenrechtsrat und dem UPR-Verfahren Christian Tomuschat, *Internationaler Menschenrechtsschutz – Anspruch und Wirklichkeit*, Vereinte Nationen (VN), 5/2008, S. 197–199; Theodor Rathgeber, *Verharren auf dem Unfertigen. Die Ergebnisse des ersten Überprüfungsprozesses des UN-Menschenrechtsrats* sind mager, VN, 5/2011, S. 215–220.



Abschließende Pressekonferenz mit Ibrahima Fall (z.v.l., Generalsekretär der Konferenz), Alois Mock (Präsident) und Thierese Gastaut (Pressesprecherin) auf der Weltkonferenz über Menschenrechte, die vom 14. bis 25. Juni 1993 in Wien stattgefunden hat.

UN-Foto: 319256

Der CCPR und der CESCR sehen als Vertragsorgane ähnliche Beschwerdeverfahren sowohl für Einzelpersonen als auch für Staaten vor.

Bürgerliche und politische Rechte sowie wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte sollten als eine Rechtsgruppe behandelt und gleichwertig betrachtet werden.

der Menschenrechtslage in ihrem Land öffentlich überprüft und müssen hierbei kooperieren.⁵ Gleichzeitig sind ein gewisser ›Vertragsstau‹ und eine ›Berichtsmüdigkeit‹ immer deutlicher festzustellen.

Allgemeine Bemerkungen

Zu den Aufgaben der Ausschüsse gehört zudem die regelmäßige Formulierung von Allgemeinen Bemerkungen, mit denen sie die gegenwärtige Bedeutung der vertragsrechtlichen Bestimmungen, niedergelegt in den Übereinkommen, erläutern und ausarbeiten. Bislang hat der Menschenrechtsausschuss (Human Rights Committee – CCPR) 35 Allgemeine Bemerkungen unter anderem zu Freiheit und menschliche Sicherheit, uneingeschränkte Bewegungsfreiheit, Rechte des Kindes sowie zur Situation von Ausländern veröffentlicht.⁶ Der Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (Committee on Economic, Social and Cultural Rights – CESCR) hat 22 Allgemeine Bemerkungen zu einer Vielzahl von Themen formuliert; dazu gehören das Recht auf Bildung, das Recht auf Wasser, das Recht auf Arbeit und Rechte die sexuelle und reproduktive Gesundheit betreffend. Jeder Ausschuss formuliert eigene Allgemeine Bemerkungen, selbst wenn deren Inhalt die thematischen Bereiche und Kompetenzen der anderen Ausschüsse betrifft. Vor kurzer Zeit gab es einen ermutigenden Präzedenzfall für eine gemeinsame Allgemeine Bemerkung, als der Ausschuss für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau (Committee on the Elimination of Discrimination against Women – CEDAW) gemeinsam mit dem Ausschuss für die Rechte des Kindes (Committee on the Rights of the Child – CRC) eine Allgemeine Bemerkung zu schädlichen Praktiken formuliert hat.⁷

Beschwerdeverfahren

Neben den Staatenberichten und der Formulierung von Allgemeinen Bemerkungen sind die Menschenrechtsvertragsorgane für die Durchführung von Individualbeschwerdeverfahren seitens Einzelpersonen oder Gruppen beziehungsweise von Staatenbeschwerdeverfahren zuständig. Staatenbeschwerdeverfahren wurden bislang im internationalen Kontext nicht angewendet. Offensichtlich sind die Staaten hier aus diplomatischen Gründen zurückhaltend. Im Gegensatz dazu werden Individualbeschwerdeverfahren häufig genutzt. Diese können nur erfolgreich durchgeführt werden, wenn sich der betreffende Staat dem freiwilligen Mechanismus unterworfen hat und der nationale Rechtsweg ausgeschöpft wurde. Der Zivilpakt verfügt über ein freiwilliges Fakultativprotokoll, das die Möglichkeit einer Individualbeschwerde einräumt. Es wurde auf Initiative der Niederlande und Nigeria im Jahr 1966 angenommen und ist im Jahr 1976 in Kraft getreten.⁸ Dieses erste Fakultativprotokoll wurde inzwischen von 115 Staaten ratifiziert, wobei insbesondere in den neunziger Jahren viele neue Vertragsstaaten hinzugekommen sind. Im Dezember 2008 wurde das Fakultativprotokoll für den Sozialpakt angenommen, das seit September 2009 zur Unterzeichnung auslag.⁹ Die erforderlichen zehn Ratifizierungen für sein Inkrafttreten waren nach wenigen Jahren erreicht und es ist am 5. Mai 2013 in Kraft getreten. Derzeit haben 21 Staaten das Fakultativprotokoll ratifiziert und weitere 24 Staaten haben es unterzeichnet.

Der CCPR und der CESCR sehen als Vertragsorgane ähnliche Beschwerdeverfahren sowohl für Einzelpersonen als auch für Staaten vor. Beide Ausschüsse haben 18 unabhängige Mitglieder. Trotz aller Unterschiede überschneiden sich ihre Mandate zum Beispiel bei Themen wie dem Gleichbehandlungsrecht oder beim Recht auf die Bildung freier Gewerkschaften. Die Sekretariate beider Ausschüsse werden vom Amt des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Menschenrechte (Office of the High Commissioner for Human Rights – OHCHR) in Genf unterstützt und es gibt eine gemeinsame Petitionsabteilung für alle Ausschüsse. Es wäre nur logisch, weitere Anpassungen bei den Verfahren anzustreben. Selbstverständlich gibt es viele praktische Einwände und rechtliche Hindernisse für die Zusammenlegung der beiden Ausschüsse und ihrer Übereinkommen. Ein einheitliches Vertragsorgan ist wohl eher Zukunftsmusik.¹⁰

Zusammenarbeit der menschenrechtlichen Vertragsorgane

Das muss jedoch nicht bedeuten, dass eine institutionalisierte Zusammenarbeit und gemeinsame Über-

prüfungsmechanismen keine Instrumente für die bessere und kohärentere Umsetzung von Menschenrechten sein können. Bürgerliche und politische Rechte sowie wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte sollten als eine Rechtsgruppe behandelt und – im Einklang mit der ursprünglichen Idee der AEMR – gleichwertig betrachtet werden. Dies ist heutzutage umso wichtiger, als die These der Universalität, Unteilbarkeit und Wechselseitigkeit der Menschenrechte an Boden gewinnt.

Dieser Standpunkt wurde bei der Zweiten Weltmenschrechtskonferenz der Vereinten Nationen in Wien im Jahr 1993 in der Erklärung und dem Aktionsprogramm von Wien (Vienna Declaration and Programme of Action) zum Ausdruck gebracht und seitdem mehrfach bekräftigt.¹¹ In vielen Staaten ziehen Bürgerinnen und Bürger vor Gericht, um für ihre Rechte, wie das Recht auf Bildung, das Recht auf angemessene Wohnbedingungen oder Gleichbehandlung, zu kämpfen. Dementsprechend ist es generell falsch, dass lediglich bürgerliche und politische Rechte, jedoch keine wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte vor Gericht geltend gemacht werden können.¹²

Beim OHCHR und in den Vertragsorganen wird darüber diskutiert, wie eine stärkere Kooperation und mehr Synergien ermöglicht werden können und wie die Berichterstattung vereinheitlicht werden kann. Bislang wurden lediglich kleinere Anpassungen vorgenommen, wie beispielsweise das gemeinsame Grundsatzdokument zur Berichterstattung. Trotzdem können diese Anpassungen hilfreich für den weiteren Prozess sein, insbesondere, wenn diese miteinander verbunden werden.¹³ Weitere mutige Schritte sind notwendig, um zu verhindern, dass das gegenwärtige System sich hin zu unterschiedlichen und sich überschneidenden Verfahren entwickelt.

Kreative Ansätze für die Zukunft

Um die Unteilbarkeit und Universalität der Menschenrechte sicherzustellen und im zunehmend fragmentierten System des internationalen Menschenrechtsschutzes weiterhin arbeitsfähig zu sein, werden kreative, vorausschauende Ansätze benötigt. Mit zunächst kleinen Schritten könnte eine behutsame Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Vertragsorganen etabliert werden. Dies könnte durch die Vereinheitlichung einiger technischer Verfahren, durch eine einvernehmlich abgestimmte Bewertung der Berichte sowie durch gemeinsame Schlussfolgerungen und Empfehlungen ermöglicht werden. Für die Zukunft bleibt zu hoffen, dass eine solche Zusammenarbeit eine Einigung auf einen gemeinsamen Überprüfungsmechanismus und ein gemeinsames Beschwerdeverfahren für die Vertragsorgane mit sich bringt. Das fünfzigjährige Bestehen der Menschenrechtspakte im Jahr 2016 bietet einen angemessenen

Anlass, neue Kooperationsformen zu prüfen. Sofern diese Zusammenarbeit zustande kommt, können Überprüfungsverfahren zur Umsetzung der Menschenrechte einen angemesseneren Beitrag leisten, um die Achtung der Menschenrechte in den Vertragsstaaten zu fördern und die Opfer von Menschenrechtsverletzungen mit geeigneten Rechtsmitteln zu unterstützen. Im besten Fall wird, sicherlich erst in ferner Zukunft, ein einziges menschenrechtliches Vertragsorgan mit einem robusten Überwachungsmechanismus geschaffen. So war es zum Zeitpunkt der Verabschiedung der AEMR im Jahr 1948 vorgesehen. Das Jubiläum der beiden wichtigsten Menschenrechtspakte sollte gleichzeitig der Auftakt dafür sein.

Bislang wurden lediglich kleinere Anpassungen vorgenommen, wie beispielsweise das gemeinsame Grundsatzdokument zur Berichterstattung.

⁵ Zur Arbeit des MRR siehe auch Beitrag von Wolfgang Heinz, in diesem Heft, S. 116–120.

⁶ Eine Übersicht ist auf der Internetseite des Menschenrechtsausschusses unter ›General Comments‹ zu finden: www.ohchr.org/EN/HRBodies/CCPR/Pages/CCPRIndex.aspx

⁷ UN Doc. CEDAW/C/GC/31-CRC/C/GC/18 v. 14.11.2014.

⁸ www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/OPCCPR1.aspx

⁹ Zu Entstehung, Inhalt und Auswirkungen des Fakultativprotokolls siehe Eibe Riedel, *New Bearings to Social Rights? – The Communications Procedure under the ICESCR*, in: Ulrich Fastenrath, Rudolf Geiger, Daniel-Erasmus Khan, Andreas Paulus, Sabine von Schorlemer, Christoph Vedder (Hrsg.), *From Bilateralism to Community Interest. Essays in Honour of Bruno Simma*, Oxford 2011, S. 574–589.

¹⁰ Siehe Empfehlung Nr. 57 des niederländischen Advisory Council on International Affairs (AIV), verfügbar unter www.aiv-advice.nl

¹¹ Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen e.V. (DGVN) (Hrsg.), *Gleiche Menschenrechte für alle. Dokumente zur Menschenrechtsweltkonferenz der Vereinten Nationen in Wien*, DGVN-Texte, Bonn 1994, S. 13ff.; siehe dazu Bacre Waly Ndiaye, *Wien+20: Menschenrechte sind immer noch unteilbar*, VN, 4/2013, S.147–151.

¹² Malcolm Langford (Hrsg.), *Social Rights Jurisprudence. Emerging Trends in International and Comparative Law*, Cambridge 2008.

¹³ Zur Stärkung der Vertragsorgane siehe insbesondere UN Doc. A/66/860 v. 26.6.2012, UN Doc. A/68/832 v. 9.4.2014 und UN-Dok. A/RES/68/268 v. 21.4.2014.

Aus dem Bereich der Vereinten Nationen

Allgemeines und Grundsatzfragen

Verpasste Chance oder Trendwende? 30. Sondertagung der Generalversammlung zum Weltrogenproblem

- Flexibilisierung und Interpretation der Übereinkommen auf nationaler Ebene
- Nachfragebeschränkung, Angebotskontrolle und Präventionsstrategien
- Keine Überprüfung des Aktionsplans der Drogendekade

Günther Maihold

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Friederike Bauer zur 20. Sondertagung der Generalversammlung zum Weltrogenproblem, VN, 4/1998, S. 145f., fort.)

Vom 19. bis 21. April 2016 fand in New York eine Sondertagung der UN-Generalversammlung (United Nations General Assembly Special Session – UNGASS) zum Weltrogenproblem statt. Diese war im Jahr 2012 auf Initiative von Guatemala, Kolumbien und Mexiko angesetzt worden und ist wie die generelle Kontroverse um das Weltrogenproblem in der Bewertung ihrer Ergebnisse umstritten. Innerhalb der Staatengemeinschaft konkurrieren Reformbereitschaft und die Verteidigung des Status quo in der internationalen Drogenpolitik. Die Enttäuschung über die Ergebnisse der Konferenz ist auch eine Folge hochgesteckter Erwartungen einiger Staaten, die auf mehr generelle Flexibilität bei Produktion und Konsum von Suchtstoffen, zumindest für medizinische und wissenschaftliche Zwecke, gehofft hatten. Dieser Durchbruch bei der Reform der Drogenpolitik ist ausgeblieben.

Damit bleiben die drei zentralen Übereinkommen, das Einheits-Übereinkommen über Suchtstoffe (Single Convention on Narcotic Drugs) aus dem Jahr 1961, das Übereinkommen über psychotrope Stoffe (Convention on Psychotropic Sub-

stances) aus dem Jahr 1971 und das Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen den unerlaubten Verkehr mit Suchtstoffen und psychotropen Stoffen (United Nations Convention Against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances) aus dem Jahr 1988, mit ihrem prohibitionistischen Ansatz unangestastet. Veränderungen sind vor allem im Hinblick auf die Garantie der Menschenrechte und des Gesundheitsschutzes erfolgt, die eine deutlichere Betonung gegenüber der bislang dominanten Ausrichtung auf Kriminalitätsbekämpfung und Strafverfolgung erfuhren. Gleichzeitig wird der Vielfalt nationaler Politiken größerer Raum eingeräumt; eine Flexibilisierung, die die zukünftige Dynamik des internationalen Drogenregimes prägen dürfte.

Entwicklungs- und Gesundheitsorientierung statt Reform

Bereits im Kontext des Vorbereitungsprozesses der UNGASS 2016 wurde deutlich, dass die Chancen auf eine grundlegende Reform angesichts der Vielfalt der Positionen der Staaten gering waren. Rasch setzte sich die sogenannte ›Brownfield-Doktrin‹ der USA durch, die auf die Wahrung des Kerns der Übereinkommen, eine größere Flexibilität bei der Interpretation, die Anerkennung nationaler und regionaler Strategien und die Bekämpfung der organisierten Kriminalität setzt.

Entlang dieser Linie, die sowohl die Positionen Chinas, Russlands und weiterer asiatischer Staaten als auch reformorientierter Regierungen Europas und Lateinamerikas abbildete, wurde schließlich das Abschlussdokument mit dem Titel ›Our joint commitment to effectively addressing and countering the world drug problem‹ formuliert. Es spiegelt insoweit Kontinuität wider, vermag jedoch auch neue Gewichtsverlagerungen in der drogenpolitischen Debatte aufzunehmen. Dazu gehört etwa, das Drogenthema sehr viel nachdrücklicher als Gegenstand der Gesundheitspolitik zu betrachten und die soziale Integration sowie die respektvolle Behandlung der Konsumenten in den Vordergrund zu rücken. Damit wird die

internationale Drogenpolitik stärker an die Menschenrechte gekoppelt und mit der ›Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung‹ verknüpft.

