

# VEREINTE NATIONEN

Zeitschrift für die Vereinten Nationen und ihre Sonderorganisationen

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



## AUS DEM INHALT

### **Mehr als nur ein Namenswechsel.**

Der neue Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen  
*Gunnar Theissen*

### **Reform vertagt.**

Deutschland muss weiter auf einen ständigen Sitz  
im UN-Sicherheitsrat warten  
*Sven Bernhard Gareis*

### **Amerikas UN-Reformdruck**

*Josef Braml*

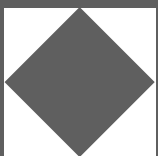
### **»So Long as There Is Breath in Me ...«.**

Warum die Vereinigten Staaten kein Vertragsstaat  
des Internationalen Strafgerichtshofs werden  
und der Rest der Welt heimlich erleichtert ist  
*Mandana Biegi*

## **Aus dem Bereich der Vereinten Nationen**

### **Aktionsprogramm zu Klein- und Leichtwaffen**

1. Überprüfungskonferenz 2006  
*Simone Wisotzki*



**Nomos**

**406**

54. Jahrgang | Seite 137–180  
ISSN 0042–384X | M 1308 F

# Inhalt

Anja Papenfuß <b>Editorial: Reform und immer wieder Amerika</b>	137
Gunnar Theissen <b>Mehr als nur ein Namenswechsel.</b> Der neue Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen	138
Sven Bernhard Gareis <b>Reform vertagt.</b> Deutschland muss weiter auf einen ständigen Sitz im UN-Sicherheitsrat warten	147
Josef Braml <b>Amerikas UN-Reformdruck</b>	153
Mandana Biegi <b>»So Long as There Is Breath in Me ...«.</b> Warum die Vereinigten Staaten kein Vertragsstaat des Internationalen Strafgerichtshofs werden und der Rest der Welt heimlich erleichtert ist	160
<b>AUS DEM BEREICH DER VEREINTEN NATIONEN</b>	
<b>Politik und Sicherheit</b>	
Simone Wisotzki <b>Aktionsprogramm zu Klein- und Leichtwaffen</b>   1. Überprüfungskonferenz 2006	164
<b>Sozialfragen und Menschenrechte</b>	
Birgit Schlütter <b>Sozialpakt</b>   34. und 35. Tagung 2005	166
<b>Rechtsfragen</b>	
Nina Hüfken <b>Völkerrechtskommission</b>   57. Tagung 2005	168
<b>PERSONALIEN</b>	169
<b>BUCHBESPRECHUNGEN</b>	172
<b>DOKUMENTE DER VEREINTEN NATIONEN</b>	176
<b>Abstracts   Impressum</b>	180

# Reform und immer wieder Amerika

In Juni 2006 tagte zum ersten Mal der neue Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen. Noch ein Jahr zuvor hatte kaum jemand ernsthaft damit gerechnet, dass ein so radikaler Reformschritt umgesetzt werden würde, noch dazu in so kurzer Zeit. Als also die Einrichtung des Rates beschlossen und die weiteren Details im März 2006 von der Generalversammlung vereinbart wurden, war ein Aufatmen in der UN-Szene spürbar. So wenig Positives war vor und nach dem Weltgipfel von New York aus in die Welt gegangen, dass selbst eine Reform, die vielleicht nur oberflächlicher Art sein mag, einen Hoffnungsschimmer darstellt.

Das erste Tagungsjahr des neuen Rates wird daher nach Ansicht von Gunnar Theissen von entscheidender Bedeutung sein. Setzen sich in diesem Prozess die Staaten durch, die ein effizientes und schlagkräftiges Gremium wollen, wäre das ein großer Gewinn für die Weltgemeinschaft.

Von dieser Teilreform geht nun ein gewisser Hoffnungsschimmer aus, dass auch in anderen Bereichen Änderungen in Reichweite sind – wie etwa die Reform des Sicherheitsrats. Sven Bernhard Gareis konstatiert, dass die Chance für eine Erweiterung um neue ständige Sitze im Reformjahr 2005 so gut stand wie nie zuvor. Warum sie nicht genutzt wurde, hat verschiedene Gründe. Doch keiner ist so überzeugend, dass es nicht noch einmal versucht werden sollte. Der Vorschlag Deutschlands ist nach Meinung des Autors jedenfalls der »schlüssigste, durchdachteste und den Erfordernissen angemessenste Entwurf«, der derzeit kursiert. Der Sicherheitsrat in seiner jetzigen Form ist ein Mängelwesen. Die Mehrzahl der Staaten will, dass er reformiert wird. Doch spricht vieles dagegen, dass dieser wichtige Schritt in Kürze oder auch nur in den nächsten fünf Jahren passiert.

Mit ein Grund ist sicherlich die Haltung des mächtigsten Mitgliedstaats gegenüber einer – seine Position in der Organisation verschlechternden – Reform. Generell sei nach den Recherchen von Josef Braml die derzeitige Einstellung in den USA gegenüber den UN die negativste seit Jahren, wenn nicht gar Jahrzehnten. Diese ablehnende Haltung zieht sich nicht nur durch Kongress und Verteidigungsministerium, wie es schon immer tendenziell der Fall war, sondern mittlerweile auch durch große Teile der Gesellschaft, Medien, Think Tanks und Regierung. Dem nichts entgegenzusetzen, wäre ein großer Fehler. Jene amerikanischen Reforminitiativen, denen sich Deutschland anschließen kann, sollten mitgetragen werden. Mit einer öffentlichkeitswirksamen Diplomatie könnten die Vorteile der Lastenteilung durch die UN für die amerikanische Außenpolitik in die amerikanische Debatte hineingetragen werden, so der Autor.

Gänzlich anders sieht dies Mandana Biegi im Fall Internationaler Strafgerichtshof. Bei den Verhandlungen zur Errichtung des IStGH vor acht Jahren wurde ihrer Meinung nach den Wünschen der Amerikaner bereits viel zu sehr entgegengekommen. Viele aus Sicht der europäischen Staaten schmerzliche Konzessionen hätten vermieden werden können, hätten die Staaten die grundlegend ablehnende Haltung des Kongresses besser einzuschätzen gewusst. Was die ›Gleichgesinnten‹ damals nicht hatten sehen wollen oder können, sollte die internationale Gemeinschaft daher wenigstens heute sehen: Die USA werden das Statut nicht ratifizieren, und insgeheim ist das auch den meisten Staaten recht.

Den USA entgegengekommen oder nicht, das ist die Gretchenfrage, die sich wohl so lange stellen wird, wie die USA eine herausragende Stellung in der Welt einnehmen. Für die Vereinten Nationen bleibt das Dilemma bestehen: Sie können nicht ohne die USA, mit aber auch nicht.

Ich wünsche eine anregende Lektüre.



Anja Papenfuß, Chefredakteurin  
papenfuss@dgvn.de



# Mehr als nur ein Namenswechsel

## Der neue Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen

Gunnar Theissen



**Gunnar Theissen**, geb. 1971, Dipl.-Pol., ist seit April 2005 Mitarbeiter im Amt des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Menschenrechte (OHCHR) in Genf. Dieser Beitrag gibt ausschließlich die persönliche Meinung des Autors wieder.

**Vom 19. bis 30. Juni 2006 trat zum ersten Mal der Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen in Genf zusammen. Er ersetzt die seit 60 Jahren bestehende Menschenrechtskommission. Damit ist ein Kernstück der UN-Reform umgesetzt worden, auf die sich die Staats- und Regierungschefs auf dem Weltgipfel im September 2005 verständigt hatten. Ob der neue Rat zu tatsächlichen Verbesserungen führt, wird maßgeblich vom Verlauf des ersten Tagungsjahrs abhängen. Dieser Beitrag schildert die Hintergründe der Reform, stellt die Neuerungen vor und gibt einen Überblick über die Entscheidungen, die der Rat in den nächsten Monaten treffen muss.**

### Am Anfang standen Erfolge ...

Die **Menschenrechtskommission der Vereinten Nationen (MRK)** stand in den vergangenen 60 Jahren im Zentrum des UN-Menschenrechtsschutzsystems. Sie durchlief in dieser Zeit unterschiedliche Phasen.<sup>1</sup> In den ersten 20 Jahren konzentrierte sich das Gremium weitgehend auf die Kodifizierung internationaler Menschenrechtsstandards, allem voran die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte und die beiden Menschenrechtspakte. Erst nach und nach, im Zuge der Entkolonisierung und als Reaktion auf die Menschenrechtsverletzungen in Südafrika und Lateinamerika, wurden in der MRK weitere Instrumente für den Menschenrechtsschutz entwickelt. Diese Instrumente ermöglichten es ihr, sich mit Ländersituationen in öffentlichen oder nichtöffentlichen Verfahren zu befassen und Sonderberichterstatte zu Ländern und Themen einzusetzen.<sup>2</sup> Die jährlichen Tagungen der MRK waren seit den achtziger Jahren zu einem wichtigen Treffen der internationalen Menschenrechtsszene geworden. Die Berichte namhafter Menschenrechtsorganisationen, die anlässlich der MRK publiziert wurden, vermittelten jedes Jahr ein ungeschminktes Bild über die Lage der Menschenrechte in allen Teilen der Welt.

### ... am Ende zunehmend die Kritik

Obwohl sich die Handlungsmöglichkeiten der MRK seit 1946 in erheblichem Maße ausgeweitet hatten, geriet das Gremium in den letzten Jahren mehr und mehr in Misskredit. Von Medien, NGOs und Regierungsvertretern wurde der Kommission mangelnde Glaubwürdigkeit und Effizienz vorgeworfen. Die Kritik umfasste hauptsächlich vier Punkte:

1. **Selektivität** im Umgang mit Menschenrechtsverletzungen in bestimmten Ländern;
2. Lähmung durch eine zunehmende **Polarisierung**, insbesondere zwischen der westlichen Staatengruppe einerseits sowie der afrikanischen und asiatischen Gruppe andererseits;
3. **Zusammensetzung** und
4. **Mangelnde Reaktionsfähigkeit** auf akute massive Menschenrechtsverletzungen.

#### 1. Selektivität

Obwohl die Kommission sich formal mit allen Menschenrechtsverletzungen befassen sollte, wurden meist nur jene Staaten in Resolutionen kritisiert, die international isoliert oder zu schwach waren, um ausreichend politische Gegenmacht zu mobilisieren. Nicht das Zeugnis der Opfer, sondern politische Absprachen zwischen Delegationen waren häufig dafür verantwortlich, was als Menschenrechtsverletzung wahrgenommen, debattiert oder mit einer Empfehlung oder Resolution bedacht wurde.<sup>3</sup> Eine Aussprache über die Menschenrechtslage in bestimmten Ländern wurde häufig durch Nichtbefassungsanträge bereits im Keim erstickt.<sup>4</sup> Im Laufe der über 60-jährigen Geschichte der MRK wurde lediglich zwei Mal ein ständiges Mitglied des Sicherheitsrats (Russland) in einer Resolution gerügt.

#### 2. Polarisierung

Vertreter fast aller Staatengruppen kritisierten in den vergangenen Jahren eine ›Politisierung‹ der Menschenrechtskommission. Gemeint war damit, dass immer mehr Anträge aus ›politischen‹ statt aus ›sachlichen‹ Erwägungen von den Delegationen eingebracht und beschlossen wurden. Eine Politisierung der MRK wurde immer dann von den Staatenvertretern beklagt, wenn Länder oder Themen angesprochen wurden, die ihnen nicht genehm waren. Die Kommission litt an einer Blockbildung entlang bestimmter Staatengruppen. Die afrikanische und asiatische Staatengruppe warf den westlichen Staaten vor, insbesondere gegenüber Entwicklungsländern mit erhobenem Zeigefinger aufzutreten und mit zweierlei Maß zu messen. Umgekehrt blockierte die afrikanische und asiatische Staatengruppe Beschlüsse zu schweren Menschenrechtsverletzungen in Staaten ihrer Region.

#### 3. Zusammensetzung

In der Vergangenheit konnte jedes UN-Mitglied auch Mitglied in der Menschenrechtskommission werden,

sofern es über genügend Rückhalt in seiner regionalen Gruppe verfügte, um nominiert zu werden. Da die Regionalgruppen meist nur so viele Kandidaten präsentierten, wie ihnen zustanden, fand durch den Wirtschafts- und Sozialrat (ECOSOC) praktisch keine Auswahl statt. Insbesondere in den USA sorgte die Tatsache, dass der Vorsitz der Menschenrechtskommission im Jahr 2003 an Libyen ging, für Empörung. Die afrikanische Staatengruppe hatte mit Simbabwe und Sudan Staaten die Mitgliedschaft ermöglicht, die von NGOs in besonderem Maße kritisiert wurden.

#### 4. Mangelnde Reaktionsfähigkeit

Der jährliche Tagungsrythmus ließ eine schnelle Reaktion auf sich abzeichnende oder neu aufgetretene massive Menschenrechtsverletzungen nicht zu. Berichte von Sonderberichterstatern blieben häufig mehrere Monate liegen, bevor sie von der Kommission diskutiert wurden. Die MRK hielt zwar in den Jahren 1992, 1994, 1999 und 2000 Sondersitzungen zur Lage im ehemaligen Jugoslawien, in Ruanda, Osttimor und Israel/Palästina ab, doch im Regelfall konnten aktuelle Menschenrechtskrisen nur einmal im Jahr während der sechswöchigen Tagung besprochen werden.

### Anstöße zur Reform

#### Bericht der Hocharangigen Gruppe

Am 2. Dezember 2004 erhielt die Reformdiskussion durch die Veröffentlichung des Berichts der ›Hocharangigen Gruppe für Bedrohungen, Herausforderungen und Wandel‹ neuen Schwung.<sup>5</sup> Die Hocharangige Gruppe schlug vor, die Mitgliedschaft auf alle Staaten auszuweiten und die Kommission zu reformieren. Ein solcher Schritt würde unterstreichen, dass die Charta alle Mitglieder zur Förderung der Menschenrechte verpflichtet (Abs. 285). Außerdem sollten alle Mitglieder der MRK angesehene und erfahrene Menschenrechtler zu ihren Delegationsleitern bestimmen. Die Gruppe empfahl ferner, die Diskussion über die Menschenrechtssituation in den Mitgliedstaaten auf Grundlage eines Jahresberichts der Hohen Kommissarin für Menschenrechte zu führen, der über die Verwirklichung aller Menschenrechte in allen Ländern Auskunft geben sollte (Abs. 287f.). Schließlich wurde angeregt, die Menschenrechtskommission zu einem **Menschenrechtsrat (MRR)** aufzuwerten, das heißt von einem Unterorgan des ECOSOC zu einem dem Sicherheitsrat gleichgestellten Charta-Organ (Abs. 291).

#### Bericht des Generalsekretärs

In seinem im März 2005 veröffentlichten Bericht ›In größerer Freiheit‹<sup>6</sup> schloss sich Annan der Kritik der Hocharangigen Gruppe größtenteils an, doch schlug er vor, die Menschenrechtskommission nicht zu vergrößern, sondern durch einen kleineren, ständig ta-

genden Menschenrechtsrat zu ersetzen. Dessen Mitglieder sollten mit einer Zweidrittelmehrheit aller anwesenden und abstimmenden Mitgliedstaaten direkt von der Generalversammlung gewählt werden und sich zur Einhaltung der höchsten Menschenrechtsstandards verpflichten. Der Menschenrechtsrat könne entweder ein Hauptorgan der Vereinten Nationen oder ein Nebenorgan der Generalversammlung werden (Abs. 183).

In einer Rede vor der MRK am 7. April 2005 und in einer Mitteilung<sup>7</sup> präziserte Annan seinen Vorschlag: Alle Mitgliedstaaten sollten sich gegenseitig überprüfen (Peer Review). Eine Kammer des Rates solle in regelmäßigen Abständen untersuchen, in welchem Maße die Mitgliedstaaten ihren Menschenrechtsverpflichtungen nachkämen. Annan versprach sich von einem solchen Verfahren weniger Selektivität und Politisierung. Die bestehenden Sondermechanismen der MRK sollten an den Menschenrechtsrat übertragen werden, der diese Mechanismen prüfen, präzisieren oder ändern könne.<sup>8</sup>

### Risiken der Reform

Die Glaubwürdigkeitskrise der Menschenrechtskommission hatte sicherlich Annans Vorschlag beflügelt, die Kommission nicht zu reformieren, sondern durch ein neues Gremium zu ersetzen. Damit ging der Generalsekretär allerdings auch das Risiko ein, dass manche erfolgreiche Mechanismen der Kommission von den Mitgliedstaaten zur Disposition gestellt werden könnten.

<sup>1</sup> Eine ausgezeichnete Darstellung der Arbeit der Menschenrechtskommission zwischen 1946 und 1992 bietet Philip Alston, *The Commission on Human Rights*, in: ders. (Ed.), *The United Nations and Human Rights: A Critical Appraisal*, Oxford 1992, S. 126–210.

<sup>2</sup> Vgl. Julia Raue/Beate Rudolf, *Bewährtes verteidigen und verbessern. Zur Zukunft der Sondermechanismen des UN-Menschenrechtskommission*, in: Vereinte Nationen (VN), 1-2/2006, S. 12–18.

<sup>3</sup> Vgl. Theodor Rathgeber, *61. Menschenrechtskommission – die Krise schwelt*, in: Deutsches Institut für Menschenrechte (Hrsg.), *Jahrbuch Menschenrechte*, 8. Jg., Frankfurt/Main 2006, S. 199–206.

<sup>4</sup> Grundlage dafür bildete Regel 65 (2) der Verfahrensordnung der Fachkommissionen des Wirtschafts- und Sozialrats, UN-Dok. E/5975/Rev.1 (<http://www.ohchr.org/english/bodies/chr/rules.htm>). Eine Aussprache zur Menschenrechtssituation in China hat es aus diesem Grund seit Jahren nicht mehr gegeben.

<sup>5</sup> *Eine sicherere Welt: Unsere gemeinsame Verantwortung*, Bericht der Hocharangigen Gruppe für Bedrohungen, Herausforderungen und Wandel, UN-Dok. A/59/565 v. 2.12.2004.

<sup>6</sup> *In größerer Freiheit. Auf dem Weg zu Entwicklung, Sicherheit und Menschenrechten für alle*, Bericht des Generalsekretärs der Vereinten Nationen, UN-Dok. A/59/2005 v. 21.3.2005.

<sup>7</sup> *Erläuternde Mitteilung des Generalsekretärs*, UN-Dok. A/59/2005/Add.1 v. 23.5.2005.

<sup>8</sup> *Ebd.*, Abs. 10.

Insbesondere in den USA sorgte die Tatsache, dass der Vorsitz der Menschenrechtskommission im Jahr 2003 an Libyen ging, für Empörung.

## Menschenrechtskommission und Menschenrechtsrat: die wichtigsten Unterschiede

	Menschenrechtskommission	Menschenrechtsrat*
<b>Status</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Fachkommission des ECOSOC</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Nebenorgan der Generalversammlung (GV)</li> </ul>
<b>Mitglieder</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 53</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 47</li> </ul>
Afrika	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 15 (28%)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 13 (27,5%)</li> </ul>
Asien	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 12 (23%)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 13 (27,5%)</li> </ul>
Lateinamerika und Karibik	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 11 (21%)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 8 (17%)</li> </ul>
Westeuropäische und andere Staaten	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 10 (19%)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 7 (15%)</li> </ul>
Osteuropa	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 5 (9%)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 6 (13%)</li> </ul>
<b>Dauer der Mitgliedschaft</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 3 Jahre, Wiederwahl jederzeit möglich</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 3 Jahre, auf maximal 6 Jahre begrenzt (nach 2 Wahlperioden keine direkte Wiederwahl möglich)</li> </ul>
<b>Wahl</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Durch einfache Mehrheit des ECOSOC (de facto Bestätigung der Vorschläge der Regionalgruppen)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Durch GV; alle Kandidaten müssen einzeln, in geheimer Wahl mit absoluter Mehrheit (mindestens 96 Stimmen) aller GV-Mitglieder gewählt werden</li> </ul>
<b>Wahlkriterien</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Keine</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Mitglieder des Rates sollen die höchsten Menschenrechtsstandards einhalten und mit dem Rat uneingeschränkt kooperieren</li> <li>■ Beitrag des Kandidaten zum Menschenrechtsschutz sowie freiwillige finanzielle Beiträge sollen berücksichtigt werden</li> </ul>
<b>Ausschluss eines Mitglieds</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Nicht möglich</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Die GV kann die Mitgliedschaft eines Staates, der für systematische Menschenrechtsverletzungen verantwortlich ist, mit einer 2/3-Mehrheit aussetzen</li> </ul>
<b>Sitzungsanzahl und -dauer</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Eine Sitzung von 6 Wochen Dauer im März/April jedes Jahres</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Mindestens 3 Sitzungen pro Jahr von insgesamt mindestens 10 Wochen Dauer, einschließlich einer Hauptsitzung</li> <li>■ Sondersitzungen auf Antrag von 1/3 der Mitglieder möglich</li> </ul>
<b>Regelmäßiges, allgemeines Überprüfungsverfahren</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Kein Überprüfungsverfahren, das alle Mitgliedstaaten umfasst</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Alle Mitgliedstaaten der UN, beginnend mit den Mitgliedern des Menschenrechtsrats</li> <li>■ Details sollen im ersten Jahr durch den Rat festgelegt werden</li> </ul>
<b>Sondermechanismen (Sonderberichterstatter, usw.)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Ländermandate</li> <li>■ Thematische Mandate</li> <li>■ Arbeitsgruppen von Sachverständigen</li> <li>■ Unabhängige Experten</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Überprüfung aller Mandate im Laufe des ersten Tagungsjahrs</li> </ul>
<b>Beratung durch Experten</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Unterkommission für die Förderung und den Schutz der Menschenrechte</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Ein System der Expertenberatung soll erhalten bleiben (Überprüfung im ersten Jahr)</li> </ul>
<b>Beschwerdeverfahren zu systematischen Menschenrechtsverletzungen</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 1503-Verfahren: nichtöffentliches Verfahren zur Erörterung von (Individual)Beschwerden</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Erhalt eines Beschwerdeverfahrens (Überprüfung im ersten Jahr)</li> </ul>
<b>NGO-Beteiligung</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Auf Grundlage von E/RES/1996/31</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Auf Grundlage von E/RES/1996/31 und der weiterreichenden Praxis der MRK</li> </ul>
<b>Übergangsregelungen</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Auflösung der Kommission zum 16. Juni 2006</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Wahl der Mitglieder am 9. Mai, erste Sitzung am 19. Juni 2006</li> <li>■ Überprüfung der Aufgaben und Funktionen des Rates durch die GV nach fünf Jahren (2011)</li> </ul>

\* (A/RES/60/251 v. 15.3.2006)

## Sicherung der Rolle der Sonderberichterstatter

In offiziellen Verlautbarungen wird die Arbeit der UN-Sonderberichterstatter<sup>9</sup> von Staatenvertretern überwiegend positiv bewertet, solange es um ihren Einsatz zum Schutz von Menschen in *anderen* Staaten geht. Doch sind die meisten Staaten empört, wenn Sonderberichterstatter ihre eigene Menschenrechtspraxis kritisieren. Obwohl die Berichterstatter nur auf Einladung eines Staates Untersuchungen vor Ort anstellen können, gibt es Bestrebungen, ihre Befugnisse einzuschränken.<sup>10</sup>

## Beteiligung von NGOs

Ohne die Arbeit von NGOs wäre eine solide Informationsgrundlage für die Beurteilung der Menschenrechtssituation in allen Teilen der Welt nicht gegeben. NGOs mit beratendem Status bei den Vereinten Nationen konnten bislang im Rahmen der MRK nicht nur schriftliche Stellungnahmen als offizielle UN-Dokumente in den Umlauf bringen, sondern hatten auch das Recht, an den öffentlichen Sitzungen der Kommission teilzunehmen und mündliche Stellungnahmen abzugeben. Die Mitwirkung von NGOs im Rahmen der Kommission ging in der Praxis über die vom ECOSOC verabschiedeten Mitwirkungsrechte für nichtstaatliche Organisationen weit hinaus.<sup>11</sup> Parallel zur Tagung der MRK fanden außerdem regelmäßig zahlreiche NGO-Veranstaltungen statt, die auch von Sonderberichterstattern, Vertretern von nationalen Menschenrechtsinstitutionen sowie Delegationen besucht wurden. In der Menschenrechtsszene gab es daher Befürchtungen, dass dieser Forumcharakter mit der Umwandlung der Kommission in einen ständig tagenden Rat verloren gehen würde. Außerdem bestand die Gefahr, dass die weit reichenden Mitwirkungsrechte für NGOs auf das Niveau anderer UN-Gremien zurückgeschraubt werden könnten.

## Die Verhandlungen

Annans Vorschlag, einen Menschenrechtsrat einzurichten, war von vielen Staaten und den meisten NGOs positiv aufgenommen worden. Auf dem Weltgipfel 2005 konnte man sich jedoch lediglich auf die Schaffung des neuen Gremiums einigen. Größe, Zusammensetzung sowie seine genaue Funktions- und Arbeitsweise blieben ungeklärt.<sup>12</sup>

Jan Eliasson, der Präsident der 60. Generalversammlung, wurde daher beauftragt, die Verhandlungen zum MRR fortzuführen. Erstes Ergebnis war ein am 3. November 2005 veröffentlichtes Papier, das die Optionen zur Ausgestaltung eines künftigen Menschenrechtsrats aufzeigte.<sup>13</sup> Anschließend fanden am 21. und 22. November 2005 Konsultationen unter Leitung Eliassons mit Regierungsvertretern der Regionalgruppen, dem Amt des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Menschenrechte (OHCHR)

und NGOs statt. Ein erster Resolutionsentwurf mit zahlreichen Formulierungsvorschlägen wurde am 28. November 2005 allen Vertragsstaaten zugeleitet und bildete die Grundlage für weitere Verhandlungen.<sup>14</sup>

Mitte Dezember 2005 bestand aber nach wie vor keine Einigung in Bezug auf folgende Punkte:

1. **Anzahl der Mitglieder des Menschenrechtsrats;**
2. **Wahlmodus und Kriterien für die Mitgliedschaft;**
3. **Anzahl und Dauer der Sitzungswochen und**
4. **Notwendigkeit einer Zweidrittelmehrheit für die Verabschiedung von Länderresolutionen.**<sup>15</sup>

Der südafrikanische und panamaische Verhandlungsleiter ließen schließlich am 1. Februar 2006 einen überarbeiteten Resolutionsentwurf zirkulieren, der nur noch eine strittige Passage enthielt.<sup>16</sup> Erklärungen Chinas, der EU und der USA verdeutlichten aber, dass bei vielen Fragen noch immer kein Konsens erreicht worden war.

Im Februar 2006 versuchte Eliasson, in intensiven bilateralen Gesprächen eine Einigung zu erzielen. Die Zeit war knapp, denn eine Resolution zum Menschenrechtsrat sollte noch vor Beginn der 62. Tagung der MRK, am 13. März 2006, in der Generalversammlung im Konsens angenommen werden. Gemeinsam mit dem UN-Generalsekretär präsentierte Eliasson am 23. Februar 2006 seinen Kompromissvorschlag.<sup>17</sup> Den meisten Staaten schien der ausgehandelte Resolutionsentwurf ein annehmbarer Kompromiss zu sein. Die Vereinigten Staaten kündigten jedoch überraschend an, gegen die Resolution stimmen zu wollen. Der amerikanische UN-Botschafter John Bolton verlangte Neuverhandlungen oder eine Verschiebung der Beratungen um mehrere Monate.<sup>18</sup> Die USA beharrten unter anderem darauf, dass die Mitglieder nicht mit absoluter Mehrheit, sondern mit einer Zweidrittelmehrheit durch die Generalversammlung gewählt werden müssten. Außerdem sollten Mitglieder des Rates, die für schwerwiegende Menschenrechts-

In der Menschenrechtsszene gab es Befürchtungen, dass der Forumcharakter mit der Umwandlung der Kommission in einen ständig tagenden Rat verloren gehen würde.

<sup>9</sup> Zu den Aufgaben und Leistungen der Sonderberichterstatter, siehe Raue/Rudolf, *Bewährtes verteidigen*, a.a.O. (Anm. 2) sowie die Übersicht, VN, 1–2/2006, S. 26f.

<sup>10</sup> Ausführlich dazu: Raue/Rudolf, *Bewährtes verteidigen*, a.a.O. (Anm. 2), S. 16.

<sup>11</sup> UN Doc. E/RES/1996/31 v. 25.7.1996.

<sup>12</sup> UN-Dok. A/RES/60/1 v. 16.9.2005, Abs. 157–160.

<sup>13</sup> Options Paper, 3.11.2005; alle Entwürfe sind zu finden unter: [http://www.reformtheun.org/index.php/united\\_nations/c464?theme=alt2](http://www.reformtheun.org/index.php/united_nations/c464?theme=alt2)

<sup>14</sup> Compilation Text, 28.11.2005, ebd.

<sup>15</sup> Co-Chair's Text, 19.12.2005, ebd.

<sup>16</sup> Co-Chair's Text, 1.2.2006, ebd.

<sup>17</sup> Resolutionsentwurf, vorgelegt vom Präsidenten der Generalversammlung, UN-Dok. A/60/L.48 v. 24.2.2006. Dieser Entwurf wurde unverändert angenommen, UN-Dok. A/RES/60/251 v. 15.3.2006.

<sup>18</sup> U.S. Opposes U.N.'s Planned Rights Panel, *Washington Post*, 28.2.2006.

verstöße verantwortlich sind, mit einfacher Mehrheit ausgeschlossen werden können. Derartige Vorschläge, die durchaus von NGOs und westlichen Staaten unterstützt wurden, waren aber in der Generalversammlung nicht mehrheitsfähig und hätten das gesamte Reformprojekt gefährdet.

Eine Abstimmung über den Resolutionsentwurf, die für den 10. März 2006 angesetzt worden war, wurde vom Präsidenten der Generalversammlung kurzfristig wieder verschoben. Es sollte Zeit gewonnen werden, um vielleicht doch noch eine Annahme der Resolution im Konsens zu ermöglichen. Die amerikanische Delegation zeigte sich aber nicht kompromissbereit. Auch die Zusicherung von etwa 60 Staaten, darunter die der EU, keine Staaten, die schwere Menschenrechtsverletzungen zu verantworten hätten, in den Rat zu wählen, konnte an der amerikanischen Haltung nichts ändern.

So wurde der Versuch, die Resolution im Konsens zu verabschieden, aufgegeben. Am 15. März 2006 wurde schließlich Resolution 60/251 von einer überwältigen Mehrheit von 170 Staaten bei vier Gegenstimmern (Israel, Marshallinseln, Palau, Vereinigte Staaten) angenommen. Belarus, Iran und Venezuela enthielten sich. Bolton erklärte nach der Abstimmung, die USA würden trotz ihrer Vorbehalte gegenüber der verabschiedeten Resolution alles in ihren Möglichkeiten stehende tun, um den Menschenrechtsrat so stark wie möglich zu machen. Der schweizerische Botschafter Peter Maurer betonte, die Resolution sei ein guter Kompromiss, auch wenn nicht die Anliegen aller Mitgliedstaaten berücksichtigt werden konnten.

Nach der Verabschiedung der Gründungsresolution kam die Menschenrechtskommission, die sich mehrfach vertagt hatte, um das Ergebnis des politischen Prozesses in New York abzuwarten, schließlich am 27. März 2006 zu einer sehr kurzen letzten Sitzung zusammen. Alle Berichte, die der Kommission vorlagen, wurden an den Menschenrechtsrat übertragen.<sup>19</sup> Eine inhaltliche Debatte fand nicht mehr statt.

Im Folgenden wird ein Überblick über die wichtigsten Streitpunkte bei den Verhandlungen gegeben.

## Die Streitpunkte

### 1. Status des Menschenrechtsrats

Kofi Annan hatte vorgeschlagen, den Menschenrechtsrat zu einem Hauptorgan der Vereinten Nationen oder einem Nebenorgan der Generalversammlung aufzuwerten.<sup>20</sup> Den Rat als ein Hauptorgan einzurichten, hätte aber eine Änderung der UN-Charta erfordert. Deshalb wurde von einigen westlichen Staaten ein pragmatischer Ansatz vertreten, den Rat zunächst als Nebenorgan der Generalversammlung einzurichten. In der verabschiedeten Resolution wur-

de dieser Vorschlag aufgegriffen. Die Generalversammlung soll aber den Status des Gremiums innerhalb von fünf Jahren überprüfen. Sitz des Rates bleibt Genf.<sup>21</sup>

### 2. Allgemeines Überprüfungsverfahren

Annan hatte vorgeschlagen, die Achtung der Menschenrechte in allen Staaten regelmäßig auf Grundlage eines einheitlichen Verfahrens zu überprüfen. Wie ein solcher ›Peer-Review‹-Mechanismus genau aussehen sollte, hatte der Generalsekretär offen gelassen. Als Modell für einen solchen Mechanismus wurde unter anderem das Verfahren der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) diskutiert. Dabei werden jedes Jahr die Arbeitsbedingungen in den 178 ILO-Mitgliedstaaten durch ein Expertengremium untersucht und die Verstöße gegen ILO-Übereinkommen in einem öffentlich zugänglichen Bericht festgehalten.<sup>22</sup> Von der EU, Mexiko und der Schweiz wurde vorgeschlagen, dass das Überprüfungsverfahren hauptsächlich die Umsetzung der Empfehlungen der Vertragsausschüsse und Sonderberichtersteller durch die Mitgliedstaaten zum Gegenstand haben sollte. Kuba, traditioneller Gegner von Länderresolutionen, sprach sich für einen thematischen statt länderbezogenen Ansatz aus.<sup>23</sup> Die lateinamerikanische Staatengruppe plädierte dafür, das Überprüfungsverfahren auf Grundlage eines Jahresberichts der Hohen Kommissarin für Menschenrechte vorzunehmen.<sup>24</sup>

Die Resolution sieht nun ein Verfahren der allgemeinen regelmäßigen Überprüfung (Universal Periodic Review – UPR) vor, bei dem alle Mitgliedstaaten gleich behandelt werden sollen. Das Verfahren soll auf objektiven und zuverlässigen Informationen beruhen und einen interaktiven Dialog mit dem jeweiligen Mitgliedstaat beinhalten. Mit dem Verfahren soll die Einhaltung der Menschenrechtsverpflichtungen überprüft werden, die der jeweilige Staat eingegangen ist. Es soll die Arbeit der Vertragsausschüsse<sup>25</sup> ergänzen, nicht ihre Arbeit duplizieren (Abs. 5e). Mitglieder des MRR sollen während ihrer Amtszeit mindestens einmal überprüft werden (Abs. 9). Dies, so hofft man, könnte Staaten mit einer schlechten Menschenrechtsbilanz abschrecken.

