

VEREINTE NATIONEN

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

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



Die UN und humanitäre Hilfe

AUS DEM INHALT

Strukturprobleme der internationalen humanitären Hilfe

Labile UN-Strukturen, schwaches Finanzierungssystem,
geostrategische Interessen

Dieter Reinhardt

»Ich glaube, die Menschen haben ein falsches Bild von Haiti«

*Interview mit Valerie Amos, Untergeneralsekretärin für Humanitäre
Angelegenheiten und Nothilfekoordinatorin der Vereinten Nationen*

»Humanitäre Hilfe braucht keinen militärischen Schutz«

*Interview mit Hansjörg Strohmeyer, Leiter der Unterabteilung
Politikentwicklung und Studien beim Amt für die Koordinierung
humanitärer Angelegenheiten (OCHA) der Vereinten Nationen*

Der Cluster-Ansatz in der humanitären Hilfe

Evaluierungsergebnisse und Gedanken zu einem
dynamischen Koordinierungssystem

Claudia Meier

Die Vetos im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen 1991–2010

Katharina Höne

»Nie waren die Vereinten Nationen relevanter«

Rede des Generalsekretärs der Vereinten Nationen Ban Ki-moon



BWV ·
BERLINER WISSENSCHAFTS-VERLAG

211

59. Jahrgang | Seite 49–96
ISSN 0042-384X | M 1308 F

Die humanitäre Hilfe vor großen Herausforderungen

Das schwere Erdbeben, der Tsunami und der Reaktorunfall – diese dreifache Katastrophe, die Mitte März 2011 Japan heimgesucht hat, rief einen komplexen humanitären Notstand hervor. Mindestens 11 000 Personen kamen dabei ums Leben, Tausende von Menschen gelten als vermisst und rund 250 000 Menschen wurden obdachlos. 20 Millionen Menschen waren im August 2010 von der Flutkatastrophe in Pakistan betroffen, und das Erdbeben Anfang 2010 in Haiti ließen den Karibikstaat ins Chaos versinken.

Der Trend ist eindeutig: Angesichts einer wachsenden Weltbevölkerung, der zunehmenden Umweltzerstörung und einer hohen Verwundbarkeit durch chronische Armut, wird es in Zukunft eher mehr als weniger komplexe Notstände geben. Von rund 150 Katastrophen pro Jahr in den achtziger Jahren stieg die Zahl in den letzten zehn Jahren auf durchschnittlich 430 Katastrophen pro Jahr. Sind die internationalen Hilfsorganisationen und die Vereinten Nationen gerüstet, diesen wachsenden Herausforderungen zu begegnen? **Dieter Reinhardt** hat die bestehenden Strukturen der humanitären Hilfe in den Vereinten Nationen untersucht. Er kommt zu dem Schluss, dass die finanziellen und personellen Ressourcen nicht ausreichen und die Hilfe oft nicht am Bedarf orientiert ist. Stark beeinflusst wird das Ausmaß der Hilfe vom geostrategischen Stellenwert einer Krise, ihrer medialen Präsenz und den Schwankungen auf dem privaten Spendenmarkt.

Um die humanitäre Hilfe in den UN auf ein festeres Fundament zu stellen, schlägt der Autor vor, sie über Pflichtbeiträge der UN-Mitgliedstaaten zu finanzieren, ebenso wie die UN-Friedensmissionen. **Valerie Amos**, die amtierende Nothilfekordinatorin, wünscht sich im Interview mit dieser Zeitschrift zwar auch eine verlässlichere Finanzierung, weiß aber, dass angesichts eines stagnierenden allgemeinen Budgets dafür Gelder in anderen Bereichen gekürzt werden müssten.