Das deutsche Interesse an einer Verankerung der entwicklungsorientierten Drogen(kontroll)politik in Form der Förderung legaler Alternativen zum Drogenanbau als Einkommensquelle, fand in diesem Kontext eine breite Berücksichtigung im Abschlussdokument. Hier liegt ein zentraler Ansatzpunkt für die zukünftige gemeinsame Arbeit innerhalb des UN-Systems, wengleich sich die verschiedenen spezialisierten UN-Institutionen wie das Büro der Vereinten Nationen für Drogen- und Verbrechensbekämpfung (United Nations Office on Drugs and Crime – UNODC), die Weltgesundheitsorganisation (World Health Organization – WHO), das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (United Nations Development Programme – UNDP) und das Amt des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Menschenrechte (Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights – OHCHR) bislang nicht auf ein koordiniertes Handeln verständigen konnten. Damit soll eine stärkere Kohärenz zur Drogenpolitik innerhalb des UN-Systems erreicht werden.

Letztlich lässt das Abschlussdokument größere Flexibilität in der nationalen Drogenpolitik zu, ohne jedoch die Grundpositionen des internationalen Drogenkampfs anzutasten. Das Abschlussdokument enthält an mehreren Stellen eine ausdrückliche Betonung der ›gemeinsamen und geteilten Verantwortung‹ und überwindet insoweit die einseitige Orientierung auf die Angebotskontrolle der Suchtstoffe, die nun durch nachhaltige Strategien der Nachfragebeschränkung ergänzt werden soll. Als bedeutend für die zukünftige drogenpolitische Debatte könnte sich die auf Forschung und Daten gestützte Diskussion über geeignete Präventionsstrategien erweisen, die gerade im Gesundheits- und Erziehungsweisen bei gefährdeten Alters- und Risikogruppen ansetzen soll. An diesem Punkt einen weltweiten Konsens zu erarbeiten,

kann als eine der zentralen Herausforderungen der kommenden drei Jahre angesehen werden. Hier muss wie bei den Verfahren zur kontrollierten Abgabe für medizinische und wissenschaftliche Zwecke ein Abgleich unterschiedlicher nationaler Praktiken vorgenommen werden, um bewährte Methoden herauszustellen.

Verpasste Chancen

Nicht nur die Frage einer Umkehr in der internationalen Drogenpolitik hat den Prozess der Vorbereitung der Sondertagung bestimmt. Vor allem ging es gerade den vielen nichtstaatlichen Organisationen (NGOs) darum, dem Prinzip der Angemessenheit bei der Strafzumessung bei Suchtmittelvergehen zum Durchbruch zu verhelfen. Insbesondere gilt dies für die Todesstrafe, die heute noch in 33 Staaten angewandt wird. Gerade die Abschreckungswirkung solcher Strafandrohungen erscheint vor dem Hintergrund der Übereinkunft, die gesundheitliche Dimension des Drogenproblems stärker in den Blick zu nehmen, mehr als fragwürdig. So taucht der Begriff der Schadensminimierung im Abschlussdokument nicht auf, obwohl er eine tragfähige Formel für den Einsatz von Ersatzdrogen (Substitutionsbehandlung) dargestellt hätte. Der angestrebte Durchbruch zu einer neuen Drogenpolitik blieb auch deswegen aus, da es nicht gelang, den bis zum Ende der laufenden Drogendekade im Jahr 2019 festgelegten Aktionsplan einer Überprüfung zu unterziehen und damit neue Schwerpunkte in operativer Hinsicht zu setzen. Zudem konnten sich die etablierten institutionellen Formate wie die Suchstoffkommission (Commission on Narcotic Drugs – CND) und das Internationale Suchtstoff-Kontrollamt (International Narcotics Control Board – INCB) behaupten: Dem von NGOs lancierten Versuch, mit der Konstituierung einer Expertenkommission bis zum Jahr 2019 ein neues Forum für die Diskussion von alternativen Handlungsansätzen zu schaffen, war kein Erfolg beschieden. Der bestehende institutionelle Rahmen wird demzufolge weiterhin die Geschwindigkeit der Reformdebatte bestimmen.

Wandel durch *De-facto*-Politik

Mit den Beschlüssen der UNGASS 2016 ist deutlich geworden, dass die Transformation des internationalen Drogenre-

gimes einer eigenen Dynamik folgt: Wegen der fehlenden Einigkeit zwischen den Mitgliedstaaten sind nur schrittweise Veränderungen möglich, die zunächst auf Kosten der Kohärenz sowie der rechtlich bindenden Wirkung durchgesetzt werden und eher einem ›*Ad-hoc*-Prinzip‹ folgen. Es vollzieht sich ein langsamer Aufweichungsprozess, da sich die Mitglieder der drei Übereinkommen nicht zu einer grundlegenden Überprüfung des normativen Kerns durchringen konnten. Damit haben sie den Weg für eine Flexibilisierung und die Interpretation der Übereinkommen im Licht nationaler Praktiken und Regelungsinteressen frei gemacht. Diese Öffnung des internationalen Drogenregimes ›nach unten‹ ermöglicht den Mitgliedstaaten die Entwicklung und den Ausbau eigener Lösungen. Auf diese Weise kann ein offener Umgang mit Marihuana möglich werden, der sich in mehreren Staaten abzeichnet. Der Weg einer Reform durch die große multilaterale Übereinkunft auf der Ebene der UN ist damit zunächst ausgeschöpft; kleinformatige Innovationen unilateraler Regulierungen einzelner Staaten oder Staatengruppen dürften in den nächsten Jahren im Vordergrund stehen. Absehbar ist damit ein relativer Bedeutungsverlust der Vereinten Nationen als dem zentralen Ort für die internationale Drogenpolitik, die sich zunehmend in anderen politischen Räumen regionaler, subregionaler oder nationaler Art entwickeln wird. Aus den Beschlüssen folgt eine Bewährungsprobe für die Vereinten Nationen, deren spezialisierte Institutionen ihr widersprüchliches Handeln anpassen müssen.

Eine weitere zentrale Herausforderung für das internationale Drogenregime stellt die Verbreitung neuer psychoaktiver Substanzen (NPS) dar, die insbesondere in Europa und den USA die illegalen Drogenmärkte erobern. Die hohe Vielfalt dieser Substanzen, die auch als ›Designerdrogen‹ bekannt geworden sind, ergibt sich aus ihrer chemischen Herstellungsweise, die dezentral erfolgen kann und nur bedingt an internationale Versorgungsketten gebunden ist. Damit gerät das Interesse an einer Regulierung von Produktion, Handel und Konsum der NPS zu einem Wettlauf zwischen den immer neu auftretenden Varianten und entsprechender Verbotsregelungen. Hier sind

entsprechend dem Abschlussdokument eine verstärkte internationale Kooperation bei der Marktbeobachtung sowie bei gemeinsamen Verhaltensregeln und Präventionsprogrammen vorgesehen. Die internationale Drogenpolitik stößt allerdings gegenüber einem sehr dynamischen Marktgeschehen an die Grenzen ihrer Steuerungsfähigkeit, so dass auch in dieser Hinsicht die Effektivität der bestehenden Kooperationsinstrumente deutlich infrage steht.

Internationale Drogenpolitik nach der UNGASS 2016

Aus der Sicht vieler NGOs steht das internationale Drogenregime vor dem Kollaps, da sich die nationalen Politiken zunehmend vom normativen Kern der Übereinkommen zur Drogenpolitik entfernen. Nicht zuletzt die hohen menschlichen Kosten des auf Angebotskontrolle von Kokain und Heroin ausgelegten Kampfes gegen Drogen rechtfertigen die Forderung nach einem Wechsel in der Logik der Drogenpolitik. Sie fordern eine Abkehr von der Konzentrierung auf Suchstoffe und psychogene Substanzen zugunsten eines Perspektivwechsels auf die Menschen, die als Konsumenten kriminalisiert und von Möglichkeiten nachhaltiger, wirtschaftlicher und sozialer Entwicklung abgeschnitten werden. Dieser Umschwung ist gegenwärtig in den Gremien und Institutionen des Systems der Vereinten Nationen nicht mehrheitsfähig und es zeichnet sich ein Weg der kleinen Schritte durch nationale Entscheidungen ab. Damit droht eine Aushöhlung des Drogenregimes durch eine nicht unerhebliche Anzahl von Staaten, die sich der Interpretationsfreiheit der Übereinkommen bedienen werden. Die Spannungen und Widersprüche zwischen internationaler Norm und nationaler Praxis dürften weiter zunehmen. Die kommenden Jahre werden zeigen, ob das UN-System in der Lage ist, dies aufzufangen und bis dahin Elemente eines weitergehenden Konsenses herauszufiltern. Gegenwärtig scheint der Weg zu einer umfassenderen Überprüfung des Drogenregimes verstellt. Jedoch hat die Dynamik der politischen Debatte der letzten Jahre gezeigt, dass ein Umdenken rasch eintreten kann.

Weitere Informationen zur UNGASS 2016 unter:

www.unodc.org/ungass2016/

Sozialfragen und Menschenrechte

Menschenrechtsrat: Tagungen 2015

- Sondertagungen zu Boko Haram und Burundi
- Neue Mandate zu Privatheit und Albinismus
- Kritische Debatten zur Unabhängigkeit des OHCHR

Theodor Rathgeber

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Theodor Rathgeber, Menschenrechtsrat: Tagungen 2014, VN, 2/2015, S. 84ff., fort.)

Der Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen (MRR) hielt im Jahr 2015 drei reguläre Tagungen (28. Tagung: 2.–27.3.; 29. Tagung: 15.6.–3.7.; 30. Tagung: 14.9.–2.10.) und zwei Sondertagungen ab. Im Berichtszeitraum schuf der MRR neue Mandate der Sonderverfahren (Special Procedures) zum Recht auf Privatheit und zu Personen mit Albinismus. Damit gab es Ende 2015 41 thematische und 14 Ländermandate. Darüber hinaus richtete der Rat ein neues Unterorgan zum Thema Menschenrechte, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit ein. Zusätzlich zu den drei Untersuchungskommissionen beziehungsweise Ermittlungsmissionen für Burundi, Eritrea und Syrien wurde das Amt des Hohen Kommissars für Menschenrechte (Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights – OHCHR) beauftragt, die Lage der Menschenrechte in **Südsudan** umfassend zu analysieren, Verantwortlichkeiten darzulegen und die staatlichen Behörden zur Kooperation mit den UN-Menschenrechtsverfahren zu bewegen (A/HRCRES/29/13). Der Rat empfahl außerdem der UN-Generalversammlung und dem UN-Generalsekretär, ein Forum zum Thema Menschen afrikanischer Abstammung (Forum on People of African Descent in the Diaspora) als beratende Institution einzurichten (A/HRC/RES/30/17). Durch ihre Ablehnung verpassten es die westlichen Staaten, sich bei einem unbequemen Thema dem globalen Süden gegenüber offen zu zeigen. Zum ersten Mal seit Bestehen

des MRR fand im September eine Podiumsdiskussion zur desaströsen Menschenrechtslage in **Nordkorea** statt.

Im gesamten Berichtsjahr thematisierte der Hohe Kommissar für Menschenrechte Zeid Ra'ad Al Hussein die Lage von **Migrantinnen und Migranten** sowie Flüchtlingen weltweit. Dabei wurden sowohl die menschenrechtlichen Verpflichtungen der Staaten als auch der Beitrag von Migrantinnen und Migranten zur sozialen und wirtschaftlichen Stabilität der aufnehmenden Staaten behandelt. Angesichts der großen Betroffenheitsbezugungen und Versprechungen sei es frappierend, wie wenig Ressourcen den Vereinten Nationen nach wie vor allein für die humanitäre Betreuung der Flüchtlinge zur Verfügung stünden. Auch die Tatsache, dass die UN bereits seit Jahren überwiegend vergeblich einen menschenrechtlichen Politikansatz zu Migration und Flucht mit konkreten Vorschlägen anmahnten, lasse ihn zornig werden. Einem Angriff sah sich das OHCHR im März 2015 ausgesetzt, als im Zuge der Diskussion um die Inspektion des OHCHR Forderungen bis hin zur Aufsicht des Menschenrechtsrats über das OHCHR gestellt wurden.

Im Jahr 2015 stellte Deutschland mit Botschafter Joachim Rucker den Ratspräsidenten. Über alle Tagungen hinweg legte er eine überzeugende Amtsführung an den Tag und erfuhr nicht zuletzt seitens nichtstaatlicher Organisationen (NGOs) hohe Anerkennung. So trug das von Botschafter Rucker forcierte strikte Zeitmanagement in allen Sitzungen des Rates unmittelbar zu einer größeren Beteiligung der NGOs an den Dialogen bei. Er setzte sich darüber hinaus für eine ungehinderte Beteiligung zivilgesellschaftlicher Akteure an der Arbeit der UN-Gremien ein, ließ Fälle von Druckausübung gegenüber Menschenrechtsverteidigern sowie Expertinnen und Experten der Sonderverfahren zu Myanmar und Eritrea nachverfolgen und mahnte Regierungen zur Einhaltung der Standards.

Sondertagungen

Die 23. Sondertagung am 1. April 2015 zu Terrorangriffen und Menschenrechtsverletzungen durch **Boko Haram** war von Algerien im Namen der afrikanischen Staatengruppe beantragt worden. Zum ersten Mal wurde ein nichtstaatlicher Ak-

teur offiziell Gegenstand einer Ratsbefassung. Eine Besonderheit war auch, dass der MRR das humanitäre Völkerrecht für die Auswertung heranzog, um die Lage vor Ort und die Maßnahmen durch den Rat schlüssig und realitätsgerecht erfassen zu können. Vorarbeit hatten der sogenannte Goldstone-Bericht (A/HRC/12/48) und die 21. Sondertagung im Jahr 2013 geleistet. Auch hier war das humanitäre Völkerrecht für die Auswertung herangezogen worden, um eine umfassende Untersuchung gewährleisten und Aussagen über die Verbrechen aller Beteiligten treffen zu können. Die daraus folgende Resolution S-23/1 beschränkte sich hingegen auf staatliche Aktivitäten und rief zur verstärkten internationalen Kooperation, einschließlich einer Untersuchung der Finanzierung von Boko Haram, auf. Die einstimmig verabschiedete Resolution beauftragte zudem das OHCHR, zum September 2015 einen mündlichen und zum März 2016 einen schriftlichen Bericht vorzulegen und Verantwortlichkeiten für die Verbrechen aufzudecken.

Die 24. Sondertagung am 17. Dezember 2015 befasste sich mit **Burundi** und war von 18 Mitgliedern des MRR beantragt worden. Mit Ghana befand sich nur ein Land aus der afrikanischen Staatengruppe darunter. Allein die Konstellation war bizarr, war doch Burundi wenige Wochen zuvor von der Generalversammlung zum Mitglied des MRR für drei Jahre gewählt worden. Zwar wurde hinter den Kulissen verhandelt, bei der Generalversammlung eine zeitlich befristete Suspendierung Burundis zu beantragen. Der Kompromiss mit der afrikanischen Staatengruppe sah jedoch vor, auf diese Sanktion zu verzichten und stattdessen die Afrikanische Union mit der Konfliktvermittlung zu beauftragen. Die Resolution S-24/1 bevollmächtigte zudem das OHCHR, eine Untersuchung vor Ort durchzuführen und darüber jeweils im März 2016 (31. Tagung) und im September 2016 (33. Tagung) zu berichten.