Viel wird von der konkreten Ausgestaltung des Verfahrens abhängen. Bleibt die Prüfung auf die vertragsrechtlich eingegangenen Menschenrechtsverpflichtungen beschränkt, wäre wenig gewonnen. Staaten, die vielen internationalen Menschenrechtsübereinkommen beigetreten sind, würden dann weitaus intensiver evaluiert als jene Länder, die nur wenigen beigetreten sind. Dies würde der Idee eines Verfahrens widersprechen, das alle Staaten, beruhend auf einem einheitlichen, allgemein gültigen Mindeststandard, evaluiert.

Bestrebungen, die Einrichtung des Überprüfungsverfahrens zum Anlass zu nehmen, um das von einigen Staaten nicht besonders geliebte Instrument der

Am 15. März 2006 wurde schließlich Resolution 60/251 von einer überwältigen Mehrheit von 170 Staaten bei vier Gegenstimmern angenommen.



Länderresolution einzuschränken, konnten sich bisher nicht durchsetzen. Belarus und Pakistan wollten in die Resolution einen Paragraphen einfügen, der statt einer einfachen Mehrheit eine Zweidrittelmehrheit erfordert hätte, um eine Länderresolution zu verabschieden.

### 3. Sonderberichterstatter

Laut Resolution soll der Menschenrechtsrat alle Mandate und Verfahren der MRK übernehmen, überprüfen und, wenn nötig, verbessern und straffen. Die Resolution spricht zugleich davon, ein System der Sonderberichterstatter zu erhalten (Abs. 6). Ein Bestandschutz für die über 40 Sonderberichterstatter und Arbeitsgruppen ist damit freilich nicht gegeben. Der Vorschlag Singapurs und Chinas, jeden Hinweis auf die Sonderberichterstatter im Text zu streichen, fand keine Zustimmung.<sup>26</sup> Stattdessen wird der Rat nun beauftragt, im Verlauf des ersten Tagungsjahrs die bestehenden Mandate zu überprüfen.

Dem internationalen Menschenrechtsschutz wäre sehr gedient, wenn das bewährte Instrumentarium der Sonderberichterstatter ohne Einschränkungen dem MRR weiterhin zur Verfügung stünde. Dabei sollten die Sondermechanismen nicht nur an den Rat überführt, sondern weiter ausgebaut und verbessert werden – etwa durch ein stärker an der fachlichen Eignung orientiertes Auswahlverfahren der Berichterstatter. Angesichts bestehender inhaltlicher Überschneidungen kann über die Ausrichtung einiger Mandate neu nachgedacht werden.

Benötigt werden außerdem zusätzliche Anreize, um die Kooperation einiger Mitgliedstaaten mit den Sonderberichterstattern zu verbessern. Diese Zusammenarbeit sollte Gegenstand des vorgeschlagenen allgemeinen Überprüfungsverfahrens werden. In diesem Zusammenhang könnte auch untersucht werden, inwieweit der jeweilige Staat die Empfehlungen der Sonderberichterstatter umgesetzt hat. Die Mitgliedstaaten könnten ihrerseits durch ständige Einladungen (standing invitations) den Sonderberichterstattern gestatten, sich jederzeit über die Menschenrechtssituation in ihrem Land zu informieren. Bisher haben erst 55 Staaten derartige Einladungen ausgesprochen.<sup>27</sup>

Eine strittige Frage wird bleiben, ob der Rat neben thematischen Sonderberichterstattern weiterhin Länderberichterstatter einsetzen soll. So schlug die Gruppe ›gleichgesinnter Staaten‹<sup>28</sup> im Juni 2006 erneut vor, jene Sondermechanismen abzuschaffen, welche für eine ›Politisierung‹ der MRK gesorgt hätten.

### 4. Beschwerdeverfahren

In Absatz 6 der Gründungsresolution ist auch der Erhalt eines Beschwerdeverfahrens vorgesehen. Der Rat muss nun innerhalb seines ersten Tagungsjahrs darüber befinden, ob er das so genannte 1503-Verfahren in seiner bestehenden Form aufrechterhalten möchte. Bislang hatte eine Arbeitsgruppe in einem

nichtöffentlichen Verfahren sämtliche, an das OHCHR gerichtete Beschwerden untersucht und sie an die MRK weitergeleitet, sofern die Beschwerden einen ›Gesamtzusammenhang von schweren Verletzungen der Menschenrechte erkennen lassen‹. Die MRK konnte anschließend in nichtöffentlicher Sitzung entscheiden, ob die Situation weiter untersucht, ein Sonderberichterstatter eingesetzt oder öffentlich über die Situation beraten wurde.

### 5. Die Unterkommission

Die 26-köpfige Unterkommission der MRK wird im August dieses Jahres das letzte Mal tagen. Die Resolution spricht lediglich vom Erhalt eines Systems der Expertenberatung (Abs. 6). Der MRR wird im Verlauf seines ersten Tagungsjahrs entscheiden, wie ein neues beratendes Expertengremium aussehen soll. Viele NGOs hatten sich für den Erhalt der Unterkommission ausgesprochen, die der wichtigste Ideengeber der Kommission war. Schließlich sind in der Vergangenheit fast alle Initiativen zu neuen Menschenrechtsthemen von der Unterkommission ausgegangen, die im Gegensatz zur MRK nicht mit Diplomaten, sondern mit unabhängigen Sachverständigen besetzt war.

### 6. Mitwirkung von NGOs

Einschränkungen für die vergleichsweise weit reichende Mitwirkung von NGOs sind nicht zu befürchten. Die Resolution sieht vor, dass NGOs neben Staaten, die nicht Mitglied im Rat sind, Sonderorganisationen, sonstigen zwischenstaatlichen Organisationen und nationalen Menschenrechtsinstituten als Beobachter an den Sitzungen teilnehmen können. Für die Beteiligung von NGOs im MRR gilt nicht nur Resolution

Viele NGOs hatten sich für den Erhalt der Unterkommission ausgesprochen, die der wichtigste Ideengeber der Kommission war.

<sup>19</sup> Resolution 2006/1, UN Doc. E/CN.4/2006/122 v. 27.3.2006.

<sup>20</sup> In größerer Freiheit, a.a.O. (Anm. 6), Abs. 183.

<sup>21</sup> UN-Dok. A/RES/60/251 v. 15.3.2006, Abs. 1.

<sup>22</sup> Vgl. International Labour Office: Handbook of Procedures Relating to International Labour Conventions and Recommendations, Revised Version 2006, Genf 2006, S.35–40.

<sup>23</sup> Compilation Text, a.a.O. (Anm. 14), Abs. 5e) ter.

<sup>24</sup> Ebd., Abs. 6d) ii.

<sup>25</sup> Die Vertragsausschüsse sind für die Überwachung bestehender internationaler Menschenrechtsübereinkommen zuständig. Derzeit gibt es zu sieben Übereinkommen jeweils einen Ausschuss.

<sup>26</sup> Proposal by the Chinese Delegation on the Draft Resolution on Human Rights Council, 6.2.2006.

<sup>27</sup> Die Liste der Staaten, die bereit sind, jederzeit einen Sonderberichterstatter zu empfangen, ist zu finden unter: <http://www.ohchr.org/english/bodies/chr/special/invitations.htm>. Deutschland hat diese ständige Einladung ausgesprochen.

<sup>28</sup> Non-paper of the Like Minded Group on the Human Rights Council (ohne Datum). Zur ›Like Minded Group‹ gehören u.a. China, Kuba und Pakistan.

1996/31 des ECOSOC, sondern die darüber hinaus gehende Praxis der MRK (Abs. 11).

### 7. Größe und Zusammensetzung

In den Verhandlungen plädierten die EU, Japan, Kanada, Mexiko und Neuseeland für einen kleineren Menschenrechtsrat, die USA sogar für ein Gremium mit maximal 30 Mitgliedern. Die meisten afrikanischen und lateinamerikanischen Staaten wollten jedoch bei der Zahl von 53 bleiben.

In Absatz 7 der Resolution 60/251 wurde die Anzahl der Mitglieder schließlich auf unwesentlich weniger, nämlich 47, festgelegt. Die Auswahl folgt dem Proporz der Regionalgruppen in der Generalversammlung. Somit erhalten die afrikanische und asiatische Staatengruppe jeweils 13 Sitze, die osteuropäischen Staaten sechs, die lateinamerikanischen und karibischen Staaten acht und die westlichen Staaten sieben Sitze. Die westeuropäischen und lateinamerikanischen Staaten haben daher im neuen Gremium an Gewicht verloren.

Damit im neuen Menschenrechtsrat auch kleinere Staaten eine Chance erhalten, als Mitglied vertreten zu sein, kann ein Staat nach zwei Amtsperioden (insgesamt sechs Jahre) nicht mehr unmittelbar wiedergewählt werden und muss vorübergehend aussetzen. Die Vereinigten Staaten und China lehnten während der Verhandlungen diese Zwangspause ab.<sup>29</sup>

### 8. Wahlverfahren und Mitgliedschaftskriterien

Annan hatte vorgeschlagen, die Mitglieder mit einer Zweidrittelmehrheit unmittelbar durch die Generalversammlung zu wählen. Damit sollte der Praxis, dass die Regionalgruppen die Mitglieder ohne Gegenkandidaten aus den eigenen Reihen nominieren, entgegengewirkt werden. Laut Gründungsresolution werden die Mitglieder des Rates nun einzeln und unmittelbar durch die absolute Mehrheit aller Mitglieder der Generalversammlung in geheimer Wahl gewählt. Ein Staat muss also bei der derzeitigen Mitgliedschaft von 192 Staaten mindestens 96 Stimmen auf sich vereinen. Die EU und die USA hatten eine Zweidrittelmehrheit als wichtige Bedingung angesehen, unter anderem um zu verhindern, dass Staaten, die wenig zum Schutz der Menschenrechte beitragen, Mitglied werden können.<sup>30</sup>

Die USA wollten darüber hinaus die Mitgliedschaft im Menschenrechtsrat an klare Bedingungen knüpfen. So sollten keine Staaten dem Rat angehören, gegen die der Sicherheitsrat nach Kapitel VII der UN-Charta Sanktionen oder Zwangsmaßnahmen ergriffen hat.<sup>31</sup> Die meisten anderen Staaten waren gegen eine Regelung, die bestimmten Staaten eine Mitgliedschaft verwehrt. Die Resolution stellt klar, dass die Mitgliedschaft im Menschenrechtsrat allen Mitgliedern der Vereinten Nationen offen steht. Im Text heißt es lediglich, dass die Mitgliedstaaten bei der Wahl den Beitrag des Kandidaten zum Menschen-

rechtsschutz und die von ihm geleisteten freiwilligen Beiträge berücksichtigen sollen. Der Präsident der Generalversammlung hatte dem Resolutionstext jedoch eine weitere Bestimmung hinzugefügt, die es der Generalversammlung erlaubt, mit einer Zweidrittelmehrheit die Mitgliedschaft eines Staates, der schwere und systematische Menschenrechtsverletzungen begeht, im Menschenrechtsrat auszusetzen (Abs. 8). Die Vereinigten Staaten haben die Ablehnung der Resolution unter anderem damit begründet, dass ihnen diese Bestimmung nach wie vor nicht ausreiche.

### 9. Die Tagungszeiten

Bei den Verhandlungen in New York reichten die Vorschläge zur Tagungsdauer von der Beibehaltung der bisherigen Praxis der MRK (eine jährliche sechswöchige Tagung) bis hin zu regelmäßigen Tagungen über das ganze Jahr verteilt und einer Tagungsperiode von nicht weniger als zwölf Wochen pro Jahr. Insbesondere kleinere Staaten, aber auch einige NGOs, die keine Kontaktbüros in Genf haben, befürchteten, einem dauerhaft tagenden Menschenrechtsrat in Genf nicht mehr angemessen folgen zu können. Die meisten NGOs befürworteten die Beibehaltung einer Haupttagung, um den Charakter eines jährlichen Treffens von Menschenrechtsverteidigern zu erhalten. Absatz 10 der Resolution sieht nun vor, dass der Rat regelmäßig während des ganzen Jahres zusammentritt und nicht weniger als drei Tagungen im Jahr von insgesamt mindestens zehn Wochen Dauer abhält. Eine dieser Tagungen soll als jährliche Haupttagung abgehalten werden. Sondertagungen sind auf Antrag eines Mitglieds mit Unterstützung von einem Drittel aller Mitglieder möglich.

### Die ersten Wahlen zum Menschenrechtsrat

Am 9. Mai 2006 fand die erste Wahl zum Menschenrechtsrat statt. Es bewarben sich insgesamt 63 Staaten um die 47 Sitze. Die Vereinigten Staaten, die bereits die Resolution zur Einsetzung des Menschenrechtsrats nicht mitgetragen hatten, kandidierten nicht. Am stärksten umkämpft waren die Sitze der osteuropäischen Staatengruppe. Hier bewarben sich 13 Staaten um sechs Sitze.

Im Vorfeld hatten alle Kandidaten Wahlversprechen eingereicht, die auf der Website der Generalversammlung veröffentlicht wurden.<sup>32</sup> Die Mitglieder des MRR können nun an ihren abgegebenen Absichtserklärungen gemessen werden. Deutschland versprach, das Fakultativprotokoll zur Folterkonvention und das Protokoll gegen Kinderhandel der Kinderrechtskonvention zu ratifizieren, seine Unterstützung für das OHCHR zu erhöhen und einen nationalen Aktionsplan zur Bekämpfung von Rassismus, Rassen-diskriminierung und Fremdenfeindlichkeit im Jahr 2006 zu verabschieden.<sup>33</sup>

Laut Gründungsresolution werden die Mitglieder des Rates nun einzeln und unmittelbar durch die absolute Mehrheit aller Mitglieder der Generalversammlung in geheimer Wahl gewählt.

Nach der Wahl wurde die Dauer der Mitgliedschaft ausgelöst. Es handelte sich dabei um ein einmaliges Verfahren, das sicherstellen soll, dass in Zukunft jedes Jahr ein Drittel aller Sitze neu bestimmt werden können. Deutschland erhielt innerhalb der westlichen Staatengruppe die meisten Stimmen und wird dem Menschenrechtsrat für die nächsten drei Jahre angehören.

## Die erste Tagung

Der Menschenrechtsrat trat das erste Mal vom 19. bis 30. Juni 2006 in Genf zusammen. Dabei verabschiedete er unter anderem die Konvention gegen erzwungenes Verschwindenlassen<sup>34</sup> und die Erklärung der Rechte indigener Völker.<sup>35</sup> Überschattet von der Eskalation im Gaza-Streifen forderten 21 Mitglieder des MRR am letzten ordentlichen Sitzungstag, eine Sondersitzung zur Situation in Palästina einzuberufen. Auf dieser Sondersitzung am 5. und 6. Juli 2006 wurde mit 29 zu elf Stimmen bei fünf Enthaltungen eine Resolution verabschiedet, die israelische Menschenrechtsverletzungen und Verstöße gegen das humanitäre Völkerrecht verurteilt. Die EU-Staaten, Japan, Kanada, Rumänien und die Ukraine stimmten gegen die Resolution.<sup>36</sup>

In Bezug auf seine zukünftige Arbeitsweise beschloss der MRR, im ersten Sitzungsjahr drei weitere reguläre Tagungen abzuhalten.<sup>37</sup> Auf der nächsten regulären Tagung im September/Oktobre sollen die an den Menschenrechtsrat übergebenen Berichte der MRK sowie der Bericht der Unterkommission diskutiert werden. Berichte der Sonderberichterstatter sollen auf der nächsten Tagung und im März/April 2007 entgegengenommen werden. Während jeder Tagung können auch Resolutionen zu Themen oder Ländern eingebracht werden.<sup>38</sup>

Der Schwerpunkt wird im ersten Jahr allerdings auf der Ausgestaltung der zukünftigen Arbeitsweise liegen. Hierzu hat der Menschenrechtsrat zwei Arbeitsgruppen eingesetzt, die sich zwischen den Plenarsitzungen zu informellen und formellen Sitzungen treffen werden.<sup>39</sup> Die eine Arbeitsgruppe wird sich mit dem allgemeinen Überprüfungsverfahren beschäftigen, die andere mit der Überprüfung aller Mandate und Mechanismen, die von der Kommission übernommen wurden. Gegen den Widerstand der gleichgesinnten Staaten<sup>40</sup> konnte durchgesetzt werden, dass das OHCHR und nichtstaatliche Akteure an den Konsultationen beteiligt werden.<sup>41</sup> So wurde das Amt beauftragt, Vorschläge für die Ausgestaltung des Überprüfungsverfahrens zusammenzustellen.

Durch einen weiteren Beschluss wurden alle Mandate der MRK um ein Jahr verlängert und damit verhindert, dass während des Übergangs von der Kommission zum Rat eine temporäre Schutzlücke entsteht.<sup>42</sup>

Die Unterkommission der MRK wird zu einer letzten Sitzung im August 2006 zusammentreffen.

Sie wurde beauftragt, eigene Empfehlungen zu einem zukünftigen Expertenberatungsmechanismus abzugeben, der an ihre Stelle treten soll.<sup>43</sup>

## Bewertung

Mit der Einsetzung des Menschenrechtsrats wurde der Menschenrechtsschutz im System der Vereinten Nationen deutlich aufgewertet. Das erste Mal in der Geschichte der Vereinten Nationen wurde ein zentrales Gremium abgeschafft und durch ein neues ersetzt. Der neue Menschenrechtsrat ist zwar keine radikale Reform, wohl aber mehr als ein bloßer Namenswechsel. Er wird länger und regelmäßig im Jahr tagen, wird über ein periodisches Überprüfungsverfahren aller Staaten verfügen, ist der Generalversammlung direkt unterstellt und wird von ihr durch ein neues Wahlverfahren gewählt.

Dieses neue Wahlverfahren wird den MRR nicht in eine Versammlung menschenrechtlicher Musterknaben verwandeln, ermutigt seine Mitglieder aber zu mehr Engagement und steigert die Kosten der Mitgliedschaft deutlich. Absichtserklärungen der Kandidaten werden vor den Wahlen veröffentlicht und können so von NGOs geprüft werden. Die vom Ge-

Das neue Wahlverfahren wird den Rat nicht in eine Versammlung menschenrechtlicher Musterknaben verwandeln.

<sup>29</sup> Vgl. Proposal by the Chinese Delegation, a.a.O. (Anm. 26).

<sup>30</sup> Vgl. u.a. Informal Consultations of the Plenary on the Human Rights Council, Statement of Gerhard Pfanzelter on Behalf of the European Union, 6.2.2006.

<sup>31</sup> Vgl. Compilation Text, a.a.O. (Anm. 14), OP 9 alt.

<sup>32</sup> <http://www.un.org/ga/60/elect/hrc/>

<sup>33</sup> Germany and the Human Rights Council. Voluntary Pledges and Commitments in Accordance with Resolution A/RES/60/251, 5.4.2006, <http://www.un.org/ga/60/elect/hrc/germany.pdf>.

<sup>34</sup> Resolution 2006/1 v. 29.6.2006, UN Doc. A/HRC/1/L.2.

<sup>35</sup> Resolution 2006/2 v. 29.6.2006, UN Doc. A/HRC/1/L.3.

<sup>36</sup> Resolutionsentwurf A/HRC/S-1/L.1, mündlich ergänzt durch Pakistan am 5. und 6.7.2006.

<sup>37</sup> Tagungen 2006: 18.9.–6.10.2006 und 27.11.–6.12.2006; Tagung 2007: 12.3.–6.4.2007.

<sup>38</sup> Beschluss 2006/105 v. 30.6.2006, UN Doc. A/HRC/1/L.13.

<sup>39</sup> Beschluss 2006/104 v. 30.6.2006, UN Doc. A/HRC/1/L.12.; Beschluss 2006/106 v. 30.6.2006, UN Doc. A/HRC/1/L.14. Einen sehr guten Überblick über die Fragen, die die beiden Arbeitsgruppen behandeln werden, gibt: International Service for Human Rights/Friedrich Ebert Stiftung, A New Chapter for Human Rights. A Handbook on Issues of Transition from the Commission on Human Rights to the Human Rights Council, Genf 2006, <http://www.ishr.ch/handbook/>

<sup>40</sup> Non-Paper of the Like Minded Group on the Human Rights Council (ohne Datum).

<sup>41</sup> Arbeitspapiere zu den Beratungen werden im Extranet des Menschenrechtsrats veröffentlicht. Der Zugang zum Extranet kann auf der Website des OHCHR beantragt werden. <http://www.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/form.htm>

<sup>42</sup> Beschluss 2006/102 v. 30.6.2006, UN Doc. A/HRC/1/L.6.

<sup>43</sup> Ebd.

neralsekretär vorgeschlagene Wahl durch zwei Drittel aller Mitglieder der Generalversammlung hätte es manchem Kandidaten erschwert, in den Rat einzuziehen. Die ersten Wahlen zeigen jedoch, dass viele Kandidaten, unbeschadet von der Menschenrechtssituation im Inneren, auch eine höhere Hürde überwunden hätten (bei einer Zweidrittelmehrheit hätten die Kandidaten 126 statt 96 Stimmen auf sich vereinigen müssen).

Ein Menschenrechtsrat, der allein aus gefestigten demokratischen Rechtsstaaten mit sehr gutem Menschenrechtsschutz bestünde, wie dies zuweilen in den Vereinigten Staaten gefordert wurde, liefe Gefahr, in seiner Zusammensetzung nicht mehr repräsentativ zu sein. Einem solchen Gremium würde es an Legitimität fehlen, Beschlüsse mit internationalem Geltungsanspruch zu fassen. Das neue Wahlverfahren und die Möglichkeit, einen Staat wegen systematischer Menschenrechtsverletzungen von seiner Mitgliedschaft zu suspendieren, tragen daher vermutlich mehr zum Schutz der Menschenrechte bei als Regelungen, die bestimmte Staaten vom Menschenrechtsrat von vornherein ausgeschlossen hätten.

Dass die Vereinigten Staaten im MRR nicht vertreten sind, ist sicherlich zu bedauern. Es bleibt zu hoffen, dass das Land bei künftigen Wahlen kandidieren wird. Die gegenwärtige Abwesenheit der USA eröffnet aber vielleicht auch die Chance, im Rat schneller zu einem Konsens über die zukünftige Arbeitsweise zu kommen.

Das Gremium wird auch in Zukunft durch die Politikkoordination innerhalb bestehender Regionalgruppen und Staatenbündnisse geprägt sein. Für die EU wird es vermutlich weder leichter noch bedeutend schwerer sein, Mehrheiten für ihre Vorschläge zu finden. Die neue Zusammensetzung des Rates ändert daran wenig. Bereits in der MRK verfügten die afrikanische und asiatische Staatengruppe zusammen über eine absolute Mehrheit. Die Blockbildung kann vermutlich nur überwunden werden, wenn die Mitglieder bereit sind, in wechselnden Koalitionen zu arbeiten und sich im Einzelfall offen zeigen, Beschlüsse und Resolutionen mitzutragen, die aus regionaler oder nationaler Sicht geringere Priorität haben.

Der neue Menschenrechtsrat hat bewiesen, dass er schnell auf Menschenrechtskrisen reagieren kann. Die einberufene Sondersitzung zur Situation in Palästina unterstreicht dies. Freilich zeigt der Vorgang aber auch, dass der MRR sich weiterhin – manchmal zu Recht, manchmal zu Unrecht – den Vorwurf gefallen lassen muss, selektiv zu handeln. Dass gerade Staaten, die Länderresolutionen und Sonderberichterstattungen sehr kritisch gegenüberstehen, im Fall von Palästina auf eben diese Instrumente zurückgegriffen haben, gibt aber Hoffnung, dass die anstehende Überprüfung der Mandate der Sonderberichterstatte nicht zu einem Kahlschlag führen wird.

## Ausblick

Ob der MRR ein neues Kapitel im Menschenrechtsschutz der Vereinten Nationen aufschlagen kann, wird sehr von der Ausgestaltung des allgemeinen periodischen Überprüfungsverfahrens abhängen, der einer selektiven Beschäftigung mit bestimmten Menschenrechtssituationen entgegenwirken soll. Bisher reichen die diskutierten Modelle von einer Minimalvariante, bei der jeder Staat einen kurzen Bericht über sich selbst anfertigt, über den dann im Plenum diskutiert wird, bis hin zu komplexen Verfahren, die einen vorherigen Besuch eines Berichterstatters in den überprüften Ländern vorsehen.

Ob der Rat einen robusten Überprüfungsmechanismus etablieren kann, bleibt abzuwarten. Es ist ein ehrgeiziges Vorhaben, jedes Jahr etwa 40 Staaten auf ihre Menschenrechtsverpflichtungen zu überprüfen. So viele Staaten müssten ungefähr jedes Jahr untersucht werden, wenn alle Mitgliedstaaten der UN alle fünf Jahre überprüft würden. Dies wird nur dann einen positiven Effekt haben, wenn ausreichend Zeit und Ressourcen zur Verfügung stehen. Zugleich ist der Druck hoch, möglichst bald zu einer Einigung zu kommen. Schließlich sollen die derzeitigen Mitglieder des Rates bereits während ihrer Amtszeit überprüft werden. Für 14 Mitglieder endet vielleicht schon im Juni 2007 ihre Amtsperiode, es sei denn, sie werden wiedergewählt. Die Mitglieder des MRR sollten sich auch in die Beratungen zur Reform und Verbesserung der von der MRK übernommenen Mechanismen einbringen. Das System der Sonderberichterstatte muss nicht nur verteidigt, sondern auch verbessert werden. Ein neuer unabhängiger Expertenberatemechanismus muss ins Leben gerufen werden, der die bisherige Think-Tank-Funktion der Unterkommision übernimmt. Auch das 1503-Verfahren muss reformiert werden.

So könnte ein Expertenausschuss die eingegangenen Beschwerden überprüfen und anschließend feststellen, ob es in einem Staat Hinweise auf ein konsistentes Muster schwerer Menschenrechtsverletzungen gibt. Eine solche Feststellung sollte dann zu einer öffentlichen Befassung mit der Menschenrechtslage in dem betreffenden Staat im MRR führen.

Die Generalversammlung hat mit der Einrichtung des Menschenrechtsrats eine wichtige Reform angeschoben. Es gilt nun, Neues auszugestalten und Bestehendes zu verbessern. Der Menschenrechtsrat hat entschieden, bei der Ausarbeitung des periodischen Überprüfungsverfahrens und der Reform der Mandate alle Akteure zu beteiligen. Dazu zählen nicht nur Regierungen, Sonderberichterstatte und Mitglieder der Menschenrechtsausschüsse, sondern auch nationale Menschenrechtsinstitute und NGOs. Sie sollten die Chance nicht verstreichen lassen, das Menschenrechtssystem der Vereinten Nationen zu stärken.

Es ist ein ehrgeiziges Vorhaben, jedes Jahr etwa 40 Staaten auf ihre Menschenrechtsverpflichtungen zu überprüfen.

# Reform vertagt

## Deutschland muss weiter auf einen ständigen Sitz im UN-Sicherheitsrat warten

Sven Bernhard Gareis

**Seit seiner Wiedervereinigung hat sich Deutschland mit wechselnder Intensität um einen ständigen Sitz im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen bemüht. Nach einer engagierten Lobbyarbeit in eigener Sache schien dann im Reformjahr 2005 ein Platz im wichtigsten Hauptorgan für Deutschland und seiner G-4-Partner Brasilien, Indien und Japan zum Greifen nahe. Doch angesichts hartnäckigen Widerstands der USA und Chinas sowie Unstimmigkeiten zwischen den Reformbefürwortern blieb die Chance ungenutzt, möglicherweise eine Zweidrittelmehrheit in der Generalversammlung für eine Reformresolution zu erreichen. Die Reform wurde bis auf weiteres vertagt. Sollte sich eine derartige Gelegenheit künftig noch einmal ergeben, müsste sie von Deutschland und seinen Partnern entschlossener genutzt werden.**

Am 5. Januar 2006 brachte Deutschland gemeinsam mit Brasilien und Indien aber ohne Japan fast unverändert noch einmal jenen Resolutionsentwurf zur Reform des UN-Sicherheitsrats in die Generalversammlung ein, mit dem die vier Staaten als Gruppe der Vier (G-4) den Sommer 2005 hindurch die Debatte um die Erneuerung des wichtigsten Hauptorgans der Weltorganisation maßgeblich geprägt hatten.<sup>1</sup> Im Kern werden weiterhin eine Erweiterung des Rates um sechs ständige und vier nichtständige Sitze gefordert sowie ein Verfahren zur Auswahl der künftigen ständigen Mitglieder vorgeschlagen. Doch von der noch wenige Monate zuvor herrschenden Reformdynamik war bei dieser Einbringung nicht mehr viel zu spüren. Der neue Entwurf wurde nicht einmal mehr mit dem Ziel vorgelegt, ihn je zur Abstimmung zu stellen. Als eingebrachter Entwurf soll er vielmehr als offizielles Referenzdokument für die weitere Diskussion über die Reform des Sicherheitsrats dienen.

Um diese steht es allerdings nicht gut. Zwar besteht die Notwendigkeit fort, den Sicherheitsrat hinsichtlich seiner Größe, seiner Repräsentativität sowie seiner Arbeitsweisen den Erfordernissen des 21. Jahrhunderts anzupassen, doch gehen die Meinungen über Ziele und Reichweite dieser Anpassung weit auseinander. Angesichts heftigen Widerstands seitens der USA und Chinas sowie angesichts zweifelhafter Aussichten, die erforderliche Zweidrittelmehrheit von 128 der nunmehr 192 Mitgliedstaaten auf einen Entwurf einzuschwören, dürfte die Reform bis auf weiteres vertagt sein. Aber auch in Deutschland setzt die schwarzrote Bundesregierung seit November 2005 andere

außenpolitische Schwerpunkte als ihre rot-grüne Vorgängerin. Das Projekt ›Sicherheitsrat‹ nimmt auf der Agenda von Bundeskanzlerin Angela Merkel offenkundig keinen allzu prominenten Platz ein.

Rund ein Jahr nach dem fulminanten Anlauf, den die Regierung Schröder/Fischer im Frühsommer 2005 in Richtung Sicherheitsrat unternahm, dürften so fürs Erste auch die deutschen Chancen dahin sein, in absehbarer Zeit in die erste Liga der Weltpolitik aufzusteigen. Es scheint daher an der Zeit, eine Art Zwischenbilanz der stets auch ambivalenten Bemühungen Deutschlands um einen ständigen Sitz zu ziehen, den substanziellen Gehalt der G-4-Initiative wie auch die Umstände ihres Scheiterns zu analysieren und schließlich die Reformperspektiven in Verbindung mit einigen Anforderungen an die deutsche UN-Politik aufzuzeigen.

### Anfänge der Reformdebatte

Mit der Überwindung der Ost-West-Konfrontation 1989/90 erlangte der Sicherheitsrat eine bis dahin ungekannte Entscheidungs- und Handlungsfähigkeit, die er erstmals in der Irak-Kuwait-Krise 1990/91 und dann in rascher Folge in zahlreichen Szenarien von Kambodscha über Somalia und den Balkan bis hin zu El Salvador unter Beweis stellen konnte. Befreit von der Dauerblockade durch den habituellen Einsatz des Vetos seiner ständigen Mitglieder konnte sich der Sicherheitsrat binnen kurzer Zeit wieder als das eigentliche Machtzentrum der Weltorganisation etablieren – zulasten allerdings der Generalversammlung, in welcher im Zuge der Entkolonisierung die Entwicklungsländer zunehmend die Oberhand gewonnen hatten. Mit der Überwindung der bipolaren Weltordnung traten aber auch die anachronistischen Strukturen und Arbeitsweisen des Sicherheitsrats immer deutlicher zutage: So spiegeln die fünf ständigen Mitglieder (Permanent Five, P5) die Machtkonstellation zum Ende des Zweiten Weltkriegs wider; die Zahl der nichtständigen Mitglieder wurde 1963 von sechs auf zehn angehoben, um dem Zuwachs von ursprünglich 51 auf damals 115 Mitglieder Rechnung zu tragen.

Auf einen von Indien und einer Reihe weiterer Staaten eingebrachten Antrag hin beschloss die 47. Generalversammlung daher, dass sich die Organisation der Frage einer ausgewogeneren Zusammensetzung des Sicherheitsrats annehmen solle<sup>2</sup> und beauftragte den UN-Generalsekretär, bei den Mitgliedstaaten um schriftliche Stellungnahmen ihrer Vor-



**Dr. Sven Bernhard Gareis,** geb. 1962, ist Wissenschaftlicher Direktor und stellv. Leiter des Fachbereichs Sozialwissenschaften an der Führungsakademie der Bundeswehr in Hamburg. Er lehrt Politikwissenschaft an der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster.