Ein weiteres Problem der humanitären Hilfe ist, dass immer mehr Helfer während ihres Einsatzes getötet, verwundet oder entführt werden. Eine neue Studie, vom Amt für die Koordinierung humanitärer Angelegenheiten (OCHA) in Auftrag gegeben, gibt Handlungsanweisungen, wie die UN in bewaffneten Konflikten weiterhin Hilfe leisten können. **Hansjörg Strohmeyer**, Mitautor der Studie, erklärt im Interview, dass viel Reden durchaus viel hilft, mithin das beste Mittel sei, sich Zugang zu den Notleidenden zu verschaffen.

Nicht zuletzt wurde den Vereinten Nationen die Aufgabe übertragen, die internationale Nothilfe zu koordinieren. Ob der in den Vereinten Nationen praktizierte Cluster-Ansatz dafür richtig ist, hat nun eine unabhängige Expertengruppe untersucht. **Claudia Meier**, Mitglied des Evaluierungsteams, kommt zu dem Ergebnis, dass die Praxis, für jeden Sektor Leitorganisationen zu bestimmen, sich im Großen und Ganzen bewährt hat, aber in einigen Bereichen noch verbessert werden müsste.



Ich wünsche eine anregende Lektüre.

Anja Papenfuß, Chefredakteurin
papenfuss@dgvn.de

Die UN und humanitäre Hilfe

Inhalt

Dieter Reinhardt

Strukturprobleme der internationalen humanitären Hilfe

Labile UN-Strukturen, schwaches Finanzierungssystem, geostrategische Interessen 51

»Ich glaube, die Menschen haben ein falsches Bild von Haiti«

Interview mit Valerie Amos, Untergeneralsekretärin für Humanitäre Angelegenheiten und Nothilfekoordinatorin der Vereinten Nationen 57

»Humanitäre Hilfe braucht keinen militärischen Schutz«

Interview mit Hansjörg Strohmeyer, Leiter der Unterabteilung Politikentwicklung und Studien beim Amt für die Koordinierung humanitärer Angelegenheiten (OCHA) der Vereinten Nationen 60

Claudia Meier

Der Cluster-Ansatz in der humanitären Hilfe

Evaluierungsergebnisse und Gedanken zu einem dynamischen Koordinierungssystem 63

Stephan Klasen

Maßstäbe gesetzt

20 Jahre Berichte über die menschliche Entwicklung 67

Katharina Höne

Die Vetos im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen 1991–2010 72

AUS DEM BEREICH DER VEREINTEN NATIONEN

Politik und Sicherheit

Kai-Uwe Schrogl

Weltraumausschuss | Tagungen 2010 78

Oliver Meier

Abrüstungskonferenz | Tagungen 2010 79

Rechtsfragen

Christian J. Tams · Antonios Tzanakopoulos

IGH | Gutachten zur Unabhängigkeit Kosovos 80

PERSONALIEN 83

BUCHBESPRECHUNGEN 85

»Nie waren die Vereinten Nationen relevanter«

Rede des Generalsekretärs der Vereinten Nationen Ban Ki-moon am 4. Februar 2011 in der Humboldt-Universität zu Berlin (gekürzt) 89

DOKUMENTE DER VEREINTEN NATIONEN 91

English Abstracts 95

Impressum 96

Strukturprobleme der internationalen humanitären Hilfe

Labile UN-Strukturen, schwaches Finanzierungssystem, geostrategische Interessen

Dieter Reinhardt

Die humanitäre Hilfe zählt mit zu den Hauptaufgaben der Vereinten Nationen. Seit Anfang der neunziger Jahre wurden die entsprechenden Strukturen im UN-System ausgebaut und verbessert. Bei der regionalen und sektoralen bedarfsgerechten Versorgung Notleidender in Krisengebieten bestehen jedoch nach wie vor gravierende Mängel. Wichtige Geberländer bekennen sich zwar zur völkerrechtlichen Verpflichtung, unparteiische Hilfe zu leisten, stellen jedoch nicht genügend Ressourcen zur vorbeugenden Ursachenbekämpfung und für ein effektives System humanitärer Hilfe zur Verfügung.