Neue Mandate der Sonderverfahren

Die 28. Tagung setzte zwei neue Mandate der Sonderverfahren zu den Themen Recht auf Privatheit und Personen mit Albinismus ein.

Das Mandat zum **Recht auf Privatheit** in Person des Sonderberichterstatter

ters Joseph Cannataci war von Brasilien und Deutschland vorangetrieben worden (28/16). Beide Staaten hatten bereits im Dezember 2013 im Zuge der Snowden-Enthüllungen bei der Generalversammlung eine gleichlautende Resolution zu diesem Thema eingebracht (A/RES/68/167). Die Resolution bekräftigte, dass auch im digitalen Zeitalter und den zunehmenden Möglichkeiten der elektronischen Überwachung die Meinungsfreiheit zu garantieren ist. Der Resolutionstext basierte außerdem auf den Erkenntnissen des Sonderberichterstatters über die Förderung und den Schutz des Rechts auf Meinungsfreiheit und freie Meinungsäußerung Frank La Rue (A/HRC/23/40) sowie den Resolutionen 20/8 und 12/16 seitens des Rates.

Das Mandat zu **Personen mit Albinismus** war von Algerien im Namen der afrikanischen Staatengruppe vorgeschlagen worden. Die Resolution (28/6) beauftragte Ikponwosa Ero aus Nigeria als Unabhängige Expertin, die sich mit Stigmatisierung, Diskriminierung und sozialer Ausgrenzung befassen und Strategien zur Gleichbehandlung in Gesetz und Praxis ausarbeiten soll. Dem Resolutionstext lagen sowohl Berichte des OHCHR (A/HRC/24/57) als auch des Beratenden Ausschusses (A/HRC/28/75) und die Resolution 24/33 vom September 2013 zugrunde.

Neues Unterorgan des Rates

Eine überregionale Initiative der Staaten Marokko, Rumänien, Norwegen, Peru, Südkorea und Tunesien schlug vor, ein Forum zu Menschenrechten, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit (Forum on Human Rights, Democracy and the Rule of Law) als neues Unterorgan des Rates zu schaffen. Die Resolution 28/14 schlug ein dem Sozialen Forum und dem Forum für Minderheiten entsprechendes Forum vor, das jedoch nur alle zwei Jahre tagen sollte. Die Resolution war umstritten, da China, Kuba, Russland, Pakistan, Venezuela und Saudi-Arabien unter anderem Einwände gegen den Paragraphen erhoben, der den Zugang zum Forum für die Zivilgesellschaft regelt. China brachte einen Änderungsantrag ein, den vorgesehenen offenen Zugang für zivilgesellschaftliche Gruppen auch ohne Akkreditierung einzuschränken. Am Beispiel des Forums für Minderheiten sei ersichtlich, dass ein sol-

cher offener Zugang zu Missbrauch und zur Teilnahme von ›Separatisten‹ führe. Der Antrag wurde abgelehnt und die Resolution mit 35 Ja-Stimmen und zwölf Enthaltungen angenommen.

28. Tagung

Bei der Vorstellung seines Jahresberichts 2014 (A/HRC/28/3) hob Al Hussein die Gefahr hervor, die von extremistischer Gewalt für Menschenrechte und die Prinzipien der internationalen Zusammenarbeit ausgehe. Umgekehrt habe das Konzept des nationalen Sicherheitsstaats zu harschen Einschnitten in die Freiheitsrechte in vielen Staaten geführt. Er nannte dabei die Türkei und Ungarn als extreme Beispiele und kritisierte die Einschränkung des öffentlichen Raumes für zivilgesellschaftliche Aktivitäten im Allgemeinen. Staatliche Maßnahmen gegen extremistische Gewalt sollten auf die Wahrung der Menschenrechte und demokratischen Verfahren ausgerichtet, angemessen und überprüfbar sein.

Großen Raum nahm das Vorhaben der **Neuorganisation des OHCHR** ein, das eine deutlich höhere Präsenz in den Staaten und auf lokaler Ebene anstrebt. Zudem stellte der Al Hussein anlässlich des Berichts der Gemeinsamen Inspektionsgruppe (Joint Inspection Unit – JIU) zur Leitung und Verwaltung des OHCHR fest, dass die Arbeit des OHCHR verbessert und größere Transparenz geschaffen werden muss. (A/70/68, A/HRC/28/22 und A/HRC/28/22/Add.1). Der Generalversammlung wurde empfohlen, das OHCHR grundsätzlich zu überprüfen, damit Regierungen mehr Möglichkeiten bekommen, die Arbeit und Planungsprozesse des OHCHR offiziell zu kommentieren und zu beeinflussen. Indien forderte die Beaufsichtigung des OHCHR durch die Staaten. Kuba legte dementsprechend eine Resolution vor (28/1), die eine Überwachung für die Leitung und die Verwaltung des OHCHR umfasste. Die Resolution wurde mit 31 Ja-Stimmen und 16 Gegenstimmen angenommen.

Die von Armenien und Ruanda eingebrachte Resolution zur Verhinderung von Völkermord (28/34) wurde ohne Abstimmung angenommen. Zuvor gab es jedoch mehrere Änderungsanträge, die von Armenien und Ruanda teilweise als ›feindlich gesinnt‹ eingestuft wurden. Algerien, Kuba, Indien, Pakistan und Ve-

nezuela wandten sich unter anderem gegen die Erwähnung des Ansatzes der Schutzverantwortung (Responsibility to Protect – R2P) und gegen die Möglichkeit des Generalsekretärs, eine Frühwarnung auszusprechen und dadurch die Staaten zum Handeln zu ermahnen. Alle Änderungsanträge wurden abgewiesen. Algerien, Kuba, Pakistan, Südafrika und Venezuela gaben anschließend zu Protokoll, zwar keine Abstimmung zu beantragen, sich von einem solchen Konsens jedoch zu distanzieren. In der Resolution zu Syrien (28/20) konnte sich der MRR lediglich zu einer indirekten Empfehlung an den Sicherheitsrat der Vereinten Nationen durchringen: die Generalversammlung möge die Berichte der Untersuchungskommission zu Syrien dem Sicherheitsrat zwecks angemessener Entscheidung weiterleiten. Letztere lässt seit Jahren auf sich warten.

29. Tagung

Bereits Ende Mai 2015 hatte die Europäische Union (EU) eine Dringlichkeitsdebatte zum Thema **Migration** im Rahmen der 29. Tagung beantragt, die am ersten Sitzungstag stattfand. Zur Eröffnung unterstrich Al Hussein, dass Migrantinnen und Migranten Unterstützung brauchen und ihre Würde geschützt und respektiert werden müsse. Mit Sorge beobachte er, dass sie stattdessen Opfer von Ausbeutung, Diskriminierung und Gewalt würden. Er nannte Australien, Bangladesch, die Dominikanische Republik, El Salvador, Haiti, Honduras, Malaysia, Myanmar, Südafrika, Thailand, die Staaten des Golf-Kooperationsrats (Gulf Cooperation Council – GCC) und die USA als Beispiele. Er begrüßte die Beschlüsse der EU zur Nothilfe im Mittelmeer und hob gleichzeitig hervor, dass eine reaktive Politik den Anforderungen einer internationalen, auf Menschenrechten basierenden Migrationspolitik nicht gerecht werde. Er empfahl, in absehbarer Zeit eine Sonder-sitzung zum Thema Migration abzuhalten.

Auch der Sonderberichterstatter über die Menschenrechte von Migrantinnen und Migranten François Crépeau bezeichnete die Bemühungen, Grenzen abzuschotten, als ineffektiv und nicht nachhaltig. Die Maßnahmen zur europäischen Grenzsicherung würden auf paradoxe Weise irreguläre Migration bestärken und stellen geradezu eine ›Geschäftsgarantie‹ für

Schleuser dar. Sein Bericht (A/HRC/29/36) schlussfolgerte hingegen, dass Mobilität ein immanenter Bestandteil der Globalisierung sei. Wie eine menschenrechtsbasierte Migrations- und Mobilitätspolitik aussehen könnte, erläuterte Crépeau in seinen Empfehlungen über sechs Seiten lang. Italien forderte internationale Solidarität zur Bewältigung der Herausforderungen und verwies darauf, dass ein ›selbstbezogenes Europa‹ zum Scheitern verurteilt sei. Die von Mexiko eingebrachte Resolution 29/2 kritisierte den Vorrang sicherheitspolitischer Elemente der Migrationspolitik als nicht zielführend.

Die Debatte über den **Schutz der Familie** wurde erneut kontrovers geführt. Eine Koalition bestehend aus Ägypten, Bangladesch, Belarus, China, Côte d'Ivoire, El Salvador, Marokko, Mauretanien, Katar, Russland, Saudi-Arabien und Tunesien beharrte auf der klassischen Zusammensetzung aus Mann, Frau und Kind und bezeichnete alle Abweichungen als nicht schutzwürdig gemäß dem Zivil- und Sozialpakt. Ein schriftlicher Änderungsantrag von Brasilien, Südafrika und Uruguay wurde zur Erläuterung und Abstimmung gar nicht erst zugelassen. Der Antrag wollte den Hinweis auf die vielfältigen Formen heutiger Familien in die Resolution aufnehmen und deren Diskriminierung vorbeugen. Russland stellte einen Antrag auf Nichtbefassung, der mit einer knappen Mehrheit von 22 Ja-Stimmen und drei Enthaltungen angenommen wurde. Es bleibt auf den Bericht des OHCHR zu hoffen, der zur 31. Tagung (März 2016) vorgelegt werden soll. Dieser soll sich unter anderem mit dem Begriff und der Konzeption von Familie auf der Grundlage normativer Standards beschäftigen. In der Vergangenheit hatte dies dazu geführt, dass die Debatte auf Grundlage der Universalität der Menschenrechte geführt wurde. Dies war bei den Diskussionen zu traditionellen Werten, zur Gleichstellung der Geschlechter, zu den Rechten von Lesben, Schwulen, Bisexuellen, Transgender und Intersexuellen (LGBTI) oder zur Diffamierung der Religion der Fall.

30. Tagung

Der Hohe Kommissar für Menschenrechte setzte sich unter anderem mit **Begriff und Verständnis von Souveränität**

auseinander. Kritik und die Suche nach Wahrheit könnten viel bewirken und bedrohten nicht die staatliche Souveränität. Staaten seien vielmehr anderen Gefahren ausgesetzt: Schäden durch Tyrannei, unbewältigte Seuchen aufgrund fehlender Versorgungsstrukturen, Straffreiheit von politischem Führungspersonal bei Verstößen gegen das humanitäre Völkerrecht und die Folgen des Klimawandels. Bei dieser Gelegenheit wies der Hohe Kommissar für Menschenrechte ebenso auf eingeschränkte Handlungsspielräume für die Zivilgemeinschaft im Allgemeinen sowie Menschenrechtsverteidigern im Besonderen hin. Er nannte dabei ausdrücklich China, Russland und Zentralasien.

Er wies zudem auf den Bericht der Arbeitsgruppe für **willkürliche Inhaftierungen** (Working Group on Arbitrary Detention) hin (A/HRC/30/37). In diesem werden Empfehlungen zur Entschädigung der Opfer und der juristischen Aufarbeitung ausgesprochen (Basic Principles and Guidelines on Remedies and Procedures on the Right of Anyone Deprived of their Liberty by Arrest or Detention to Bring Proceedings before Court). Die Richtlinien definieren etwa die Frage der Beweislast (Richtlinie 14) oder spezifische Sorgfaltspflichten in Bezug auf besonders verletzte Bevölkerungsgruppen wie etwa Kinder (Richtlinie 18), Frauen und Mädchen (Richtlinie 19), Menschen mit Behinderung (Richtlinie 20) und Staatenlose (Richtlinie 21). Besondere Sorgfaltspflichten obliegen den Staaten auch in bewaffneten Konflikten (Richtlinie 17).

Die Arbeitsgruppe hatte im November 2014 auf Einladung der deutschen Bundesregierung einen Folgebesuch durchgeführt, um die Umsetzung der Ergebnisse aus dem Besuch im Jahr 2011 (A/HRC/19/57/Add.3) zu überprüfen. Im Bericht zum Folgebesuch (A/HRC/30/36/Add.1) vermerkte die Arbeitsgruppe die Bemühungen, die Anzahl der inhaftierten Personen zu verringern, positiv und sprach in Bezug auf die Überprüfung der Untersuchungshaft von ›bewährten Praktiken‹ im internationalen Vergleich. Kritisch äußerte sich die Arbeitsgruppe zur Inhaftierung von Migrantinnen und Migranten mit irregulärem Aufenthaltsstatus und zur Vorbeugehaft bei abzuschiebenden Personen. Weiterhin empfahl die Arbeitsgruppe, das Deutsche Institut

für Menschenrechte (DIMR) mit einem Mandat zur Überwachung auszustatten.

Die Resolution 30/15 sowie vier schriftliche Ergänzungsanträge zur Vermeidung und Bekämpfung von gewalttätigem Extremismus verursachten einen umfangreichen Abstimmungsprozess (A/HRC/30/L.37–L.40). Die Ergänzungsanträge durch Russland waren durchaus nicht alle unberechtigt; beispielsweise die Hinweise auf Rassismus oder bewaffnete Konflikte als konfliktverschärfende Faktoren (L.37 und L.38). Die Ablehnung von schriftlichen Ergänzungen begründeten westliche Staaten im MRR nicht sehr souverän. Die Resolution 30/15 bleibt insgesamt vage; auch im Bezug auf die Bedeutung von internationaler Kooperation.

Resümee

Nach über einem Jahr im Amt kommt die Eigenschaft des Hohen Kommissars für Menschenrechte, unbequeme Tatsachen in die Diskussion und die Arbeit des MRR einzubringen, zur Geltung. Zeid Ra'ad Al Hussein steht, unbeirrt durch die Anfechtungen gegen das OHCHR, eindeutig auf der Seite der Opfer und der engagierten Zivilgesellschaft. Der MRR hinkt im Vergleich dazu und gemessen an seinem Auftrag ziemlich hinterher. Wobei dies die Mehrheit der Mitgliedstaaten betrifft; der Rat als Institution hat eine durchaus bemerkenswerte Anpassung seiner Instrumente betrieben. Die Wahlergebnisse für die Besetzung des Rates für die Jahre 2016 bis 2018 sind hingegen nicht zufriedenstellend: Die Wahl Burundis, das vor einem staatlich beförderten Völkermord steht, das kritische Akteure systematisch aus dem Verkehr zieht und einer korrupten Regierungsführung unterliegt, ist schwer zu fassen. Andererseits wurde Pakistan überraschend nicht wieder gewählt. Nachdem im Zuge der politischen Krise um die Flüchtlingsfrage selbst die EU menschenrechtliche und teilweise völkerrechtliche Standards aufweicht oder verdrängt, kann von einem unbedingten Eintreten für die Menschenrechte nicht mehr die Rede sein. Nach knapp zehn Jahren Bestehen des Rates sind es offensichtlich die Staaten und Regierungen, die sich dem normativen Auftrag und den Herausforderungen bislang nur ungenügend angepasst haben.

Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung: 86. bis 88. Tagung 2015

- 50-jähriges Bestehen des Übereinkommens
- Ausschuss mahnt institutionellen Rassismus in Deutschland an
- Besorgnis über wachsende Ressentiments gegen Ausländer in der Mongolei

Alexandra Steinebach

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Alexandra Steinebach über die 84. und 85. Tagung 2015, VN, 6/2015, S. 271ff., fort.)

Der Ausschuss für die Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (CERD) kam im Jahr 2015 zu drei Tagungen in Genf (17.4.–15.5., 3.8.–28.8. und 23.11.–11.12.2015) zusammen. Wichtigstes Anliegen des Ausschusses, der sich aus 18 Sachverständigen zusammensetzt, ist die Überwachung der Umsetzung des Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung. Mit Abschluss der 88. Tagung lag die Zahl der Vertragsstaaten unverändert bei 177. Der CERD hat seit dem Jahr 1984 die Aufgabe, Mitteilungen gemäß Artikel 14 des Übereinkommens zu prüfen. Dies ermöglicht es Einzelpersonen, eine Verletzung des Übereinkommens durch jene Vertragsstaaten zu rügen, die die Prüfungskompetenz des Ausschusses anerkannt haben. Insgesamt lassen jedoch nur 55 Staaten dieses Individualbeschwerdeverfahren zu.

50 Jahre Übereinkommen

Im Rahmen der 88. Tagung des Ausschusses fanden die Feierlichkeiten zum 50-jährigen Bestehen des Übereinkommens statt. Der Vorsitzende des Ausschusses José Francisco Calí Tzay hob in seiner Eröffnungsrede die bedeutenden Fortschritte hervor, die seit der Verabschiedung des Übereinkommens gemacht wurden. Allerdings merkte er an, dass Rassismus nach wie vor alltäglich in Gesellschaft und Politik sei. In der nachfolgenden Diskussion wurde der Fokus auf Flüchtlinge sowie Migrantinnen und Migranten gelegt.

Frühwarnverfahren

Während seiner 86. Tagung äußerte sich der CERD zu der gegenwärtigen Situation von Migrantinnen und Migranten im

Mittelmeer und im Andamanischen Meer. Der Ausschuss zeigte sich besorgt über die humanitäre Katastrophe und das extreme Leid vieler Menschen, die vor politischer und ethnisch-religiöser Verfolgung fliehen. Er rief die Staaten auf, Maßnahmen zur Bekämpfung von Fluchtursachen zu ergreifen sowie die menschenrechtliche und humanitäre Dimension der Krise anzuerkennen. Effektive Methoden zur Bekämpfung von Menschenhandel sollen entwickelt und zur Verfügung gestellt werden; die derzeitige Migrations-, Asyl- und Flüchtlingspolitik sei zu überdenken.

Individualbeschwerden

Im Berichtszeitraum hatte der Ausschuss über zwei Individualbeschwerden zu entscheiden. In der Sache L.G. gegen Südkorea machte die aus Neuseeland stammende Beschwerdeführerin geltend, aufgrund ihrer Herkunft diskriminiert zu werden. Die Beschwerdeführerin arbeitete zwischen den Jahren 2008 und 2009 auf Grundlage eines einjährigen Vertrags als muttersprachliche Englischlehrerin an einer Grundschule. Für diesen Zeitraum wurde ihr ein Visum der Kategorie E-2 ausgestellt, welches beinhaltet, dass man sich einem Aids- und einem Drogentest unterziehen muss. Diese Gesundheitstests gelten jedoch nur für Ausländer, die über ein Visum dieser Kategorie verfügen. Sie sind nicht verpflichtend für südkoreanische Lehrerinnen und Lehrer sowie aus Südkorea stammende, muttersprachliche Englischlehrerinnen und Englischlehrer, die hauptsächlich aus Kanada und den USA einreisen. Die Beschwerdeführerin unterzog sich den Tests. Nach Ablauf ihres Vertrags wurde ihr von der Grundschule eine Vertragsverlängerung angeboten, der die Beschwerdeführerin zunächst zustimmte. Als sie erfuhr, dass sie erneut einen Aids- und einen Drogentest durchführen lassen sollte, weigerte sie sich. Daraufhin verwehrte ihr die zuständige Schulbehörde die Vertragsverlängerung. Als Begründung führte die Behörde aus, sie habe gehört, dass hauptsächlich ausländische Lehrer in Drogendelikte verwickelt seien.

Daraufhin beschwerte sich die Beschwerdeführerin beim nationalen Menschenrechtsausschuss und bat um eine Prüfung der Vereinbarkeit des Vorgehens der Schulbehörde mit dem nationalen

Menschenrechtsgesetz. Sie rief die nationale Schiedsgerichtsstelle an und bat um eine Vermittlung zwischen ihr und der Schulbehörde. Im Anschluss daran verklagte die Beschwerdeführerin die Schulbehörde vor dem nationalen Schiedsgericht. Nachdem ihre Klage als unbegründet abgewiesen wurde und der nationale Menschenrechtsausschuss eine Untersuchung abgelehnt hatte, reichte sie Beschwerde nach Artikel 14 des Übereinkommens ein und machte eine Verletzung von Artikel 2 (1) (c) und (d), Artikel 5 und Artikel 6 geltend. Der Ausschuss stellte eine Verletzung der Rechte gemäß Artikel 2 (1) (c) und (d) sowie Artikel 6 des Übereinkommens fest. Der Grund sei das staatliche Versagen, den Fall der Beschwerdeführerin im Hinblick auf eine Diskriminierung aus Gründen ihrer Herkunft anhand der Kriterien aus Artikel 1 des Übereinkommens zu prüfen. Die Weigerung der Schulbehörde, die Beschwerdeführerin ohne weitere Tests weiterzubeschäftigen, stelle darüber hinaus eine Verletzung von Artikel 5 (e) und (i) des Übereinkommens dar.

In der Sache M.M. gegen Russland sah sich der Beschwerdeführer in seinen Rechten gemäß Artikel 2 (1) (a); Artikel 5 (a) und Artikel 6 des Übereinkommens verletzt. Im Jahr 2012 hielt sich der Beschwerdeführer in Russland auf und wurde dort wegen versuchten Menschenhandels und versuchter Bestechung eines Amtsträgers angeklagt. Während der Ermittlungen wurde er für fast eineinhalb Jahre in Untersuchungshaft genommen. Er behauptete, die Länge der Untersuchungshaft stehe im Zusammenhang mit seinen nicht vorhandenen russischen Sprachkenntnissen und sei daher als Diskriminierung anzusehen. Der Ausschuss kam zu dem Schluss, dass der Beschwerdeführer keine ausreichenden Beweise für seine Behauptungen vorgelegt habe und daher die Beschwerde nicht den Verfahrensregelungen des Artikels 91 (1) entspricht. Die Beschwerde wurde als unzulässig abgewiesen.

Staatenberichte

Im Rahmen der Frühjahrstagung (86. Tagung) befasste sich der CERD mit den Berichten aus Bosnien und Herzegowina, Dänemark, Deutschland, Frankreich, Guatemala und Sudan. Im Rahmen der Sommertagung (87. Tagung) beschäftigte

te er sich mit den Berichten aus Costa Rica, Kolumbien, Mazedonien, den Niederlanden, Niger, Norwegen, Tschechien und Suriname. Im Rahmen der Herbsttagung (88. Tagung) begutachtete der Ausschuss die Berichte aus Ägypten, Litauen, der Mongolei, Slowenien, der Türkei und Vatikanstadt. Insgesamt hat sich der CERD mit 20 Staatenberichten auseinandergesetzt. Es sollen zwei Berichte exemplarisch vorgestellt werden.

In seinen Abschließenden Bemerkungen zu **Deutschland** würdigte der Ausschuss die positive Entwicklung zur Bekämpfung rassistischer Diskriminierung. Der CERD zeigte sich erfreut über die Ratifizierung des Übereinkommens über die Rechte von Menschen mit Behinderungen und des entsprechenden Fakultativprotokolls sowie des Fakultativprotokolls zum Übereinkommen gegen Folter oder andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe. Auf politischer Ebene begrüßte der Ausschuss die Aufhebung des Einbürgerungstests in Baden-Württemberg, der lediglich Menschen aus den 57 Mitgliedsstaaten der Organisation für Islamische Zusammenarbeit (Organisation of Islamic Cooperation – OIC) vorgelegt wurde. Allerdings wird die Aufarbeitung der Morde des Nationalsozialistischen Untergrunds (NSU) mit großer Besorgnis beobachtet. Insbesondere die systemischen Mängel bei der Identifizierung rassistischer Beweggründe legten den Schluss nahe, dass es sich hier um institutionalisierten Rassismus handle. Auch die Mitteilung aus der Zivilgesellschaft, dass Informantinnen und Informanten der Vollzugsbeamten selbst Anhänger des NSU gewesen seien und dass ein dem NSU nahestehender Zeuge während des Verfahrens staatliche Rechtsberatung erhielt, zeigten das staatliche Versagen in der Aufklärungsarbeit auf. Dass der Untersuchungsausschuss im Zuge seiner Ermittlungen nicht explizit auf rassistische Beweggründe hinweist, deutet darauf hin, dass die Ursache für diese Probleme eine strukturelle Diskriminierung sein könnte. Der CERD forderte die Bundesregierung auf, Maßnahmen zu treffen, um rassistische Beweggründe in den noch nicht abgeschlossenen Ermittlungen zu identifizieren. Darüber hinaus sollen Ermittlungsbeamtinnen und -beamte, die für diskriminierende Handlungen, insbeson-



Die Tsaatan, auch Dukha genannt, sind eine indigene Minderheit im Norden der Mongolei, die von der Rentierzucht leben.

Foto: WhatsAllThisThen/flickr.com

dere gegenüber den Opfern und ihren Angehörigen, verantwortlich waren, zur Rechenschaft gezogen werden.

Positiv bewertete der Ausschuss die Bemühungen der **Mongolei**, Rassendiskriminierung zu bekämpfen. Besonders erfreut zeigte sich der Ausschuss über die Ratifizierung verschiedener Menschenrechtsübereinkommen. Dazu gehörten das Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen und das Fakultativprotokoll zum Übereinkommen gegen Folter oder andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe. Darüber hinaus begrüßte der CERD die Neuerungen und Verbesserungen bei Bildungsgesetzen, dem Gesetz über die öffentliche Daseinsvorsorge und zum Arbeitsrecht. Ungeachtet dessen äußerte der Ausschuss seine Besorgnis über das Fehlen einer genauen und umfassenden Gesetzgebung, die die Definition der rassistischen Diskriminierung gemäß Artikel 1 des Übereinkommens aufgreift. Auch die verbreitete Korruption und die fehlende Transparenz innerhalb der Justiz sowie die damit einhergehende mangelhafte Verfolgung von Fällen rassistischer Diskriminierung wurden angemahnt. Der CERD forderte den mongolischen Staat auf, verpflichtende Übungen für Richterinnen und Richter,

Staatsanwälte, Polizei- sowie Justizangestellte zur Anwendung des Übereinkommens durchzuführen.

Er äußerte zudem seine Bedenken über die anhaltende Gewalt gegen Ausländer und die Präsenz ultranationalistischer, neonazistischer Organisationen wie *Dayar Mongol* und *Tsagaan Chass*. Trotz der Ausführungen des mongolischen Staates, bisher gäbe es keine Flüchtlinge in der Mongolei, geht der Ausschuss aufgrund widersprüchlicher Informationen davon aus, dass schutzsuchende Personen einreisen, ohne Asyl gewährt zu bekommen. Vor diesem Hintergrund verlangt der CERD, Maßnahmen zu treffen, um die Rechte für Asylsuchende, Flüchtlinge und Staatenlose zu gewährleisten. Besonders besorgt zeigte sich der Ausschuss über die Situation der indigenen Minderheit Tsaatan (auch: Dukha). Diese seien durch verschiedene Bergbauprojekte zunehmend in ihrem Lebensraum eingeschränkt, ohne angemessen in die Lizenzvergabe eingebunden zu sein. Der CERD forderte daher, bereits getroffene Maßnahmen zur sozialen Absicherung und für die Schaffung von Arbeitsplätzen für die Tsaatan weiterzuerfolgen und umzusetzen. Zudem soll die lokale Bevölkerung in die Rohstoffförderung stärker eingebunden werden.

Verwaltung und Haushalt

Generalversammlung: 70. Tagung 2015/2016 | Haushalt

- 5,40 Milliarden US-Dollar ordentlicher Haushalt für 2016/2017
- Beitragsschlüssel neu festgesetzt

Claudia Spahl

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Juliane Kammer und Claudia Spahl, Generalversammlung: 68. Tagung 2013/2014, Haushalt, VN, 2/2014, S. 8 off., fort.)

Am 23. Dezember 2015 hat die UN-Generalversammlung den Programmhaushaltsplan für den Zweijahreszeitraum 2016/2017 verabschiedet. Im Vergleich zu den zähen Verhandlungen der beiden Vorjahre war es eine erfreulich frühzeitige Einigung. Dies gilt umso mehr, da in dieser Herbstsitzung des Fünften Hauptausschusses der Generalversammlung (Verwaltung und Haushalt) durchaus kontroverse Themen auf der Tagesordnung standen. Neben dem Haushalt waren es vor allem die Neufestsetzung der Beitragsschlüssel für die Jahre 2016 bis 2018, die Reform des Gehaltssystems, zwei Großbauvorhaben sowie die Fortsetzung der laufenden Managementreformen.

Für den ordentlichen Haushalt des Zweijahreszeitraums 2016/2017 einigte man sich auf eine Höhe von 5401794400 US-Dollar (A/RES/70/249 A-C). Damit liegt der Haushalt unter dem Zweijahreshaushalt 2014/2015 (5,53 Milliarden US-Dollar). Der Konsens spiegelt das Bemühen, insbesondere der westlichen Staaten

und Hauptbeitragszahler, um eine effizienter arbeitende Organisation mit schlankerem Personal- und Mitteleinsatz wider.

Insgesamt verliefen die Verhandlungen, in denen sich immer wieder die sogenannte Gruppe der Gleichgesinnten (Australien, Japan, Kanada, Neuseeland, Südkorea, die USA und die Staaten der Europäischen Union) und die Gruppe der 77 (G77) gegenüberstehen, in konstruktiver Atmosphäre. Dies war wohl auch auf die vorausgegangene Einigung zur Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung und die erfolgreiche Klimakonferenz im November 2015 zurückzuführen. Hilfreich war sicher auch die günstige Entwicklung der Wechselkurse und der Inflation, deren absehbare Schwankungen üblicherweise aufgrund von Vorabschätzungen in die Ausgabenplanung einfließen. Dadurch konnte die ursprüngliche Ausgabenplanung um mehr als 100 Millionen US-Dollar gesenkt werden.