Früh zeichnete sich ab, dass Staaten, die von einer Reform nicht profitieren würden, Vorschläge unterbreiteten, die eher auf den Erhalt des Status quo denn auf Reformen angelegt waren.

stellungen von einer Reform zu ersuchen. Dieser Aufforderung Folge leistend reichten im Laufe des Jahres 1993 mehr als 140 Staaten bei Generalsekretär Boutros Boutros-Ghali ihre mehr oder minder konstruktiven Vorschläge zur künftigen Größe und Zusammensetzung sowie zu Entscheidungsstrukturen und Arbeitsweisen ein.<sup>3</sup> Bereits recht früh zeichnete sich dabei ab, dass Staaten, die von einer Reform voraussichtlich nicht profitieren würden, Vorschläge unterbreiteten, die eher auf den Erhalt des Status quo denn auf Reformen angelegt waren, durch die mögliche Konkurrenten begünstigt würden. In Europa traf dies insbesondere auf Italien zu, das einen Aufstieg Deutschlands zu verhindern trachtete und einen vergleichsweise komplizierten Reformvorschlag einbrachte, der unterschiedliche Länderkategorien sowie halbständige und rotierende Sitze vorsah.<sup>4</sup> Demgegenüber forderten die USA in ihrem Antwortschreiben eindringlich eine Aufnahme Deutschlands und Japans,<sup>5</sup> wohl nicht zuletzt, um durch die Hinzunahme dieser beiden bedeutenden Beitragszahler auch die eigenen Aufwendungen vor allem im Bereich der sprunghaft gestiegenen Kosten für die Friedenssicherung reduzieren zu können.

Noch im Jahr 1993 wurde eine Offene Arbeitsgruppe (open-ended working group)<sup>6</sup> ins Leben gerufen, die sich neben der Zusammensetzung auch mit den Arbeitsweisen des Sicherheitsrats befassen sollte. Aus dieser bis heute tagenden Arbeitsgruppe ging 1997 ein nach ihrem damaligen Vorsitzenden Razali Ismail (Malaysia) benanntes Papier hervor, das mit seinen Vorschlägen zur Erweiterung der Zahl ständiger wie nichtständiger Mitglieder bei Ausschluss einer Erweiterung des Vetorechts eine Art Blaupause für die realistischeren der nachfolgenden Reformvorschläge bildete.<sup>7</sup> Seine Initiative, die auf der 52. Generalversammlung im Herbst 1997 in eine Rahmenresolution zur Sicherheitsratsreform hätte münden sollen, wurde indes durch eine Staatengruppe unter Führung Italiens zu Fall gebracht.<sup>8</sup>

### Zauderer Kohl

Das wiedervereinte Deutschland wurde bereits 1990 verschiedentlich für einen ständigen Sitz im Sicherheitsrat ins Gespräch gebracht,<sup>9</sup> doch wies Bundeskanzler Helmut Kohl – durchaus im Einklang mit der Opposition – solche Initiativen als zu weit reichend für Deutschland und die UN zurück. Während der Bundeskanzler insgesamt bei einer eher skeptischen Haltung hinsichtlich eines deutschen ständigen Sitzes blieb, entwickelte das Auswärtige Amt vor allem nach dem Ministerwechsel von Hans-Dietrich Genscher zu Klaus Kinkel beachtliche Aktivitäten, die auf eine Sicherheitsratsreform unter Einbeziehung Deutschlands zielten.

Bereits zur Eröffnung der 47. Generalversammlung im September 1992 machte Außenminister Kinkel

die deutschen Ansprüche geltend: »Wir ergreifen hier keine Initiative. Wenn aber Änderungen der jetzigen Zusammensetzung des Rates konkret ins Auge gefasst werden, werden auch wir unseren Wunsch nach einem ständigen Sitz vorbringen.«<sup>10</sup> Einen etwas weniger offensiven Ton schlägt dagegen die Bundesregierung in ihrer am 30. Juni 1993 vorgelegten Stellungnahme zur Resolution 47/62 an. Sie zeigte sich dankbar, dass eine Reihe von Mitgliedstaaten die Meinung zum Ausdruck gebracht haben, dass »die Bundesrepublik Deutschland ein natürlicher Kandidat für eine ständige Mitgliedschaft im Sicherheitsrat sein sollte« und erklärte sich bereit, die Verantwortung zu übernehmen, die mit einer ständigen Mitgliedschaft verbunden ist.<sup>11</sup>

Dieses Schreiben an den UN-Generalsekretär stellt zugleich das einzige offizielle Positionspapier der Bundesregierung in dieser Frage dar – in der Praxis dagegen changierte die deutsche Politik zwischen Engagement und Desinteresse und erschien als wenig abgestimmt. Während der nichtständigen Mitgliedschaft 1995/96 betrieb das Auswärtige Amt aktiv und erfolgreich Lobbyarbeit in der Organisation – wurde in seinem ambitionierten Vorgehen dann aber durch den Bundeskanzler gebremst. Es darf wohl als gesichert gelten, dass Bundeskanzler Kohl am Außenamt vorbei gegenüber dem amerikanischen Präsidenten Bill Clinton deutlich gemacht hatte, dass Deutschland kein vorrangiges Interesse an einem ständigen Sitz im Sicherheitsrat habe. Eine amerikanische Unterstützung für eine möglicherweise erfolgreiche deutsche Kandidatur musste so unterbleiben.

Sicherlich war Helmut Kohl nicht explizit gegen eine ständige Mitgliedschaft Deutschlands. Aber er maß den Vereinten Nationen ganz allgemein eine vergleichsweise geringe Bedeutung bei, was er schon dadurch zum Ausdruck brachte, dass er nie eine Rede vor der Generalversammlung gehalten hat und sogar 1995 beim Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs zum 50. Jubiläum der Organisation fehlte. Auch im speziellen Fall der ständigen deutschen Mitgliedschaft im Sicherheitsrat hatte er Vorbehalte. So befürchtete er, ein Streben Deutschlands nach einem »Platz an der Sonne«<sup>12</sup> könnte den europäischen Integrationsprozess zu stark belasten. Eine Befürchtung, die angesichts der im Prozess der deutschen Wiedervereinigung aufgetretenen Spannungen mit Frankreich und Großbritannien, aber auch im Hinblick auf die kritischen Positionen Italiens und Spaniens bezüglich einer deutschen Kandidatur nicht von der Hand zu weisen war. Zudem war für ihn eine ständige Mitgliedschaft nicht akzeptabel, die Deutschland eine weniger privilegierte Position gegenüber den klassischen P5 beschert hätte. Dass diese in der Vetofrage jedoch zu keinerlei Verhandlungen bereit waren, dürfte das ohnedies stark ausgeprägte Desinteresse des Kanzlers weiter vertieft haben.<sup>13</sup>

## Rot-grüne Reformdynamik

Auch die 1998 ins Amt gekommene rot-grüne Bundesregierung behandelte die Frage einer möglichen ständigen deutschen Mitgliedschaft zunächst ohne besondere Priorität. In der ersten Koalitionsvereinbarung ist lediglich festgehalten, dass Deutschland die Möglichkeit nutzen werde, »ständiges Mitglied des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen zu werden, wenn die Reform des Sicherheitsrats unter dem Gesichtspunkt größerer regionaler Ausgewogenheit abgeschlossen ist und bis dahin der grundsätzlich bevorzugte europäische Sitz im Sicherheitsrat nicht erreicht werden kann.«<sup>14</sup> Auch Außenminister Joschka Fischer und Bundeskanzler Gerhard Schröder konzentrierten sich in ihren ersten Reden vor der Generalversammlung vornehmlich auf inhaltliche Fragen wie Menschenrechte, humanitäre Interventionen oder Entscheidungsmechanismen im Sicherheitsrat und beließen es bezüglich der deutschen Ambitionen in Richtung ständiger Sitz bei der zurückhaltenden Formel, dass Deutschland im Falle einer Erweiterung des Rates zur Übernahme entsprechender Verantwortung bereit sei.<sup>15</sup> Tatsächlich bot die internationale Diskussion um die Jahrtausendwende mit ihrer Fokussierung auf die Millenniums-Entwicklungsziele auch kaum einen Rahmen, in dem Vorstöße in Richtung einer Reform des Sicherheitsrats hätten lanciert werden können. Stattdessen bereitete das Auswärtige Amt die dann am 27. September 2002 sehr erfolgreich abgeschlossene Kandidatur Deutschlands für eine weitere nichtständige Mitgliedschaft für die Jahre 2003/2004 vor, die durchaus als Schaulauf eines Anwärters für einen ständigen Sitz in einer künftigen Reformrunde zu verstehen war. Allerdings wurde diese Amtszeit<sup>16</sup> dann stark durch das deutsch-amerikanische Zerwürfnis in der Irak-Frage geprägt, in dessen Folge die frühere Unterstützung der USA für einen deutschen ständigen Sitz in offene Ablehnung umschlug.

Ihre nach außen gepflegte Zurückhaltung gab die rot-grüne Bundesregierung indes bald nach der Wiederwahl im September 2002 auf. Zwar hatte sie noch im Koalitionsvertrag festgeschrieben, dass sie das Ziel einer ständigen Mitgliedschaft nur verfolgen werde, »wenn ein europäischer Sitz nicht erreichbar scheint.«<sup>17</sup> In der Praxis aber wurde dieser Vorrang Europas schnell beiseite geschoben<sup>18</sup> und das Ziel einer ständigen Mitgliedschaft als Ausweis einer eigenständigeren, von weniger europäischen Integrationsrücksichten geprägten Rolle Deutschlands im internationalen System energisch verfolgt.

Diese nachdrückliche Vertretung des deutschen Anspruchs ging einher mit den Vorbereitungen von Generalsekretär Kofi Annan für eine umfassende UN-Reform zum 60. Jahrestag der Organisation im Jahr 2005. Die durch den Generalsekretär eingesetzte so genannte Hocharangige Gruppe für Bedrohungen,

Herausforderungen und Wandel legte im Dezember 2004 eine umfassende Analyse der globalen Herausforderungen vor und schlug Reformschritte vor, die

1 UN-Dok. A/60/L.46 v. 5.1.2006; <http://www.un.org/Depts/german/gv-sonst/a60-l46.pdf>

2 Frage der ausgewogenen Vertretung und der Erhöhung der Zahl der Mitglieder im Sicherheitsrat und damit zusammenhängende Fragen, UN-Dok. A/RES/47/62 v. 11.12.1992.

3 Siehe hierzu Winrich Kühne/ Katja Baumann, Reform des UN-Sicherheitsrates zum 50jährigen Jubiläum. Auswertung und Analyse der Stellungnahmen im Überblick, SWP-AP 2919, Ebenhausen 1995.

4 Stellungnahme Italiens zu A/RES/47/62, vorgelegt am 30. Juni 1993, UN Doc. A/48/264 v. 20.7.1993, S. 51f.; auf Deutsch: Europa-Archiv, Folge 19/2003, D 388.

5 UN Doc. A/48/264 v. 20.7.1993, S. 91f.

6 Der vollständige Name dieser Arbeitsgruppe lautet: Offene Arbeitsgruppe zur Frage der ausgewogenen Vertretung und der Erhöhung der Zahl der Mitglieder im Sicherheitsrat und zu anderen mit dem Sicherheitsrat zusammenhängenden Fragen.

7 UN-Pressemitteilung GA/9228 v. 20.3.1997.

8 Zur Debatte um die Reform des Sicherheitsrats siehe Sven Bernhard Gareis/Johannes Varwick, Die Vereinten Nationen, Opladen und Farmington Hills, 4. Aufl. 2006, S. 273ff.

9 Etwa durch Nikolai Portugalow, den deutschlandpolitischen Berater des Generalsekretärs des Zentralkomitees der Kommunistischen Partei und (kurzzeitigen) Präsidenten der Sowjetunion Michail Gorbatschow; Süddeutsche Zeitung, 19.9.1990.

10 Rede des deutschen Außenministers Klaus Kinkel vor der 47. UN-Generalversammlung am 23.9.1992 in New York, Vereinte Nationen (VN), 5/1992, S. 160ff.

11 Stellungnahme der Bundesrepublik Deutschland zu A/RES/47/62, vorgelegt am 30. Juni 1993, UN Doc. A/48/264 v. 20.7.1993, S. 43f.; auf Deutsch: Europa-Archiv, Folge 19/2003, D 385.

12 Bardo Fassbender, Wieder kein Platz an der Sonne?, Die Politische Meinung, 12/1996, S. 61–67.

13 Vgl. hierzu ausführlich Lisette Andreae, Reform in der Warteschleife. Ein deutscher Sitz im UN-Sicherheitsrat?, München 2002, S. 116ff.

14 Koalitionsvereinbarung zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands und Bündnis 90/Die Grünen, 20.10.1998, Kap. XI, 7.

15 Rede des deutschen Außenministers Joschka Fischer vor der 54. UN-Generalversammlung am 22.9.1999 in New York, VN, 6/1999, S. 169f.; Rede des deutschen Bundeskanzlers Gerhard Schröder vor der 55. UN-Generalversammlung am 6.9.2000 in New York, VN, 6/2000, S. 200f.

16 Eine Bilanz dieser zwei Jahre zieht: Gunter Pleuger, Deutschland im Sicherheitsrat, Bilanz aus zwei Jahren als gewähltes Mitglied, VN, 1/2005, S. 1–4.

17 SPD und Bündnis90/Die Grünen, Koalitionsvertrag 2002–2006: Erneuerung, Gerechtigkeit, Nachhaltigkeit, 18.10.2002, Kap. IX, S. 72.

18 Diese seit 1993 von allen Bundesregierungen verwendete Formel ist ohnedies eher deklamatorischer Natur, zum einen, weil eine Mitgliedschaft der EU in den Vereinten Nationen schon aus formalen Gründen nicht möglich ist (die EU ist kein Staat), zum anderen, weil weder Frankreich noch Großbritannien der Aufgabe ihrer ständigen Sitze zugunsten eines gemeinsamen europäischen Sitzes zustimmen werden.

In der Praxis wurde der Vorrang Europas schnell beiseite geschoben und das Ziel einer ständigen Mitgliedschaft als Ausweis einer eigenständigeren Rolle Deutschlands im internationalen System energisch verfolgt.

auch den Sicherheitsrat betrafen.<sup>19</sup> Hier allerdings konnte sich die Gruppe nicht auf einen gemeinsamen Vorschlag einigen, sondern präsentierte zwei Modelle, von denen das eine unter anderem sechs neue ständige Sitze (Modell A), das andere hingegen acht so genannte semi-permanente Sitze mit vierjähriger Amtszeit und der Möglichkeit der Wiederwahl (Modell B) vorsah.

Dieses durch die Initiative des Generalsekretärs entstandene Momentum haben Bundeskanzler Schröder und Außenminister Fischer zielsicher genutzt. Am 21. September 2004 verabredeten Fischer, Brasiliens Präsident Luiz Inácio Lula da Silva sowie die Ministerpräsidenten Indiens und Japans, Manmohan Singh und Junichiro Koizumi, am Rande der Generaldebatte zur 59. Generalversammlung gemeinsam eine Reform des Sicherheitsrats anzustreben und für zusätzliche ständige Sitze zu kandidieren.

Das Zusammengehen dieser vier gewichtigen Staaten in der G-4 bedeutete zum einen eine Bündelung der Kräfte, die zur Mobilisierung einer Zweidrittelmehrheit in der Generalversammlung dringend benötigt wurden. Vor allem aber schien diese ›Paketlösung‹ als ein hoffnungsvoller Weg, die Präferenzen und Ablehnungen einzelner Kandidaten durch die P5, deren Zustimmung letztlich ja gebraucht wurde, zu neutralisieren. So unterstützten die USA Japan, sprachen sich aber gegen Deutschland aus, im Falle Chinas war dies genau umgekehrt. In der Abwägung ihrer Interessen und ihrer Verantwortung für die Vereinten Nationen, so das Kalkül, würden China und die USA ihre Vorbehalte gegen einen Kandidaten zugunsten ihrer Protégés wie auch des Reformersfolgs insgesamt zurückstellen. Unterstützt von 23 weiteren Staaten brachte die G-4 dann am 6. Juli 2005 einen Resolutionsentwurf in die Generalversammlung ein, der sich am Modell A der Hocharangigen Gruppe orientiert und ein dreistufiges Verfahren zur Durchführung der Reform vorsieht.

### Der Reformvorschlag der G-4

Das Kernstück des Resolutionsentwurfs<sup>20</sup> bildet die Erweiterung des Sicherheitsrats um sechs ständige und vier nichtständige Sitze auf dann insgesamt 25 Mitglieder. Von den vorgeschlagenen sechs neuen ständigen Mitgliedern sollen je zwei aus der afrikanischen und der asiatischen Staatengruppe sowie je eines aus der Regionalgruppe der lateinamerikanisch-karibischen beziehungsweise der westeuropäischen und anderen Staaten kommen. Von den vier nichtständigen Sitzen sollen je einer der afrikanischen, der asiatischen, der osteuropäischen und der lateinamerikanisch-karibischen Regionalgruppe zufallen.

Die neuen ständigen Mitglieder sollen nach diesem Entwurf die gleichen Rechte und Pflichten haben wie die klassischen P5, aber das Vetorecht nicht ausüben dürfen, bis nach 15 Jahren eine Überprüfung

dieser Frage stattgefunden hat. Bezüglich der ob ihrer mangelnden Transparenz immer wieder kritisierten Arbeitsmethoden des Sicherheitsrats sieht der G-4-Vorschlag vor, dass der Rat in der Regel öffentliche Sitzungen abhalten und nur im Ausnahmefall nicht-öffentliche Sitzungen beschließen solle. Bislang finden die entscheidenden Verhandlungen regelmäßig unter Ausschluss der Öffentlichkeit statt. Hinzu kommen Vorschläge, die auf eine stärkere Einbeziehung zielen, wenn regelmäßige Konsultationen mit Nichtmitgliedern des Rates, Truppenstellern sowie Beitragszahlern angemahnt und der Zugang von Nichtmitgliedern zu den Nebenorganen des Sicherheitsrats angeregt werden.

Die Realisierung dieses Reformvorschlages soll sich nach den Vorstellungen der Einbringer in drei Schritten vollziehen, deren erster in der Zustimmung von mindestens zwei Dritteln der Mitgliedstaaten zur Erweiterung des Sicherheitsrats besteht. Danach sollen interessierte Staaten ihre Kandidatur für eine ständige Mitgliedschaft beim Präsidenten der Generalversammlung anmelden; spätestens zwölf Wochen nach Verabschiedung der ersten Resolution sollen dann in geheimer Wahl in der Generalversammlung die neuen ständigen Mitglieder mit Zweidrittelmehrheit gewählt werden. In einem dritten Schritt soll dann gemäß der Artikel 108 und 109 der UN-Charta eine Resolution zur Änderung der Charta verabschiedet und so der Prozess der Ratifizierung des geänderten Chartatextes durch die Mitgliedstaaten in Gang gesetzt werden.<sup>21</sup>

### Gegenvorschläge

Gegen den Ansatz einer Erweiterung des Sicherheitsrats um neue ständige Sitze hatte sich, wie oben gezeigt, schon in den neunziger Jahren heftiger Widerstand bei einer Gruppe von Staaten geregt, die sich selbst nur geringe Hoffnungen auf einen unbefristeten Einzug in den Rat machen konnten. Zur Vermeidung eines relativen Gewichtsverlusts gegenüber erfolgreichen Kandidaten stemmten sich diese Länder gegen jede Reform, die einzelne Mitglieder besser stellen würde.

Am 21. Juli 2005 brachte – unter der Wortführerschaft Italiens – eine zwölf Staaten umfassende Gruppe einen ›Uniting for Consensus‹ genannten Entwurf in die Generalversammlung ein.<sup>22</sup> Dieser sieht ebenfalls eine Erhöhung der Mitgliederzahl im Sicherheitsrat auf 25 vor, jedoch nur um zehn neue nichtständige Sitze. Allerdings soll das bislang in Art. 23, Abs. 2, der Charta verankerte Verbot der unmittelbaren Wiederwahl aufgehoben werden. Wenn die Regionalgruppen dies beschließen würden, könnten durch permanente Wiederwahl quasi-ständige Mitgliedschaften entstehen. Die 20 nichtständigen Sitze sollen so auf die Regionalgruppen verteilt werden, dass Afrika sechs, Asien fünf, Lateinamerika/Karibik vier, Ost-

Unterstützt von 23 weiteren Staaten brachte die G-4 am 6. Juli 2005 einen Resolutionsentwurf in die Generalversammlung ein, der sich am Modell A der Hocharangigen Gruppe orientiert.



europa zwei und die westeuropäischen und anderen Staaten drei Sitze erhielten.

Bereits am 14. Juli 2005 hatten 43 afrikanische Staaten einen eigenen Entwurf vorgelegt,<sup>23</sup> der bezüglich der Zahl neuer ständiger Mitglieder sowie deren regionaler Verteilung deckungsgleich mit dem der G-4 ist. Auch die Forderung nach einem zusätzlichen nichtständigen Sitz für Afrika dürfte einen Unterschied darstellen, der ausdiskutiert werden könnte. Was den afrikanischen Entwurf indes grundsätzlich von dem der G-4 unterscheidet, ist die Forderung, »den neuen ständigen Mitgliedern dieselben Vorrechte einzuräumen wie den derzeitigen ständigen Mitgliedern, einschließlich des Vetorechts«. Zu dieser Position war der Exekutivrat der Afrikanischen Union (AU) gelangt, als er sich auf seiner Sondersitzung am 7./8. März 2005 in Addis Abeba mit den Vorschlägen der Hochrangigen Gruppe befasste. In diesem als »Ezulwini Consensus« bezeichneten Papier stellte der Exekutivrat klar, dass die volle Repräsentation Afrikas mindestens zwei ständige Sitze mit Vetorecht sowie fünf nichtständige Sitze verlange.<sup>24</sup> Trotz intensiver Appelle der G-4 an die Adresse der AU-Mitglieder, die wenig aussichtsreiche Forderung nach dem Vetorecht fallen zu lassen und sich ihrem pragmatischeren sowie aussichtreicherem Entwurf anzuschließen, bekräftigte die AU auf ihren Gipfeltreffen am 5. Juli 2005 im libyschen Sirte sowie am 4. August 2005 in Addis Abeba ihre Haltung. Angesichts des Gewichts der afrikanischen Regionalgruppe mit ihren 53 Staaten musste der G-4 daher die Organisation einer Mehrheit von 128 Staaten in der Generalversammlung für ihren Entwurf mehr als ungewiss erscheinen.

## Das Scheitern der Reforminitiative

Während des Frühsommers 2005 hatte es eine Zeitlang so ausgesehen, als stünde eine substanzielle Reform der Vereinten Nationen unmittelbar vor dem Durchbruch. Der Bericht der Hochrangigen Gruppe vom Dezember 2004, der Reformbericht von Generalsekretär Kofi Annan vom März 2005<sup>25</sup>, nicht zuletzt aber auch das massive und konzertierte Engagement Deutschlands und seiner Partner in der G-4 hatten dem Reformprozess gerade auch hinsichtlich des Sicherheitsrats eine Dynamik verliehen, die kaum noch aufhaltbar zu sein schien.

Dass die G-4-Initiative dann schließlich doch scheiterte, lässt sich im Wesentlichen auf die folgenden Gründe zurückführen: Statt ihren Entwurf wie geplant zur Abstimmung zu stellen, zögerte die G-4. Dies war zum einen der Rücksichtnahme auf die AU geschuldet, die bis in den Sommer hinein eine interne Debatte über ihre Position und Strategie in der Reformfrage sowie über mögliche Kandidaten führte. Die afrikanischen Staaten, auf deren Stimmen die G-4-Initiative angewiesen war, sollten nicht unter

Druck gesetzt, sondern durch diplomatische Verhandlungen überzeugt werden, doch noch den G-4-Entwurf mit zu tragen. Hinzu kamen Unschlüssigkeiten auch innerhalb der G-4 selbst. Japan, das in seinen bilateralen Gesprächen mit möglichen Unterstützern durchaus machtbewusst auftrat, scheute davor zurück, eine Abstimmung zu erzwingen. Als schließlich die USA und China realisierten, dass die Initiative eine ihren Interessen zuwiderlaufende Entwicklung nehmen könnte, verstärkten sie ihren Widerstand. China positionierte sich bereits ungewöhnlich früh, verdeutlichte seine Ablehnung der G-4-Initiative sowie seine Unterstützung für den »Uniting for Consensus«-Entwurf und bemühte sich mit einem Positionspapier vom 7. Juni 2005, das gesamte Reformtempo des Generalsekretärs zu drosseln.<sup>26</sup> Für die USA leistete der neu ernannte UN-Botschafter John Bolton ganze Arbeit, als er den Entwurf des Abschlussdokuments für den Weltgipfel im September 2005, den der Präsident der Generalversammlung Jean Ping mühevoll ausbalanciert hatte, mit hundert von Änderungsanträgen geradezu zerlegte. Die Gegner substanzieller Reformen errangen wieder die Oberhand. Der Elan auch für die Sicherheitsratsreform kam aufgrund dieser dramatischen Wendung vorerst zum Erliegen und konnte auch nach dem ergebnisarmen Gipfeltreffen nicht mehr wiederbelebt werden. Das »window of opportunity« für die G-4-Initiative war im Sommer 2005 nur für sehr kurze Zeit geöffnet gewesen.

## Bilanz und Perspektiven

Auch wenn es immer wieder Anstöße zur Wiederaufnahme der Diskussion um eine Reform des Sicherheitsrats gibt, dürfte diese mit dem faktischen Schei-

Der Elan für die Sicherheitsratsreform kam vorerst zum Erliegen und konnte auch nach dem ergebnisarmen Weltgipfel 2005 nicht wiederbelebt werden.

<sup>19</sup> Eine sicherere Welt: Unsere gemeinsame Verantwortung, Bericht der Hochrangigen Gruppe für Bedrohungen, Herausforderungen und Wandel, UN-Dok. A/59/565 v. 2.12.2004.

<sup>20</sup> UN-Dok. A/59/L.64 v. 6.7.2005.

<sup>21</sup> Zum Verfahren der Chartaänderung siehe ausführlich Gareis/Varwick, a.a.O. (Anm. 8), S. 269f.

<sup>22</sup> UN-Dok. A/59/L.68 v. 21.7.2005.

<sup>23</sup> UN-Dok. A/59/L.67 v. 14.7.2005.

<sup>24</sup> The Common African Position on the Proposed Reform of the United Nations: »The Ezulwini Consensus«, African Union, Executive Council, 7th Extraordinary Session, Ext/EX.CL/2 (VII), Addis Ababa, 7./8.3.2005, S. 9.

<sup>25</sup> In größerer Freiheit. Auf dem Weg zu Entwicklung, Sicherheit und Menschenrechten für alle, Bericht des Generalsekretärs, UN-Dok. A/59/2005 v. 21.3.2005.

<sup>26</sup> Position Paper of the People's Republic of China on the United Nations Reform, Beijing, 7.6.2005, <http://www.china.org.cn/english/government/131308.htm>; ausführlich dazu Sven Bernhard Gareis, Das Ende der Zurückhaltung? Chinas UN-Politik wird aktiver und machtbewusster, VN, 4/2005, S. 127–131.

tern der G-4-Initiative bis auf weiteres vertagt sein.<sup>27</sup> Seit zudem Japan sein Glück allein und in Anlehnung an die USA versucht, existieren auch die G-4 nicht mehr wirklich. War das maßgeblich von Deutschland betriebene Projekt also umsonst, vielleicht sogar eine von vornherein aussichtslose Effekthascherei? Hierzu gilt es zunächst festzuhalten, dass der Entwurf der G-4-Initiative alle Chancen hat, die zentrale Referenzgröße auch für die künftige Reformdiskussion zu sein. Schließlich kann kein Zweifel daran bestehen, dass die Debatte früher oder später wieder aufgenommen werden muss: Die gesamte UN-Reform bleibt unvollständig ohne eine grundlegende Erneuerung des wichtigsten Hauptorgans der Organisation. Hierauf hat auch Kofi Annan bei seinem Besuch in Deutschland am 11. Juli 2006 noch einmal nachdrücklich hingewiesen.<sup>28</sup>

Der G-4-Vorschlag stellt den bislang sicherlich schlüssigsten, durchdachtsten und den Erfordernissen angemessensten Entwurf dar.

Der G-4-Vorschlag stellt den bislang sicherlich schlüssigsten, durchdachtsten und den Erfordernissen angemessensten Entwurf dar. Er verbindet eine der Zahl der UN-Mitglieder angemessene Größe des Rates, die unterschiedlichen Gewichte der Mitgliedstaaten sowie die Anforderungen an die Arbeitsweisen und Entscheidungsfähigkeit des Sicherheitsrats in bestmöglicher Weise. Eine Realisierung des AU-Entwurfs dagegen würde mit der Ausweitung des Vetorechts die Effizienz und Effektivität der Arbeit des Rates nachhaltig gefährden – was jenseits der Eitelkeiten der P5 seine völlige Aussichtslosigkeit begründet. Der Vorstoß Italiens und seiner Partner wiederum trägt der Tatsache zu wenig Rechnung, dass einer der entscheidenden Vorteile einer ständigen Mitgliedschaft im Aufbau eines institutionellen Gedächtnisses liegt, das die Entscheidungen der Staaten leitet und auf eine tragfähige empirische Basis stellt. Stattdessen würde ein Dauerwahlkampf in die Regionalgruppen hineingetragen werden, der sich kaum vorteilhaft auf die Arbeit und Entscheidungsfindung im Sicherheitsrat auswirken dürfte. Insgesamt würde der Entwurf der ›Uniting-for-Consensus‹-Gruppe alle Nachteile eines vergrößerten Gremiums mit sich bringen, ohne diesen die Vorteile substanziell verbesserter Mitwirkungsmöglichkeiten durch eine repräsentative Auswahl von Staaten gegenüberzustellen. Zudem strahlt das ›Consensus‹-Papier auch deshalb wenig Anziehungskraft aus, weil es nur die Einführung wenig prestigeträchtiger nichtständiger Sitze vorsieht. Damit würde es vermutlich selbst für die Verhinderung einer substanziellen Reform kaum ausreichend Stimmen auf sich ziehen können. Ein erhebliches Hindernis auf dem Weg zur Reform stellt dagegen die afrikanische Position dar: Auf dem 6. AU-Gipfel in Khartum/Sudan am 23. und 24. Januar 2006 bekräftigten die 53 Staaten noch einmal, an ihrem Resolutionsentwurf vom vergangenen Sommer festzuhalten.<sup>29</sup> Solange diese Position aufrechterhalten bleibt, ist die Erreichung einer Zweidrittelmehrheit ein schwer zu kalkulierendes Unterfangen, selbst wenn man dar-

Deutschland dürfte als ein ernstzunehmender Kandidat überzeugt haben, dem eine große Mehrheit in den UN zutraut, die Rolle eines ständigen Mitglieds im Sicherheitsrat auszufüllen.

auf spekuliert, dass bei einer Abstimmung nicht alle AU-Mitglieder im Block abstimmen.

Aber auch Deutschland dürfte als ein ernstzunehmender Kandidat überzeugt haben, dem eine große Mehrheit in den UN zutraut, die Rolle eines ständigen Mitglieds im Sicherheitsrat auszufüllen. Gleichwohl sollte Deutschland den fortdauernden Kandidatenstatus nutzen, um vor allem für sich selbst zu überlegen, welche Interessen das Land im Sicherheitsrat verfolgt und welcher Mehrwert für Deutschland und die Welt aus der Wahrnehmung einer solchen Position resultiert. Eine solche nüchterne Analyse sind bislang alle mit der Frage einer ständigen Mitgliedschaft im Sicherheitsrat befassten Bundesregierungen schuldig geblieben<sup>30</sup> – mit der Folge, dass die deutsche Politik in dieser wichtigen Frage immer zwischen Euphorie und übergroßer Skepsis oszillierte. Für ein Land von so großem wirtschaftlichen und politischen Gewicht wie Deutschland ist das Streben nach einer Position, von der aus es die Entwicklungen des internationalen Systems nachhaltig beeinflussen kann, eigentlich eine Selbstverständlichkeit. Bevor Deutschland jedoch einen weiteren Anlauf in Richtung Sicherheitsrat unternimmt, sollte es sich über die aus dieser Position erwachsenden Anforderungen und Verantwortlichkeiten klar werden.

Zudem haben die Entwicklungen des Sommers 2005 gezeigt, wie wichtig es ist, den richtigen Zeitpunkt für eine Reforminitiative zu nutzen. Geheime Abstimmungen entfalten stets ihre eigene Dynamik und auch in der afrikanischen Regionalgruppe gibt es Staaten, die den pragmatischeren G-4-Entwurf bevorzugen. Wenn Deutschland und seine Partner also in Zukunft noch einmal die Chance eines ›window of opportunity‹ erhalten, sollten sie bedenken, dass der Erfolg eines Antrags nicht nur in seiner inhaltlichen Qualität begründet ist, sondern auch in der Entschlossenheit und Überzeugungskraft, mit der er zur Abstimmung gestellt wird.

<sup>27</sup> So meinte der das Jahr 2005 über noch so beredt schweigende britische Premierminister Tony Blair am 30. Mai 2006 in einem Artikel in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung: »Aber ein Weltsicherheitsrat, in dem Frankreich einen ständigen Sitz hat, Deutschland aber nicht, in dem Großbritannien ständiges Mitglied ist, Japan aber nicht, in dem China ständiges Mitglied ist, Indien aber nicht – ganz zu schweigen davon, dass Lateinamerika oder Afrika überhaupt nicht vertreten sind –, kann in der modernen Welt nicht legitim sein.«

<sup>28</sup> Annan lobt Einsatz Deutschlands für UN, Süddeutsche Zeitung, 12.7.2006.

<sup>29</sup> Abs. 3 der Erklärung des AU-Gipfels; AU Doc. Assembly/AU/Dec. 105(VI)v.23./24.1.2006, [http://www.africa-union.org/root/au/Documents/Decisions/hog/AU6th\\_ord\\_KHARTOUM\\_Jan2006.pdf](http://www.africa-union.org/root/au/Documents/Decisions/hog/AU6th_ord_KHARTOUM_Jan2006.pdf)

<sup>30</sup> Zur künftigen deutschen UN-Politik siehe Sven Bernhard Gareis, Deutschlands Außen- und Sicherheitspolitik, Opladen 2005, Kap. 8 und 12.