Es ist davon auszugehen, dass sich das Ausgangsniveau im Laufe des Zweijahreszeitraums deutlich erhöhen wird. So sind beispielsweise in der bisherigen Haushaltsplanung Ausgaben zur Umsetzung der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung noch nicht vollständig berücksichtigt. Auch wenn die Umsetzung hauptsächlich auf nationaler Ebene erfolgen soll, wird es Aktivitäten, Konferenzen und Überprüfungsmechanismen geben, die über den ordentlichen UN-Haushalt finanziert werden. Hierzu sollen im Laufe des Jahres 2016 eine Bestandsaufnahme gemacht sowie auf deren Basis die im Zweijahreszeitraum zu tätigen Ausgaben diskutiert werden.

Neufestsetzung der Beitragsschlüssel

Gemäß dem geltenden Dreijahresrhythmus wurde über die Neufestsetzung der

Beitragsschlüssel für den ordentlichen Haushalt und die Finanzierung der UN-Friedensoperationen für die Jahre 2016 bis 2018 verhandelt. Entsprechend dieser Beitragsschlüssel werden die von der Generalversammlung beschlossenen Ausgaben auf die Mitgliedstaaten aufgeteilt. Die Aufteilung richtet sich nach dem Anteil der Staaten am weltweiten Bruttosozialprodukt. Staaten mit niedrigem Pro-Kopf-Einkommen, mit hoher Auslandsverschuldung sowie den am wenigsten entwickelten Staaten werden Nachlässe gewährt, die die einkommensstärkeren Staaten übernehmen. Kein Staat zahlt mehr als 22 Prozent oder weniger als 0,001 Prozent.

Für den Beitragsschlüssel für die Friedensoperationen erhalten ärmere Staaten – eingestuft nach Gruppen – zusätzliche Nachlässe, die von den ständigen Mitgliedern des UN-Sicherheitsrats übernommen werden. Deutschland zahlt unter beiden Beitragsschlüsseln denselben Prozentsatz. Bei den Verhandlungen zu den Beitragsschlüsseln stellen einige Staaten regelmäßig die Frage nach einer Änderung der Methodologie. Während die G77 Interesse an weiteren Nachlässen haben, sind die westlichen Hauptbeitragszahler an einer Aufteilung interessiert, die den Schwellenländern mit dynamischem Wachstum, aber meist niedrigem Pro-Kopf-Einkommen geringere Nachlässe gewährt. Bei der Finanzierung der Friedensoperationen dagegen beharrten die G77 darauf, dass alle Mitglieder, auch die einkommensstarken ölfördernden Staaten, zumindest geringe Nachlässe erhalten. Wie bereits vor drei Jahren verzichteten letztlich alle Mitgliedstaaten auf ihre Forderungen und auch im Jahr 2015 wurde keine Änderung der Methodologie vorgenommen.

Trotzdem führten die Entwicklung der Weltwirtschaft und der wachsende Anteil der Schwellenländer dazu, dass nach dem festgesetzten Beitragsschlüssel die meisten westlichen Staaten deutlich geringere Beitragssätze zu entrichten haben.

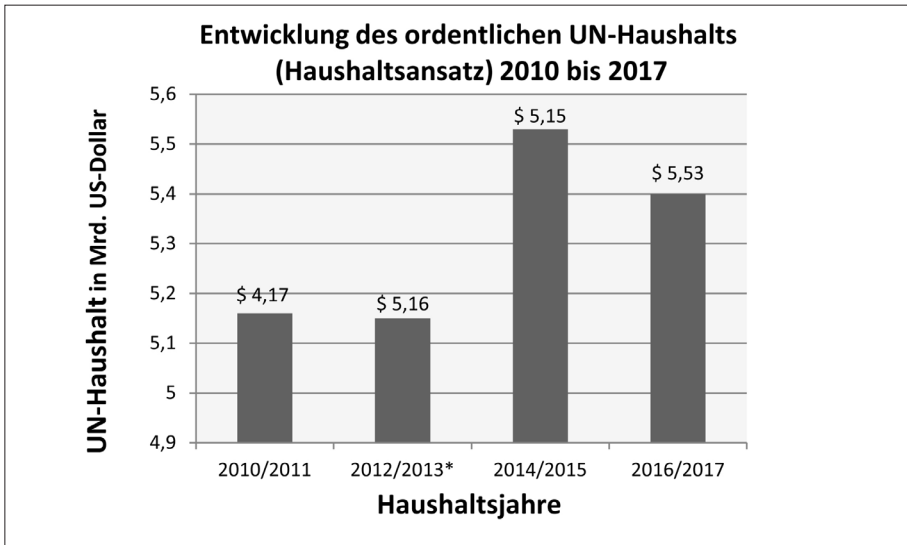
Reform des Gehalts- und Zulagensystems

Ein weiteres Schwerpunktthema des Ausschusses war die Reform des Gehalts- und Zulagensystems, nach dem die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Gene-

Die größten Ausgabenblöcke des Haushalts 2016/2017

1380 Millionen US-Dollar	Politische Angelegenheiten, einschließlich der besonderen politischen Missionen
736 Millionen US-Dollar	Büro des Generalsekretärs, Generalversammlung und Wirtschafts- und Sozialrat
589 Millionen US-Dollar	Management- und Unterstützungsdienste
543 Millionen US-Dollar	Regionale Entwicklungszusammenarbeit
482 Millionen US-Dollar	Personalabgabe
465 Millionen US-Dollar	Internationale Entwicklungszusammenarbeit
360 Millionen US-Dollar	Menschenrechte und humanitäre Unterstützung

Quelle: UN Doc. A/RES/70/249 A-C v. 23.12.2015.



* Der Haushaltsansatz für 2012/13 beinhaltet keine Kalkulation der Kosten für zu erwartende Inflations- und Wechselkursschwankungen. Quelle: eigene Darstellung.

ralsekretariats, der Fonds und Programme sowie der meisten Sonderorganisationen bezahlt werden. Dabei ging es nicht um eine Reduzierung der Gehälter und Leistungen, sondern darum, das komplexe, teilweise schwer nachvollziehbare System transparenter, einfacher und kosteneffizienter zu gestalten. So wurde eine deutliche Vereinfachung des Gehaltsschemas beschlossen, um den Verwaltungsaufwand zu verringern. Weitere Änderungen betreffen unter anderem die Bereinigung von Doppelungen bei Zuschlägen und die Schaffung von Anreizen, von der Organisation zu tragende Kosten (zum Beispiel Schul- oder Universitätsgebühren) möglichst niedrig zu halten. In allen Fällen, in denen Zahlungen reduziert werden, sichern mehrjährige Übergangsregelungen ab, dass die Änderungen für die UN-Bediensteten langfristig planbar bleiben. Die Grundgehälter und der Kaufkraftausgleich sind von den Änderungen nicht betroffen. Letztlich wollen auch die beitragszahlenden Staaten, dass die Organisation auch in Zukunft hoch qualifizierte Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter findet und halten kann. Dies kann sie nur, wenn sie als verlässlicher und attraktiver Arbeitgeber gilt.

Effiziente und kostengünstige Verwaltung

Auf der Tagesordnung des Fünften Ausschusses der Generalversammlung standen auch in diesem Jahr einige Verwaltungsreformen. Diese sollen das Gene-

ralsekretariat, die Missionen aber auch die Fonds und Programme befähigen, ihre Ressourcen effizienter zu verwalten und Kosten zu verringern. Hierzu gehört die schrittweise Einführung des einheitlichen IT-gestützten Ressourcenmanagementsystems ›Umoja‹ (bedeutet ›Einheit‹ auf Swahili), die seit dem Jahr 2013 vorangetrieben wird. Bisher nutzten die einzelnen Institutionen und Einheiten der UN eigene, nicht miteinander zu vereinbarende Systeme, so dass ein direkter Informationsaustausch meist nicht möglich war. Daten, wie beispielsweise zu Ausgaben oder Personal, mussten oft einzeln übermittelt und in zentralen Verwaltungseinheiten des Generalsekretariats eingepflegt werden. Mittlerweile ist die Einführung – nach einigen Verzögerungen – weitgehend abgeschlossen. Nun muss es darum gehen, die Nutzerinnen und Nutzer beim Umstieg auf das neue System, das neben der reinen Programmkenntnis auch ein Umdenken zu Ressourcennutzung und -management erfordert, möglichst umfassend zu unterstützen, um so eine langfristige Akzeptanz von ›Umoja‹ zu erreichen und das Potenzial des Systems auszuschöpfen. Hierfür haben die Mitgliedstaaten dem Generalsekretariat weitere Mittel für die nächsten beiden Jahre zur Verfügung gestellt.

Ein weiterer Schritt hin zu einer effizienteren und kostengünstigeren Verwaltung soll durch die Zentralisierung von Verwaltungsvorgängen (zum Beispiel Kostenabrechnungen und Beschaffungsvor-

gänge) unternommen werden. Es soll eine gemeinsame Einheit zur Erbringung von Verwaltungsdienstleistungen geschaffen werden: Diese muss nicht zwangsläufig an einem der teuren UN-Standorte angesiedelt werden, so dass neben Effizienzgewinnen durch eine routiniertere Bearbeitung auch Einsparungen durch eine Stellenverlegung an kostengünstigere Standorte ermöglicht werden. Hierfür hatte der Generalsekretär den Mitgliedstaaten einen Grundsatzvorschlag unterbreitet, den diese im Dezember 2015 angenommen und um einen detaillierten Projektvorschlag gebeten haben.

Großbauvorhaben der UN

Den Fünften Hauptausschuss der Generalversammlung beschäftigten mehrere Großbauvorhaben. So muss der Sitz in Genf, der ehemalige Völkerbundpalast, dringend saniert werden. Hierfür haben die Mitgliedstaaten einen voraussichtlichen Kostenrahmen von 836 Millionen Schweizer Franken (etwa 874 Millionen US-Dollar, davon 33 Millionen US-Dollar für 2016) gebilligt. Zur teilweisen Deckung der Kosten hat die Schweiz ein zinsloses Darlehen in Höhe von 400 Millionen Schweizer Franken in Aussicht gestellt.

Außerdem berieten die Mitgliedstaaten über den eventuellen Bau eines zusätzlichen Gebäudes in New York. Seit Langem reicht das Gebäude des Amtssitzes am East River nicht mehr aus, so dass die UN Büros in anderen Objekten anmieten müssen. Für einen Neubau stehen verschiedene Möglichkeiten zur Auswahl. Dazu gehört die bereits bei der ursprünglichen Planung des Amtssitzes angedachte, aber nie realisierte Errichtung eines zusätzlichen Bürogebäudes auf dem UN-Gelände. Möglich wären auch ein Neubau auf einem südlichen Nachbargrundstück oder die Anmietung von Räumlichkeiten außerhalb von Manhattan. Da angesichts der anstehenden Verwaltungsreformen noch zu viele Unklarheiten bestehen, trafen die Mitgliedstaaten im Jahr 2015 noch keine Entscheidung und baten den Generalsekretär um Vorlage eines weiteren Berichts.

Siehe dazu auch die Übersicht über den Beitragsschlüssel für den Haushalt der Vereinten Nationen 2016 bis 2018, in diesem Heft, S. 135f.

Beitragsschlüssel für den Haushalt der Vereinten Nationen 2016 bis 2018

(UN Doc. A/RES/70/245 v. 23.12.2015)

Mitgliedstaat	Prozent
Vereinigte Staaten	22,000
Japan	9,680
China	7,921
Deutschland	6,389
Frankreich	4,859
Großbritannien	4,463
Brasilien	3,823
Italien	3,748
Russland	3,088
Kanada	2,921
Spanien	2,443
Australien	2,337
Korea (Republik)	2,039
Niederlande	1,482
Mexiko	1,435
Saudi-Arabien	1,146
Schweiz	1,140
Türkei	1,018
Schweden	0,956
Argentinien	0,892
Belgien	0,885
Norwegen	0,849
Polen	0,841
Indien	0,737
Österreich	0,720
Vereinigte Arabische Emirate	0,604
Dänemark	0,584
Venezuela	0,571
Indonesien	0,504
Griechenland	0,471
Iran	0,471
Finnland	0,456
Singapur	0,447
Israel	0,430
Chile	0,399
Portugal	0,392
Südafrika	0,364
Tschechien	0,344
Irland	0,335
Kolumbien	0,322
Malaysia	0,322
Thailand	0,291
Kuwait	0,285
Katar	0,269
Neuseeland	0,268
Nigeria	0,209
Kasachstan	0,191
Rumänien	0,184
Philippinen	0,165
Algerien	0,161
Ungarn	0,161
Slowakei	0,160
Ägypten	0,152
Peru	0,136
Irak	0,129
Libyen	0,125
Oman	0,113
Ukraine	0,103
Kroatien	0,099
Pakistan	0,093
Slowenien	0,084
Uruguay	0,079
Litauen	0,072
Ecuador	0,067
Kuba	0,065

Mitgliedstaat	Prozent
Luxemburg	0,064
Aserbaidshjan	0,060
Vietnam	0,058
Belarus	0,056
Marokko	0,054
Lettland	0,050
Costa Rica	0,047
Dominikanische Republik	0,046
Libanon	0,046
Bulgarien	0,045
Bahrain	0,044
Zypern	0,043
Estland	0,038
Panama	0,034
Trinidad und Tobago	0,034
Serbien	0,032
Sri Lanka	0,031
Brunei Darussalam	0,029
Guatemala	0,028
Tunesien	0,028
Turkmenistan	0,026
Syrien	0,024
Island	0,023
Usbekistan	0,023
Jordanien	0,020
Kenia	0,018
Gabun	0,017
Ghana	0,016
Malta	0,016
Bahamas	0,014
Botswana	0,014
El Salvador	0,014
Paraguay	0,014
Bosnien-Herzegowina	0,013
Bolivien	0,012
Mauritius	0,012
Angola	0,010
Äquatorialguinea	0,010
Äthiopien	0,010
Bangladesch	0,010
Jemen	0,010
Kamerun	0,010
Monaco	0,010
Myanmar	0,010
Namibia	0,010
Sudan	0,010
Tansania	0,010
Côte d'Ivoire	0,009
Jamaika	0,009
Uganda	0,009
Albania	0,008
Georgien	0,008
Honduras	0,008
Kongo (Demokratische Republik)	0,008
Barbados	0,007
Liechtenstein	0,007
Mazedonien	0,007
Sambia	0,007
Afghanistan	0,006
Andorra	0,006
Armenien	0,006
Kongo (Republik)	0,006
Nepal	0,006
Suriname	0,006
Korea (Demokratische Volksrepublik)	0,005

Mitgliedstaat	Prozent
Mongolei	0,005
Senegal	0,005
Tschad	0,005
Burkina Faso	0,004
Kambodscha	0,004
Moldau	0,004
Montenegro	0,004
Mosambik	0,004
Nicaragua	0,004
Papua-Neuguinea	0,004
Simbabwe	0,004
Tadschikistan	0,004
Benin	0,003
Fidschi	0,003
Haiti	0,003
Laos	0,003
Madagaskar	0,003
Mali	0,003
San Marino	0,003
Südsudan	0,003
Timor-Leste	0,003
Antigua und Barbuda	0,002
Guinea	0,002
Guyana	0,002
Kirgisistan	0,002
Malawi	0,002
Malediven	0,002
Mauretanien	0,002
Niger	0,002
Ruanda	0,002
Swasiland	0,002
Belize	0,001
Bhutan	0,001
Burundi	0,001
Dominica	0,001
Dschibuti	0,001
Eritrea	0,001
Gambia	0,001
Grenada	0,001
Guinea-Bissau	0,001
Kap Verde	0,001
Kiribati	0,001
Komoren	0,001
Lesotho	0,001
Liberia	0,001
Marshallinseln	0,001
Mikronesien	0,001
Nauru	0,001
Palau	0,001
Salomonen	0,001
Samoa	0,001
São Tomé und Príncipe	0,001
Seychellen	0,001
Sierra Leone	0,001
Somalia	0,001
St. Kitts und Nevis	0,001
St. Lucia	0,001
St. Vincent und die Grenadinen	0,001
Togo	0,001
Tonga	0,001
Tuvalu	0,001
Vanuatu	0,001
Zentralafrikanische Republik	0,001
Gesamt	100,000

Am 23. Dezember 2015 einigten sich die UN-Mitgliedstaaten auf der 70. Ordentlichen Tagung der Generalversammlung auf den regulären Haushalt für die Jahre 2016 bis 2017. Dieser beläuft sich auf 5,4 Milliarden US-Dollar. Darüber hinaus verabschiedeten die Mitgliedstaaten mit Resolution A/RES/70/245 den **Beitragsschlüssel für die Aufteilung der Ausgabenlast der Vereinten Nationen** für den Zeitraum 2016–2018. Er wurde ohne förmliche Abstimmung angenommen. Die im Jahr 2000 festgelegte Methode zur Berechnung des Schlüssels (A/RES/55/5 B) behielt ihre Gültigkeit. Der Beitragsausschuss (Committee on Contributions) wird jedoch aufgefordert, die Berechnungsmethode zu überprüfen und der Generalversammlung auf der 73. Tagung Empfehlungen abzugeben. Der Beitragsschlüssel (S. 135) führt die 193 Mitgliedstaaten nach der Höhe ihrer Beitragssätze in absteigender Reihenfolge auf. Bei gleichen Prozentsätzen werden die Staaten alphabetisch sortiert.

Wie in den vorangegangenen Jahren sind die Beitragssätze der großen Zahler Japan, Deutschland, Großbritannien und Frankreich im Vergleich zum Schlüssel 2013–2015 wieder gesunken. Die Beitragssätze der großen Schwellenländer Brasilien, Russland, Indien, China und einigen anderen Staaten stiegen weiter an.

Der Anteil der am geringsten veranlagten Staaten hat wiederholt abgenommen: 32 (statt vorher 35) der 193 Mitgliedstaaten entrichten den Mindestsatz von 0,001 Prozent. 19 Staaten, vier weniger als im Vorjahreszeitraum, zahlen nun einen größeren Anteil von 0,002 oder gar 0,003

Beitragssätze ausgewählter Mitgliedstaaten (in Prozent)

Mitgliedstaat	2010-2012	2013-2015	2016-2018	Änderung
USA	22,0	22,0	22,0	-
Japan	12,530	10,833	9,680	-1,153
China	3,189	5,148	7,921	+2,773
Deutschland	8,018	7,141	6,389	-0,752
Frankreich	6,123	5,593	4,859	-0,734
Großbritannien	6,604	5,179	4,463	-0,716
Brasilien	1,611	2,934	3,823	+0,889
Russland	1,602	2,438	3,088	+0,65
Saudi-Arabien	0,830	0,864	1,146	+0,282
EU	38,992	34,889	30,384	-4,505

Die Änderungen (in Prozentpunkten) beziehen sich nur auf die Zeiträume 2016–2018 und 2013–2015.

Prozent. 18 Staaten entrichten mehr als 1,0 Prozent des Haushalts und übernehmen gemeinsam 81,932 Prozent (vorher: 82,508 Prozent) des Gesamthaushalts. Die drei größten Beitragszahler, die Vereinigten Staaten, Japan und China, werden im Zeitraum 2016–2018 gemeinsam nur noch mit 39,601 Prozent in die Pflicht genommen (2004–2006: 50,130 Prozent). Die kumulierte Beitragslast der drei größten Staaten hat sich in einem Jahrzehnt um 7,6 Prozentpunkte verringert.

Eine neue Reihenfolge ergibt sich unter den zehn größten Beitragszahlern, zu denen mit dem Vorrücken **Russlands** von Platz 11 auf Platz 9 in der Tabelle und einem Ansteigen der Beitragslast um 0,65 Prozentpunkte auf 3,088 Prozent nun alle fünf ständigen Mitglieder des UN-Sicherheitsrats zählen. Zusammen übernehmen die zehn größten Beitragszahler 42,331 Prozent. Erheblich nach vorn gerückt ist **China** von Platz 6 auf 3, dessen Beitragssatz sich um 2,773 Prozentpunkte auf nunmehr 7,921 Prozent erhöht. Dies ist der höchste Anstieg im Vergleich zum vorherigen Zeitraum. Der Abstand zwischen China und Russland hat sich für die gegenwärtige Gültigkeitsdauer vergrößert: China zahlt mehr als das Doppelte in den UN-Haushalt ein. **Deutschland** war seit dem Jahr 2004 drittgrößter Beitragszahler und wird mit dem Vorrücken Chinas nun auf Platz 4 verwiesen. Deutschlands Beitragssatz ist um 0,752 Prozentpunkte auf 6,389 Prozent gesunken.

Von den Staaten der Europäischen Union ist, wie in der Vergangenheit, Deutschland das am höchsten, Malta mit 0,016 Prozent das am niedrigsten veranlagte Mitglied. Gemeinsam tragen die nun 28 EU-Mitglieder 30,384 Prozent der Beitragslast, 4,505 Prozentpunkte weniger im Vergleich zu 2013–2015.

Höchstveranlagtes Schwellenland und der am höchsten veranlagte Staat Lateinamerikas ist weiterhin **Brasilien**. Mit einem Beitrag von 3,823 Prozent rangiert es nun auf Platz 7 (2013–2015: Rang 10).

Unverändert der am höchsten veranlagte Beitragszahler Asiens ist, nach Japan und China, die **Republik Korea** (Rang 13; 2,039 Prozent). **Saudi-Arabien**, eine starke Wirtschaftsmacht, ist um fünf Plätze auf Platz 16 in der Tabelle vorgerückt. Nach wie vor an der Spitze der afrikanischen Länder steht **Südafrika** (Platz 37). Es trägt 0,364 Prozent des Haushalts bei.

Größte Beitragszahler für die UN-Friedenssicherung (in Prozent)

Nr.	Mitgliedstaat	2015	2016–2018
1	Vereinigte Staaten	28,3626	28,4344
2	China	6,6368	10,2377
3	Japan	10,8330	9,6800
4	Deutschland	7,1410	6,3890
5	Frankreich	7,2105	6,2801
6	Großbritannien	6,6768	5,7683
7	Russland	3,1431	3,9912
8	Italien	4,4480	3,7480
9	Kanada	2,9840	2,9210
10	Spanien	2,9730	2,4430
11	Australien	2,0740	2,3370
12	Korea (Republik)	1,9940	2,0390
13	Niederlande	1,6540	1,4820
14	Schweiz	1,0470	1,1400
15	Belgien	0,9980	0,8850

Quelle: UN Doc. A/70/331/add.1 v. 28.12.2015.

Zusätzlich zu den Pflichtbeiträgen zum ordentlichen Haushalt sind von den UN-Mitgliedern **Pflichtbeträge zur Finanzierung der Friedensoperationen der Vereinten Nationen** (siehe Tabelle oben) zu zahlen. Dabei schlägt sich die besondere Verantwortung der fünf ständigen Mitglieder des UN-Sicherheitsrats für die Friedenssicherung auch in erhöhten Beitragssätzen nieder. Pflichtbeiträge sind zudem an die beiden Internationalen Strafgerichtshöfe für das ehemalige Jugoslawien (ICTY) und Ruanda (ICTR) sowie den dazugehörigen Internationalen Residualmechanismus zu zahlen, wobei der ICTR im Jahr 2015 seine Tätigkeit abgeschlossen hat und im Jahr 2016 abgewickelt wird. Die Sonderorganisationen besitzen eigene Rechtspersönlichkeit und stellen eigene Haushalte auf; bei ihren Beitragsschlüsseln orientieren sie sich an der Skala für den ordentlichen Haushalt der UN. Die freiwilligen Beiträge zu den Aktivitäten der Programme und Fonds werden außerhalb des ordentlichen Haushalts geleistet.

Zurückliegende Beitragstabellen sind u.a. abgedruckt in: VN, 3/2013, S. 126f., VN 2/2010, S. 78ff. Siehe auch Claudia Spahl, Generalversammlung: 70. Tagung 2015/2016 | Haushalt, in diesem Heft, S. 133f. sowie Tabellen Deutschlands Beiträge zur Finanzierung des UN-Systems: www.dgvn.de/deutschlands_un-finanzierung.html

Monique Lehmann

Personalien

Friedenssicherung

Jean Arnault wurde von UN-Generalsekretär Ban Ki-moon am 9. März 2016 zum Sonderbeauftragten und Leiter der politischen Mission der Vereinten Nationen in Kolumbien ernannt. Der im Jahr 1951 geborene Franzose war bereits mehrmals als Sonderbeauftragter für den Generalsekretär in verschiedenen Regionen tätig (vgl. Personalien, VN, 6/2004, S. 223). Zuletzt war er Delegierter des Generalsekretärs für die Unterkommission für Fragen zur Beendigung des Konflikts im Rahmen des kolumbianischen Friedensprozesses und leitete die Vorbereitungen für die neue Mission in Kolumbien, die im Januar 2016 vom UN-Sicherheitsrat eingesetzt wurde.

Anfang Februar 2016 wurde **Jane Holl Lute** zur Sonderkoordinatorin zur Verbesserung der Reaktion der Vereinten Nationen auf sexuelle Ausbeutung und sexuellen Missbrauch ernannt. Die Ernennung ist eine der Maßnahmen, die in Folge der externen unabhängigen Überprü-



Janos Pasztor UN-Foto: Eskinder Debebe

fung auf Vorwürfe sexueller Ausbeutung und sexuellen Missbrauchs in der Zentralafrikanischen Republik durch internationale Friedenskräfte vom Dezember 2015 ergriffen wurden. Die im Jahr 1956 geborene Amerikanerin bleibt Sonderberaterin des Generalsekretärs für die Umsiedlung der Bewohner des Lagers Hurriya außerhalb Iraks (vgl. Personalien, VN, 1/2014, S. 32).

Umwelt

Janos Pasztor aus Ungarn wurde Ende Januar 2016 von Ban Ki-moon zu seinem Berater für den Klimawandel berufen. Als Beigeordneter Generalsekretär für den Klimawandel war er maßgeblich an der Ausarbeitung des Pariser Klimaschutzabkommens im Herbst 2015 beteiligt. Des Weiteren leitete Pasztor als Exekutivsekretär des Generalsekretärs die Hochrangige Gruppe für globale Nachhaltigkeit (2008–2010) und im Jahr 2007 als Direktor die Leitungsgruppe für Umweltfragen des Umweltprogramms der Vereinten Nationen (UNEP). Von 1993 bis 2006 war Pasztor beim Sekretariat des Rahmenübereinkommens der Vereinten Nationen über Klimaänderungen (UNFCCC) tätig.

Deutschland

Staatsministerin **Maria Böhmer** ist im April 2016 von Außenminister Frank-Walter Steinmeier zur Sonderbeauftragten des Auswärtigen Amtes für UNESCO-Welterbe, UNESCO-Kulturkonventionen und UNESCO-Bildungs- und Wissenschaftsprogramme ernannt worden. Die 66-jäh-



Jane Holl Lute (Mitte) während eines Besuchs im April 2016 in Bambari, Zentralafrikanische Republik. UN-Foto: Nektarios Markogiannis

rige Böhmer knüpft damit an ihre Arbeit als Präsidentin des UNESCO-Welterbekomitees 2014/2015 an. Mit ihrer Berufung sollen die Reformen zur Erhöhung der Glaubwürdigkeit und Effizienz des im Jahr 1972 verabschiedeten Übereinkommens zum Schutz des Kultur- und Naturerbes der Welt als internationaler Schutzmechanismus gestärkt und die Expertise Deutschlands verstetigt werden. Gleichzeitig sollen die Koordinierung und Steuerung von Maßnahmen zum Schutz und Erhalt von Kulturgütern und Welterbestätten sowie die Zusammenarbeit mit den Ländern intensiviert werden.

Die 23-jährige **Katharina Buch** und **Eric Klausch**, 22 Jahre alt, sind die deutschen Jugenddelegierten zur UN-Generalversammlung 2016. Buch studiert Public Management an der Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin und ist Bundesjugendsprecherin der Naturschutzjugend (NAJU). Klausch absolviert an der Leuphana Universität Lüneburg das Studium Individuale und leitet die Initiative Power-

On. Buch und Klausch werden auf einer Deutschlandtour Themen und Forderungen sammeln, um diese bei der Begleitung der deutschen Delegation zur UN-Generalversammlung im Herbst 2016 und der Sozialentwicklungskommission im Frühling 2017 einzubringen.

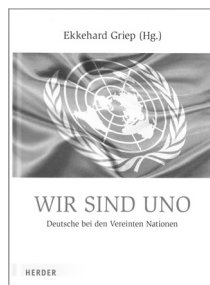
Nachruf

Im März dieses Jahres verstarben **Hans-Dietrich Genscher** und **Guido Westerwelle**. Mit den ehemaligen deutschen Außenministern hat die Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen e.V. (DGVN) zwei langjährige Präsidiumsmitglieder verloren. Das Präsidium repräsentiert gemeinsam mit dem Vorstand die DGVN. Sowohl Genscher als auch Westerwelle waren engagierte Befürworter internationaler und friedlicher Zusammenarbeit, die sich für die Ziele der Vereinten Nationen eingesetzt haben. Ein Kurzinterview mit Genscher ist in VN, 6/2013, S. 251, nachzulesen.

Zusammengestellt von Tetiana Piletska und Sylvia Schwab.

Deutsche UN-Bedienstete im Porträt

Johannes Varwick



Ekkehard Griep
(Hrsg.)

Wir sind UNO.
Deutsche bei den
Vereinten Nationen

Freiburg im
Breisgau: Verlag
Herder GmbH 2016
224 S., 22,00 Euro

Politik wird von Menschen gemacht – auch wenn die modernen Sozialwissenschaften diese schlichte Erkenntnis oftmals vernachlässigen. Stattdessen identifizieren sie häufig Institutionen, Normen, Werte, Interessen, Sachzwänge sowie pfad- und politikabhängige Herausforderungen und Ereignisse als zentrale Variablen des Politischen. Das gilt auch für die deutsche UN-Politik und für die Vereinten Nationen insgesamt. Mehr als 50 000 Menschen arbeiten weltweit im UN-System und in dieser Hinsicht ist das Buch ›Wir sind UNO. Deutsche bei den Vereinten Nationen‹ ein ungewöhnliches Werk.