# Amerikas UN-Reformdruck

Josef Braml\*

**Die aktuelle amerikanische Debatte zur Reform der Vereinten Nationen offenbart einen bisher nicht da gewesenen Grad an Ablehnung der UN, die sich durch alle Teile der Gesellschaft, über die Experten in den Medien und Think Tanks bis hin zur Regierung zieht. Deutsche Politik kann über die kritische Haltung der USA gegenüber den Vereinten Nationen nicht einfach hinwegsehen. Damit sich die politischen Standpunkte dies- und jenseits des Atlantiks nicht noch weiter auseinander entwickeln, sollte Deutschland im Sinne eines ›effektiven Multilateralismus‹ pragmatisch jene amerikanischen Reforminitiativen unterstützen, die im gemeinsamen transatlantischen Interesse liegen. Europäische Politiker wie NGOs könnten überdies durch öffentlichkeitswirksame Diplomatie in den USA auf ein größeres Verständnis für die Beiträge der UN zur Lastenteilung und zum langfristigen Erfolg amerikanischer Außenpolitik hinwirken.**

Die Kontroverse um die Rede des Stellvertretenden UN-Generalsekretärs vom 6. Juni 2006 warf erneut ein Schlaglicht auf das angespannte Verhältnis zwischen den Vereinten Nationen und den Vereinigten Staaten. In seiner Rede mit dem Titel ›Power and Super-Power‹ übte Mark Malloch Brown massive Kritik an der ›Tarnkappen-Diplomatie‹ der USA.<sup>1</sup> Der Ständige Vertreter der USA bei den Vereinten Nationen, Botschafter John Bolton, nannte die Äußerungen einen »schwerwiegenden Fehler«, der den UN schaden werde. Er forderte UN-Generalsekretär Kofi Annan auf, sich von den Äußerungen seines Stellvertreters zu distanzieren.<sup>2</sup> Annan bekräftigte jedoch Malloch Browns Forderung, dass sich die USA stärker innerhalb der Vereinten Nationen engagieren sollten. Das konstruktive Mitwirken der USA sei für die erfolgreiche Arbeit und insbesondere die Reform der Vereinten Nationen ausschlaggebend.<sup>3</sup>

In den USA, die maßgeblich an der Gründung der Vereinten Nationen mitgewirkt haben, werden vielerorts Forderungen erhoben, die Weltorganisation grundlegend zu reformieren. Dabei fiel es jedoch bislang selbst ausgewiesenen Kennern der Materie »schwer[,] die wahre Position der Vereinigten Staaten gegenüber der Weltorganisation oder gar eine politische Linie in der Kakophonie von Stimmen und Ansichten der Entscheidungsträger, Abgeordneten und ihren Beratern [zu] erkennen.«<sup>4</sup> Welche Reformforderungen werden in der öffentlichen Debatte in den USA vorgebracht? Wie könnte die künftige amerikanische UN-Reformpolitik aussehen und wie sollten sich Deutschland und Europa darauf einstellen?

## Veränderte Rahmenbedingungen

Die innenpolitischen Rahmenbedingungen amerikanischer UN-Politik haben sich seit Gründung der Organisation deutlich gewandelt. Edward C. Luck, langjähriger Beobachter des ›ambivalenten‹<sup>5</sup> Verhältnisses zwischen den Vereinten Nationen und den Vereinigten Staaten, legte in seiner Untersuchung aus dem Jahr 1999 sein Augenmerk auf den ›harten Kern von Skeptikern‹, die seit jeher im Kongress sehr gut repräsentiert, ja angesichts der damaligen, noch stärker multilateralen Gesinnung der allgemeinen Bevölkerung und der Außenpolitikexperten in den USA überrepräsentiert waren.<sup>6</sup>

Während der Kongress weiterhin von gut organisierten Interessengruppen beeinflusst wird und die Abgeordneten und Senatoren – schon aus institutionellem Eigeninteresse<sup>7</sup> – stets eine kritische Haltung gegenüber dem multilateralen UN-Regime einnehmen, ist unter Präsident George W. Bush auch die Exekutive merklich unilateraler eingestellt als zur Amtszeit seiner Vorgänger Bill Clinton und George H.W. Bush.<sup>8</sup> Der von Luck beschriebene ›multilaterale Mainstream‹ amerikanischer Außenpolitikexperten und die öffentliche Meinungslage haben sich – nach einem zwischenzeitlichen Wiederaufleben nach den Anschlägen vom 11. September 2001<sup>9</sup> – ebenso spürbar in Richtung unilateraler Tendenzen verlagert.

Die Auseinandersetzung um den Irak-Krieg im UN-Sicherheitsrat und auch der Skandal um das Programm ›Öl für Lebensmittel‹ brachten die Wertschätzung der UN sowohl in der öffentlichen als auch der Elitenmeinung der USA auf einen historischen Tiefpunkt. Vor diesem Hintergrund lässt die Analyse der amerikanischen Debatte zur Reform und Zukunft der Vereinten Nationen darauf schließen, dass die Bush-Regierung eine für sie günstige innenpolitische Konstellation außenpolitisch nutzen kann: Sie kann mit dem Druck des Kongresses (dessen Reformprotagonisten ihre legislativen Vorstöße mit der öffentlichen Meinungslage und Expertisen legitimieren) ihren Reformforderungen gegenüber den UN Nachdruck verleihen, um ›amerikanische Interessen‹ durchzusetzen.

## ›Marktplatz der Reformideen‹

Nationale Interessen sind in freiheitlich verfassten Demokratien nicht *a priori* gegeben oder selbstvident, sondern Ergebnis eines fortlaufenden politischen Willensbildungsprozesses. Demnach ist das



**Dr. Josef Braml**, geb. 1968, ist Wissenschaftlicher Mitarbeiter der Forschungsgruppe Amerika bei der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) in Berlin.

**Tabelle 1: Die vom Kongress initiierten zentralen Reformforderungen<sup>a</sup>**

Zentrale Forderungen	Task Force <sup>b</sup> (Gingrich/Mitchell)	Repräsentantenhaus <sup>c</sup> (Hyde)	Senat <sup>d</sup> (Coleman/Lugar)
<b>Haushalts-/ Finanzierungsreform</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Mehr Programme auf freiwilliger Finanzierungsbasis</li> <li>■ Zeitliche Befristung bei der Mandatierung neuer Programme (sunset clause)</li> <li>■ Evaluierung von Programmen, die seit mehr als fünf Jahren laufen</li> <li>■ Ergebnisorientierte Zuwendung der Mittel (results-based budgeting)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Ausgliederung von 18 Programmen aus dem regulären Haushalt in die freiwillige Finanzierung</li> <li>■ Kürzung der Mittel der Generalversammlung (vor allem für Konferenzen)</li> <li>■ Neue Stimmgewichtung bei Haushaltsfragen: nach Beitragshöhe</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Mehr Programme auf freiwilliger Finanzierungsbasis</li> <li>■ Mehr Transparenz hinsichtlich der Verwendung der Finanzmittel</li> <li>■ Laufende Programmevaluierungen sowie zeitliche Befristung neuer Programme (sunset clause)</li> <li>■ Neue Stimmgewichtung bei Haushaltsfragen: nach Beitragshöhe</li> </ul>
<b>Managementreform des Generalsekretariats</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Einrichtung eines unabhängigen Aufsichtsgremiums und eines Geschäftsführers (Chief Administrative Officer)</li> <li>■ Mehr (Stellenbesetzungs-) Kompetenzen für den Generalsekretär</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Einsetzung eines unabhängigen Kontrollgremiums, eines Ethikbüros sowie eines Geschäftsführers</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Stärkung der Position des Generalsekretärs, auch um Personalentscheidungen durchzusetzen</li> <li>■ Einrichtung eines unabhängigen Aufsichtsgremiums und eines Geschäftsführers (Chief Administrative Officer)</li> </ul>
<b>Friedenssicherung/ Kommission für Friedenskonsolidierung</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Verbesserung der personellen und finanziellen Ressourcen für die Friedenssicherung</li> <li>■ Einrichtung einer Kommission für Friedenskonsolidierung, eines ihr zugeordneten Unterstützungsbüros und eines freiwilligen Unterstützungsfonds</li> <li>■ Mehr Ressourcen für die Hauptabteilung Politische Angelegenheiten (DPA) und bessere Koordinierung mit der Hauptabteilung Friedenssicherungseinsätze (DPKO)</li> <li>■ Kein stehendes UN-Heer, aber schnelle Eingreiftruppe aus Mitgliedstaaten</li> <li>■ Entwicklung eines UN-(Krisen) Frühwarnsystems</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Unabhängige Wirtschaftlichkeitsprüfung jedes Friedenssicherungseinsatzes: einzelne Missionen werden gegebenenfalls beendet, reduziert oder an eine neue Kommission für Friedenskonsolidierung delegiert</li> <li>■ Die Kommission soll als Unterabteilung des Sicherheitsrats dessen Arbeit unterstützen</li> <li>■ Kooperation mit IWF, Weltbank und regionalen Organisationen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Überprüfung aller Friedenssicherungseinsätze</li> <li>■ Einrichtung einer Kommission für Friedenskonsolidierung, eines ihr zugeordneten Unterstützungsbüros und eines freiwilligen Unterstützungsfonds</li> </ul>
<b>Menschenrechts- kommission/ Menschenrechtsrat</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Abschaffung der Menschenrechtskommission zugunsten eines Menschenrechtsrats</li> <li>■ Verpflichtung souveräner Staaten, die Menschenrechte ihrer Bürger zu schützen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Abschaffung der Menschenrechtskommission zugunsten eines Menschenrechtsrats,</li> <li>■ dessen Mitgliedsländer die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte achten müssen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Abschaffung der Menschenrechtskommission zugunsten eines Menschenrechtsrats</li> <li>■ Kein Zugang zu Menschenrechts-gremien für Länder, die nicht die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte achten</li> </ul>
<b>Wirtschafts- und Sozialrat (ECOSOC)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Neuorientierung auf Fragen der guten Regierungsführung, Rechtsstaatlichkeit, Korruptionsbekämpfung</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Mitgliedschaft an Bedingungen gekoppelt</li> <li>■ Verbot geheimer Abstimmungen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Verbot geheimer Abstimmungen</li> </ul>
<b>Terrorismus- Konvention</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Terrorismus soll definiert,</li> <li>■ eine Konvention verabschiedet und deren Einhaltung durch das Globale Programm gegen den Terrorismus des UN-Büros für Drogen- und Verbrechenbekämpfung überwacht werden</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Verabschiedung einer umfassenden Terrorismus-Konvention,</li> <li>■ die auf der Terrorismus-Definition der Hocharangigen Gruppe für Bedrohungen, Herausforderungen und Wandel beruht</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Verabschiedung einer umfassenden Terrorismus-Konvention,</li> <li>■ die auf der Terrorismus-Definition der Hocharangigen Gruppe für Bedrohungen, Herausforderungen und Wandel beruht</li> </ul>

<sup>a</sup> Erstellt unter Mithilfe von Andreas Fischer, Praktikant der SWP-Forschungsgruppe Amerika.

<sup>b</sup> Task Force on the United Nations, a.a.O. (Anm. 10).

<sup>c</sup> Henry J. Hyde United Nations Reform Act of 2005, H.R. 2745, v. 17.6.2005.

<sup>d</sup> United Nations Management, Personnel, and Policy Reform Act of 2005, S.1383, 12.7.2005.

nationale Interesse mehr als nur Ausdruck von Meinungen politischer Amtsträger und von Meinungsumfragen in der Bevölkerung.

Expertisen und Ideen von Experten in Think Tanks, Universitäten und den Medien tragen in den USA wesentlich zur diskursiven Herausbildung nationaler Interessen bei: Experten und Meinungsführer können mitbestimmen, welche Themen von nationalem Interesse sein sollen (agenda setting). Sie liefern aber auch Begriffe, Konzepte, Ideen, also Vorstellungsinhalte, und geben damit den Rahmen des politisch Vorstellbaren und Möglichen vor (agenda framing).

Die Vereinten Nationen, vor allem die Überprüfung ihrer Aufgaben und die Reform ihrer Institutionen, sind in den USA zur politisch relevanten, ja akuten Frage der nationalen Sicherheit geworden. Die Ideen zu Reform und Effizienzsteigerung der Vereinten Nationen haben zwar keinen direkten (nachweisbaren) Einfluss auf konkrete politische Entscheidungen. Doch die Beiträge von Experten können die öffentliche Meinung und das geistige Klima der amerikanischen Gesellschaft mitprägen. Indirekt, aber auch unmittelbarer über Kommissionen und Anhörungen oder die Übernahme von Regierungsverantwortung finden sie im zentralen politischen Entscheidungssystem durchaus Beachtung. Nicht zuletzt können politische Entscheidungsträger ihre Politik auch mit wissenschaftlichen Fachurteilen oder der Meinung der Öffentlichkeit, vor allem der antizipierten Gunst ihrer Partei nahe stehender Wähler legitimieren.

Eine Vielzahl grundlegender Reformideen wurde in einer – vom amerikanischen Kongress initiierten und finanzierten – parteiübergreifenden Expertengruppe gebündelt.<sup>10</sup> Die Expertengruppe sollte untersuchen, ob die Vereinten Nationen noch ihren satzungsmäßigen Auftrag erfüllen und falls nicht, die Hindernisse identifizieren, die sie davon abhalten. Am 15. Juni 2005 präsentierten der frühere (Republikanische) Sprecher des Repräsentantenhauses Newt Gingrich und der ehemalige (Demokratische) Mehrheitsführer im Senat George Mitchell die Ergebnisse der von ihnen geleiteten Expertengruppe und sprachen Empfehlungen aus, deren Kernpunkte mit zentralen Forderungen in den Gesetzinitiativen des Repräsentantenhauses und des Senats (vgl. Tabelle 1 auf Seite 154) überwiegend deckungsgleich sind.

## Öffentliche Meinung

Aus historischer Perspektive verdeutlicht die Analyse verschiedener Umfrageergebnisse (Pew, Gallup, PIPA<sup>11</sup> und Chicago Council on Foreign Relations), dass es zwar »in den letzten Jahrzehnten einen beständig guten öffentlichen Rückhalt« für die Vereinten Nationen gab. Doch die Auseinandersetzung um die Billigung des Irak-Kriegs durch die UN und der Skandal um das »Öl-für-Lebensmittel«-Programm

brachten die öffentliche Zustimmung gegen Jahresende 2005 in den USA »auf den tiefsten Punkt seit 40 Jahren.«<sup>12</sup>

In aktuelleren Umfragen geben die Vereinten Nationen in den Augen der Amerikaner ein noch schlechteres Bild ab. Im Frühjahr 2006 konstatierte das renommierte Gallup-Institut einen neuen historischen Tiefpunkt:<sup>13</sup> Knapp zwei Drittel (64 Prozent) der amerikanischen Bevölkerung bescheinigten den UN

Knapp zwei Drittel der amerikanischen Bevölkerung bescheinigten Anfang 2006 den UN schlechte Arbeit.

\* Ich danke meinen Kollegen Volker Perthes, Peter Rudolf, Ulrich Schneckener und Walther Stütze für ihre wertvollen Hinweise und Verbesserungsvorschläge für eine diesem Beitrag zugrunde liegende SWP-Studie.

1 Mark Malloch Brown, *Power and Super-Power: Global Leadership in the Twenty-First Century*, Address by United Nations Deputy Secretary-General, 6.6.2006, New York: Century Foundation/Center for American Progress; UN-Pressemitteilung DSG/SM/287 v. 7.6.2006.

2 Vgl. USUN Press Release No. 129 (06), v. 7.6.2006, [http://www.un.int/usa/06\\_129.htm](http://www.un.int/usa/06_129.htm)

3 Annan Backs Deputy in Dispute with U.S., *Associated Press*, 9.6.2006.

4 So zum Beispiel Edward C. Luck, *Die USA und die Vereinten Nationen: Ein seltsames Paar wird sechzig*, *Vereinte Nationen (VN)*, 53. Jg., 5/2005, S. 201–206, hier S. 202.

5 So bereits John G. Ruggie, *The United States and the United Nations: Toward a New Realism*, *International Organization*, 39. Jg., 2/1985, S. 343–356, hier S. 355.

6 Edward C. Luck, *Mixed Messages: American Politics and International Organization 1919–1999*, *Brookings Institution Press*, Washington, D.C. 1999, S. 13.

7 Vgl. Matthias Dembinski, *Unilateralismus versus Multilateralismus. Die USA und das spannungsreiche Verhältnis zwischen Demokratie und Internationaler Organisation*, *Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK-Report Nr. 4)*, Frankfurt/Main 2002, S. 49.

8 Zur »langsamen Wiederannäherung« während der Amtszeiten Bush Seniors und Clintons nach einer Phase der »Distanzierung« der USA von der Weltorganisation während der Reagan-Regierung siehe Volker Rittberger et al., *Langsame Wiederannäherung. Das Verhältnis zwischen USA und UN unter den Präsidenten Reagan, Bush und Clinton*, *VN*, 42. Jg. 2/1994, S. 45–52.

9 Jürgen Wilzewski, *Die Bush-Doktrin, der Irakkrieg und die amerikanische Demokratie*, *Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ)*, B45/2004, S. 24–32, hier S. 27–29.

10 Für eine Übersicht der Experten und Koordinatoren siehe: *Task Force on the United Nations, American Interests and U.N. Reform*, *United States Institute of Peace*, Washington, D.C., Juni 2005, S. 144–145. Siehe auch *Task Force on the United Nations, The Imperative for Action: An Update of the Report of the Task Force on American Interests and UN Reform*, *United States Institute of Peace*, Washington, D.C. 2005.

11 PIPA steht für: *Program on International Policy Attitudes*.

12 Alyssa J. Lyon, *Through a Glass Darkly? Public Opinion and the Relationship between the United States and the United Nations*, Paper präsentiert bei der Jahreskonferenz der *International Studies Association* in San Diego, C.A., 22.–25.3.2006.

13 Laut Gallup-Umfrage vom 6.–9.2.2006; siehe Jeffrey M. Jones, *Americans' Ratings of United Nations Among Worst Ever*, 13.3.2006, *Gallup News Service*, Washington, D.C.

Sollte die Vorlage Gesetzeskraft erhalten, müssten die USA die Hälfte ihrer regulären Beitragsverpflichtungen an die Vereinten Nationen zurückhalten, wenn diese bis nicht 32 der im Detail aufgeführten 40 Reformmaßnahmen umsetzen.

›schlechte Arbeit‹. Nur noch 30 Prozent der Amerikaner waren der Meinung, dass die UN ›gute Arbeit leisten, die an sie gestellten Aufgaben und Probleme zu lösen‹. Diese Tatsache ist noch bemerkenswerter, wenn man sich vergegenwärtigt, dass nach den Anschlägen vom 11. September 2001 die Vereinten Nationen noch ein Rekordhoch im öffentlichen Ansehen der USA genossen. Zwar erwartet die Mehrheit der amerikanischen Bevölkerung weiterhin und auch parteiübergreifend, dass die UN eine wichtige Rolle bei internationalen Angelegenheiten spielen sollten. Jedoch sind mittlerweile nicht nur Republikaner (74 Prozent bewerten die Arbeit der UN negativ), sondern zunehmend auch Unabhängige (59 Prozent) und die den Demokraten nahe stehenden Wähler (57 Prozent) skeptisch in punkto Leistungsfähigkeit der Vereinten Nationen.

Die schlechten Umfragewerte der UN dienen Kritikern und Reformbefürwortern im Kongress und in der Regierung als Argument, um ihre Reforminitiativen zu legitimieren: »Die Stellung der Vereinten Nationen im Meinungsbild der amerikanischen Öffentlichkeit ist zur Zeit alles andere als gut«, beurteilte der republikanische Vorsitzende des Senatsausschusses für Auswärtige Angelegenheiten, Richard Lugar, die öffentliche Meinungslage in einer Kongressanhörung zum Thema UN-Reform.<sup>14</sup> Für Nicholas Burns, der für politische Angelegenheiten zuständige Vertreter des Außenministeriums, ist der Meinungsumschwung für Reformzwecke nützlich: »Ich kenne die Meinungsumfragen hinsichtlich des mangelnden Rückhalts der Vereinten Nationen in unserem Land. Diese kompromisslose Botschaft [unserer Landsleute] kann aber auch hilfreich für unsere Bemühungen sein«, verdeutlichte Burns dem Ausschussvorsitzenden Lugar im Rahmen einer Erörterung zur Frage der Einbehaltung von amerikanischen Beitragsleistungen als Druckmittel zur UN-Reform.<sup>15</sup>

## Reforminitiativen im Kongress

Der Kongress hat mit dem Haushaltsbewilligungsrecht im politischen System der ›Checks and Balances‹ in der Tat ein veritables Machtmittel zur Hand. Welche Reformvorschläge werden im Repräsentantenhaus und im Senat gemacht?

### Gesetzesinitiative im Repräsentantenhaus

Am 7. Juni 2005 brachte der Republikanische Vorsitzende des Ausschusses für Internationale Beziehungen, Henry J. Hyde, eine Gesetzesvorlage zur Reform der Vereinten Nationen ein, die vom Repräsentantenhaus als **Henry J. Hyde United Nations Reform Act of 2005** gebilligt wurde (siehe Tabelle 1 auf Seite 154). Geld spielt bei dieser Initiative eine zweifache Rolle: Zum einen als Druckmittel für die Reform der Organisation, und zum anderen sollen die Effizienz der UN überprüft und Beiträge der USA eingespart werden.<sup>16</sup>

Sollte die Vorlage Gesetzeskraft erhalten (das heißt auch in ähnlicher Form vom Senat gebilligt und vom Präsidenten unterzeichnet werden), müssten die USA als erste zentrale Forderung die Hälfte ihrer regulären Beitragsverpflichtungen (etwa 22 Prozent des ordentlichen UN-Haushalts; vgl. Tabelle 2 auf Seite 158) an die Vereinten Nationen zurückhalten, wenn diese bis zum Jahr 2007 nicht 32 der im Detail aufgeführten 40 Reformmaßnahmen umsetzen (einschließlich 15 zwingend erforderlicher Reformen). Nach dem zweiten zentralen Punkt müssten die USA darauf drängen, ihre Zahlungsverpflichtungen für 18 UN-Programme, so genannte ›veranlagte‹ Programme, auf ›freiwillige‹ Budgetierungsgrundlage zu stellen. Gemäß der dritten Hauptforderung sollen Aufstockungen bestehender und Bewilligung neuer Friedensmissionen nicht genehmigt werden, solange nicht auch Evaluierungen der Friedenseinsätze und daraus resultierende Reformmaßnahmen innerhalb der nächsten zwei Jahre umgesetzt werden.

### Gesetzesinitiative im Senat

Am 12. Juli 2005 brachten die beiden durchaus internationalistisch gesinnten Republikaner Norm Coleman und Richard Lugar den **United Nations Management, Personnel, and Policy Reform Act of 2005** in den Senat ein (vgl. Tabelle 1 auf Seite 158). Die Senats-Initiative gäbe dem Präsidenten auch ein finanzielles Druckmittel zur Reform der Vereinten Nationen an die Hand. Im Unterschied zur Vorlage des Repräsentantenhauses würde der Präsident jedoch nicht verpflichtet, es auch anzuwenden.

Welche der beiden Gesetzesvorlagen letztlich in Kraft tritt, hängt auch von der Haltung der Exekutive ab. Für Gesetzesinitiativen ist die Exekutive zwar auf den Kongress angewiesen, doch hat der Präsident in der Regel das letzte Wort. Er und die Mitarbeiter seiner Regierung können aber auch schon im Vorfeld mittels Vetodrohungen oder durch öffentlichkeitswirksames und informelles Lobbying in die legislative Debatte eingreifen.

## Haltung der Bush-Regierung

Dass dem Weißen Haus der (Reform-)Druck auf die Vereinten Nationen ein dringendes Anliegen ist und die Exekutive dafür – wenn nötig – auch alle ihr zur Verfügung stehenden Mittel gegenüber der Legislative einsetzt, wurde mit der Nominierung John Boltons zum neuen Botschafter und Ständigen Vertreter bei den Vereinten Nationen deutlich. Bolton scheiterte zunächst beim Nominierungsverfahren im Senat. Doch Präsident Bush nutzte im August 2005 die legislative Sondersitzungspause und nominierte Bolton per ›recess appointment‹.

Auch in der fortwährenden Auseinandersetzung mit dem Kongress verdeutlicht die Regierung ihren Macht- und Gestaltungsanspruch. Sie befürwortet die

(damit aussichtsreichere) Senats-Initiative von Coleman/Lugar, weil diese einerseits ein Druckmittel gegenüber den Vereinten Nationen darstellt, aber andererseits nicht den politischen Handlungsspielraum des Präsidenten gegenüber dem Kongress einschränkt. Bei der Vermittlung politischer Präferenzen zwischen nationaler und internationaler Ebene wäre die Regierung damit gut positioniert: Mit der innenpolitischen Unterstützung des Kongresses könnte sie ihrer Stimme auf internationaler Ebene Geltung verschaffen und mit Nachdruck Reformen fordern.

Inhaltlich befürwortet die Exekutive die Kernforderungen, die in beiden Gesetzinitiativen ähnlich angelegt sind: die Finanzierung so weit wie möglich auf freiwillige Basis zu stellen; damit auch die Aufsicht und Transparenz der UN zu verbessern; Programme laufend zu evaluieren; Einsparmöglichkeiten zu eruieren und die knapperen Ressourcen bevorzugt den von Amerika als nützlich erachteten Programmen und Einheiten zukommen zu lassen (Stichwort: ›results-based budgeting and accountability‹). In diesem Sinne ist das Weiße Haus daran interessiert, die neu geschaffene Kommission für Friedenskonsolidierung und den im Juli 2006 eingesetzten Demokratiefonds mit den nötigen Mitteln auszustatten. Die diskreditierte Menschenrechtskommission wurde zwar mittlerweile durch den Menschenrechtsrat ersetzt. Doch laut Bolton sind die bisherigen Veränderungen zu geringfügig und eher kosmetischer Natur.<sup>17</sup> Schließlich sollte auch ein umfassendes Übereinkommen über den internationalen Terrorismus ratifiziert werden.

Diese Reformaspekte wären zunächst Prüfsteine, ob die UN fähig sind, auch grundsätzlichere Reformfragen, wie eine mögliche Erweiterung des Sicherheitsrats, anzupacken. Insgesamt, so Außenministerin Condoleezza Rice, beabsichtigen die USA mit ihren Reformanstrengungen, eine »nachhaltige Reform-Revolution« anzustoßen.<sup>18</sup> Für Bolton gibt es keine Zeit zu verlieren: »Die Zeit für diese Revolution ist jetzt gekommen«, insistierte er nach dem UN-Reformgipfel in seinem Bericht an den Senat.<sup>19</sup>

## Nachhaltiger Reformdruck der USA: ›Voice or Exit‹

Entweder finden Reform-Engagement und ›Stimme‹ (voice) der USA Gehör, oder die Vereinigten Staaten votieren für die Ausstiegsoption (exit), indem sie ihre politische Aufmerksamkeit und Loyalität anderen Organisationen zukommen lassen, die Weltorganisation für ›bedeutungslos‹ erklären und ihr finanzielle Mittel verweigern.<sup>20</sup> Bisherige Erfahrungen aus den neunziger Jahren haben gezeigt, dass das Ausmaß der Zuwendungsbereitschaft der USA gegenüber den Vereinten Nationen »in höchstem Maße Umfang und Nachhaltigkeit von UN-Handeln beeinflusst.«<sup>21</sup>

Durch die ständige Finanzknappheit sind die Vereinten Nationen von ihrem größten Beitragszahler besonders abhängig: Die Vereinigten Staaten tragen zusätzlich zu dem Anteil von 22 Prozent des ordentlichen UN-Haushalts auch 27 Prozent des Friedenssicherungshaushalts.<sup>22</sup> Insgesamt kommen die USA damit für etwa ein Viertel des Gesamthaushalts der Vereinten Nationen auf (siehe auch Tabelle 2). Mit diesem Pfund – und auch mit angehäuften Zahlungsrückständen<sup>23</sup> – kann vor allem der Kongress wuchern und mit seiner ›power of the purse‹ seine Machtbefugnisse im Zuge der Haushaltsbewilligung gegen-

Durch die ständige Finanzknappheit sind die Vereinten Nationen von ihrem größten Beitragszahler besonders abhängig.

<sup>14</sup> Richard Lugar, Transkribierter Redebeitrag, Hearing of the Senate Foreign Relations Committee: United Nations Reform, 21.7.2005, Federal News Service, Washington, D.C.

<sup>15</sup> R. Nicholas Burns, Transkribierter Redebeitrag, ebd.

<sup>16</sup> Dieses Druckmittel ist nicht neu: So wurde 1985 das so genannte ›Kassebaum-Solomon Amendment‹ als erster einer Reihe von Gesetzesänderungsanträgen in den Kongress eingebracht, die die Einbehaltung der amerikanischen Beiträge an den ordentlichen UN-Haushalt forderten, um Abstimmungen der UN-Generalversammlung über Haushaltsfragen nach den geleisteten Beiträgen zu gewichten.

<sup>17</sup> Vgl. A Caterpillar in Lipstick? The UN's Human Rights Council, The Economist, 2.3.2006.

<sup>18</sup> Condoleezza Rice, Address by the Secretary of State at the 60th UN General Assembly, 17.9.2005, U.S. Department of State, Office of the Spokesman, Washington, D.C.

<sup>19</sup> John Bolton, Statement of the U.S. Permanent Representative to the United Nations: Challenges and Opportunities in Moving Ahead on UN Reform, 18.10.2005, U.S. Senate, Washington, D.C.

<sup>20</sup> Wenngleich die USA nicht wirklich ernsthaft erwägen, aus einer Organisation auszutreten, deren Handeln sie nicht zuletzt dank ihres Vetorechts im Sicherheitsrat mitbestimmen können, stellt ein Desinteresse und Loyalitätsentzug (im Sinne des Wirtschafts- und Organisations-Theoretikers Albert O. Hirschman) durchaus eine Ausstiegsoption dar. Vgl. Albert O. Hirschman, Exit, Voice, and Loyalty. Responses to Decline in Firms, Organizations, and States, Cambridge, MA, 1970.

<sup>21</sup> Rosemary Foot/S. Neil MacFarlane/Michael Mastanduno, Conclusion: Instrumental Multilateralism in US Foreign Policy, in: dies. (Hrsg.), US Hegemony and International Organizations: The United States and Multilateral Institutions, Oxford 2003, S. 265–272, hier S. 271.

<sup>22</sup> Siehe Marjorie Ann Browne/Vita Bite, United Nations Systems Funding: Congressional Issues, 30.3.2006, Library of Congress (CRS Issue Brief IB86116), Washington, D.C., S. 13.

<sup>23</sup> Die seit dem 29.11.1999 gesetzlich verankerte so genannte Helms/Biden-Vereinbarung erwirkte bereits die Reduzierung der Beitragssätze (neben den Beiträgen zur Friedenssicherung auch den Beitrag zum ordentlichen UN-Haushalt von 25 Prozent auf 22 Prozent) und knüpfte den schrittweisen Abbau amerikanischer Zahlungsrückstände an weitere Reformbedingungen. Laut Angaben der Vereinten Nationen sind die USA Pflichtbeiträge in Höhe von 1,111 Mrd. US-Dollar (inklusive 252 Mio. US-Dollar für den ordentlichen Haushalt) sowie 843 Mio. US-Dollar ihrer veranlagten Friedenssicherungsbeiträge schuldig geblieben (Stand 31.12.2005). Siehe ebd., S. 6.

**Tabelle 2: Beiträge der USA an die Vereinten Nationen, Haushaltsjahre 2004–2007 (in Mio. US-Dollar)**

Beiträge <sup>a</sup>	2004	2005	2006 Ge- schätzt	2007 vom Prä- sidenten angefor- dert <sup>b</sup>
<b>Pflichtbeiträge ordentlicher UN-Haushalt</b>	340	362	439	423
<b>Pflichtbeiträge UN-Sonderorganisationen</b>	455	484	465	500
<b>Freiwillige Beiträge UN-Fonds und -Programme</b>	356	345	368	330
<b>Friedenssicherung<sup>c</sup></b>	695	1113	1036	1135
<b>Gesamt</b>	<b>1846</b>	<b>2304</b>	<b>2308</b>	<b>2388</b>

a Zahlen wurden auf volle Mio. US-Dollar gerundet.

b Die Anforderung des Weißen Hauses für das Haushaltsjahr 2007 (1.10.2006–30.9.2007) ist Grundlage für die laufenden Haushaltsverhandlungen im und mit dem Kongress. Damit sollen die UN-Beiträge der USA für das Kalenderjahr 2006 beglichen werden.

c Im Entwurf für das Haushaltsjahr 2007 veranschlagte das Weiße Haus 1,135 Mrd. US-Dollar für Friedenssicherungseinsätze. Sollte der Beitrag vom Kongress in dieser Höhe gebilligt werden, müsste zudem eine seit 1994 gesetzlich (P.L. 103–236, Sektion 404) festgelegte Obergrenze – ein maximaler US-Anteil von 25 Prozent der Gesamtaufwendungen für die Friedenssicherung (ca. 4 Mrd. US-Dollar) – aufgehoben werden. Zur Anhebung der Grenze auf 27,1 Prozent für die Kalenderjahre 2005 und 2006 brachte der Demokratische Senator Joseph Biden am 13.12.2005 eine entsprechende Gesetzesvorlage (S. 2095) in die legislative Auseinandersetzung ein. Siehe Marjorie Ann Browne/Vita Bite, United Nations Systems Funding: Congressional Issues, 30.3.2006, Library of Congress (CRS Issue Brief IB86116), Washington, D.C., S. 6.

**Quellen:** Marjorie Ann Browne/Vita Bite, United Nations Systems Funding, a.a.O. (s. oben), S. 10 und 12f.; Marjorie Ann Browne, United Nations Peacekeeping: Issues for Congress, 5.7.2006, Library of Congress (CRS Issue Brief IB90103), Washington, D.C.; S. 10.

über der beziehungsweise über die Exekutive zur Geltung bringen.