Dem ausgewiesenen UN-Kenner Ekkehard Griep geht es darum, die Vereinten Nationen beziehungsweise die deutsche UN-Politik aus neuen, ungewohnten Perspektiven zu betrachten. Er tut dies, indem er Menschen, die für einige Jahre oder ein gesamtes Berufsleben bei den Vereinten Nationen gearbeitet haben, zu Wort kommen lässt. In 45 Einzelinterviews werden aktive und ehemalige deutsche UN-Bedienstete aus unterschiedlichen Bereichen des UN-Systems nach einer weitestgehend einheitlichen Systematik porträtiert. Warum hat sich die jeweilige Gesprächspartnerin beziehungsweise der jeweilige Gesprächspartner für eine berufliche Tätigkeit bei den UN entschieden und war es im Rückblick die richtige Entscheidung? Was waren wichtige Erfahrungen und besondere Ereignisse? Zudem fragt Griep, ob die Rolle der UN in der Welt den eigenen Vorstellungen entspricht, wie das deutsche Engagement bewertet wird und ob die Vereinten Nationen als Berufsfeld empfohlen werden können. Darüber hinaus geht es in den Interviews um Besonderheiten, die sich aus dem Aufgabenbereich der UN-Bediensteten ergeben. Hier tritt manch interessantes Detail zutage.

In fünf Abschnitten werden nicht repräsentativ ausgewählte Personen, die zwischen den Jahren 1959 und 2011 ihre UN-Karriere begonnen haben, von Griep sachkundig befragt. Den Auftakt machen Interviews mit deutschen Vertreterinnen und Vertretern, die noch vor dem Beitritt beider deutscher Staaten im Jahr 1973 bei der Weltorganisation angingen. Darunter ist Alexander Gunter Friedrich, der seine Laufbahn in den fünfziger Jahren bei der Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen (FAO) begann und noch über den ersten UN-Generalsekretär Dag Hammarskjöld zu erzählen weiß. Im dritten Teil werden Persönlichkeiten porträtiert, die im Zuge des Beitritts beider deutscher Staaten zu den Vereinten Nationen kamen.

Dazu gehören einflussreiche Personen wie Manfred Kulesa, Inge Kaul, Kerstin Leitner und Angela Kane, die als Untergeneralsekretärin eine der höchsten Positionen bekleidete. Es folgen Interviews mit Akteuren wie Peter Schumann und dem aus der ehemaligen Deutschen Demokratischen Republik stammenden Albrecht Horn sowie Wolfgang Weißbrod-Weber oder Gregor Boventer, der als Leiter der Abteilung für verfahrens- und verfassungsrechtliche Fragen in der Praxis des Sicherheitsrats zu den ›unsichtbaren Beamten‹ gehört. Trotzdem kann er äußerst interessante Einblicke gewähren. Im fünften Teil kommen Vertreterinnen und Vertreter der Generation zu Wort, die im ›neuen Jahrtausend‹ bei den UN angefangen haben. Das Spektrum reicht hier von Angehörigen des Planungsstabs der Stabilisierungsmission der Organisation der Vereinten Nationen in der Demokratischen Republik Kongo (MONUSCO), der Universität der Vereinten Nationen (UNU), des Gemeinsamen Programms der Vereinten Nationen für HIV/Aids (UNAIDS) bis hin zum Amt für die Koordinierung humanitärer Angelegenheiten (OCHA).

Den Abschluss bilden Interviews mit Quereinsteigern in die oberste Ebene des UN-Systems. Persönlichkeiten wie Manfred Eisele, Martin Kobler, Tom Koenigs, Willi Lemke, Achim Steiner und Klaus Töpfer werden gefragt, welche Erkenntnisse sie aus der Tätigkeit gewonnen haben und was sie den UN für die Zukunft empfehlen. Es ist durchaus eindrucksvoll, wenn etwa der ehemalige Richter am Internationalen Gerichtshof in Den Haag Bruno Simma argumentiert, dass Effektivität und Tempo im Sinne einer gradlinigen – mithin ›deutschen‹ – Zielverfolgung nicht von allen gleichermaßen hoch bewertet würden und ein ›kleinster gemeinsamer Nenner‹ auch ein Erfolg sein kann.

Das Buch verfolgt keinen konzeptionellen oder gar theoretischen Ansatz, sondern würdigt Menschen, die das UN-System lebendig halten. Es zeichnet ein Bild der Vereinten Nationen, das sich aus Lehrbüchern oder Studien nicht erschließen lässt. Wer sind die Menschen, die sich täglich im UN-Generalsekretariat, in den Sonderorganisationen und in weltweiten Friedensmissionen für die Ziele der UN engagieren? Was macht ihre Arbeit aus, welchen Herausforderungen stellen sie sich? Wie Griep es in seiner Einleitung formuliert, sind die Einschätzungen der befragten UN-Bediensteten ›divers, zum Teil pointiert, manches Mal auch außerhalb des Mainstreams. Vor allem aber sind sie authentisch.‹ (S. 10).

Vielfältige Akteure

Aletta Mondré

Dem Herausgeberteam mit **Eugénia da Conceição-Heldt**, **Martin Koch** und **Andrea Liese** ist ein eindrucksvoller Sammelband gelungen, der die Vielfalt der Forschungsansätze über internationale Organisationen demonstriert. Der Band richtet sich an ein Fachpublikum, das ein großes Interesse an (politik)wissenschaftlichen Debatten mitbringt. Aus verschiedenen Blickwinkeln wird die veränderte Rolle von internationalen Organisationen in der Weltpolitik untersucht. Die 17 Einzelbeiträge folgen dem Aufruf nach theoriegeleiteter Forschung über internationale Organisationen als eigenständige politische Akteure in den internationalen Beziehungen. Ein Ziel des Bandes ist, verschiedene Forschungsstränge miteinander in den Dialog zu bringen und dadurch die Befassung mit internationalen Organisationen als eigenes Forschungsfeld wiederzubeleben. Einerseits demonstriert die Zusammenschau, wie viele theoretische Perspektiven und konzeptionelle Anleihen beim Öffnen der ›black box‹ zum Einsatz kommen und neues Wissen zu Tage fördern. Die jeweiligen Forscherinnen und Forscher zeigen zumeist auf, welcher Mehrwert den von ihnen gewählten Perspektiven innewohnt, und sie stellen auch fruchtbare Verbindungen zwischen verschiedenen theoretischen Strömungen her.

Andererseits fügen sich die vielfältigen Perspektiven nicht zu einem klaren, vom Herausgeberteam beabsichtigten Gesamtbild internationaler Organisationen zusammen. Ein Nachteil ist dies jedoch nicht, da stattdessen eine Bandbreite spezifischen Wissens über ausgewählte internationale Organisationen vorgestellt wird. Das Anliegen, internationale Organisationen auch als eigenständige Akteure und als eigenständige politische Systeme aufzufassen, kann in der Umsetzung vermutlich kein allgemeines Wissen über diese spezielle Form multilateraler Kooperation produzieren, sondern besser Besonderheiten thematisieren.

Conceição-Heldt et al. strukturieren den Sammelband in vier Themenfelder: Autonomie, Politisierung, interorganisationale Beziehungen und Wandel. Auffällig ist, dass viele Studien vor allem politische Prozesse innerhalb der Organisationen untersuchen. Die in traditionellen Erklärungsansätzen so dominierenden Mitgliedstaaten rücken vielfach in den Hintergrund oder verschwinden gänzlich aus der Analyse.

Im ersten Themenfeld beschäftigen sich lediglich Michael W. Bauer, Eugénia da Conceição-Heldt und Jörn Ege mit der Autonomie internationaler Organisationen gegenüber ihren Mitgliedstaaten, während

die anderen Autorinnen und Autoren diesen Aspekt eher als eine intraorganisationale Ausdifferenzierung behandeln. Zur Debatte steht also weniger die Akteursqualität internationaler Organisationen als Ganzes, sondern vielmehr die Autonomie von organisatorischen Einheiten innerhalb einer internationalen Organisation. Politisierung verstehen Bauer, Conceição-Heldt und Ege als zivilgesellschaftliche Kritik am Autoritätszuwachs aufgrund der zunehmenden Eingriffstiefe von Steuerungsmaßnahmen internationaler Organisationen. So behandeln diese Beiträge Legitimationsprozesse und stellen vor allem fest, dass der Entscheidungsprozess in Regierungsorganisationen vielfach als illegitim wahrgenommen wird. Die Selbstdarstellungen und beobachtbaren Politiken scheinen den vielfältigen Adressatenkreis der Arbeit internationaler Organisationen jedoch kaum zufriedenzustellen. So arbeiten Klaus Dingwerth, Ina Lehmann, Ellen Reichel, Tobias Weise und Antonia Witt heraus, wie sich der Adressatenkreis verschiedener Organisationen zusammensetzt, welche Veränderungen sich in den Legitimitätsforderungen ergaben und diese ihre Kommunikation anpassen. In allen Auseinandersetzungen mit der Legitimität internationaler Organisationen bleibt offen, ob diese Legitimitätskrisen sich tatsächlich in einer verringerten Einbeziehung internationaler Organisationen in politische Prozesse widerspiegeln oder deren Entscheidungen vermehrt missachtet werden.

Zunächst einmal scheint die steigende Zahl an Organisationen im internationalen System für ihre zunehmende Bedeutung zu sprechen. Dadurch werden ihre Außenbeziehungen untereinander wie auch zu zivilgesellschaftlichen Organisationen zu einem interessanten Forschungsthema. Die Arbeiten in diesem Themenbereich verdeutlichen, wie umkämpft die Herausbildung internationaler Politikfelder ist, in denen alle relevanten Akteure beteiligt sind. Die Gleichzeitigkeit von Kooperation und Konkurrenz internationaler Akteure unterstreicht die Frage nach globalen Ordnungsprozessen, wenn dieser Pluralität verbindliche Entscheidungen entwachsen sollen. Internationale Organisationen bemühen sich aktiv, die Öffentlichkeit über ihre Sichtweisen und Aktivitäten zu informieren, und sind somit weit mehr als Instrumente von Einzelstaaten. Folgerichtig widmet sich die vierte Gruppe der Autorinnen und Autoren der Analyse von Wandel. Auch hier zeigt sich der Einfluss von externen Akteuren, um Veränderungsprozesse anzustoßen. Dennoch reagieren internati-



Eugénia da
Conceição-Heldt/
Martin Koch/
Andrea Liese (Hrsg.)

**Internationale
Organisationen.**
Autonomie, Politi-
sierung, interorgani-
sationale Beziehun-
gen und Wandel

PVS Sonderheft 49

Baden-Baden:
Nomos, 510 S.,
49,90 Euro

onale Organisationen recht unterschiedlich auf die von außen herangetragenen, ähnlichen Reformforderungen. Organisationsspezifische Praktiken seien meist der Grund dafür, dass manche internationale Organisationen trotz beharrlicher Kritik nur wenige Anpassungen vornehmen, während andere Organisationen Wandlungsprozesse schneller einleiten, argumentiert beispielsweise Antje Vetterlein.

Eine weitere Erkenntnis des Sammelbands ist, dass das System der Vereinten Nationen eine zentrale Rolle in der Weltpolitik einnimmt, auch wenn diese nicht systematisch untersucht wird. Die Erkenntnis ergibt sich daraus, dass fast die Hälfte der gewählten Fallbeispiele sich mit Organisationen aus der UN-Familie befassen. Sowohl der ohnehin vielfach thematisierte Beitrag der Vereinten Nationen zur internationalen Friedenssicherung findet sich in mehreren Untersuchungen als auch der wenig erforschte Ständige interinstitutionelle Ausschuss für humanitäre Angelegenheiten. Tanja Brühl und Anne Peltner untersuchen die Veränderungen in der Auslegung des Gewaltverbots durch den UN-Sicherheitsrat. Die Autorinnen verknüpfen die Verrechtlichungsdebatte mit dem Phänomen der Politisierung. Sie zeichnen nach, wie Politisierung zunächst den Impuls für einen Verrechtlichungsprozess zum Eingreifen in innerstaatliche Angelegenheiten gab. Der zeitweilige Konsens wurde von der Nato-Intervention in Kosovo im Jahr

1999 schließlich grundsätzlich infrage gestellt und löste eine Entrechtlichung aus. Die Politisierung dieser Intervention wiederum schaffte einen günstigen Moment für einen erneuten Verrechtlichungsprozess, diesmal über die Norm der Schutzverantwortung (R2P). Die Autorinnen nutzen gewinnbringend eines der Themenfelder des Herausgeberteams, um ihr Fallbeispiel zu analysieren und darüber hinaus an eine weitere Debatte in der Forschung zu den internationalen Beziehungen anzuschließen. Ähnlich nutzt Tine Hanrieder die Weltgesundheitsorganisation (WHO) als Fallbeispiel, um anhand der Autonomie der Regionalbüros aufzuzeigen, wie es zu einer andauernden Fragmentierung innerhalb einer internationalen Organisation kommt. Gleichzeitig zeigt diese Autorin, wie wenig hilfreich es ist, anzunehmen, internationale Organisationen seien als Ausdruck einer fortschreitenden Zentralisierung internationalen Regierens zu verstehen.

Insgesamt belegt dieser Sammelband, dass die Forschung über internationale Organisationen in Deutschland überaus vielgestaltig und theoretisch innovativ ist. Weniger klar wird in der Gesamtschau, wie internationale Organisationen konzeptionell zu fassen sind. Das Herausgeberteam arbeitet die Erkenntnisse aller Beiträge in ihrem Fazit systematisch auf, doch sie nehmen kaum Stellung zu den Grenzen einer pluralistischen Forschung.