Die Position der Exekutive entspricht dieser Haltung: Sie wurde deutlich, als Bolton zum Jahresende 2005 gegen internationalen Widerstand und vor allem gegen die geschlossene Haltung der Europäer im Haushaltsbewilligungsverfahren den UN-Generalversammlung amerikanische Reforminteressen geltend machte. Bolton beabsichtigte, den UN anstelle des üblichen Zweijahreshaushalts (2006/2007) lediglich einen Übergangshaushalt für drei bis vier Monate zu gewähren und weitere Zahlungen von Reformfortschritten abhängig zu machen. Kurz vor Jahreswechsel konnte schließlich doch noch die dro-

hende ›Finanzkrise‹ der UN abgewendet und ein Kompromiss erzielt werden. So wurde zwar ein Zweijahreshaushalt verabschiedet, gleichzeitig aber auch eine Ausgabenhöchstgrenze in Höhe von 950 Mio. US-Dollar für das erste Halbjahr 2006 festgelegt und weitere Zahlungen von Reformen abhängig gemacht.

Mit dem gedeckelten Haushalt wurde der (Zeit-) Druck auf die Vereinten Nationen erhöht, die auch von UN-Generalsekretär Annan nach dem Weltgipfel 2005 geforderten ›radikalen Reformen‹ umzusetzen. Die USA wollen dem ›business as usual‹ bisheriger Reformpraktiken ein Ende setzen.<sup>24</sup> Denn bislang seien, so Bolton gegenüber dem Senat, mit Ausnahme erster Reformschritte, wie der Schaffung der Kommission für Friedenskonsolidierung sowie der Einsetzung eines Ethikbüros und Demokratiefonds, »keine wirklich nennenswerten Erfolge« zu vermelden. Bolton versicherte jedoch den Senatoren, »unachgiebig den Reformdruck aufrechtzuerhalten.«<sup>25</sup> Zu diesem Zweck habe sich auch die Unterstützung des Kongresses als wertvolles Instrument erwiesen: »Sowohl das UN-Sekretariat als auch die Delegationen anderer Mitgliedsländer zeigen viel mehr Anerkennung, denn sie wissen, welche Bedeutung der Kongress – der die Haltung der amerikanischen Bevölkerung widerspiegelt – dem Thema UN-Reform beimisst.«<sup>26</sup>

Zwar hat die Regierung zunächst davon abgesehen, den Haushalt der UN insgesamt zu blockieren; damit konnte schließlich die Deckelung des regulären Haushalts aufgehoben werden.<sup>27</sup> Das sollte jedoch nicht als Anerkennung bisheriger Reformbemühungen seitens der USA missverstanden werden. Nach Meinung des amerikanischen UN-Botschafters würde das Nichthandeln der Vereinten Nationen auch in den Augen der amerikanischen Bevölkerung das Einhalten der Beitragszahlungen und weiteres unilaterales Vorgehen der Bush-Regierung rechtfertigen. »Praktisch orientiert wie wir Amerikaner sind, sagen wir, dass wir entweder die Institution reparieren oder uns anderen Mechanismen zuwenden müssen, um internationale Probleme zu lösen«, erklärte Bolton bereits am 14. November 2005 in einem Vortrag zu Ehren seines politischen Mentors Jesse Helms, des über Jahrzehnte prominentesten UN-Kritikers im Senat.<sup>28</sup>

Damit bringt Bolton den »instrumentellen Multilateralismus«<sup>29</sup> der amerikanischen Regierung auf den Punkt. Gemäß ihres Kosten-Nutzen-Kalküls könnten die USA auf dem ›Markt‹ multilateraler Dienstleistungen nach neuen Anbietern wie der Welthandelsorganisation oder der NATO nachfragen, aber auch neue Ad-hoc-Koalitionen bilden. Diese vormals neokonservativen Vordenkern zugeschriebene Position<sup>30</sup> ist mittlerweile zur Hauptströmung konservativen Denkens in Washington geworden.<sup>31</sup>



## Was (können wir) tun?

Vergleicht man die amerikanische mit der deutschen UN-Reformagenda, wird deutlich, dass es zwar eine Reihe von thematischen Überschneidungen gibt, aber bei den Reformforderungen unterschiedliche Prioritäten gesetzt werden: Während die amerikanische Regierung primär nach Effektivitäts- und Effizienzgesichtspunkten handelt, hat sich deutsche Politik bemüht, die Legitimität der UN zu stärken.

Auch wenn in Fragen der grundlegenden Strukturreform der Vereinten Nationen (insbesondere bei der Frage der Erweiterung des UN-Sicherheitsrats) wenig transatlantische Einigkeit erzielt werden kann, sollte es deutscher Politik möglich sein, pragmatisch und spezifisch jene amerikanischen Initiativen zu unterstützen, die von gemeinsamem Interesse sind, nämlich so genannte ›failing states‹ zu stabilisieren.

Im Rahmen von Friedenssicherung beziehungsweise -konsolidierung könnte das traditionell schwierige Verhältnis zwischen den Vereinten Nationen und der NATO (Stichwort: ›uneasy partnership‹) verbessert werden. Dafür spricht, dass UN-Friedenssicherungseinsätze auf robusten Militärschutz angewiesen sind<sup>32</sup> und sich jenseits des Atlantiks stärker bemüht wird, die NATO, das traditionelle Forum transatlantischer Verständigung, stärker zu nutzen.

Es ist im Interesse Europas wie auch Amerikas, dass die Kommission für Friedenskonsolidierung fest im UN-System etabliert bleibt. Die Vereinten Nationen auf die Kernaufgabe zu konzentrieren, schwache und vom Zerfall bedrohte Staaten zu stabilisieren, findet in den USA parteiübergreifende Zustimmung. Deutschland könnte sich durch seine aktive Beteiligung an UN-mandatierten und -geführten Friedensmissionen als Führungsnation (lead nation) bewähren.<sup>33</sup>

Aus amerikanischer Sicht wird entscheidend bleiben, ob sich die UN als effektives Instrument zur Bewältigung globaler Probleme bewähren. Indem sie unter anderem auch durch deutsche und europäische Unterstützung Problemlösungskompetenz demonstrieren, könnten die UN in den USA so genannte Out-put/Erfolgs-Legitimation erwirken, nämlich die damit auch in Amerika gemeinhin gehegte Annahme, dass die Weltorganisation Unterstützenswertes leistet. Zwar wird die Mehrzahl der Amerikaner den UN bis auf weiteres wohl kein Grundvertrauen, das heißt eine ›diffuse‹ Unterstützung in Form leistungsunabhängiger Identifikation und Legitimitätsüberzeugungen entgegenbringen. Doch sollte es möglich sein, die ›spezifische‹ Unterstützung für die UN zu verbessern, die aber leistungsabhängig vom ›Output der Weltorganisation ist.<sup>34</sup>

Unterstützend sollten die Leistungen der UN durch gezielte öffentlichkeitswirksame Diplomatie in den politischen Willensbildungsprozess der USA kommuniziert werden, um mittel- bis langfristig das Ansehen und Verständnis für die umfassenden Aufgaben

der Weltorganisation zu verbessern. Die USA sollten vom Wert der Vereinten Nationen überzeugt werden. Denn in einer längerfristigen Perspektive bleibt im Hinblick auf eine erforderliche Lastenteilung auch für die Vereinigten Staaten die (internationale) Legitimation und Beteiligung der Völkergemeinschaft bei der Konfliktbewältigung oder bei Friedenseinsätzen nach wie vor wichtig.

Indem sie unter anderem auch durch deutsche und europäische Unterstützung Problemlösungskompetenz demonstrieren, könnten die UN in den USA so genannte Out-put/Erfolgs-Legitimation erwirken.

**24** Bolton, Moving Ahead on UN Reform, Statement before the House Appropriations Committee, Sub-committee on Science, State, Justice and Commerce, 5.4.2006, U.S. House of Representatives, Washington, D.C.

**25** Ders., Testimony before the Senate Foreign Relations Committee: Challenges and Opportunities in Pushing Ahead on UN Reform, 25.5.2006, U.S. Senate, Washington, D.C.

**26** Ebd.

**27** Vgl. U.S. Drops Insistence on UN Budget Cap for 2006, Reuters, 26.6.2006.

**28** Vgl. Warren Hoge, U.S. Press for Reform Prompts Talk of Showdown at the U.N., New York Times, 21.11.2005; siehe: [http://www.truthout.org/docs\\_2005/112105M.shtml](http://www.truthout.org/docs_2005/112105M.shtml)

**29** Peter Rudolf, George W. Bushs außenpolitische Strategie, Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin, September 2005 (SWP-Studie Nr. S25), S. 19.

**30** Ivo Daalder/James Lindsay, America Unbound: The Bush Revolution in Foreign Policy, Brookings Institution Press, Washington D.C. 2003, S. 44.

**31** Selbst durchaus multilateral gesinnte Strategen wie Richard Haass, Präsident des Council on Foreign Relations, sind gegenüber den Vereinten Nationen äußerst skeptisch eingestellt. Der ehemalige Planungschef im Außenministerium unter Colin Powell erwartet auch keine wesentlichen Reformen der Weltorganisation und plädiert dafür, anderen Institutionen wie der Welthandelsorganisation mehr Aufmerksamkeit zu schenken; Richard Haass im Rahmen einer Konferenz des American Enterprise Institute am 12.9.2005 in Washington, D.C., <http://www.aei.org/events/filter.all,eventID.1140/summary.asp>

**32** Vgl. Winrich Kühne, Die Friedenseinsätze der VN, APuZ, 22/2005, 30.5.2005, S. 25–32, hier S. 25 und 31.

**33** So liege Deutschland bei der Beteiligung an (echten) UN-geführten Missionen nur auf Platz 38 der Liste der Truppensteller. »Deutschland sollte weiter bemüht bleiben, auch als Blauhelm-Nation einen Platz einzunehmen, der seiner Bedeutung als UN-Mitglied entspricht«, befürwortet auch Peter Wittig, Leiter der Abteilung für Globale Fragen, Vereinte Nationen, Menschenrechte und humanitäre Hilfe des Auswärtigen Amtes; Wittig, Ein neues System kollektiver Sicherheit? Die UN zwischen Stillstand und Reform, Internationale Politik, 61. Jg., 3/2006, S. 76–83, hier S. 83.

**34** Dieser Gedanke ist der Easton'schen Unterscheidung zwischen diffuser und spezifischer Unterstützung politischer Systeme entlehnt; vgl. David Easton, A Systems Analysis of Political Life, New York 1965.

## »So Long as There Is Breath in Me ...«

Warum die Vereinigten Staaten kein Vertragsstaat des Internationalen Strafgerichtshofs werden und der Rest der Welt heimlich erleichtert ist

Mandana Biegi



Dr. phil.

**Mandana Biegi**, geb. 1970, ist Postdoc-Stipendiatin des nordrhein-westfälischen Wissenschaftsministeriums und Lehrbeauftragte am Institut für Politische Wissenschaft der Rheinisch-Westfälischen Technischen Hochschule (RWTH) Aachen.

**Einen amerikanischen Beitritt zum Vertrag über den Internationalen Strafgerichtshof wird es so schnell nicht geben. Doch entgegen anders lautender öffentlicher Stellungnahmen sind die Vertragsstaaten des Strafgerichtshofs nicht besorgt, sondern erleichtert darüber. Aus Interviews<sup>1</sup> mit hochrangigen Vertretern des Internationalen Strafgerichtshofs wird deutlich, dass der Mehrheit der Vertragsstaaten daran gelegen ist, dass das Gericht keine »Bastion des common law« wird. Ein weiterer Grund für die heimliche Erleichterung ist, dass durch einen amerikanischen Beitritt der Strafgerichtshof in den Augen arabischer und asiatischer Staaten zu einem »Gerichtshof des Westens« werden würde, mit der Folge, dass Beitritte aus diesen Regionen noch zögerlicher erfolgen würden. Der Fall Darfur hat gezeigt, dass eine stillschweigende Kooperation der USA ohne Beitritt für das Wirken und die Glaubwürdigkeit des Gerichtshofs vorteilhafter ist.**

Die Argumente der USA, dem Internationalen Strafgerichtshof (IStGH; International Criminal Court) nicht beizutreten, sind in der Fachliteratur in aller Ausführlichkeit diskutiert worden.<sup>2</sup> Europäische und amerikanische Juristen haben jedes einzelne vom amerikanischen Sonderbotschafter für Kriegsverbrechen David Scheffer und seinem Nachfolger Pierre-Richard Prosper vorgetragene Argument zu entkräften versucht, und aus der Perspektive der so genannten gleichgesinnten Staaten (like-minded states) ist dies auch gelungen.<sup>3</sup> Die Regierung unter Präsident George W. Bush versucht heute nicht mehr, auf der Sachebene gegen den Gerichtshof zu argumentieren. Vielmehr wurde er mit Grundsatzfragen des amerikanischen Selbstverständnisses und politischer Identität verknüpft. Konfrontiert mit Fragen der Souveränität, der Selbstverteidigung und der Autonomie ist ein pragmatischer Austausch über die internationale Funktion des Gerichts kaum noch möglich; ein Politikwechsel auf amerikanischer Seite wird damit äußerst unwahrscheinlich.

### Ablehnung im Senat

Für das Gesetz zum Schutz amerikanischer Streitkräfte (American Service Member's Protection Act – ASPA), das nahezu jegliche Kooperation amerikanischer Behörden mit dem Strafgerichtshof untersagt, haben im Jahr 2002 93 von 100 Senatoren gestimmt, also auch die meisten Demokraten. Auch heute, in einem mehrheitlich republikanischen Senat, würde

die Abstimmung ähnlich eindeutig ausfallen. Ein Szenario, in dem in absehbarer Zeit eine Zwei-Drittel-Mehrheit für einen Vertragsbeitritt erreicht werden könnte, ist so unwahrscheinlich, dass selbst Optimisten solcherlei Ansichten kaum mehr vertreten können. Ebenso unwahrscheinlich ist, dass es einem neuen Präsidenten oder einer neuen Präsidentin gelingen könnte, unter Einsatz aller zur Verfügung stehenden Mittel einen Stimmungswechsel im Senat zu bewirken, ganz zu schweigen vom Verteidigungsministerium, dessen Position bereits unter Verteidigungsminister William Cohen eindeutig und unmissverständlich gegen einen amerikanischen Vertragsbeitritt festgelegt war.

Eine Ratifizierung des Statuts ist aber womöglich gar nicht notwendig oder wünschenswert. Im Folgenden wird die Auffassung vertreten, dass dem IStGH und der Mehrheit seiner Mitgliedstaaten eher daran gelegen ist, dass die USA ihre aggressiven Maßnahmen gegen das Gericht aufgeben und die Haltung eines guten Nachbarn einnehmen, als dass sie dem Gericht durch einen Vertragsbeitritt eher schaden als nutzen.

### ›Rhetorical gap‹

Die Vereinigten Staaten haben sich entschieden, zugunsten der eigenen Autonomie und Immunität auf ihren Einfluss bezüglich der weiteren Ausgestaltung des IStGH zu verzichten. Dies wird in den Staaten, die den Gerichtshof und die Verrechtlichung der internationalen Beziehungen unterstützen, bedauert. Es finden sich regelmäßig Stellungnahmen von Experten, Politikern und anderen Persönlichkeiten des öffentlichen Lebens, die die USA auffordern, ihre Position zu überdenken und die die Hoffnung ausdrücken, die Amerikaner könnten das Römische Statut bald ratifizieren. Nun besteht oftmals eine tiefe Kluft zwischen politischer Rhetorik und den tatsächlichen Präferenzen der beteiligten Akteure und hier wird die These vertreten, dass im Hinblick auf einen amerikanischen Vertragsbeitritt ein ebensolcher ›rhetorical gap‹ vorliegt.

### ›Common law‹ unerwünscht

Die meisten Vertragsstaaten des Internationalen Strafgerichtshofs sind entgegen anders lautender offizieller Bekundungen erleichtert, dass die USA der neuen Institution fernbleiben. Ein Grund hierfür liegt in einer öffentlich wenig beachteten fundamentalen Diffe-

renz. Bislang nahmen die USA auf nahezu alle internationalen Rechtsinstitutionen seit ihrer Einrichtung nach dem Zweiten Weltkrieg in der Weise Einfluss, dass in ihnen weitgehend die Grundsätze der anglo-amerikanischen Rechtstradition des ›common law‹ zur Anwendung kam. Das jüngste prominente Beispiel ist der Internationale Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien (International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia – ICTY), der von den Amerikanern zu einer »Bastion des ›common law‹« ausgebaut worden sei, so der kritische Kommentar eines hochrangigen IStGH-Mitarbeiters. Das ist zwar weder verwerflich noch der Sache abträglich, steht aber den Präferenzen der Mehrheit der übrigen Staaten entgegen. Die bereits ausgearbeiteten und 2003 von der Vertragsstaatenversammlung angenommenen Verfahrens- und Beweisregeln können als das vorerst letzte Zugeständnis an die Amerikaner betrachtet werden. Diese hatten im Verhandlungsprozess des Statuts noch auf detaillierten Regeln bestanden, bevor sie sich aus den Verhandlungen der Vorbereitungscommission zurückzogen. Es ist sicherlich nicht abwegig anzunehmen, dass der Gerichtshof zu einer in weiten Teilen von den Grundsätzen des ›common law‹ bestimmten Institution ausgebaut werden würde, wären die USA in die Ausgestaltung des Gerichts in den Anfangsjahren involviert. Kritiker werden dem entgegenhalten, dass die Unterschiede zwischen den Rechtskreisen immer weiter verwischen, weil auch im Rechtskreis des Zivilrechts (civil law) die Relevanz der Rechtsprechung zunehme und das kodifizierte Recht (statute law) in ›common-law‹-Systemen immer wichtiger werde.<sup>4</sup> Dennoch zeigt das Beispiel des ICTY, dass es inkompatible Auffassungen zur Ausgestaltung eines Strafgerichts gibt, und dass die USA diesbezügliche Streitigkeiten in der Regel für sich entscheiden. Der IStGH sei derzeit frei von diesem inneren Druck, so ein Vertreter der Richterschaft. Die bisherige Entwicklung bestätigt, dass die Rechtstraditionen der übrigen Weltregionen deutlich mehr Gewicht haben als dies beim ICTY der Fall ist. Selbstverständlich ist auch jetzt noch innerhalb der Richterschaft spürbar, dass die Versuchung groß ist, das Statut nach den Grundsätzen des eigenen Rechtskreises zu gestalten, und die Protagonisten üben sich täglich in der Erinnerung an den Kompromisscharakter des Statuts. Wäre amerikanisches Personal einbezogen, stünde die legitime Forderung nach stärkerer Berücksichtigung des ›common law‹ im Raum.

## Unnötiges Entgegenkommen

Im Verhandlungsprozess vor, in und nach Rom 1998 haben die Amerikaner auf die Ausgestaltung des so genannten Römischen Statuts starken Einfluss genommen, worauf der amerikanische Verhandlungsführer Scheffer mehrfach verwiesen hat.<sup>5</sup> Die gleich-

gesinnten Staaten haben eine Fülle aus ihrer Perspektive schmerzlicher Kompromisse hingenommen, in der irrigen Annahme, dass ein Entgegenkommen einen amerikanischen Vertragsbeitritt begünstige. Diese Erwartung hat sich als grobe Fehleinschätzung erwiesen, die sich aus den Imperativen internationaler Verhandlungen mit ihrem impliziten Konsensdruck erklären lässt. Dennoch ist verwunderlich, welche überzogener Optimismus das Handeln der ›Gleichgesinnten‹ bestimmt hat. Es gab spätestens seit der sechsten Sitzung der Vorbereitungscommission im November und Dezember 2000 keinen Grund zur Annahme, dass der amerikanische Senat das Statut ratifizieren würde. Aus der in persönlichen Gesprächen und sogar in Publikationen der Beteiligten immer noch spürbaren Verärgerung der ›Gleichgesinnten‹ lässt sich schlussfolgern, dass Scheffer und seine Delegation den Imperativen des Senats und des Verteidigungsministeriums strikt gefolgt sind. Der geringe Handlungsspielraum der amerikanischen Delegation ist von Anfang an unterschätzt worden. Es ist keine seltene und erst recht keine neue Konstellation, dass Senat

Der geringe Handlungsspielraum der amerikanischen Delegation ist von Anfang an unterschätzt worden.

1 Alle im Text als Zitat kenntlich gemachten Stellen sind Interviews entnommen, die im Oktober 2004 in Den Haag geführt wurden. Auf eigenen Wunsch bleiben die interviewten Personen anonym. Der Verfasserin liegen Mitschriften der Interviews und die Autorisierung der Zitationen vor. Ich danke meinen Interviewpartnern am IStGH für ihre Gesprächsbereitschaft.

2 Vgl. u.a. Michael P. Scharf, *The ICC's Jurisdiction over the Nationals of Non-party states: A Critique of the U.S. Position*, *Law and Contemporary Problems*, 63. Jg., 2000, S. 1–51; Sarah B. Sewall/Carl Kaysen (Eds.), *The United States and the International Criminal Court*. *National Security and International Law*, Lenham 2000; Hans-Peter Kaul, *Der Internationale Strafgerichtshof. Das Ringen um seine Zuständigkeit und Reichweite*, *Humanitäres Völkerrecht*, 3/1998, S. 138–144; Hans-Peter Kaul, *The Continuing Struggle on the Jurisdiction of the International Criminal Court*, in: Horst Fischer/Claus Kreß/Sascha Rolf Lüder (Eds.), *International and National Prosecution of Crimes under International Law. Current Developments*, Berlin 2001, S. 21–46.

3 Zu dieser Gruppe gehörten ungefähr 60 Staaten aus allen Erdteilen. Vgl. dazu Mandana Biegi, *Die humanitäre Herausforderung. Der International Criminal Court und die USA*, Baden-Baden 2004, S. 156ff.

4 Vgl. Dieter Blumenwitz, *Einführung in das anglo-amerikanische Recht. Rechtsquellenlehre, Methode der Rechtsfindung, Arbeiten mit praktischen Rechtsfällen*, 7. Auflage, München 2003, S. 2ff.

5 Vgl. Is a U.N. International Criminal Court in the U.S. National Interest? Hearing before the Sub-Committee on International Operations of the Committee on Foreign Relations, United States Senate, 105th Congress, 2nd Session, July 23, 1998, Washington, D.C., S. 12; David Scheffer, *The United States and the ICC*, in: Dinah Shelton (Ed.), *International Crimes, Peace and Human Rights. The Role of the International Criminal Court*, Ardsley 2000, S. 203–206; ders., *The U.S. perspective on the ICC*, in: Sarah B. Sewall/Carl Kaysen (Eds.); *The United States and the International Criminal Court. National Security and International Law*, Lenham 2000, S. 115–118.



Internationaler Strafgerichtshof in Den Haag, Niederlande.  
©ICC-CPI / Wim van Cappellen-Reporters

und Verteidigungsministerium in einer Frage koalieren, erfahrungsgemäß hat das Außenministerium dann fast keinen Spielraum mehr. Das hätten die ›Gleichgesinnten‹ im Vorfeld stärker beachten müssen. Erklären lässt sich diese Unterlassung allenfalls mit der Eigendynamik eines internationalen Konferenzgeschehens, wo die beteiligten Akteure das nationale Machtgefüge hinter dem Rücken ihrer Verhandlungspartner immer noch zu leicht übersehen, wobei diese Bedingungen in dieser Ausprägtheit auch nur für die USA gelten. Andere Delegationen kamen mit klarem Mandat und vor allem exekutiver und legislativer Rückendeckung.

### Späte Einsicht?

Oftmals findet sich in der Literatur der Verweis, dass der amerikanische Senat die Konvention über die Verhütung und Bestrafung des Völkermordes erst 40 Jahre nach ihrer Verabschiedung ratifiziert hat und somit noch Hoffnung für das Römische Statut bestünde. Übersehen wird bei diesem Verweis auf einen vermeintlich richtungweisenden Präzedenzfall jedoch, dass die Vorbehalte und Einschränkungen der Vertragsregelungen von Seiten des Senats hinsichtlich Interventionsgebot und Strafverfolgung so umfassend sind, dass sie die Konvention regelrecht konterkarieren, und man daher die Konvention mit Fug und Recht als ›zahnlosen Tiger‹ bezeichnen kann. Die Möglichkeit des Vorbehalts ist im Römischen Statut ausgeschlossen, so dass dieser vermeintliche Präzedenzfall keinesfalls als solcher taugt. Der IStGH stellt unbestritten den fundamentalsten Eingriff in staatliche Souveränität seit der Verabschiedung der UN-Charta dar und berührt potenziell amerikanische Praxis in gewalttätigen Konflikten. Ein frühzeitiger Blick auf die Politikpräferenzen des Senats hätte eine realisti-

schere Sichtweise der Wahrscheinlichkeit einer amerikanischen Ratifizierung bewirken können. Viele Kompromisse in strittigen Punkten hätte man sich schlicht sparen können. Hier wird von Seiten der Vertreter der gleichgesinnten Staaten heute selbstkritisch eingeräumt, dass ›zu viele Konzessionen‹ an die Amerikaner gemacht worden seien.

### Mittelfristig kein Stimmungswandel im Senat

Nach dem Ausscheiden des erzkonservativen republikanischen Senators Jesse Helms und nach der Übernahme des Vorsitzes des Senatsausschusses für Auswärtige Angelegenheiten durch den moderaten republikanischen Senator Richard Lugar seit dem Jahr 2003, gelten bei manchen IStGH-Befürwortern die Chancen für eine mittelfristige Wende der Haltung des Senats größer als je zuvor. Offenbar herrscht hier die Auffassung vor, der Senat könne in den nächsten Jahren, insbesondere durch die positive Anfangsbilanz des IStGH, seine Opposition abmildern, so dass unter einer demokratischen oder moderaten republikanischen Regierung in Zukunft die Chance bestünde, die Spitzen der gegen den Gerichtshof gerichteten Maßnahmen unter Präsident Bush zu kippen. Gemeint sind damit insbesondere die bilateralen Immunitätsabkommen (bilateral immunity agreements), die von Vertretern der ›Gleichgesinnten‹ als »Zwang zum Vertragsbruch«, somit als »eine der stärksten Zumutungen im internationalen Staatenverkehr« bewertet werden. Mittelfristig erscheinen diese Hoffnungen allerdings unrealistisch.

### Wünschenswertes Szenario

Aus der Binnenperspektive des IStGH und seiner Vertragsstaaten sieht das wünschenswerte Szenario der Zukunft demnach anders aus, als die Rhetorik der Außenpolitik es zeichnet. Eine gut funktionierende nachbarschaftliche Beziehung, je nach Fall weitgehend indifferent oder in Notfällen kooperativ, wäre für den Gerichtshof vorteilhafter als ein Beitritt der USA, der dem Gericht *stante pede* den zumeist aus Antiamerikanismus gespeisten Vorwurf eintrüge, ein »Gericht des (amerikanischen) Westens« zu sein. Ein Mitarbeiter des IStGH äußerte sich im Gespräch besorgt, ein amerikanischer Beitritt könne insbesondere asiatische und arabische Staaten von der Ratifizierung abhalten, was dem erklärten Ziel einer größtmöglichen Legitimität durch universale Ratifizierung zuwiderlaufe. Derzeit scheint es vielen Staaten uneingeständenerweise günstiger, auf die USA bei der Erreichung dieses Zieles zu verzichten. Der ›rhetorical gap‹ ist hier offensichtlich. Die politische Forderung vieler Außenpolitiker weltweit weicht von den tatsächlichen Präferenzen der Akteure im IStGH-Prozess ab.

Der IStGH stellt unbestritten den fundamentalsten Eingriff in staatliche Souveränität seit der Verabschiedung der UN-Charta dar und berührt potenziell amerikanische Praxis in gewalttätigen Konflikten.

## Zäsur Darfur-Resolution

»Der Sicherheitsrat, [...]»

1. beschließt, die Situation in Darfur seit dem 1. Juli 2002 dem Ankläger des Internationalen Strafgerichtshofs zu unterbreiten; [...]
6. beschließt, dass Staatsangehörige, derzeitige oder ehemalige Amtsträger sowie derzeitiges oder ehemaliges Personal eines beitragenden Staates außerhalb Sudans, der nicht Vertragspartei des Römischen Statuts des Internationalen Strafgerichtshofs ist, in Bezug auf alle behaupteten Handlungen oder Unterlassungen aufgrund von oder im Zusammenhang mit Einsätzen in Sudan, die vom Rat oder von der Afrikanischen Union eingerichtet oder genehmigt wurden, der ausschließlichen Gerichtsbarkeit dieses beitragenden Staates unterliegen, es sei denn, dass dieser Staat auf die ausschließliche Gerichtsbarkeit ausdrücklich verzichtet.«<sup>6</sup>

Es ist ein offenes Geheimnis, dass die Stimmenthaltung der Amerikaner bei der Verabschiedung der Darfur-Resolution überhaupt nur möglich war, weil das Statut eine eingeschränkte Zuständigkeit des IStGH enthielt. Wie es den Vorgaben des skizzierten »rhetorical gap« entspricht, mehrten sich unmittelbar nach der Verabschiedung der Resolution die Stimmen, die den Amerikanern die altbekannten Vorwürfe machten. Nur wenige hoben hervor, dass die Darfur-Resolution für die USA einen großen Schritt bedeutete, der eine Modifikation ihrer bisherigen Politik impliziert. Bislang galt die noch aus der Zeit von Jesse Helms stammende Maxime der »no collaboration«, wonach die USA keinerlei Überweisungen des Sicherheitsrats an den IStGH mittragen würden. Vielmehr setzte die amerikanische Politik zumindest rhetorisch in den vergangenen Jahren wieder auf Ad-hoc-Gerichtsbarkeit und den unbedingten Vorzug nationalstaatlicher Verfahren. Mit der Darfur-Resolution ist die zentrale Intention aller amerikanischen Maßnahmen gegen den IStGH, nämlich dessen Isolation, aufgegeben worden. Konfrontiert mit einem möglichen Völkermord konnte die amerikanische Regierung ihre Kooperationsverweigerung nicht mehr aufrechterhalten. Das ist ein außerordentlicher Vorgang, dessen Bedeutung für die Ausrichtung der zukünftigen IStGH-Politik der USA nicht zu unterschätzen ist.

Galten bislang die aggressiven Vorgaben des ASPA, so scheint sich die Regierung unter Präsident Bush inzwischen zu einer gelasseneren und abwartenden Politik entschlossen zu haben, möglicherweise bedingt dadurch, dass der derzeitige UN-Botschafter John Bolton aus seiner bisherigen Einflussphäre im Außenministerium verdrängt worden ist. Dort hatte er als *spiritus rector* nahezu aller amerikanischen Maßnahmen gegen den IStGH gewirkt. Aus diesen Entwicklungen bereits eine Annäherung an den IStGH zu deuten, wäre sicherlich verfrüht. Gleichzeitig darf

jedoch nicht übersehen werden, dass die Enthaltung der Amerikaner bei der Darfur-Resolution zumindest eine partielle Aufgabe ihrer bisherigen strikten Abwehrhaltung und eine Hinwendung zu einer pragmatischeren Rolle darstellt. Die Verfasserin hat bereits an anderer Stelle darauf hingewiesen, dass sich die amerikanische Haltung zum Strafgerichtshof erst mit dem ersten Praxistest offenbaren wird.<sup>7</sup>

Die Wahrnehmung der Verbrechen in Sudan in der amerikanischen Öffentlichkeit ist der entscheidende Faktor, an dem sich die Politik der Regierung unter Präsident Bush ausrichtet. Und hier hat sich wie zu erwarten Folgendes eingestellt:

Nachdem der Begriff Völkermord nur ein einziges Mal gefallen und damit implizit Handlungsdruck entstanden war, konnte die Regierung nicht zu ihrer vorherigen, weitgehend ignoranten Politik zurückkehren. Insbesondere von Seiten der amerikanischen Medien hat es zahlreiche Forderungen an Präsident Bush gegeben, angesichts eines möglichen Völkermords zu handeln. Da bot sich die Überweisung der Darfur-Situation als vergleichsweise einfache, für die Amerikaner folgenlose und auch kostengünstige Maßnahme an, um Handlungsfähigkeit zu demonstrieren, letztlich aber nichts tun zu müssen. Die Regierung unter Bush hat allerdings schon gewusst, dass sie mit dieser Neuausrichtung im Repräsentantenhaus auf wenig Gegenliebe stoßen würde und hat, um dieses zu besänftigen, entgegen den Bestimmungen des IStGH-Statuts keine Finanzierung des Falles Darfur vor dem IStGH durch die UN zugelassen, sondern durchgesetzt, dass die IStGH-Vertragsstaaten und andere Freiwillige die Kosten übernehmen müssen.

\*\*\*

Jesse Helms hat bereits 1998 im Senat angekündigt, dass die Vereinigten Staaten dem IStGH nicht beitreten werden, weil sie seinen immanenten Anspruch auf Einschränkung staatlicher Souveränität nicht akzeptieren werden:

**»So long as there is breath in me, the United States will never – and I repeat never, never – allow it's national security decisions to be judged by any international criminal court.«<sup>8</sup>**

Das Postulat der weltweiten Zuständigkeit des Internationalen Strafgerichtshofs ist von den übrigen Staaten längst zugunsten eines pragmatischen Anspruchs an die USA aufgegeben worden. Rhetorisch und politisch fällt es hingegen schwer, idealistisch gefärbte Vorstellungen einer Welt der formalen Rechtsgleichheit aufzugeben.

<sup>6</sup> UN-Dok. S/RES/1593 v. 31.3.2005.

<sup>7</sup> Vgl. Biegi, Die humanitäre Herausforderung. Der International Criminal Court und die USA, a.a.O. (Anm. 3), S. 125ff.

<sup>8</sup> Is a U.N. International Criminal Court in the U.S. National Interest?, a.a.O. (Anm. 5), S. 6.

Mit der Darfur-Resolution ist die zentrale Intention aller amerikanischen Maßnahmen gegen den IStGH, nämlich dessen Isolation, aufgegeben worden.