Dokumente der Vereinten Nationen

In der folgenden Übersicht sind die Resolutionen und Erklärungen des Präsidenten des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen mit einer kurzen Inhaltsangabe und den (etwaigen) Abstimmungsergebnissen von **Januar bis April 2016** aufgeführt. Die Dokumente sind alphabetisch 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

Sicherheitsrat				
	UN-Dok.-Nr.	Datum	Gegenstand	Abstimmungsergebnis
Afghanistan	S/RES/2274(2016)	15.3.2016	Der Sicherheitsrat beschließt, das Mandat der Hilfsmission der Vereinten Nationen in Afghanistan (UNAMA) bis zum 17. März 2017 zu verlängern . Er beschließt ferner, dass die UNAMA und der Sonderbeauftragte des Generalsekretärs auf eine mit der afghanischen Souveränität, Führungs- und Eigenverantwortung übereinstimmenden Weise die internationalen zivilen Maßnahmen weiter leiten und koordinieren werden.	Einstimmige Annahme
Burundi	S/RES/2279(2016)	1.4.2016	Der Sicherheitsrat ersucht den Generalsekretär, das Engagement der Vereinten Nationen in Burundi durch die Stärkung des Teams des Sonderberaters für Konfliktprävention zu erhöhen , um mit der Regierung und den beteiligten Parteien bei der Unterstützung des innerburundischen Dialogs und in den Bereichen Sicherheit und Rechtsstaatlichkeit zusammenzuarbeiten. Er ersucht ihn ferner, Optionen für die Entsendung einer Polizeipräsenz vorzulegen, um die Fähigkeit der Vereinten Nationen zur Überwachung der Sicherheitslage, zur Förderung der Achtung der Menschenrechte und der Rechtsstaatlichkeit zu steigern.	Einstimmige Annahme

Sicherheitsrat				
	UN-Dok.-Nr.	Datum	Gegenstand	Abstimmungs- ergebnis
Côte d'Ivoire	S/RES/2283(2016)	28.4.2016	Der Sicherheitsrat beschließt, die Maßnahmen betreffend Rüstungs- güter und sonstiges Wehrmaterial der Resolution 2219(2015) sowie die Maßnahmen betreffend Reisen und Finanzen , die in den Reso- lutionen 1572(2004) und 1975(2011) verhängt wurden, mit sofortiger Wir- kung zu beenden . Er beschließt ferner, den mit Resolution 1572(2004) eingesetzten Ausschuss und die mit Resolution 1584(2005) eingesetzte Sachverständigengruppe mit sofortiger Wirkung aufzulösen .	Einstimmige Annahme
	S/RES/2284(2016)	28.4.2016	Der Sicherheitsrat billigt den Abzugsplan des Generalsekretärs, ein- schließlich der stufenweisen Verringerung der Truppenstärke der Ope- ration der Vereinten Nationen in Côte d'Ivoire (UNOCI) . Er ersucht den Generalsekretär, unter Berücksichtigung der Sicherheitsbedingungen, diesen Plan in enger Zusammenarbeit mit der Regierung und allen maß- geblichen Interessenträgern umzusetzen. Der Rat beschließt, dass das Mandat der UNOCI bis zum 30. Juni 2017 verlängert wird .	Einstimmige Annahme
Friedenssicherungs- einsätze	S/RES/2272(2016)	11.3.2016	Der Sicherheitsrat macht sich die Entscheidung des Generalsekretärs zu eigen, eine bestimmte Militär- oder organisierte Polizeieinheit eines Kontingents zu repatriieren, wenn glaubwürdige Beweise für weit verbreitete oder systemische Akte sexueller Ausbeutung und sexuel- len Missbrauchs durch diese Einheit vorliegen . Er ersucht den Gene- ralsekretär , dieser Entscheidung sofortige und anhaltende Wirkung zu verleihen, unter anderem indem er seine Leitlinien für die Friedenssi- cherungseinsätze der Vereinten Nationen zur Umsetzung dieser Ent- scheidung dringend fertigstellt .	+14; -0; =1 (Ägypten)
Guinea	S/PRST/2016/4	25.4.2016	Der Sicherheitsrat bekundet seine tiefe Besorgnis über die gemeldete Zahl der Fälle von Seeräuberei und bewaffneter Raubüberfälle auf See im Golf von Guinea seit dem Jahr 2014. Er verurteilt entschieden die Morde, Entführungen, Geiselnahmen und Raubüberfälle durch die im Golf von Guinea operierenden Seeräuber . Der Rat fordert die Staaten der Region auf, bei der Strafverfolgung mutmaßlicher Seeräuber zu- sammenzuarbeiten und ihre Anstrengungen zu intensivieren , um die sichere und sofortige Freilassung aller Seeleute zu erwirken, die als Geiseln gehalten werden.	
Guinea-Bissau	S/RES/2267(2016)	26.2.2016	Der Sicherheitsrat beschließt, das Mandat des Integrierten Büros der Vereinten Nationen für die Friedenskonsolidierung in Guinea-Bissau (UNIOGBIS) bis zum 28. Februar 2017 zu verlängern .	Einstimmige Annahme
Humanitäres Völkerrecht	S/RES/2286(2016)	3.5.2016	Der Sicherheitsrat verurteilt nachdrücklich Gewalthandlungen, An- griffe und Drohungen gegen Verwundete und Kranke, Sanitätsperso- nal und ausschließlich medizinische Aufgaben wahrnehmendes hu- manitäres Personal, die Transportmittel und die Ausrüstung dieses Personals sowie Krankenhäuser und andere medizinische Einrichtun- gen. Er verlangt, dass alle an bewaffneten Konflikten beteiligten Par- teien ihren Verpflichtungen nach dem Völkerrecht, einschließlich der anwendbaren internationalen Menschenrechtsnormen und des hu- manitären Völkerrechts nachkommen .	Einstimmige Annahme
Internationale Strafgerichte	S/RES/2269(2016)	29.2.2016	Der Sicherheitsrat beschließt, Serge Brammertz bis zum 30. Juni 2018 zum Ankläger des Internationalen Residualmechanismus für die Ad- hoc-Strafgerichtshöfe zu ernennen , und dass der Ankläger des Me- chanismus danach für eine zweijährige Amtszeit ernannt oder wieder- ernannt werden kann.	+11; -0; =4 (Ägypten, Angola, Russland, Senegal)
Jemen	S/RES/2266(2016)	24.2.2016	Der Sicherheitsrat beschließt, die mit Resolution 2140(2014) verhäng- ten Maßnahmen bezüglich finanzieller Vermögenswerte und wirt- schaftlicher Ressourcen sowie eines Reiseverbots bis zum 26. Februar 2017 zu verlängern . Er beschließt ferner, das in der selben Resolution festgelegte Mandat der Sachverständigengruppe bis zum 27. März 2017 zu verlängern .	Einstimmige Annahme
	S/PRST/2016/5	25.4.2016	Der Sicherheitsrat begrüßt den Beginn einer landesweiten Einstellung der Feindseligkeiten in Jemen am 10. April 2016 und die Aufnahme der von Kuwait ausgerichteten und vom Sondergesandten des Generalse- kretärs für Jemen geleiteten innerjemenitischen Friedensgespräche , die am 21. April 2016 begannen. Er begrüßt ferner die Einrichtung eines Deeskalations- und Koordinierungsausschusses in Kuwait und fordert die Parteien auf, mit diesem zusammenzuarbeiten.	

Sicherheitsrat				
	UN-Dok.-Nr.	Datum	Gegenstand	Abstimmungs- ergebnis
Kolumbien	S/RES/2261(2016)	25.1.2016	Der Sicherheitsrat beschließt, eine politische Mission einzurichten, die sich für einen Zeitraum von zwölf Monaten unter der Leitung eines Sonderbeauftragten des Generalsekretärs der Vereinten Nationen als internationale Komponente an dem Dreiparteien-Mechanismus beteiligen und ihn koordinieren soll. Er beschließt ferner, dass diese Mission aus unbewaffneten internationalen Beobachtern bestehen soll, mit dem Auftrag, das Niederlegen der Waffen zu überwachen und zu verifizieren.	Einstimmige Annahme
Libyen	S/RES/2273(2016)	15.3.2016	Der Sicherheitsrat beschließt, das in Resolution 2238(2015) festgelegte Mandat der Unterstützungsmission der Vereinten Nationen in Libyen (UNSMIL) unter der Leitung des Sonderbeauftragten des Generalsekretärs bis zum 15. Juni 2016 zu verlängern. Er ist sich der Notwendigkeit bewusst, dass die UNSMIL ihre Präsenz in Libyen wiederherstellt, sowie der Notwendigkeit, zu diesem Zweck die erforderlichen Sicherheitsregelungen zu treffen.	Einstimmige Annahme
	S/RES/2278(2016)	31.3.2016	Der Sicherheitsrat beschließt, die mit Resolution 2146(2014) erteilten Ermächtigungen und die mit ihr verhängten Maßnahmen bezüglich der Verhütung illegaler Erdölausfuhren bis zum 31. Juli 2017 zu verlängern.	Einstimmige Annahme
Massenvernichtungswaffen	S/RES/2270(2016)	2.3.2016	Der Sicherheitsrat verurteilt den von der Demokratischen Volksrepublik Korea (DVRK) am 6. Januar 2016 unter Verletzung der einschlägigen Ratsresolutionen durchgeführten Nuklearversuch und den am 7. Februar 2016 vorgenommenen Start, bei dem Technologie für ballistische Flugkörper verwendet wurde. Er bekräftigt seine Beschlüsse, dass die DVRK weitere Nuklearversuche und Provokation zu unterlassen und ihre bestehende Verpflichtung auf ein Moratorium für Flugkörperstarts wiederherzustellen hat. Er beschließt, dass die Maßnahmen in Resolution 1718(2006) Anwendung finden. Der Rat stellt fest, dass die DVRK Strohfirnen und undurchsichtige Eigentumsstrukturen benutzt, um gegen die einschlägigen Sicherheitsratsresolutionen zu verstoßen.	Einstimmige Annahme
Ostafrikanisches Zwischenseengebiet	S/RES/2277(2016)	30.3.2016	Der Sicherheitsrat beschließt, das Mandat der Stabilisierungsmission der Organisation der Vereinten Nationen in der Demokratischen Republik Kongo (MONUSCO), einschließlich ihrer Interventionsbrigade, bis zum 31. März 2017 zu verlängern.	Einstimmige Annahme
	S/PRST/2016/2	31.3.2016	Der Sicherheitsrat bedauert, dass die bei der Umsetzung der in dem Rahmenabkommen über Frieden, Sicherheit und Zusammenarbeit für die Demokratische Republik Kongo und die Region (Rahmenabkommen) eingegangenen nationalen und regionalen Verpflichtungen nur begrenzte Fortschritte erzielt wurden. Er betont, wie wichtig es ist, dass die Unterzeichnerstaaten ihre nationalen und regionalen Verpflichtungen aus dem Rahmenabkommen vollständig umsetzen, um auf Dauer Frieden und Sicherheit in der Region der Großen Seen herbeizuführen.	
Sudan	S/RES/2265(2016)	10.2.2016	Der Sicherheitsrat beschließt, das Mandat der Sachverständigengruppe bis zum 12. März 2017 zu verlängern.	Einstimmige Annahme
Syrien	S/RES/2268(2016)	26.2.2016	Der Sicherheitsrat schließt sich der Gemeinsamen Erklärung der Vereinigten Staaten und der Russischen Föderation, in ihrer Eigenschaft als Kovorsitzende der Internationalen Unterstützungsgruppe für Syrien (ISSG), über die Einstellung der Feindseligkeiten in Syrien und den im Anhang der Erklärung enthaltenen Bedingungen vollständig an.	Einstimmige Annahme
Zentralafrikanische Republik	S/RES/2262(2016)	27.1.2016	Der Sicherheitsrat beschließt, das Mandat der Sachverständigengruppe bis zum 28. Februar 2017 zu verlängern.	Einstimmige Annahme
	S/RES/2264(2016)	9.2.2016	Der Sicherheitsrat beschließt, dass die Mehrdimensionale integrierte Stabilisierungsmission der Vereinten Nationen in der Zentralafrikanischen Republik (MINUSCA) bis zu 10 750 Soldatinnen und Soldaten, darunter 480 Militärbeobachter und Staboffiziere, sowie 2080 Polizistinnen und Polizisten, davon 400 Einzelpolizisten, und 108 Strafvollzugsbeamte umfassen wird.	Einstimmige Annahme
Zypern	S/RES/2263(2016)	28.1.2016	Der Sicherheitsrat beschließt, das Mandat der Friedenstruppe der Vereinten Nationen in Zypern (UNFICYP) bis zum 31. Juli 2016 zu verlängern und die Truppenstärke auf 888 Personen zu erhöhen.	Einstimmige Annahme

GERMAN REVIEW ON THE UNITED NATIONS | Abstracts

VOLUME 64 | 2016 | No. 3

UN Personnel

Angela Kane pp. 99–103
The Women's Question at the UN
A Lack of Gender Equality in Recruitment Processes

The demand for gender equality is still applicable and relevant for the United Nations recruitment process, as women in leading positions continue to be underrepresented. This situation has significantly improved since the nineties, but it is difficult to get the exact figures on female quotas. Gender equality in high-level positions, as required by the United Nations General Assembly, has nevertheless not been achieved.

Ekkehard Griep p. 104
Comment: A House for the United Nations

The author introduces the association 'A House for the United Nations'. The initiative calls for more visibility for the UN in Berlin. In his opinion, the Palais am Festungsgraben could serve as an information center and as a dialogue forum.

Viviane Brunne pp. 105–109
A Global Network: 40 Years of the VDBIO
German Personnel at the UN

German employees are represented in most international organizations at various levels—the German Federal Foreign Office estimates their number to a total of 8,000. The Association of German International Civil Servants (Verband deutscher Bediensteter bei internationalen Organisationen – VDBIO) has supported the German staff in international organizations for 40 years by representing their interests and providing them with practical information and a global network.

Ian Williams pp. 110–115
Ethics, Accountability and Transparency
Do the United Nations Meet Their Own Standards?

Immunity from external courts legitimately protects the United Nations from national litigation and governmental harassment. However, it can have negative consequences for UN personnel as well as for victims of misconduct outside the UN system. In 2005, UN Secretary-General Kofi Annan

presented measures in the areas of ethics, accountability and transparency. The Office of Staff Legal Assistance (OSLA) and the Ethics Office were established along with an ombuds-person. Although there is a consensus that the handling of staff disputes and institutional misconduct improved significantly, a general reform of the legal system is required.

Wolfgang S. Heinz pp. 116–120
Ten Years of the UN Human Rights Council
Between Politicization and Positioning

The year 2016 marks the tenth anniversary of the founding of the United Nations Human Rights Council. Unlike in 2011, this event is not accompanied by a review process. The article examines the work and potential of the Council focusing on four dimensions: changes in the institutional framework, the politicization and positioning processes within the Council, the handling of critical issues, and the increase of special procedures. The role of civil society is briefly addressed and reform approaches are outlined.

Nico Schrijver pp. 121–125
50 Years of Human Rights Covenants
Time for a Unified Treaty Body

To mark the fiftieth anniversary of the two first binding UN Human Rights Covenants, the author assesses the Covenants and outlines future challenges they may face with respect to implementation. The emergence of the Covenants must be seen in the context of the Cold War. The proliferation of human rights treaties and supervisory mechanisms has led to duplication and fragmentation. Since bold reform initiatives are bound to fail, there is a need for a step-by-step reform of their structure and procedures. The ultimate aim is to create one single unified treaty body with a robust monitoring mechanism.

English versions of selected articles, interviews and reviews are provided online at: www.dgvn.de/journal-vereinte-nationen/

IMPRESSUM

VEREINTE NATIONEN

Zeitschrift für die Vereinten Nationen und ihre Sonderorganisationen.
Begründet von Kurt Seinsch. ISSN 0042-384X
ISSN (Online): 2366-6773

Herausgeber:

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

Leitung der Redaktion: Sylvia Schwab

Redaktion/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-vereinte-nationen

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:

E-Mail: vertrieb@bwv-verlag.de
Tel.: +49 (0)30 | 84 17 70-22
Fax: +49 (0)30 | 84 17 70-21
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 DGVN 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 Dzembritzki (Vorsitzender)
Dr. Ekkehard Griep (Stellv. Vorsitzender)
Jürgen Klimke, MdB (Stellv. Vorsitzender)
Ana Dujic (Schatzmeisterin)
Hannah Birkenkötter
Matthias Böhning
Thomas Held
Gabriele Köhler
Katharina Leschke
Winfried Nachtwei
Ann-Christine Niepelt
Patrick Rohde
Dr. Sven Simon

Präsidium

Gerhart R. Baum
Dr. Hans Otto Bräutigam
Dr. Eberhard Brecht
Prof. Dr. Thomas Bruha
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
Angela Kane
Dr. Dieter Kastrup
Dr. Inge Kaul
Dr. Klaus Kinkel
Dr. Manfred Kulesa
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. Sabine von Schorlemer
Peter Schumann
Dr. Irmgard Schwaetzer
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 Wiczorek-Zeul
Dr. Peter Wittig
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
info@dgvn-berlin.de

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

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

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

Generalsekretariat

Dr. Lisa Heemann, 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