# Aus dem Bereich der Vereinten Nationen

## Politik und Sicherheit

### Aktionsprogramm zu Klein- und Leichtwaffen:

#### 1. Überprüfungskonferenz 2006

- Keine Einigung auf ein Abschlussdokument
- Umsetzung des Aktionsprogramms geht weiter
- Neue Initiativen zur Transferkontrolle von Kleinwaffen

Simone Wisotzki

Die Enttäuschung stand den meisten Diplomaten ins Gesicht geschrieben: Nach knapp zweiwöchigen Verhandlungen und mehreren informellen Sitzungen bis tief in die Nacht war keine Einigung erzielt worden. Die erste Überprüfungskonferenz des **Aktionsprogramms zur Verhütung, Bekämpfung und Beseitigung des unerlaubten Handels mit Kleinwaffen und leichten Waffen unter allen Aspekten**, die vom 26. Juni bis 7. Juli 2006 in New York stattfand, ging ohne die Annahme eines gemeinsamen Abschlussdokuments zu Ende. Für das Scheitern der Konferenz waren vor allem drei Gründe ausschlaggebend: Erstens das Konsensprinzip, zweitens inhaltliche Schwächen des Aktionsprogramms und drittens unüberbrückbare Meinungsunterschiede zwischen den Staaten hinsichtlich der Bedeutsamkeit und den Erfolgsaussichten dieser Form von ›humanitärer‹ Rüstungskontrolle.

#### Vorgeschichte

Im Jahr 2001 war das Aktionsprogramm mit dem Ziel verhandelt worden, den unerlaubten Handel mit Kleinwaffen einzudämmen, da diese Waffengattung in einer Vielzahl innerstaatlicher Konflikte zum vorrangigen Gewaltmittel geworden war (vgl. Herbert Wulf, Kleinwaffen – die Massenvernichtungsmittel unserer Zeit, VN, 5/2001, S. 174–178). Schon damals konnten sich die Staaten aufgrund des auf UN-Konferenzen üblichen Konsensprinzips lediglich auf politisch verbindliche Richtlinien einigen, die beispielsweise vor-

sehen, die Gesetzgebung gegen die illegale Produktion und den Transfer von Kleinwaffen zu stärken. Erhebliche Interessenunterschiede führten dazu, dass wichtige Bereiche des unerlaubten Kleinwaffenhandels, wie der Waffenbesitz in den Händen von Zivilisten oder der Waffentransfer an nichtstaatliche Akteure, ausgeklammert blieben. Auch der legale Handel mit Kleinwaffen zwischen Staaten blieb unberücksichtigt.

#### Erwartungen an die Konferenz

Obwohl nur politisch verbindlich, halfen die im Aktionsprogramm festgeschriebenen zwei Umsetzungstreffen, ein gewisses Maß an Verbindlichkeit herzustellen. Zudem waren die Staaten aufgefordert, regelmäßig Fortschrittsberichte vorzulegen. Zahlreiche Staaten, vor allem die von Kleinwaffengewalt unmittelbar betroffenen Länder, bemängelten jedoch die Defizite des Aktionsprogramms und forderten Nachbesserungen. Die Überprüfungskonferenz im Sommer 2006 sollte nach Auffassung der Mehrheit der Staaten genutzt werden, um das Aktionsprogramm zu stärken, beispielsweise durch ergänzende rechtlich bindende Vereinbarungen. Auch ging es darum, dass vorhandene Aktionsprogramme umzusetzen.

#### Unüberbrückbare Differenzen

Für das Scheitern der Konferenz sind aber allem voran die beträchtlichen Interessenunterschiede zwischen einigen wenigen und einer großen Mehrheit von Staaten, die sich für ein gestärktes Aktionsprogramm eingesetzt hat, verantwortlich. Aufgrund des Konsensprinzips in den Vereinten Nationen war es einer kleinen Minderheit möglich, ein konzertiertes Ergebnis zu verhindern.

Schon zu Beginn der Verhandlungen, bei der Bewertung des bisherigen Erfolgs des Aktionsprogramms, traten die unterschiedlichen Einschätzungen zu Tage. Trotz seiner lediglich politischen Verbindlichkeit sind in den vergangenen fünf Jahren eine Fülle von Initiativen auf nationaler, regionaler und globaler Ebene auf den Weg gebracht worden. Gerade im Afrika südlich der Sahara sind aus dem Aktions-

programm subregionale Initiativen hervorgegangen, wie die im Mai 2006 beschlossene ECOWAS-Konvention oder das Nairobi-Protokoll, die nicht nur rechtlich verbindlich, sondern in ihrer Normsetzung weiter gehen als das Aktionsprogramm. Freilich sollte die Fülle von Gesetzen und Initiativen nicht darüber hinwegtäuschen, dass sich insgesamt am hohen Aufkommen unkontrollierter Kleinwaffen, die von einem Konfliktgebiet ins nächste transferiert werden, nicht wesentlich etwas geändert hat. Noch immer gelangen Kleinwaffen auf legalen oder geheimen Wegen von verschiedenen Lieferländern aus in die Konfliktregionen. Häufig fehlt es am politischen Willen, das Aktionsprogramm umzusetzen. Die Umsetzung scheitert in den betroffenen Ländern jedoch auch an dem Problem fragiler Staatlichkeit, an defizitären Sicherheitsstrukturen sowie der wirtschaftlichen Unterentwicklung und der Armut. Auf der Überprüfungskonferenz war sich die Mehrheit der Staaten einig, dass die Gründe für die hohe Nachfrage nach Kleinwaffen stärker zu berücksichtigen.

Betroffene Staaten und das globale NGO-Netzwerk IANSA versuchten daher, den Zusammenhang zwischen Armut und Kleinwaffengewalt im Abschlussdokument zu verankern. So forderten sie beispielsweise einen Hinweis auf die notwendige Hilfeleistung und Rehabilitation für Opfer von Schusswaffengewalt. Insgesamt wollten die betroffenen Staaten die humanitären Konsequenzen des unerlaubten Kleinwaffenbesitzes stärker hervorheben. Auch sollten die Geberländer aufgefordert werden, ihre Unterstützung für betroffene Staaten bei der Umsetzung des Aktionsprogramms zu erhöhen. Mit den EU-Staaten konnte hier eine einvernehmliche Sprachregelung gefunden werden, die der Entwicklungsproblematik Rechnung trägt.

Doch bereits bei diesem Punkt verweigerten die USA ihre Zustimmung. Die enge Verknüpfung des Kleinwaffenproblems mit der Entwicklungszusammenarbeit gehe weit über die Reichweite des Aktionsprogramms hinaus. In den ersten Verhandlungsrunden lehnten die amerikanischen Verhandlungsführer selbst die

Verweise, dass Männer und Frauen auf unterschiedliche Weise von Kleinwaffen bedroht und betroffen sind, ab, obwohl zumindest die Frauen als jene Zivilisten, die im Konfliktfall im besonderen Maße betroffen sind, bereits im Aktionsprogramm Erwähnung finden. Der Verweis auf die Geschlechterperspektive und auf Resolution 1325(2000) des Sicherheitsrats zum Thema ›Frauen, Frieden und Sicherheit‹ fand zunächst keine Zustimmung, ein Kompromiss konnte in letzter Minute erzielt werden.

Bei der Frage der verstärkten Transferkontrolle auf der Angebotsseite des Kleinwaffenhandels verweigerten nicht nur die USA, sondern auch andere Staaten, unter ihnen China, Indien, Iran, Israel, Pakistan und einige arabische Staaten ihre Zustimmung. Hierbei geht es vor allem darum, sicherzustellen, dass legal gehandelte Kleinwaffen legal bleiben und nicht in Konfliktregionen geraten. Eine Mehrheit von Staaten, unter ihnen die EU-Staaten und zahlreiche betroffene Staaten, setzen sich seit geraumer Zeit für globale Standards des legalen staatlichen Kleinwaffenhandels ein und haben auf der regionalen Ebene bereits Standards gesetzt, wie beispielsweise die EU mit dem Verhaltenskodex für Rüstungsexporte, dessen rechtliche Verbindlichkeit in nächster Zeit beschlossen werden soll. Während sich zahlreiche Staaten sogar offen für ein rechtlich bindendes, universelles Abkommen zur Kontrolle des Transfers von Kleinwaffen und leichten Waffen ausgesprochen hatten, konnten auf der Überprüfungskonferenz diesbezüglich nicht einmal Kerngrundsätze vereinbart werden. Eine Minderheit beharrte darauf, dass der legale Kleinwaffenhandel zwischen Staaten prinzipiell ausgenommen bleiben sollte. Die USA verweigerten sich wie bereits im Jahr 2001 einem Verbot des legalen Kleinwaffentransfers an nichtstaatliche Akteure (Rebellengruppen, Terroristen) und lehnten erneut den Vorschlag ab, den privaten Waffenbesitz zu regulieren. Gerade eine solche Norm würde den Kern der Problematik des unerlaubten Kleinwaffenbesitzes berühren, da sich zwei Drittel der weltweit illegalen Waffenbestände in den Händen von Zivilisten befindet. Der amerikanischen Waffenlobby (National Rifle Association) gelang es hier einmal mehr, ihren Einfluss geltend zu machen. Die amerikanische Delegation sorgte dafür, dass der

unerlaubte private Waffenbesitz als Problem unerwähnt blieb.

Doch auch jene Staaten, die mit einem hohen Kleinwaffenaufkommen zu kämpfen haben, spielten nicht immer nur eine konstruktive Rolle und beharrten auf bestimmten Formulierungen, anfangs mit wenig Kompromissbereitschaft.

Letztlich scheiterte die Konferenz aber auch an der Zeit: Zu viele Stunden waren in den ersten Tagen mit Erklärungen zum Stand der Umsetzung in den einzelnen Staaten verschwendet worden. In der zweiten Woche fehlte mit dem amerikanischen Unabhängigkeitstag am 4. Juli ein weiterer, wertvoller Verhandlungstag. Selbst zwei informelle Sitzungen bis tief in die Nacht, auf der durchaus Fortschritte erzielt wurden, reichten nicht aus, um die Interessengegensätze zu überwinden. Am letzten Verhandlungstag musste die morgendliche Sitzung sogar unterbrochen werden, weil die amerikanische Delegation auf Weisungen aus Washington wartete, die erst am Nachmittag übermittelt wurden. So waren am Nachmittag noch 13 Absätze ungeklärt und der strittigste Teil des Abschlussdokuments – die Zukunft des Aktionsprogramms – war noch gar nicht diskutiert worden. Hier hatten die USA eingangs bereits erklärt, dass der künftige Umsetzungsprozess ihrer Ansicht nach nicht mehr auf der Ebene der Vereinten Nationen stattfinden sollte, sondern nur noch auf regionaler Ebene. Im Klartext bedeutete dies, dass sie weitere Staatentreffen alle zwei Jahre und eine Überprüfungskonferenz für 2012 ablehnten. Großbritannien bemühte sich, einen Kompromiss auf den Weg zu bringen, doch arbeitete die Uhr gegen eine Konsensfindung. Am Ende musste der engagierte Konferenzpräsident Prasad Kariyawasam aus Sri Lanka auf ein gemeinsames Abschlussdokument verzichten.

### **Scheitern als Chance**

Auch wenn die Überprüfungskonferenz gescheitert ist, bedeutet dies keineswegs das Ende des Aktionsprogramms. Zahlreiche Staatenvertreter brachten am letzten Tag der Konferenz ihre Enttäuschung darüber zum Ausdruck, keinen Konsens erreicht zu haben. Zugleich verwiesen aber viele darauf, dass sie ihre Bemühungen bei der Umsetzung des Aktionsprogramms fortsetzen. Letztlich hatte das zähe Ringen um das Abschlussdokument ohnehin be-

reits zu vielen Kompromissen auf kleinstem gemeinsamen Nenner geführt, weiter führende Schritte wären auf dieser Grundlage kaum zu erwarten gewesen.

Im Scheitern des Abschlussdokuments liegt die Chance für neue Initiativen. Zahlreiche Staaten hatten zumindest inoffiziell schon ihre Bereitschaft erklärt, alternative Wege innerhalb und auch außerhalb des UN-Verhandlungssystems gehen zu wollen. So wird sich ab Herbst dieses Jahres eine Expertengruppe mit dem Problem der privaten Waffenhändler und möglichen globalen Kontrollregime auseinandersetzen. Kanada, das vor knapp zehn Jahren das Übereinkommen zur Ächtung von Antipersonenminen auf den Weg gebracht hat, will das Thema der globalen Standards für die Transferkontrolle von Kleinwaffen aufgreifen und plant, im kommenden Jahr ein informelles Staatentreffen in Genf. In Großbritannien hat eine starke zivilgesellschaftliche Bewegung für einen rechtlich verbindlichen Waffentransfervertrag die Regierung dazu gebracht, ebenfalls initiativ zu werden und einen Konsens mit gleich gesinnten Staaten für eine gemeinsame Initiative zur Transferkontrolle von Kleinwaffen zu erzielen. Mexiko will in die UN-Generalversammlung eine Resolution zur Kontrolle des zivilen Waffenbesitzes einbringen. Anders als bei internationalen Verhandlungen kann dort über Resolutionen abgestimmt und die Initiative dann auch mit Gegenstimmen fortgesetzt werden. Deutschland will sich auf die Munitionskontrolle konzentrieren, um ein weiteres Defizit des Aktionsprogramms zu beseitigen.

Jetzt kommt es darauf an, dass gleich gesinnte Staaten diese Vorhaben auf den Weg bringen und dem Umweg über die Generalversammlung einschlagen. Auch der globalen Zivilgesellschaft fällt bei der Bekämpfung der unbegrenzten Kleinwaffenverbreitung eine bedeutsame Rolle zu. Sie muss Öffentlichkeit für das Thema der unerlaubten Kleinwaffen generieren und Druck auf die Politik ausüben. Das Aktionsprogramm bleibt eine politische Erklärung mit Defiziten, ist aber dennoch ein Schritt in die richtige Richtung.

**United Nations Conference to Review Progress made in the Implementation of the Programme of Action to Prevent, Combat and Eradicate the Illicit Trade in Small Arms and Light Weapons in All Its Aspects, 26.6.–7.7.2006, New York; Website der Konferenz:** <http://www.un.org/events/smallarms2006/>

## Sozialfragen und Menschenrechte

### Sozialpakt:

#### 34. und 35. Tagung 2005

- **Drei Allgemeine Bemerkungen verabschiedet**
- **Beratungen zum geplanten Fakultativprotokoll fortgesetzt**
- **Besondere Gefährdung wirtschaftlicher, sozialer und kulturelle Rechte durch HIV/Aids**

Birgit Schlütter

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Birgit Schlütter, *Minderheiten in ihren Rechten bedroht, Sozialpakt: 32. und 33. Tagung, VN 6/2005, S. 236ff., fort.*)

Der **Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (CESCR)** traf sich im Jahr 2005 zu seiner 34. Tagung vom 25. April bis 13. Mai und zu seiner 35. Tagung vom 7. bis 25. November in Genf. Das 18-köpfige Sachverständigengremium hat die Aufgabe, die Einhaltung der im **Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte** (kurz: Sozialpakt) enthaltenen Menschenrechte in den Vertragsstaaten anhand von periodischen Berichten zu überprüfen. Den Pakt, der 1976 in Kraft trat, hatten Ende 2005 151 Staaten ratifiziert oder sind ihm beigetreten. Im Verlauf des Jahres 2005 waren keine weiteren Mitglieder hinzugekommen. Auf seinen Tagungen im Jahr 2005 befasste sich der Ausschuss mit neun Länderberichten. Erstmals wurden Berichte von Bosnien-Herzegowina, China, Sam-bia, Slowenien und Usbekistan behandelt.

Bei der Eröffnung der 34. Tagung des Ausschusses berichtete Alessio Bruni, ein Vertreter des Amtes des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Menschenrechte, über die Maßnahmen des Amtes zur Verbesserung der Arbeit der Ausschüsse. So seien mehrere Workshops und Regionaltreffen zum Thema effizientere Vertragsüberwachung organisiert worden. Die Menschenrechtskommission habe auf ihrer 61. Tagung 28 Berichte zum Thema wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte vorgelegt bekommen und insgesamt 16 Resolutionen zu diesem Bereich verabschie-

det. Wichtigste Neuerung in dieser Hinsicht ist die Bestätigung der Ernennung des belgischen Völkerrechtsprofessors Marc Bossuyt zum Sonderberichterstatter durch die Menschenrechtskommission. Er soll zum Thema Nichtdiskriminierung nach Art. 2 (2) des Sozialpaktes eine Studie anfertigen. Die Kommission bat den Ausschuss, so Bruni, ein besonderes Augenmerk auf die Gender-Aspekte des Rechtes auf angemessene Wohnung und den Zugang zu Medikamenten im Kontext von Epidemien wie HIV/Aids, Tuberkulose und Malaria sowie auf den Zusammenhang von extremer Armut und Menschenrechte zu legen.

Hinsichtlich des geplanten **Fakultativprotokolls** zum Pakt berichtete Bruni vom Stand der Arbeiten der von der Kommission eingesetzten Arbeitsgruppe. Diese habe, um auf der nächsten Tagung eine fundiertere Debatte führen zu können, ihrem Vorsitzenden die Erstellung eines Papiers übertragen. Darin sollten die verschiedenen Möglichkeiten und die Bestandteile eines Individualbeschwerdeverfahrens herausgearbeitet werden. In ihrer Rede auf der Tagung der Arbeitsgruppe hatte die Hohe Kommissarin für Menschenrechte ihre Unterstützung für das Protokoll zum Ausdruck gebracht. Auch der Vertreter der UNESCO sprach sich auf einer gemeinsamen Sitzung mit dem CESCR deutlich für ein Individualbeschwerdeverfahren zum Pakt aus. Aus seiner Sicht gäbe es diesbezüglich keine Überschneidungen mit den Mechanismen der UNESCO.

Die Experten verabschiedeten im Jahr 2005 insgesamt drei **Allgemeine Bemerkungen**. Die Allgemeine Bemerkung Nr. 16 zur gleichberechtigten Teilhabe von Männern und Frauen an wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten nach Art. 3 des Paktes wurde auf der 34. Tagung verabschiedet. Der Ausschuss betonte den grundlegenden Charakter dieses Rechtes und seine zentrale Bedeutung nicht nur im Sozialpakt, sondern auch im Zivilpakt und in der Charta der Vereinten Nationen, die ebenfalls die gleichberechtigte Teilhabe an den in darin verbürgten Menschenrechten enthalten. Bezogen auf die im Sozialpakt garantierten Rechte ergäben sich spezielle Benachteiligungssituationen, wie etwa im Bereich des Rechtes auf Nahrung nach Art. 11 und des Rechtes auf Bildung nach Art. 14 des Paktes, die es auszuräumen gelte.

Auf der 35. Tagung konnten die Experten die Arbeiten an zwei weiteren Allgemeinen Bemerkungen zum Abschluss bringen. So verabschiedeten sie die Allgemeine Bemerkung Nr. 17 zum Recht am eigenen Werk nach Art. 15 (1) (c), 17 und 18 des Paktes und die Allgemeine Bemerkung Nr. 18 zum Recht auf Arbeit nach Art. 6 des Paktes. Der Verabschiedung dieser beiden Bemerkungen, die jeweils recht problematische Bereiche ansprechen, war eine intensive Debatte vorausgegangen (vgl. den Bericht der Autorin, *Minderheiten in ihren Rechten bedroht, VN, 6/2005, S. 236* respektive Anja Papenfuß, *Recht auf Arbeit, VN, 5/2004, S. 191*).

Die Allgemeine Bemerkung zum Recht am eigenen Werk hebt insbesondere die Verpflichtung der Staaten nach Art. 15 hervor, die Rechte der Angehörigen von Minderheiten und indigener Völker an ihren wissenschaftlichen, künstlerischen oder literarischen Werken sicherzustellen. Ferner müsse zwischen dem Unvermögen und der Weigerung des Staates in Bezug auf die Einhaltung des Rechtes unterschieden werden. Der Staat sei verpflichtet, die im Rahmen seiner Möglichkeiten liegenden Maßnahmen zu ergreifen, um das Recht am eigenen Werk sicherzustellen.

Beim Recht auf Arbeit betonte der Ausschuss zwar sowohl dessen kollektive als auch individuelle Dimension. Doch stehe das Recht ausdrücklich in erster Linie dem Individuum zu, mit dem Ziel, die Achtung seiner Würde sicherzustellen. Es umfasst sämtliche Aspekte der Arbeit, von der Arbeitssuche bis zur Ausübung. Staaten müssen mit geeigneter Gesetzgebung für die Einhaltung dieses Rechtes Sorge tragen.

#### 34. Tagung

Auf ihrer Frühjahrstagung diskutierten die Sachverständigen insgesamt vier Staatenberichte, darunter den ersten Bericht **Sam-bias**. Lobend erwähnten sie die Einrichtung einer Kommission zur Erarbeitung einer Verfassungsreform, die in einer neuen Verfassung für eine bessere Umsetzung wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte Sorge tragen könnte. Die Mitglieder äußerten sich jedoch besorgt über die im Land vorherrschende extreme Armut und die Verbreitung von HIV/Aids. Dies behindere die Durchsetzung der Paktrechte erheblich. Auch die Anwendung des Wohnheitsrechts habe zu massiven Diskri-



minierungen von Frauen und Mädchen geführt. Der Ausschuss mahnte daher, alle notwendigen Maßnahmen zu ergreifen, um einen angemessenen Lebensstandard im Land sicherzustellen. Auch müssten soziale Sicherungssysteme errichtet werden, um die am meisten benachteiligten Gruppen zu schützen.

Dem CESCR lag der erste Bericht der Volksrepublik **China** vor. Dabei wurden die Sonderverwaltungsregionen Hongkong und Macau gesondert behandelt. Positiv bewerteten die Ausschussmitglieder die Bemühungen des Landes zur Eindämmung und Behandlung von HIV/Aids sowie die Verabschiedung eines Rahmenprogramms zur Reform des Bildungssektors bis zum Jahr 2020. Sie empfahlen China jedoch, durch entsprechende Gesetze sicherzustellen, dass Asylverfahren nicht zu Diskriminierungen führen. Der nächste Bericht solle detaillierte Informationen über die Minderheitensituation in der Region Xinjiang (Uiguren) und in Tibet enthalten. Am Bericht der Sonderverwaltungsregion **Hongkong**, die 1997 von Großbritannien an China zurückgegeben worden war, begrüßte der CESCR die Erhöhung des Strafmündigkeitsalters bei Jugendlichen und die Einrichtung einer Kommission zur Armutsbekämpfung. Der Ausschuss legte der Sonderverwaltungsregion jedoch nahe, die Antidiskriminierungsgesetzgebung auch auf Migranten vom chinesischen Festland auszuweiten. In Bezug auf die 1999 von Portugal an China zurückgegebene Sonderverwaltungsregion **Macau** lobte der CESCR die direkte Einklagbarkeit des Sozialpakts durch Individuen vor Verwaltungsgerichten. Ein Manko sei jedoch die mangelnde soziale Absicherung der Arbeiter; sie müsse verbessert werden.

Beim ersten (und letzten) Bericht der von 2003 bis 2006 bestehenden Staatenunion **Serbien und Montenegro** hob der Ausschuss die zahlreichen legislativen und politischen Reformbemühungen des Landes positiv hervor, darunter die Einrichtung eines Postens einer Ombudsperson. Besonders besorgt äußerte er sich hingegen über andauernde Ausbrüche ethnisch motivierter Gewalt und das Ausmaß des Mädchen- und Frauenhandels. Das Land solle dagegen vorgehen und spezifische Antidiskriminierungsgesetze erlassen sowie Maßnahmen ergreifen, die die Sensibilität von Richtern und Rechtsanwälten bei Diskriminierungsfällen erhöhen.

Hinsichtlich des vierten Berichts **Norwegens** stellte der CESCR den Erlass eines Gesetzes als begrüßenswert heraus, welches Diskriminierungen aufgrund ethnischer und religiöser Zugehörigkeit verbietet. Die Experten bemängelten jedoch die fortdauernde Diskriminierung von Personen mit Migrationshintergrund, insbesondere von Frauen bei ihren Bemühungen, Arbeit zu finden. Der Vertragsstaat solle daher die tatsächliche Einhaltung der Antidiskriminierungsgesetze sicherstellen und weitere Maßnahmen ergreifen, um die Situation dieser Personengruppe zu verbessern.

### 35. Tagung

Der Ausschuss befasste sich auf seiner Herbsttagung mit insgesamt fünf Berichten, unter anderem dem ersten Bericht **Sloweniens**. Die Sachverständigen stellten positiv heraus, dass in dem Vertragsstaat der Sozialpakt in das nationale Recht übernommen worden sei und dass Beschwerden in Bezug auf seine Einhaltung vor der nationalen Ombudsperson geltend gemacht werden könnten. Ein Missstand sei aber, dass trotz erlassener Antidiskriminierungsgesetzgebung weiterhin Frauen in der slowenischen Gesellschaft und im öffentlichen Leben benachteiligt würden. Besonders besorgt äußerte sich der Ausschuss über die ›Löschung‹ der Nationalitäten jugoslawischer Staatsangehöriger im Staatsangehörigenregister im Jahr 1992. Der Ausschuss empfahl dem Land, ein Gesetz zu erlassen, das die Situation dieser Staatenlosen verbessert.

Beim dritten Bericht **Österreichs** lobte der CESCR die Entwicklung von Richtlinien, die die Einhaltung der Menschenrechte in Bezug auf Maßnahmen der internationalen Finanzinstitutionen sichern sollen. Der Ausschuss zeigte sich besorgt über die anhaltenden rassistischen und fremdenfeindlichen Tendenzen in Teilen der österreichischen Bevölkerung. Weiterhin hätte das Land zwar Fortschritte beim gleichberechtigten Zugang von Männern und Frauen zum Arbeitsmarkt gemacht, Frauen seien aber nach wie vor überproportional in schlechter bezahlten Teilzeitsjobs beschäftigt. Der CESCR empfahl dem Vertragsstaat daher, Maßnahmen zu ergreifen, um die Einhaltung des Grundsatzes gleicher Bezahlung für gleichwertige Arbeit sicherzustellen. Auch solle Österreich durch entsprechende Kampag-

nen für Toleranz und kulturelle Vielfalt werben.

An **Usbekistans** erstem Bericht begrüßten die Sachverständigen die Einrichtung des Postens einer Ombudsperson und eines Aktionsprogramms zur Steigerung der Qualität der Schulbildung. Sie zeigten sich besorgt über die mangelnde Unabhängigkeit der Justiz und den Grad der Umweltverschmutzung; diese habe gravierende Folgen für die Bevölkerung, insbesondere Frauen und Kinder. Der CESCR empfahl Usbekistan, die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte in seine nationale Strategie zur Armutsbekämpfung aufzunehmen und dringend Maßnahmen gegen die Ausbreitung von HIV/Aids zu ergreifen.

Beim ersten Bericht **Bosnien-Herzegovinas** bewertete der Ausschuss ein Gesetz zum Schutz der nationalen Minderheiten, das alle 17 Minderheiten des Vertragsstaats anerkenne, positiv. Ein Missstand sei gleichwohl, dass Rückkehrern oft der Zugang zu den sozialen Sicherungssystemen, zu Gesundheitsfürsorge oder Schulbildung verweigert werde. Auch die Praxis, Kinder ethnischer Minderheiten getrennt voneinander zu unterrichten, stehe nicht im Einklang mit dem Pakt. Der Vertragsstaat solle daher alle geeigneten Maßnahmen ergreifen, um die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte von Rückkehrern zu gewährleisten. Auch solle er sicherstellen, dass Opfern sexueller Gewalt während des Konfliktes von 1992 bis 1995 der Status von Kriegsopfern zuerkannt würde.

**Libyen** hat die Internationale Konvention zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen ratifiziert, was der CESCR für begrüßenswert hielt. Auch sei das hohe Bildungsniveau im Vertragsstaat herauszustellen. Der Ausschuss monierte allerdings, dass Libyen den Gebrauch anderer Sprachen als des Arabischen in vielen Bereichen verbieten würde. Außerdem bemängelte er, dass knapp 28 Prozent der Bevölkerung (insbesondere die Berber im Norden des Landes) keinen dauerhaften Zugang zu sauberem Trinkwasser hätten. Der Ausschuss empfahl dem Vertragsstaat, sicherzustellen, dass die Berber (Amazigh) ihre Muttersprache erlernen und pflegen können. Schließlich solle Libyen das Recht auf Informations- und Meinungsfreiheit gewährleisten.

## Rechtsfragen

### Völkerrechtskommission:

#### 57. Tagung 2005

- Fortschritt bei den Kodifizierungsarbeiten zur Haftung internationaler Organisationen und zu Vorbehalten bei Verträgen
- Stillstand bei den Themen Gemeinsame natürliche Ressourcen und einseitige Akte von Staaten

Nina Hüfken

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Beate Rudolf, Konzentrierte Arbeit, VN, 2/2005, S. 64f., fort.)

Die Völkerrechtskommission der Vereinten Nationen (International Law Commission – ILC) hat auf der 57. Tagung (2.5.–3.6. und 11.7.–5.8. 2005) in Genf ihre begonnenen Kodifizierungstätigkeiten fortgeführt und die Grundlagen für eine erfolgreiche Bearbeitung zweier neuer Themen gelegt. Keine Einigung ist dagegen bei den bereits in den Vorjahren kontrovers diskutierten Materien in Sicht.

Dazu gehört das Thema der **Gemeinsamen natürlichen Ressourcen**. Die Kommission hatte bereits auf der 55. Tagung beschlossen, sich zunächst auf den Bereich der grenzüberschreitenden Grundwasservorkommen zu beschränken, konnte aber auch zwei Jahre später keine Einigung über strittige Punkte, wie der Relevanz zugänglicher Staatenpraxis und die Vorbildwirkung des UN-Übereinkommens über das Recht der nichtschiffahrtlichen Nutzung internationaler Flussgebiete aus dem Jahr 1997, erzielen. Eine Arbeitsgruppe überarbeitete acht der im dritten Bericht des Berichterstatters Chusei Yamada vorgelegten 25 Artikelentwürfe und empfahl ihre Wiedereinsetzung im Jahr 2006.

Dagegen schritt die Kodifizierungstätigkeit zur **Verantwortlichkeit internationaler Organisationen** mit der Annahme von neun Artikelentwürfen weiter voran. Diese behandeln das Vorliegen der Verletzung einer völkerrechtlichen Verpflichtung und die Verantwortlichkeit internationaler Organisationen für Handlungen eines Staates oder einer anderen internationalen Organisation und orientieren sich wie die im Vorjahr verabschiedeten Entwürfe an den Regeln über Staatenverant-

wortlichkeit. Lediglich Artikel 15 sieht zusätzlich die Haftung einer internationalen Organisation für den Fall vor, dass sie ihre eigenen völkerrechtlichen Verpflichtungen umgehen würde, indem sie ihre Mitglieder zu Handlungen veranlasst, die bei eigener Vornahme völkerrechtswidrig wären. Der nächste Bericht des Berichterstatters Giorgio Gaja wird Umstände, welche die Rechtswidrigkeit ausschließen, und die Verantwortlichkeit von Staaten für völkerrechtswidrige Akte internationaler Organisationen behandeln.

Durch die Annahme zweier weiterer Richtlinien in erster Lesung konnten die 34 Sachverständigen den Praxisleitfaden zum Thema **Vorbehalte bei Verträgen** ebenfalls fortführen. Diese definieren Einsprüche gegen einen Vorbehalt, gegen das verspätete Anbringen oder die Ausweitung des Geltungsbereichs eines Vorbehalts und schließen so eine Lücke in den beiden Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge. Das Gremium leitete außerdem weitere Teile des Praxisleitfadens aus dem zehnten Bericht des Berichterstatters Alain Pellet an den Redaktionsausschuss weiter, die die Gültigkeit von Vorbehalten und die Definition von Ziel und Zweck eines Vertrags betreffen.

Da die Frist für Stellungnahmen der Regierungen zu den auf der 56. Tagung zum Thema **Diplomatischer Schutz** angenommenen Artikelentwürfen noch bis zum 1. Januar 2006 lief, beschränkte sich die ILC auf die Diskussion des sechsten Berichts des Berichterstatters John R. Dugard zu der ›Clean-hands‹-Doktrin. Derzufolge schließt ein eigener Verstoß gegen eine völkerrechtliche Verpflichtung die Berufung auf ein korrespondierendes Recht aus. Die Schlussfolgerung des Berichterstatters, die Doktrin nicht in den Vertragsentwurf einzubeziehen, fand allgemeine Zustimmung. Aufgrund der zurückhaltenden Staatenpraxis im Hinblick auf eine Geltendmachung des Grundsatzes bei einem Vorgehen im Wege des diplomatischen Schutzes lehnten die Experten auch eine Einbindung als progressive Weiterentwicklung des Völkerrechts ab.

Die Kommission beschäftigte sich weiterhin mit dem Thema **Auswirkungen kriegerischer Konflikte auf Verträge**. Als Diskussionsgrundlage diente der von Berichterstatter Ian Brownlie erstellte erste Bericht. Darin enthalten war ein Überblick über die Materie und ein aus 14 Ar-

tikeln bestehender Vertragsentwurf. Das Hauptaugenmerk des Entwurfs lag auf einer Stärkung der vertraglichen Beziehungen zwischen den Staaten. Die Experten beschlossen, als nächsten Schritt die Regierungen der UN-Mitgliedstaaten um Stellungnahmen zu ihrer jeweiligen Staatenpraxis zu bitten.

Ebenfalls neu auf der Agenda der ILC ist das Thema **Ausweisung von Ausländern**. Berichterstatter Maurice Kamto legte hierzu einen ersten Bericht vor. Die Diskussion offenbarte, dass hinsichtlich des Zuschnitts der zu untersuchenden Materie noch Klärungsbedarf besteht. Insbesondere die Frage, ob auch illegale Immigranten erfasst werden und Massenausweisungen in Konfliktsituationen in den Untersuchungsgegenstand integriert werden sollen, konnte nicht geklärt werden. Die Herangehensweise des Berichterstatters fand die Zustimmung der Kommission. Demnach ist eine gewohnheitsrechtliche Befugnis der Staaten zur Ausweisung von Ausländern Ausdruck der Souveränität, während die Begründungsmuster und die Art und Weise der Ausübung sich an völkerrechtlichen Grundsätzen, insbesondere solchen der grundlegenden Menschenrechte, messen lassen müssen.

Die Kommission diskutierte ferner den achten Bericht von Berichterstatter Victor Rodriguez Cedeño zum Thema **einseitige Akte von Staaten**, der eine Analyse von elf Fällen unterschiedlichster Staatenpraxis enthielt. Die wieder eingesetzte Arbeitsgruppe konzentrierte sich auf die Erarbeitung vorläufiger Schlussfolgerungen. Ihre Ergebnisse sollen auf der nächsten Tagung diskutiert werden.

Zu den Auswirkungen der **Fragmentierung des Völkerrechts** hörten die Experten einen Bericht des Vorsitzenden der eingesetzten Studiengruppe Martti Koskeniemi über den Stand der Diskussion. Die Gruppe strebt an, auf der 58. Tagung eine konsolidierte Studie sowie Folgerungen, Richtlinien oder Grundsätze vorzulegen.

Als ein weiteres Thema nahm die ILC die Verpflichtung auf, Strafverfolgung zu betreiben oder auszuliefern (aut dedere aut iudicare), und setzte hierfür Zdzislaw Galicki als Berichterstatter ein.

International Law Commission, Report on the Work of its Fifty-seventh Session, Official Records of the General Assembly, Sixtieth Session, Supplement No. 10 (A/60/10); <http://untreaty.un.org/ilc/reports/2005/2005report.htm>

# Personalien

## Abrüstung

**Nobuaki Tanaka** aus Japan folgte am 6. April 2006 seinem Landsmann **Nobuyasu Abe**, der im Februar nach knapp drei Jahren Amtszeit zurückgetreten war, auf den Posten des Untergeneralsekretärs der Vereinten Nationen für Abrüstungsfragen. Als solcher ist er unter anderem zuständig für die Koordinierung der mit Abrüstungsfragen befassten UN-Organen. Tanaka hat sich seit 1970 im diplomatischen Dienst Japans mit Sicherheitsfragen beschäftigt und war zuletzt Botschafter in Pakistan. Der 59-jährige Diplomat hat bereits auf verschiedenen Posten im System der Vereinten Nationen gearbeitet. So war er in der UNESCO als Beigeordneter Generalsekretär für Management und Verwaltung und als Referent in der UN-Hauptabteilung Presse und Information für Öffentlichkeitsarbeit zuständig. Neben seiner Arbeit in den Vereinten Nationen lehrte und forschte Tanaka an verschiedenen Hochschulen in Japan mit dem Schwerpunkt Abrüstung sowie Nichtverbreitung von Waffen und brisanter Technologie.



**Nobuaki Tanaka** UN Foto: 120857

## Friedenssicherung

UN-Generalsekretär Kofi Annan hat am 19. Juli 2006 den Franzosen **Jean Arnault** zu seinem neuen Sonderbeauftragten für Georgien und zum Leiter der Beobachtermission der Vereinten Nationen in Georgien (UNOMIG) ernannt. Arnault war schon mehrmals als Sonderbeauftragter für den Generalsekretär in verschiedenen Regionen tätig gewesen. So leitete er von 1997 bis 2000 die Verifikationsmission der Vereinten Nationen in Guatemala (MINUGA) und war bis zu seiner Ernennung zum Leiter der politischen Abteilung der UN-Hilfsmission in Afghanistan (UNAMA) Sonderbeauftragter für Burundi. Den Posten als Sonderbeauftragter in Afghanistan, den er zuletzt innehatte, übernahm vor kurzem der Deutsche Tom Koenigs. Seit 1993 überwachen die Vereinten Nationen in Georgien die Einhaltung des Waffenstillstandsabkommens. Das Mandat wird alle sechs Monate erneuert. Im Juli 2006 befanden sich 120 Militärbeobachter, knapp 100 internationale und 193 lokale Mitarbeiter für UNOMIG im Einsatz. Arnaults Vorgängerin, die Schweizerin **Heidi Tagliavini**, machte auf ihrer letzten Pressekonferenz am 12. Juli 2006 deutlich, dass der Friedensprozess wieder Fortschritte mache. Gleichzeitig räumte sie ein, dass es immer noch Widerstände bei den Konfliktparteien gebe. Tagliavini war seit 2002 an der Spitze von UNOMIG (vgl. Personalien, VN, 4/2002, S. 156).

**Legwaila Joseph Legwaila** ist seit dem 1. Mai 2006 neuer UN-Untergeneralsekretär und Sonderberater für Afrika. Der



**Edmond Mulet (Mitte) besucht Cité Soleil in Port-au-Prince, Haiti.**

UN Foto: 120797, Sophia Paris.

69-Jährige leitet gleichzeitig das im Jahr 2003 eingerichtete Amt des Sonderberaters für Afrika (OSAA). Zu Legwailas Aufgaben gehört, den Generalsekretär bei der Koordination der afrikabezogenen Aktivitäten der UN zu beraten, insbesondere bei der Umsetzung der Neuen Partnerschaft für die Entwicklung Afrikas (NEPAD). Der ehemalige Grundschullehrer aus Botswana verlässt damit seinen Posten als Sonderbeauftragter für die Mission der Vereinten Nationen in Äthiopien und Eritrea (UNMEE), den er seit dem Jahr 2000 innehatte.

Der ehemalige Botschafter Guatemalas bei der Europäischen Union **Edmond Mulet** ist zum neuen Sonderbeauftragten des Generalsekretärs für Haiti und Leiter der Stabilisierungsmission der Vereinten Nationen in Haiti (MINUSTAH) ernannt worden. Der 55-jährige Jurist tritt damit die Nachfolge von **Juan Gabriel Valdés** aus Chile an, der die Mission seit August 2004 geleitet hatte. Die Umstände, in denen Mulet

den Posten übernimmt, sind allerdings schwierig: Auch nach der Wahl von Präsident René Préal im Februar 2006 ist die Lage in dem Karibikstaat immer noch instabil. Im Juli 2006 fanden zuletzt erneut gewaltsame Ausschreitungen statt. 8700 Militär- und Polizeikräfte befanden sich im Juli unter dem Mandat der UN in Haiti. Seit der Stationierung der Truppe Anfang 2004 sind neun UN-Soldaten getötet worden. Das Mandat von MINUSTAH wurde im Februar 2006 für weitere sechs Monate verlängert.

Der schweizerische Diplomat **Gérard Stoudmann** hat am 13. April 2006 die Nachfolge von **António Monteiro** aus Portugal im Amt des Hohen Beauftragten für die Wahlen in Côte d'Ivoire angetreten (vgl. Personalien, VN, 5/2005, S. 211). Stoudmanns neue Aufgaben bestehen darin, die einzelnen Etappen auf dem Weg zu den Wahlen zu beobachten und ihre Durchführung sicherzustellen. Dazu gehören zunächst die Erstellung eines

Wählerverzeichnisses und die Verteilung der Wahlscheine. Das Büro des Hohen Beauftragten für die Wahlen untersucht außerdem, wie sich die Situation in Côte d'Ivoire zum Zeitpunkt der Wahlen – der noch nicht endgültig festgelegt ist – gestalten wird, wenn zahlreiche internationale Beobachter und Vertreter nichtstaatlicher Organisationen vor Ort sind. Von besonderem Interesse sind die technischen Details einer globalen Beobachtung der Wahlen. Stoudmann hat wenig Erfahrung mit Afrika sammeln können, wohl aber mit der Abhaltung von Wahlen. So war er ab 1997 Leiter des Büros der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) für demokratische Institutionen und Menschenrechte in Warschau, wo er sich unter anderem auch mit der Unterstützung von Wahlen beschäftigte.

### Generalversammlung

Zum ersten Mal seit 1969 hat am 8. Juni 2006 mit der Bahrainerin **Haya Rashed Al-Khalifa** eine Frau den Vorsitz der UN-Generalversammlung übernommen. Sie ist damit die dritte Präsidentin der Generalversammlung in der Geschichte der Vereinten Nationen. In ihrer Amtszeit während der 61.

Tagung, die am 12. September 2006 für die Dauer von einem Jahr beginnt, will sie die von ihrem Vorgänger **Jan Eliasson** aus Schweden (vgl. Personalien, VN, 5/2005, S. 212) begonnenen Bemühungen für eine Reform des UN-Systems fortsetzen. Al-Khalifa blickt bereits auf einige persönliche Errungenschaften zurück: Sie war eine der ersten beiden Frauen, die in Bahrain als Anwältin arbeiten durften und setzte sich besonders vor islamischen Scharia-Gerichten für die Rechte von Frauen ein. So begrüßte auch Eliasson ihre Wahl als einen bedeutenden Beitrag zur Gleichberechtigung der Geschlechter in den Vereinten Nationen.

### Gesundheit

Der ehemalige portugiesische Staatspräsident **Jorge Sampaio** ist erster Sondergesandter für die Initiative ›Stopp der Tuberkulose‹. Kofi Annan ernannte den 65-Jährigen am 15. März 2006. Als Sondergesandter im Kampf gegen die Ausbreitung der Tuberkulose wird Sampaio sich für die Förderung und Umsetzung des Globalen Planes zum Stopp der Tuberkulose, der in diesem Jahr von der Weltgesundheitsorganisation (WHO) vorgestellt worden war, einsetzen. Im Rah-



Mary Davis Fisher UN Foto: 119538

men der Millenniums-Entwicklungsziele hat sich die internationale Gemeinschaft vorgenommen, die Verbreitung der Krankheit bis 2015 aufzuhalten und die Zahl der Infektionen zu senken. Tuberkulose ist heute die Infektionskrankheit mit den höchsten Todeszahlen.

Peter Piot, Exekutivdirektor des Gemeinsamen Programms der Vereinten Nationen für HIV/Aids (UNAIDS), hat die Amerikanerin **Mary Davis Fisher** zur Sonderbeauftragten für UNAIDS im Kampf gegen die Verbreitung des HI-Virus ernannt. Seit ihrer Infizierung mit dem Virus vor 14 Jahren unterstützt Fisher mit Büchern, Kunstwerken und Reden die weltweiten Bemühungen um die Vorbeugung und Behandlung von HIV/Aids. Fisher betont in ihren Reden und Werken die Notwendigkeit der kontinuierlichen Aufklärung gerade auch in entwickelten Ländern wie den Vereinigten Staaten, wo allein im Jahr 2004 etwa 16 000 Menschen an der Immunschwächekrankheit gestorben sind. Weltweit leben etwa 40 Millionen Menschen mit dem HI-Virus.

Am 18. Mai 2006 ist die Niederländerin **Imelda Henkin**

zur neuen Koordinatorin der Vorsorgemaßnahmen für eine pandemische Grippe benannt worden. Sie ist damit zuständig für die Vorbereitung der Vereinten Nationen und ihrer in New York ansässigen Organisationen auf eine mögliche Übertragung des Vogelgrippevirus auf den Menschen. Imelda Henkin ist seit über 30 Jahren für die Vereinten Nationen tätig. Zuletzt war sie Stellvertretende Exekutivdirektorin des UN-Bevölkerungsfonds (UN-FPA) im Bereich Management, wo sie für Notfallschutz und Mitarbeitersicherheit zuständig war.

### Katastrophenvorsorge

Die Schwedin Marika Fahlen ist auf der ersten Sitzung der neu gegründeten **Beratungsgruppe für den Zentralen Fonds für die Reaktion auf Notsituationen** (Central Emergency Response Fund – CERF) zur Vorsitzenden gewählt worden. Die restlichen elf Mitglieder wurden am 28. April 2006 auf Vorschlag der Regierungen und anderen Organisationen für eine zweijährige Amtszeit ernannt. Sie sollen den Fonds mit politischer Leitung und Expertise unterstützen. Der mit einem Volumen von 500 Millionen US-Dollar ausgestattete Fonds ersetzt seit dem 6. März 2006 (Resolution 60/124 der Generalversammlung) den bisherigen Zentralen revolvingierenden Nothilfefonds. Dieser war zuletzt wegen einer zu langsamen Reaktion auf die Krise in Darfur/Sudan in die Kritik geraten.

### Menschenrechte

Kofi Annan hat am 3. Mai 2006 einen **Beratenden Ausschuss für die Verhütung von Völkermord** eingerichtet. Der Ausschuss wird Juan Méndez, dem Sonderberater des Gene-



Haya Rashed Al-Khalifa und Jan Eliasson

UN Foto: 119604

ralsekretärs für die Verhütung von Völkermord, beratend zur Seite stehen. Méndez ist seit 2004 in dieser Position dafür zuständig, Informationen über massive und schwerwiegende Menschenrechtsverletzungen, die zu Völkermord führen können, zu sammeln und an den Sicherheitsrat weiterzuleiten. Vorsitzender des Ausschusses ist der emeritierte Präsident der Carnegie Corporation David Hamburg. Zu den insgesamt neun Mitgliedern des Ausschusses gehört unter anderem auch der Friedensnobelpreisträger Desmond Tutu aus Südafrika. Im Mittelpunkt der Arbeit des Ausschusses steht derzeit die kritische Analyse der Möglichkeiten zur Verhütung von Völkermord durch die Vereinten Nationen und den Sonderberater. Die Ergebnisse dieser Untersuchungen und konkrete Vorschläge sollen dem Generalsekretär in einem Bericht vorgelegt werden.

### Sekretariat

**Yohannes Mengesha** aus Äthiopien ist seit Mai 2006 neuer Beigeordneter Generalsekretär der Vereinten Nationen für Angelegenheiten der Generalversammlung und Konferenzdienste. Er tritt damit die Nachfolge von **Angela Kane** an, die im



**Jan Mattsson** UN Foto: 99366

Dezember 2005 in die Hauptabteilung Politische Angelegenheiten gewechselt war (vgl. Personalien, VN, 5/2005, S. 213). Mengesha ist seit 1976 für die Vereinten Nationen tätig. Der 55-jährige Jurist begann seine UN-Laufbahn im Welternährungsprogramm (WFP) und besetzte anschließend verschiedene Posten in der Hauptabteilung Humanitäre Angelegenheiten, darunter die Leitung des Programms für den Irak. Zuletzt war er Direktor im Büro des Stellvertretenden Generalsekretärs.

Am 12. Juni 2006 hat der Beigeordnete Generalsekretär **Jan Mattsson** als Exekutivdirektor die Leitung des Büros der Ver-

einten Nationen für Projektdienste (UNOPS) vom Kanadier **Nigel Fisher** übernommen. Der 54-jährige Schwede war zuvor, ebenfalls schon als Beigeordneter Generalsekretär, für das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP) tätig, wo er sich als Leiter der Managementbüros unter anderem mit der Managementreform befasste. UNOPS wurde 1995 gegründet und bietet in allen Tätigkeitsbereichen der UN Managementdienste an. Die Dienste beinhalten unter anderem Aufklärung über Landminen und die logistische Vorbereitung von Wahlen. Die Organisation finanziert sich selber und ist damit zwar Teil des UN-System, aber nicht finanziell von ihm abhängig.

### Sonderorganisationen

**Anna Kajumulo Tibaijuka** aus Tansania ist erneut zur Exekutivdirektorin des Programms der Vereinten Nationen für menschliche Siedlungen (UN-HSP/UN-Habitat) gewählt worden. Seit dem Jahr 2000 war sie zuerst Beigeordnete Generalsekretärin und Exekutivdirektorin des Zentrums der Vereinten Nationen für Wohn- und Siedlungswesen (UNCHS). Im Jahr 2001 wurden UNCHS und die seit 1978 existierende Organisation Habitat als UN-Habitat mit dem Sitz in Nairobi in das UN-System eingegliedert. UN-Habitat beschäftigt sich vor allem mit der fortschreitenden Verstädterung und ihren Folgen und fördert dabei verschiedene Projekte in 56 Ländern, wie zum Beispiel zur Armutsbekämpfung und nachhaltigen Entwicklung. Im Range einer Untergeneralsekretärin wurde Tibaijuka 2002 zur ersten Exekutivdirektorin von UN-Habitat gewählt. Die UN-Generalversammlung verlängerte ihre Amtszeit am 28. Juni 2006 für weitere vier Jahre



**Anna Kajumulo Tibaijuka** UN Foto: 83534

bis zum 31. August 2010. Sie ist damit die derzeit ranghöchste Afrikanerin im System der Vereinten Nationen.

### Wirtschaft

Im April 2006 ernannte der UN-Generalsekretär den ersten **Beirat für den Globalen Pakt**. Das insgesamt 20-köpfige Gremium besteht aus zehn Vertretern von Unternehmen, vier Vertretern von Unternehmensverbänden und Gewerkschaften und vier Vertretern von Organisationen der Zivilgesellschaft. Außerdem gehören der geschäftsführende Leiter des Büros des Globalen Paktes (Global Compact) und der Vorsitzende der Stiftung des Globalen Paktes dem Beirat an. Im Bericht für die Jahre 2004 und 2005 war die Einrichtung eines solchen Beirats vorgeschlagen worden, der die Kontinuität und die Weiterentwicklung des Globalen Paktes durch strategische Unterstützung bei der Umsetzung der Grundsätze des Paktes garantieren soll. Der Beirat soll einmal jährlich in New York tagen.

Zusammengestellt von Nina Hürter und Anja Papenfuß.



**Mitglieder des Beirats für den Globalen Pakt und Kofi Annan (Mitte).**

UN Foto: 120960

# Partnerschaften als Zauberformel

Kai Bethke



United Nations  
Global Compact  
Office

**Business UNusual.  
Facilitating United  
Nations Reform  
Through  
Partnerships**

New York: United  
Nations 2005, 112 S.,  
20 US-Dollar

Nicht erst seit UN-Generalsekretär Kofi Annan sich im Jahr 2000 mit der Initiierung des Globalen Paktes (Global Compact) an die Spitze der Bewegung gesetzt hat, gibt es Partnerschaften zwischen den Vereinten Nationen und der Privatwirtschaft. Schon immer kooperierten beide Seiten miteinander, beispielsweise bei der Beschaffung von Material für UN-Projekte oder in Katastrophenfällen. Dennoch hat sich der Tenor der Diskussion verändert, seit vor allem die UN in solchen Partnerschaften anscheinend eine Art Zauberformel sehen, um die Probleme einer ausufernden Globalisierung in den Griff zu bekommen. Sind Partnerschaften zwischen den UN und der Privatwirtschaft sinnvoll? Erfüllen sie das Kriterium nachhaltiger Entwicklung, für das sie geschaffen wurden und immer noch werden? Und wie sollten Partnerschaften zwischen den UN und der Privatwirtschaft gestaltet sein, um dem eigentlichen Ziel einer gerechten Entwicklung auf dem Globus zu genügen? Können Sie vielleicht sogar den UN-Reformprozess befördern?

Diesen Fragestellungen versuchen zwei Publikationen jüngerer Datums nachzugehen – aus völlig unterschiedlichen Blickwinkeln und mit interessanten Unterschieden in der Schlussfolgerung.

In **Business UNusual** beschreiben Jan Martin Witte und Wolfgang Reinicke im Auftrag des Büros für den Globalen Pakt der UN nicht nur zahlreiche Beispiele verschiedener Partnerschaften zwischen den Vereinten Nationen und der Privatwirtschaft, sondern zeigen zudem anschaulich, warum die UN solcher, neuer, Aktionsmodelle bedürfen – und geben die Antwort gleich selber: »In order to get the job done«.

Witte und Reinicke rekurrieren zu Beginn kurz auf den allgemeinen Handlungsrahmen der Vereinten Nationen zu Beginn des 21. Jahrhunderts, die Bedeutung der Millenniums-Entwicklungsziele und die veränderten globalen Rahmenbedingungen, aus denen sie Reformbedarf ableiten. Allein, so argumentieren sie, könnten die Vereinten Nationen ihre Aufgaben nicht mehr bewältigen. Daher sei es wichtig, dass die Organisation ihre Fähigkeiten und Instrumente, Partnerschaften mit dem Privatsektor mit Leben zu füllen, ausbaut.

Partnerschaften zwischen den UN und der Privatwirtschaft (lies: mit privaten Großunternehmen) werden hier als adäquates Mittel zur Steigerung der positiven Wirkung von UN-Programmen und -Projekten verstanden. Mehr noch: Partnerschaften mit

dem Privatsektor stellen nicht nur sinnvolle und effiziente Formen der Kooperation auf der Ebene von Entwicklungsprojekten, zum Beispiel bei der Armutsbekämpfung, dar, sondern sind darüber hinaus auch geeignet, die Richtung für den gesamten Reformprozess innerhalb der Vereinten Nationen vorzugeben. Deutlich wird das im vierten Kapitel, das aus den Beschreibungen erfolgreicher Partnerschaften einen Maßnahmenkatalog für den gesamten Reformprozess der Vereinten Nationen ableitet und generelle Handlungsanweisungen postuliert: Partnerschaften zwischen den UN und dem Privatsektor als das Mittel zur Neugestaltung des Gesamtsystems. Nicht weniger Wirkung schreiben die Autoren dieser Form der Kooperation der Vereinten Nationen mit der Privatwirtschaft zu.

Ganz so einfach ist es aber dann doch nicht. Witte und Reinicke stellen vielmehr fest, dass es natürlich Defizite bei diesen Partnerschaften gibt, wobei sie allerdings nur mit Blick auf die UN beschrieben werden. Ineffizientes Handeln, unklare und unübersichtliche rechtliche Grundlagen der Kooperation im UN-Recht sowie ungenügende und auch ungeschickte Partnerwahl werden hier als Grundprobleme identifiziert. Außer einer empirischen Untersuchung bei privaten Unternehmen wird der Frage nach Defiziten und Schwierigkeiten nicht weiter nachgegangen. Lernen, Fähigkeiten aufbauen und Partnerunternehmen gezielt auswählen sind dann auch die Mittel, um das Problem zu lösen. Partnerschaften, die nach diesem Schema gestaltet werden, könnten nicht nur spezifische, projektbezogene Aufgaben erfüllen, sondern gleich auch noch die gesamten Vereinten Nationen aufrütteln und neu aufstellen.

Witte und Reinicke haben eine kompakte Darstellung der bestehenden und potenziellen Chancen und Herausforderungen für Partnerschaften zwischen den Vereinten Nationen und Unternehmen vorgelegt, die anhand praktischer Beispiele und pragmatischer Lösungsvorschläge interessante Einblicke in die verschiedensten Partnerschaftsmodelle und die Projektpraxis gibt. Doch gehen die Betrachtungen über eine Beschreibung nicht wirklich hinaus und hinterfragen auch nicht die Rolle des Privatsektors im Allgemeinen und die von Unternehmen im Besonderen. Partnerschaften werden als Zauberformel des UN-Reformprozesses angesehen, der die Kraft der Veränderung innewohnt und allein damit die Reform vorantreibt. Für eine solche Feststellung aber scheint die Darstellung doch zu ungenau, und die eher de-

skriptive Form der Analyse rechtfertigt eine entsprechende Schlussfolgerung nicht. Auch werden die stark prozessorientierten Verbesserungsvorschläge zur effektiveren und effizienteren Gestaltung von Partnerschaften, die sich vor allem auf die Mitarbeiter und deren Weiterbildung beziehen, alleine nicht ausreichen, um die strukturellen Probleme der Vereinten Nationen, die ja immer noch im Gewand der Nachkriegszeit daherkommen, dauerhaft zu überwinden. Gleichwohl sollten sie natürlich beispielhaft für eine Öffnung eines an sich eher geschlossenen Systems gesehen werden. Als Anregung dafür steht der Beitrag von Witte und Reinicke. Die Typologisierung von bestehenden Partnerschaften und die vielen Praxisbeispiele vor allem, die die Autoren vorlegen, geben einen sehr guten Ein- und Überblick in die Wirklichkeit von Partnerschaften zwischen den Vereinten Nationen und der Privatwirtschaft.

Eine andere Perspektive wählt **Valerie Weinzierl**, Wirtschaftswissenschaftlerin beim Weltwirtschaftsforum im schweizerischen Davos, in ihrer Dissertation. Wo Witte und Reinicke beschreiben, versucht Weinzierl eine theoretische Fundierung des Phänomens. Nun liegt es in der Natur von Dissertationen zu sozioökonomischen Phänomenen, oft ein wenig trocken und sperrig zu sein. Und so liest sich das Buch auch über weite Strecken. Das sollte in diesem Fall aber nicht davon ablenken, dass die Autorin erfolgreich den Versuch unternimmt, die Notwendigkeit von Partnerschaften in sich geschlossen, anhand der Luhmann'schen Systemtheorie, zu begründen. Das ist interessant und gelingt ihr, und man versteht, warum sie es für beide Seiten als sinnvoll erachtet, Partnerschaften einzugehen: Auf beiden Seiten greifen gewohnte Verhaltensweisen nicht mehr. Das führt dazu, dass bewährte Regularien an Sinn verlieren und beide Seiten sich neu positionieren müssen, wenn sie in immer komplexeren Umfeldern bestehen wollen. Wenn man Weinzierl folgt, indem sie Luhmann entsprechend interpretiert, dann ist eine Partnerschaft ein geeignetes Mittel, um die heute bestehende Komplexität als Konsequenz der Globalisierung zu reduzieren.

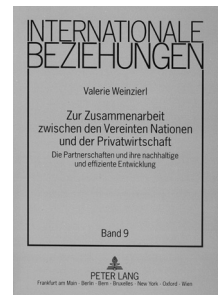
Zu einem ähnlichen Ergebnis kommen auch Witte und Reinicke, jedoch fehlt ihnen die systemische Begründung. Dort wird nicht wirklich deutlich warum das, was ist, das Phänomen der Partnerschaften zwischen UN und Privatsektor nämlich, auch automatisch gut und richtig sein soll. Das ist vor allem dann nicht hinreichend, wenn man daraus allgemeingültige Handlungsanweisungen ableiten will, wie es die Autoren tun. Weinzierl hingegen dient der theoretische Rahmen dazu, die Elemente und Komponenten zu erklären, die notwendig sind, um Partnerschaften erfolgreich zu gestalten. Und das heißt für sie vor allem nachhaltig in Bezug auf die Aufgaben der Vereinten Nationen. Auf interessante Weise arbeitet sie die Zweck-Mittel-Beziehung zwischen Partnerschaf-

ten und nachhaltiger Entwicklung im Kontext der Vereinten Nationen heraus und schafft somit einen Referenzrahmen zur weitergehenden Analyse von ebensolchen Partnerschaften, die sie im Übrigen klar von allgemeiner Zusammenarbeit, zum Beispiel im Beschaffungsbereich, trennt, wie sie schon immer zwischen den UN und Unternehmen existierte.

Weinzierl legt die systemische Schablone über die Realität, und stellt fest, dass Partnerschaften zwar grundsätzlich gut sind. Jedoch werden sie in den Vereinten Nationen nicht wirklich effizient und schon gar nicht nachhaltig gehandhabt. Das hat aus Sicht der Autorin drei zentrale Gründe: Erstens, die Strukturen und der innere Aufbau der UN entsprechen nicht den für eine effiziente Gestaltung von Partnerschaften benötigten Anforderungen. Zweitens gibt es keine klaren Strategien in den Vereinten Nationen und/oder in ihren Sonderorganisationen, wie Partnerschaften grundsätzlich gestaltet werden sollen. Drittens sind Ausbildungsstand und Lernpotenzial der Mitarbeiter der Vereinten Nationen nicht dort, wo sie sein sollten. Die Autorin stellt nüchtern fest: »Obwohl die Vereinten Nationen bislang die Missstände dadurch rechtfertigen, dass sich die Partnerschaften in einem Entwicklungsstadium befinden, sind dringend Maßnahmen erforderlich, um das bislang seitens der Vereinten Nationen im Rahmen der Partnerschaften praktizierte ›Laissez-faire-Prinzip‹ zu überwinden«. Mit anderen Worten: Gut gedacht, aber schlecht gemacht!

Doch Weinzierl beschreibt auch Wege aus dem Dilemma, und im Aufzeigen von Lösungsmöglichkeiten unterscheidet sie sich dann auch von Witte und Reinicke, die mehr oder weniger allein den Mitarbeitern und ihrer engagierten und kenntnisreichen Arbeit die Kraft verleihen, nicht nur Partnerschaften erfolgreich zu gestalten, sondern gleich auch noch das ganze System UN zu reformieren. Weinzierl vertritt hier zwar zum Teil die gleichen Ansichten wie die beiden Autoren, indem sie den bloßen Willen zur innovativen und intensiven Kooperation ganz allgemein als Ausgangspunkt für Veränderungen auch im Gesamtsystem UN anerkennt. Doch reichen ihr Maßnahmen zur Mitarbeiterqualifikation und Strategiefindung nicht aus. Ihre zentrale Forderung im Maßnahmenkatalog ist die Schaffung notwendiger struktureller Voraussetzungen für die erfolgreiche Umsetzung der anvisierten Partnerschaften, das heißt konkret die Schaffung einer zentralen Koordinierungsstelle auf UN-Ebene. Innerhalb der UN-Sonderorganisationen und -Spezialorgane müsse das von der Einrichtung so genannter ›focal points‹ begleitet werden, die mit entsprechenden Kompetenzen und Ressourcen ausgestattet sein müssen, um ihrer Aufgabe gerecht werden zu können.

In dieser Forderung und in der theoretischen Fundierung (vom Umfang einmal abgesehen) liegen die Hauptunterschiede zwischen den beiden Publikatio-



Valerie Weinzierl

**Zur Zusammenarbeit zwischen den Vereinten Nationen und der Privatwirtschaft. Die Partnerschaften und ihre nachhaltige und effiziente Entwicklung**

Reihe Internationale Beziehungen, Bd. 9  
Frankfurt am Main:  
Peter Lang Verlag  
2005, XVIII+262 S.,  
51,50 Euro.

nen. Beide sehen Partnerschaften zwischen den Vereinten Nationen und der Privatwirtschaft zwar als ein Mittel zur Unterstützung des UN-Reformprozesses. Witte und Reinicke allerdings wollen allein darin schon die hinreichende und nicht nur die notwendige Bedingung zur Reform erkennen. Weinzierl hingegen reicht das nicht: Sie fordert zusätzlich strukturelle Veränderungen.

Auffallend ist, dass beide Publikationen Partnerschaften zwischen den Vereinten Nationen und dem Privatsektor fast ausschließlich aus dem Blickwinkel eben jenes privaten Sektors und seiner ihm innewohnenden Vorstellung von Effektivität und Effizienz betrachten. Dahinter verbirgt sich wohl auch der Glaube, der Privatsektor sei sozusagen *per se* effizient und effektiv und mache die Dinge schon richtig. Die UN hingegen, bürokratisch und komplex, könnten da noch viel lernen. Es erstaunt aber nicht wirklich, dass der Privatsektor und sein Ziele und Motivationen in Partnerschaften mit den Vereinten Nationen in beiden Darstellungen grundsätzlich nicht hinterfragt werden. Das eben nicht zu tun, entspricht sicher dem Zeitgeist, greift aber zu kurz, wenn man die Thematik vollständig erfassen will. Eine solch verkürzte Betrachtungsweise übersieht die durchaus komplexen und starren Strukturen, die es ja auch in Unternehmen gibt.

Dennoch ist die Lektüre beider Publikationen empfehlenswert vor allem in Kombination, da sie einen guten Überblick aus unterschiedlichen Blickwinkeln über die Debatte verschafft und eine Diskussion, die häufig auch ideologisch geführt wird, instruktiv versachlicht.

## Weltinnenrecht neu vermessen

Johannes Varwick



Klaus Dicke, Stephan Hobe, Karl-Ulrich Meyn, Anne Peters, Eibe Riedel, Hans-Joachim Schütz und Christian Tietje (Hrsg.)

**Weltinnenrecht. Liber amicorum Jost Delbrück**

Veröffentlichungen des Walther-Schücking-Instituts für Internationales Recht an der Universität Kiel, Bd. 155  
Berlin: Duncker und Humblot 2005, 945 S., 128 Euro.

Die internationale Politik- und Rechtsordnung hat sich in den vergangenen Jahren – mit vielschichtigen Konsequenzen für Rolle und Funktion der Vereinten Nationen – fundamental gewandelt. Obgleich das Prinzip der Staatensouveränität im Kern weiterhin erhalten bleibt, sind die ›domaines réservés‹ der Staaten deutlich geschrumpft. Es bleibt offen, ob diese Entwicklung bereits als eine Veränderung der Grundsätze hin zu einer ›Weltinnenpolitik‹ angesehen werden kann. Gleichwohl macht die Frage, ob im Zeitalter der zunehmenden Interdependenz international verbindliche Regelungen geschaffen werden müssen (und können), die die in zahlreichen Politikfeldern erodierende nationale Souveränität im globalen Interesse relativieren und gleichzeitig die Fähigkeit zur Steuerung grenzüberschreitender Probleme zurückgewinnen können, einen erheblichen Teil des gegenwärtigen Weltordnungsdiskurses aus.

Jost Delbrück, langjähriger Direktor des Walther-Schücking-Instituts für Internationales Recht an der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel und wohl einer der herausragenden deutschen Völkerrechtsgelahrten, ist von Freunden, Wegbegleitern und Kollegen zum 70. Geburtstag eine Schrift gewidmet worden, die breite Aufmerksamkeit verdient. Der umfangreiche Sammelband fasst Beiträge zum Staats-, Europa- und Völkerrecht zusammen, die sich dadurch auszeichnen, dass sie sowohl aktuelle als auch grundsätzliche Fragen aufgreifen und hierzu über den engeren juristischen Bereich hinausgehende Perspektiven aufzeigen. Der Schwerpunkt liegt auf Fragen einer globalen, an der Aufgabe der Konstituierung des Friedens als Rechtsordnung orientierten, Weltinnenpolitik. Als inhaltliche Klammer dient der von Delbrück geprägte Begriff ›Weltinnenrecht‹. Dieser Begriff setzt, auch dies dürfte ganz im Sinne Delbrücks sein, eine Verbindung von Völkerrechtslehre und Politikwissenschaft voraus.

So argumentiert etwa Anne Peters in ihrem Beitrag ›Global Constitutionalism in a Nutshell‹, dass sich die Struktur des internationalen Rechts von der Koexistenz über die Kooperation zur Konstitutionalisierung entwickelt habe. »In the era of globalization, a constitutionalist reconstruction is a desirable reaction to the visible de-constitutionalization on the domestic level« (S. 536). Weniger euphorisch sehen das Franz Matscher (Über die Grenzen des Rechts), Karl Zemanek (Für mehr Offenheit und Realismus in der Völkerrechtslehre) und Fred Morrison (No Left Turn: Two Approaches to International Law). Dar-



aus abgeleitet lassen sich sehr unterschiedliche Betrachtungsweisen hinsichtlich der Bedeutung des Völkerrechts ausmachen.

Eine ›legalistische Schule‹ sieht in völkerrechtlichen Regelungen ein extrem hohes Gut, dem politische Erwägungen unterzuordnen sind. Wenn Staaten Verpflichtungen eingegangen sind, dann müssen sie sich auch an diese halten, weil andernfalls eine Grundvoraussetzung internationaler Kooperation beschädigt wird. Es wird akzeptiert, dass durch völkerrechtliche Regelungen die staatliche Souveränität insofern beschnitten wird, als dass diese staatliches Verhalten determinieren.

Eine ›politikorientierte Schule‹ stellt völkerrechtliche Regelungen stärker in einen politischen Kontext und betont, dass es letztlich politischen Entscheidungen der Regierungen vorbehalten bleiben soll und muss, ob sich diese an überstaatliche Regelungen halten oder nicht. Völkerrechtliche Regelungen sind ein Abwägungsfaktor unter vielen anderen und dürften demnach nicht den Anspruch erheben, maßgeblich handlungsleitend zu sein. Für beide Sichtweisen ist Platz in diesem Buch.

Die 55 Beiträge (davon 17 in englischer Sprache) versuchen, dem Begriff ›Weltinnenrecht‹ in seinen unterschiedlichen Dimensionen auf die Spur zu kommen. Dabei wird ein breites Spektrum an Themen abgedeckt, das in der Gesamtschau einen eindrucksvollen Trend zur Konstitutionalisierung internationaler Politik illustriert. Leider haben aber die Herausgeber darauf verzichtet, die Beiträge nach inhaltlichen Kriterien oder in Unterkapitel zu gliedern. Vielmehr sind die Texte unverständlicherweise in alphabetischer Folge nach Autoren aneinandergereiht, was es etwas mühsam macht, eine inhaltliche Konzeption innerhalb des weiten Feldes ›Weltinnenrecht‹ zu erkennen.

Jenseits von Grundsatzfragen werden auch zahlreiche konkrete Probleme mit direkter Relevanz für die Tätigkeit der Vereinten Nationen behandelt. So stellt etwa Knut Ipsen die Frage nach Formen legitimer Gewaltanwendung neben dem Völkerrecht und kommt bei seiner Analyse der amerikanischen Debatte zu einer durchaus differenzierten Bewertung. Zwar sieht er die amerikanische Diskussion über die Legitimierung von Waffengewalt außerhalb des Völkerrechts kritisch, erkennt aber gleichwohl wenig Sinn darin, die USA wegen Verletzung des Gewaltverbots an den Pranger zu stellen. »Auf internationaler Ebene die Deduktion der Legitimität allein aus dem existenten Völkerrecht vorzunehmen, erscheint schon deshalb nicht als angängig, weil eine Vergleichbarkeit zwischen Rechtsstaatsstruktur und Völkerrechtsstruktur nur partiell gegeben ist« (S. 382). Vielmehr sei es erforderlich, auch künftig auftretende außerrechtliche Legitimation von Gewaltanwendung wieder völkerrechtlich einzuhegen. An anderer Stelle wenden sich Christoph Schreuer und Christina Binder dem

Verhältnis von Generalversammlung und Sicherheitsrat bei Fragen der Friedenssicherung zu. So wird kompetent diskutiert, ob vor dem Hintergrund der ›Uniting-for-Peace-Resolution‹ aus dem Jahr 1950 (mit der die Generalversammlung bei Lähmung des Sicherheitsrats ein Teil dessen Kompetenzen bei der Wahrung des Weltfriedens für sich beanspruchte) die allfälligen Lücken, die sich in der Tätigkeit des Sicherheitsrats auch bei gegenwärtigen Sicherheitsproblemen auftun, geschlossen werden könnten. Das Urteil fällt auch hier differenziert aus, denn das Verhältnis beider Organe entziehe sich einer simplen Formel. Ein weiteres Beispiel für einen Aspekt des Konzepts der Konstitution des Friedens als Rechtsordnung liefert Christian Tietje in seinem Beitrag über internationales Wirtschaftsrecht und Recht auf Entwicklung. Er sieht in diesem Nexus keineswegs einen Widerspruch, sondern arbeitet im Gegenteil zahlreiche Bezüge zwischen beiden Themenkomplexen heraus.

Alle Beiträge sind gleichermaßen lesenswert und machen das Buch zu einem Werk, an dem nicht nur die Leser, sondern auch der Geehrte seine Freude haben dürfte. Denn es gelingt in der Festschrift durchaus, was die Herausgeber in ihrem Geleitwort für das gesamte Wirken von Jost Delbrück konstatiert haben: dass es nämlich jenseits der kultivierten Fläche der herrschenden Meinung noch Gebiete gibt, die neu vermessen werden können.

Diese Neuvermessung ist insbesondere beim Thema ›Weltinnenrecht‹ noch nicht abgeschlossen, der voluminöse Band liefert aber wertvolle Anknüpfungspunkte und bietet insbesondere in der Gesamtschau der Beiträge eine anregende Bestandsaufnahme wichtiger Konstitutionalisierungstendenzen mitsamt der notwendigen analytischen Einordnung. Denn trotz aller zutreffend beschriebenen Bausteine auf dem Weg zum ›Weltinnenrecht‹ bleiben doch Stolpersteine bestehen. So bleiben wichtige Bereiche des Völkerrechts politisches Recht, das in erster Linie von der Bereitschaft der Staaten abhängt, sich diesem Recht freiwillig zu unterwerfen und es als handlungsleitend anzuerkennen. Die Entstehung eines ›Weltinnenrechts‹ – also die Herausbildung von verbindlichen und sanktionierbaren Regelungen – mag normativ wünschenswert sein, die politische Realität hinkt diesen normativen Konzepten aber noch ein großes Stück hinterher.

# Dokumente der Vereinten Nationen

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

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

In der folgenden Übersicht sind Resolutionen der Generalversammlung sowie Resolutionen und Erklärungen des Präsidenten des Sicherheitsrats von März bis Juli 2006 aufgeführt. Die Dokumente sind alphabetisch nach Ländern, Regionen oder Themen sortiert. In der jeweiligen Rubrik erfolgt die Auflistung chronologisch (das älteste Dokument zuerst).

Generalversammlung				
	UN-Dok.-Nr.	Datum	Gegenstand	Abstimmungsergebnis
Menschenrechte	A/RES/60/251	15.3.2006	<b>Die Generalversammlung</b> beschließt, als Ersatz für die Menschenrechtskommission den Menschenrechtsrat als ein Nebenorgan der Generalversammlung mit Sitz in Genf einzurichten. Der Menschenrechtsrat wird alle Mandate, Mechanismen, Aufgaben und Verantwortlichkeiten der Menschenrechtskommission übernehmen, sie überprüfen und erforderlichenfalls verbessern und straffen. Der Rat besteht aus 47 Mitgliedstaaten, die unmittelbar und einzeln von der Mehrheit der Mitglieder der Generalversammlung gewählt werden. Der Rat soll während des gesamten Jahres regelmäßig zusammenkommen, in jedem Jahr mindestens zu drei Tagungen, darunter eine Haupttagung, mit einer Gesamtdauer von mindestens zehn Wochen. Die Wahl der ersten Mitglieder des Rates soll am 9. Mai 2006 und die erste Sitzung des Rates am 19. Juni 2006 stattfinden. Der Rat soll seine Tätigkeit und Funktionsweise fünf Jahre nach seiner Einrichtung überprüfen und der Generalversammlung Bericht erstatten. +170; -4 (Israel, Marshallinseln, Palau, USA); =3 (Belarus, Iran, Venezuela)	+170; -4; =3
UN-Mitgliedschaft	A/RES/60/264	28.6.2006	<b>Die Generalversammlung</b> beschließt, die Republik Montenegro als Mitglied in die Vereinten Nationen aufzunehmen.	Ohne förmliche Abstimmung angenommen.
Sicherheitsrat				
	UN-Dok.-Nr.	Datum	Gegenstand	Abstimmungsergebnis
Burundi	S/RES/1692(2006)	30.6.2006	<b>Der Sicherheitsrat</b> beglückwünscht Burundi zur friedlichen Übertragung der Autorität an Regierung und Institutionen. Er stellt fest, dass, obwohl sich die Sicherheitslage gebessert hat, noch immer Instabilitätsfaktoren bestehen und beschließt, das Mandat der Operation der Vereinten Nationen in Burundi (ONUB) bis zum 31. Dezember 2006 zu verlängern. Der Sicherheitsrat verlängert außerdem im Einklang mit Resolution 1669(2006), die Vollmacht zur vorübergehenden Verlegung von höchstens einem Infanteriebataillon, einem Lazarett und 50 Militärbeobachtern von der ONUB zur MONUC.	Einstimmige Annahme
Côte d'Ivoire	S/PRST/2006/23	24.5.2006	<b>Der Sicherheitsrat</b> fordert die Gebergemeinschaft auf, dem Hohen Beauftragten für die Wahlen alle erforderlichen Finanzmittel zur Verfügung zu stellen, um die vollständige Durchführung seiner Mission zu unterstützen. Er unterstreicht, dass viele der wesentlichen Aufgaben, die der Etappenplan der Internationalen Arbeitsgruppe vorsieht, noch auszuführen sind und bittet die Regierung der nationalen Aussöhnung, mit Unterstützung der Operation der Vereinten Nationen in Côte d'Ivoire (UNOCI) im Einklang mit ihrem Mandat, sofort alle notwendigen Maßnahmen zu ergreifen, um die Umsetzung des Etappenplans zu beschleunigen.	
	S/RES/1682(2006)	2.6.2006	<b>Der Sicherheitsrat</b> ist ernsthaft besorgt über das Andauern der Krise in Côte d'Ivoire und genehmigt bis zum 15. Dezember 2006 eine Erhöhung der Personalstärke der UNOCI um bis zu 1500 zusätzliche Personen, darunter höchstens 1025 Soldaten und 475 Zivilpolizisten.	Einstimmige Annahme

	UN-Dok.-Nr.	Datum	Gegenstand	Abstimmungs- ergebnis
Horn von Afrika	S/RES/1681(2006)	31.5.2006	<b>Der Sicherheitsrat</b> erinnert beide Parteien, dass sie eingewilligt haben, den Beschluss der Grenzkommision für Äthiopien und Eritrea über die Festlegung und Markierung der Grenze als endgültig und bindend anzuerkennen. Der Rat beschließt, das Mandat der Mission der Vereinten Nationen in Äthiopien und Eritrea (UNMEE) bis zum 30. September 2006 zu verlängern. Er genehmigt die Umstrukturierung des militärischen Anteils der UNMEE und billigt in dieser Hinsicht die Dislozierung von bis zu 2300 Soldaten, einschließlich bis zu 230 Militärbeobachtern.	Einstimmige Annahme
Internationale Strafgerichte	S/RES/1684(2006)	13.6.2006	<b>Der Sicherheitsrat</b> beschließt die Verlängerung der Amtszeit von zehn ständigen Richtern am Internationalen Strafgerichtshof für Ruanda bis zum 31. Dezember 2008.	Einstimmige Annahme
Irak	S/PRST/2006/24	24.5.2006	<b>Der Sicherheitsrat</b> begrüßt den Amtsantritt der verfassungsgemäß gewählten Regierung Iraks am 20. Mai. Er hofft, dass die Minister für Verteidigung, Inneres und nationale Sicherheit so bald wie möglich ernannt werden. Der Rat unterstreicht die hohen Erwartungen an die neue Regierung, Verbesserungen unter anderem hinsichtlich der Sicherheit und Stabilität, der Menschenrechte und der Rechtsstaatlichkeit herbeizuführen und fordert die Regierung nachdrücklich auf, auf dieses Ziel hinzuarbeiten. Er fordert außerdem alle Staaten und zuständigen internationalen Organisationen mit großem Nachdruck auf, ihre Hilfe für die souveräne Regierung Iraks in dieser so entscheidenden Phase fortzusetzen und zu verstärken.	
Konfliktprävention/ Konfliktfolgezeit	S/PRST/2006/28	22.6.2006	<b>Der Sicherheitsrat</b> wiederholt seine Aufforderung an die Mitgliedstaaten, ihre Streitigkeiten gemäß Kapitel VI der Charta der Vereinten Nationen auf friedlichem Wege beizulegen, indem sie unter anderem regionale Präventionsmechanismen in Anspruch nehmen und den Internationalen Gerichtshof anrufen. Der Rat ist der Auffassung, dass die Ausweitung der Aktivitäten auf dem Gebiet der Rechtsstaatlichkeit von entscheidender Bedeutung für die Friedenskonsolidierungsstrategien in Postkonfliktgesellschaften ist, und betont die diesbezügliche Rolle der Kommission für Friedenskonsolidierung. Der Sicherheitsrat unterstützt die Idee, eine Unterstützungsgruppe Rechtsstaatlichkeit innerhalb des Sekretariats zu schaffen, und erwartet mit Interesse die Vorschläge des Sekretariats zur Umsetzung der Empfehlungen in Ziffer 65 des Berichts des Generalsekretärs (S/2004/616). Der Rat sieht Sanktionen als wichtiges Instrument zur Wahrung und Wiederherstellung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit an. Diese sollen auf die Unterstützung klarer Ziele ausgerichtet sein und ihre Wirksamkeit in einem angemessenen Verhältnis zu den möglichen nachteiligen Auswirkungen stehen.	
Liberia	S/RES/1683(2006)	13.6.2006	<b>Der Sicherheitsrat</b> begrüßt die bewiesene Führungsstärke der neu gewählten Präsidentin Ellen Johnson Sirleaf sowie ihre Bemühungen um die Wiederherstellung von Frieden und Sicherheit in Liberia. Die Mission der Vereinten Nationen in Liberia (UNMIL) muss die Regierung jedoch auch weiterhin unterstützen. Tätig werdend nach Kapitel VII der UN-Charta beschließt der Sicherheitsrat, dass die mit Ziffer 2 a) und b) der Resolution 1521(2003) verhängten Maßnahmen keine Anwendung auf Waffen und Munition finden, die den Angehörigen des Sondersicherheitsdienstes bereits für Ausbildungszwecke zur Verfügung gestellt wurden. Diese Waffen und Munition können für operative Verwendungszwecke ohne Einschränkungen im Gewahrsam des Sondersicherheitsdienstes verbleiben. Selbige Maßnahmen finden keine Anwendung auf begrenzte Lieferungen von Waffen und Munition, die zur Verwendung durch Mitglieder der Polizei- und Sicherheitskräfte der Regierung Liberias bestimmt sind. Dem Ausschuss ist ein Antrag zur Ausfuhr vorzulegen. Im Falle einer Genehmigung müssen Waffen und Munition gekennzeichnet werden.	Einstimmige Annahme
	S/RES/1689(2006)	20.6.2006	<b>Der Sicherheitsrat</b> ist erfreut über die Überstellung des ehemaligen liberianischen Präsidenten Charles Taylor an den Sondergerichtshof für Sierra Leone. Der Rat betont, dass die UNMIL der Regierung auch weiterhin behilflich sein wird, ihre Autorität im ganzen Land, insbesondere in den diamanten- und holzproduzierenden Gebieten und den Grenzgebieten, zu etablieren und beschließt, die Maßnahme in Ziffer 10 der Resolution 1521(2003), nicht zu verlängern. Dieser Beschluss soll nach 90 Tagen überprüft werden. Der Sicherheitsrat beschließt ferner, die mit Ziffer 6 der Resolution 1521(2003) verhängten Maßnahmen um zusätzliche sechs Monate zu verlängern, wobei der Rat nach vier Monaten eine Überprüfung durchführen wird, um der Regierung Liberias genügend Zeit zu geben, ein wirksames, transparentes und international verifizierbares Herkunftszugnungssystem für den Handel mit liberianischen Rohdiamanten zu schaffen, mit dem Ziel, dem Kimberley-Prozess beizutreten. Der Rat ersucht den Generalsekretär, das Mandat der Sachverständigengruppe um zusätzliche sechs Monate zu verlängern. Diese soll dem Rat über den Ausschuss spätestens am 15. Dezember 2006 ihre Empfehlungen zu übermitteln.	Einstimmige Annahme

	UN-Dok.-Nr.	Datum	Gegenstand	Abstimmungs- ergebnis
	S/RES/1694(2006)	13.7.2006	Aufgrund der Empfehlungen des Generalsekretärs beschließt der <b>Sicherheitsrat</b> , die Personalstärke des Zivilpolizeianteils der UNMIL um 125 zu erhöhen und die des militärischen Anteils um 125 zu verringern.	Einstimmige Annahme
Nahost	S/RES/1685(2006)	13.6.2006	<b>Der Sicherheitsrat</b> begrüßt die Anstrengungen, die die Beobachtertruppe der Vereinten Nationen für die Truppenentflechtung zwischen Israel und Syrien (UNDOF) unternimmt, um die Null-Toleranz-Politik des Generalsekretärs in Bezug auf sexuelle Ausbeutung und sexuellen Missbrauch anzuwenden. Der Rat beschließt, das Mandat der UNDOF um einen Zeitraum von sechs Monaten, das heißt bis zum 31. Dezember 2006, zu verlängern.	Einstimmige Annahme
	S/PRST/2006/26	13.6.2006	<b>Der Sicherheitsrat</b> gibt im Zusammenhang mit Resolution 1685(2006) folgende ergänzende Erklärung ab: »Bekanntlich heißt es in Ziffer 12 des Berichts des Generalsekretärs über die Beobachtertruppe der Vereinten Nationen für die Truppenentflechtung (S/2006/333): »... die Situation im Nahen Osten ist sehr angespannt, woran sich voraussichtlich auch nichts ändern wird, solange keine umfassende, alle Aspekte des Nahost-Problems einbeziehende Regelung erzielt werden kann.« Diese Erklärung des Generalsekretärs gibt die Auffassung des Sicherheitsrats wieder.«	
	S/RES/1686(2006)	15.6.2006	<b>Der Sicherheitsrat</b> beschließt, das Mandat der Unabhängigen Internationalen Untersuchungskommission (IIIC) bis zum 15. Juni 2007 zu verlängern. Die Kommission soll dem Rat auch weiterhin vierteljährlich oder zu jedem anderen von ihr für geeignet erachteten Zeitpunkt über den Stand der Ermittlungen Bericht erstatten.	Einstimmige Annahme
Ostafrikanisches Zwischenseengebiet	S/RES/1693(2006)	30.6.2006	<b>Der Sicherheitsrat</b> nimmt davon Kenntnis, dass die Wahl der Mitglieder der Nationalversammlung und die erste Runde der Wahl des Präsidenten der Demokratischen Republik Kongo für den 30. Juli 2006 anberaumt sind und würdigt die Hilfe, die die Gebergemeinschaft Kongo insbesondere für den Wahlprozess gewährt. Er beschließt, die genehmigte Erhöhung der Personalstärke des militärischen und des zivilpolizeilichen Anteils der Mission der Organisation der Vereinten Nationen in der Demokratischen Republik Kongo (MONUC) bis zum 30. September 2006 zu verlängern. Der Rat ersucht den Generalsekretär, die notwendigen Maßnahmen zu treffen, um dieses zusätzliche Personal bis zum 30. September 2006 abzubauen oder zu repatriieren, sobald seine Präsenz in Kongo nicht mehr unerlässlich für die erfolgreiche Durchführung des Wahlprozesses ist.	Einstimmige Annahme
Sierra Leone	S/RES/1688(2006)	16.6.2006	<b>Der Sicherheitsrat</b> unterstützt den Antrag des Sondergerichtshofs für Sierra Leone, den Prozess gegen den ehemaligen liberianischen Präsidenten Charles Taylor an den Internationalen Strafgerichtshof in Den Haag zu verlegen. Dies erfolgte aufgrund der Sicherheitsprobleme, die eine Inhaftierung Taylors in Freetown verursachen würde. Eine Strafkammer des Sondergerichtshofs für Sierra Leone wird vom Sicherheitsrat ermächtigt, ihre Aufgaben auch außerhalb ihres Sitzes wahrzunehmen. Die Regierung des Gastlands Niederlande wie auch alle anderen Staaten werden dazu aufgerufen, alle Beweismittel und Zeugen zur Verfügung zu stellen. Der Sondergerichtshof wird ersucht, dafür zu sorgen, dass die Bevölkerung Liberias den Ablauf des Prozesses über Video verfolgen kann.	Einstimmige Annahme
Somalia	S/PRST/2006/31	13.7.2006	<b>Der Sicherheitsrat</b> nimmt Kenntnis von dem Ersuchen der Staats- und Regierungschefs der Afrikanischen Union (AU), eine Ausnahme von dem gegen Somalia verhängten Waffenembargo zu prüfen, um den Weg für eine mögliche Entsendung einer Friedensunterstützungsmission zu ebnen. Er begrüßt, dass sich die Übergangs-Bundesregierung und das Übergangs-Bundesparlament auf einen nationalen Sicherheits- und Stabilisierungsplan einigen konnte. Im Zuge dessen wird eine begrenzte Änderung des Waffenembargos von 1992 erwogen, um nationale Sicherheitsinstitutionen aufbauen zu können. Der Rat verurteilt die jüngsten Kampfhandlungen in Mogadischu und fordert alle Parteien auf, die am 22. Juni 2006 vereinbarte Waffenruhe einzuhalten.	
Terrorismus	S/PRST/2006/29	29.6.2006	<b>Der Sicherheitsrat</b> ist entsetzt über den schrecklichen Tod von Mitgliedern der russischen diplomatischen Mission in Irak, die von einer terroristischen Gruppe entführt worden waren und später von ihren Entführern erbarmungslos und kaltblütig hingerichtet wurden und verurteilt dieses Verbrechen. Der Rat fordert alle Staaten auf, bei den Bemühungen, die Täter, Organisatoren und Förderer dieser barbarischen Akte zu finden und vor Gericht zu stellen, aktiv zusammenzuarbeiten.	

	UN-Dok.-Nr.	Datum	Gegenstand	Abstimmungs- ergebnis
	S/PRST/2006/30	12.7.2006	<b>Der Sicherheitsrat</b> verurteilt auf das Schärfste die Bombenattentate vom 11. Juli 2006 in Mumbai, Indien, und spricht den Opfern und ihren Angehörigen, dem Volk und der Regierung Indiens sein tiefstes Mitgefühl und Beileid aus. Der Sicherheitsrat bekräftigt die Notwendigkeit, dass diejenigen, die diese zu verurteilenden terroristischen Handlungen begangen, organisiert, finanziert und gefördert haben, vor Gericht gestellt werden müssen.	
Timor-Leste	S/PRST/2006/25	25.5.2006	<b>Der Sicherheitsrat</b> nimmt mit großer Besorgnis die sich verschlechternde Sicherheitslage in Timor-Leste zur Kenntnis und verurteilt die Gewalt gegen die Bevölkerung. Der Rat nimmt Kenntnis vom Ersuchen der Regierung Timor-Lestes an die Regierungen Australiens, Malaysias, Neuseelands und Portugals im Rahmen bilateraler Vereinbarungen Verteidigungs- und Sicherheitskräfte zu entsenden. Die positiven Reaktionen der Regierungen werden begrüßt und eine enge Zusammenarbeit zwischen ihnen und dem Büro der Vereinten Nationen in Timor-Leste (UNOTIL) befürwortet.	
	S/RES/1690(2006)	20.6.2006	<b>Der Sicherheitsrat</b> drückt seine Besorgnis über die weiterhin instabile Sicherheitslage und die fortgesetzten Gewalthandlungen gegen die Bevölkerung in Timor-Leste aus. Der Rat beschließt, das Mandat von UNOTIL bis zum 20. August zu verlängern und ersucht den Generalsekretär, einen Bericht über die Rolle der Vereinten Nationen nach Ablauf des Mandats vorzulegen. Die Gebergemeinschaft wird aufgerufen, umgehend die humanitäre Hilfe für das Land zu erhöhen. Der Rat unterstützt die Initiative des Generalsekretärs, die Hohe Kommissarin für Menschenrechte um die Einsetzung einer unabhängigen Sonderuntersuchungskommission zu bitten.	Einstimmige Annahme
UN-Mitgliedschaft	S/RES/1691(2006)	22.6.2006	<b>Der Sicherheitsrat</b> empfiehlt der Generalversammlung, die Republik Montenegro als Mitglied aufzunehmen.	Einstimmige Annahme
	S/PRST/2006/27	22.6.2006	<b>Der Sicherheitsrat</b> hat beschlossen, der Generalversammlung die Aufnahme der Republik Montenegro als Mitglied in die Vereinten Nationen zu empfehlen. Der Sicherheitsrat begrüßt die Verpflichtung Montenegros, die Ziele und Grundsätze der Charta der Vereinten Nationen hochzuhalten und alle darin enthaltenen Verpflichtungen zu erfüllen.	
Westsahara	S/RES/1675(2006)	28.4.2006	<b>Der Sicherheitsrat</b> fordert die Mitgliedstaaten auf, die Entrichtung freiwilliger Beiträge zur Finanzierung vertrauensbildender Maßnahmen zu erwägen, um insbesondere Besuche zur Familienzusammenführung zu ermöglichen. Der Rat ersucht den Generalsekretär, auch weiterhin die erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, um dafür zu sorgen, dass der Null-Toleranzpolitik der Vereinten Nationen gegenüber sexueller Ausbeutung und sexuellem Missbrauch im Rahmen der Mission der Vereinten Nationen für das Referendum in Westsahara (MINURSO) tatsächlich Folge geleistet wird. Die truppenstellenden Länder werden nachdrücklich aufgefordert, angemessene Präventivmaßnahmen zu ergreifen. Der Sicherheitsrat beschließt außerdem, das Mandat der MINURSO bis zum 31. Oktober 2006 zu verlängern.	Einstimmige Annahme
Zypern	S/RES/1678(2006)	15.6.2006	<b>Der Sicherheitsrat</b> fordert die Parteien nachdrücklich auf, die Verhandlungen über eine umfassende Grenzregelung wiederaufzunehmen und alle Handlungen zu vermeiden, die zu einer Zunahme der Spannungen führen könnten, wie die nicht genehmigte Errichtung von Wohn- und Geschäftsbauten in der Pufferzone. Der Sicherheitsrat ist besorgt über die Einschränkung der Bewegungsfreiheit der Friedenstruppe der Vereinten Nationen in Zypern (UNFICYP) an einzelnen Kontrollpunkten und fordert die türkische und griechische Seite auf, das Mandat der UNFICYP in der Pufferzone zu achten. Der Sicherheitsrat bedauert die noch große Kluft zwischen Worten und Taten beider Seiten und beschließt, das Mandat der UNFICYP bis zum 15. Dezember 2006 zu verlängern. Die Fortschritte bei der Minenräumung und die Ausweitung der Minenräumoperation der UNFICYP werden begrüßt.	Einstimmige Annahme

## ABSTRACTS

Gunnar Theissen

**More Than Just a Change of Name. The New UN Human Rights Council**  
 VEREINTE NATIONEN, Vol. 54, 4/2006, pp. 138–146.

In June 2006 the newly established Human Rights Council held its first regular session in Geneva. The Council has replaced the Commission on Human Rights, which had become increasingly criticized in the past years. Whether the new Council can improve the UN's human rights monitoring will depend to a large extent on the working methods, it will adopt during its first year. The article describes the process that led to the reform, highlights the improvements of the Council compared to the Commission, and gives an overview of the Council's future agenda.

Sven Bernhard Gareis

**Reform Postponed. Germany Has to Keep Waiting for a Permanent Seat in the UN Security Council**

VEREINTE NATIONEN, Vol. 54, 4/2006, pp. 147–152.

After its reunification a growing number of UN member states began to consider Germany a natural candidate for a permanent seat in an enlarged Security Council. However, Germany itself pursued this objective with changing political energy and finally rejected a promising opportunity in the mid-1990s. In 2004/05 Germany and its partners in the Group of Four (G4), Brazil, India and Japan, took a new attempt which brought the Security Council closer to reform than any other initiative before. In the summer of 2005, however, also this initiative eventually failed due to strong opposition by the US and China on the one hand and lacking coherence in the reform camp on the other hand. If Germany and the reformers are again given the chance to advance a reform initiative, they need to pursue it in a more determined manner.

Josef Braml

**American Pressure for UN Reform**

VEREINTE NATIONEN, Vol. 54, 4/2006, pp. 153–159.

The current debate on the reform of the United Nations in the United States reveals an alarming degree of negative attitudes in the American public, media, think tank community and in the US government. German policy-makers cannot ignore these critical stances. Washington may grasp a domestic opportunity to legitimize its objectives: The Bush administration may take advantage of the Congress' power of the purse, and benefit from the current disaffection both in the general public as well as in the elites, in order to transform the organization into a more useful tool for advancing US interests.

Mandana Biegi

**“So Long as There Is Breath in Me ...”. Why the United States Won't Become a Party to the International Criminal Court and Why the Rest of the World Is Secretly Relieved**

VEREINTE NATIONEN, Vol. 54, 4/2006, pp. 160–163.

In this essay the author states that contrary to what reports may say, the state parties of the International Criminal Court are relieved that the United States has not joined the new institution. Based on interviews with high-ranking members of the ICC, the article indicates that a majority of the state parties involved try to avoid the ICC becoming 'a bastion of common law'. A second explanation is that if the United States were to ratify the treaty the court could be perceived as a 'court of the western hemisphere', resulting in even more reservation from Asian and Arab states. The Darfur case has taken the ICC closer to a more advantageous scenario for the near future: American cooperation, but no participation.

## IMPRESSUM

## VEREINTE NATIONEN

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

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

**Chefredakteurin:** Anja Papenfuß

**Redaktionsassistent und DTP:** Monique Lehmann

**Redaktionsanschrift:**

VEREINTE NATIONEN

Zimmerstr. 26/27, D-10969 Berlin,

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

E-Mail: zeitschrift@dgvn.de

**Druck und Verlag:** Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG, Waldseestr. 3-5, D-76530 Baden-Baden  
 Telefon 0 72 21 | 21 04-0; Telefax 0 72 21 | 21 04-27.

**Erscheinungsweise:** zweimonatlich.

**Bestellungen:** Abonnementspreis jährlich (6 Hefte) Euro 49,- inkl. MwSt. zuzüglich Versandkosten;  
 Einzelheft: Euro 10,- inkl. MwSt. zuzüglich Versandkosten.

**Bestellungen nehmen entgegen:** Nomos Verlagsgesellschaft, Aloisia Hohmann, Telefon 0 72 21 | 21 04-39,  
 Telefax 0 72 21 | 21 04-43, E-Mail: hohmann@nomos.de  
 sowie der Buchhandel;

Abbestellungen vierteljährlich schriftlich zum Jahresende.

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

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

**Anzeigenverwaltung und Anzeigenannahme:** sales friendly, Bettina Roos, Maarweg 48, 53123 Bonn,  
 Telefon 02 28 | 9 78 98-10, Telefax 02 28 | 9 78 98-20, E-Mail: roos@sales-friendly.de

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

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

## DEUTSCHE GESELLSCHAFT FÜR DIE VEREINTEN NATIONEN

## Präsidium

Dr. Hans Arnold  
 Prof. Dr. Kurt Biedenkopf  
 Dr. Hans Otto Bräutigam  
 Dr. Eberhard Brecht  
 Dr. Fredo Dannenbring  
 Prof. Dr. Klaus Dicke  
 Bärbel Dieckmann  
 Hans Eichel  
 Manfred Eisele  
 Prof. Dr. Tono Eitel  
 Joschka Fischer  
 Hans-Dietrich Genscher  
 Dr. Wilhelm Höyneck  
 Prof. Dr. Klaus Hüfner  
 Prälat Dr. Karl Jüsten  
 Dr. Dieter Kastrup  
 Dr. Klaus Kinkel  
 Matthias Kleintert  
 Dr. Manfred Kullessa  
 Dr. Hans-Werner Lautenschlager  
 Prof. Dr. Klaus Leisinger  
 Walter Lewalter  
 Ingrid Matthäus-Maier  
 Prof. Dr. Jens Naumann  
 Karl Theodor Paschke  
 Detlev Graf zu Rantzau  
 Prälat Dr. Stephan Reimers  
 Annemarie Renger  
 Prof. Dr. Volker Rittberger  
 Dr. Irmgard Schwaetzer  
 Heide Simonis  
 Dr. Frank-Walter Steinmeier  
 Prof. Dr. Rita Süsmuth  
 Dr. Helga Timm  
 Prof. Dr. Klaus Töpfer  
 Prof. Dr. Christian Tomuschat  
 Dr. Günther Unser  
 Dr. Hans-Joachim Vergau

Rüdiger Freiherr von Wechmar  
 Dr. Ernst Ulrich von Weizsäcker  
 Dr. Richard von Weizsäcker  
 Heidemarie Wiczorek-Zeul  
 Prof. Dr. Rüdiger Wolfrum  
 Alexander Graf York von Wartenburg

## Vorstand

Dr. Christoph Zöpel (Vorsitzender)  
 Prof. Dr. Thomas Bruha (Stellvertretender Vorsitzender)  
 Ekkehard Griep (Stellvertretender Vorsitzender)  
 Ana Dujic (Schatzmeisterin)  
 Detlef Dzembritzki, MdB  
 Wolfgang Ehrhart  
 Prof. Dr. Manuel Fröhlich  
 Armin Laschet  
 Dr. Wolfgang Münch  
 Winfried Nachtweis, MdB  
 Dr. Christian Tams  
 Karl-Georg Wellmann, MdB

## Landesverbände

Prof. Dr. Karl-Heinz Meier-Braun  
 Vorsitzender, Landesverband Baden-Württemberg  
 karl-heinz.meier-braun@swr.de  
 Prof. Dr. Alexander Siedschlag  
 Vorsitzender, Landesverband Bayern  
 info@dgvn-bayern.de  
 Dr. Christine Kalb  
 Vorsitzende, Landesverband Berlin-Brandenburg  
 dgvn-bb@dgvn.de  
 Dustin Dehé  
 Vorsitzender, Landesverband Hessen  
 info@dgvn-hessen.de

## Generalsekretariat

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