Gewaltkonflikte, chronische Armut, Klimawandel, extreme Naturereignisse und Industrieunfälle tragen dazu bei, dass humanitäre Krisen in Zukunft verstärkt auftreten werden. Das schwere Erdbeben am 11. März 2011, der Tsunami und die atomare Katastrophe in Japan riefen erstmals einen komplexen humanitären Notstand in einer industrialisierten Gesellschaft mit hoher Bevölkerungsdichte hervor. Die Koordinierungsstrukturen der internationalen humanitären Hilfe in Gewaltkonflikten und bei Naturkatastrophen sind aber, trotz der in den letzten Jahren erfolgten Konsolidierung humanitärer Strukturen in den UN, nach wie vor fragil. In den Vereinten Nationen haben der Nothilfekordinator und das ihm zuarbeitende Amt für die Koordinierung humanitärer Angelegenheiten (Office for the Coordination of Humanitarian Affairs – OCHA) die Aufgabe, die humanitäre Hilfe global zu koordinieren. Die für diese Aufgabe zu Verfügung stehenden administrativen, personellen und finanziellen Mittel sind jedoch unzureichend.

Im Folgenden werden einige der Strukturprobleme der internationalen humanitären Hilfe erörtert:

- Die Koordinierungsmechanismen der UN für die humanitäre Hilfe¹ arbeiten in einigen Krisengebieten effektiv. Sie können aber nicht verhindern, dass die weltweite Verteilung von Hilfsgütern sowohl regional als auch sektoral häufig nicht dem tatsächlichen Bedarf entspricht, sondern stark beeinflusst wird vom jeweiligen geostrategischen Stellenwert einer Krise, ihrer massenmedialen Präsenz und von Schwankungen auf dem privaten Spendenmarkt.
- Kerngrundsatz der humanitären Hilfe ist die Neutralität. Dazu bekennen sich der Sicherheitsrat und die Generalversammlung immer wieder in zahlreichen Resolutionen. Der Grundsatz wird jedoch im Rahmen zivil-militärischer Interventionen durch eine nationalstaatliche Politisierung

und Militarisierung der humanitären Hilfe praktisch außer Kraft gesetzt.

- Die UN-Koordinationsmechanismen verfügen über keine stabile finanzielle Ressourcenausstattung. Nur knapp zehn Prozent der Budgets der UN-Hilfsorganisationen werden durch den ordentlichen UN-Haushalt finanziert, über 90 Prozent durch freiwillige staatliche Zuwendungen.
- Das Personal humanitärer Organisationen ist in den letzten Jahren mehr als zuvor tödlichen Übergriffen ausgesetzt.
- Das ›Dilemma der humanitären Hilfe‹, dass in bestimmten Situationen Hilfsressourcen von Konfliktparteien unterschlagen werden und dies zu einer Verlängerung von Gewaltkonflikten beitragen kann, besteht nach wie vor.

Weltweiter Bedarf an humanitärer Hilfe und UN-Spendenappelle

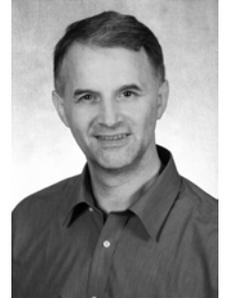
Ende 2009 gab es weltweit rund 27 Millionen Binnenvertriebene sowie etwa 15 Millionen Flüchtlinge.² Die jährliche Anzahl von Naturkatastrophen hat sich seit den achtziger Jahren mehr als verdreifacht: Waren es in den achtziger Jahren noch rund 150 Katastrophen pro Jahr, sind es seit dem Jahr 2000 jährlich zwischen 400 und 450. Die Anzahl der jährlich durchschnittlich Betroffenen stieg ebenfalls: In den achtziger Jahren waren es 100 Millionen, seit dem Jahr 2000 sind es etwa 250 Millionen Menschen.³ Die Anzahl der Getöteten schwankt von Jahr zu Jahr stark: Durch den Tsunami am 26. Dezember 2004 starben ungefähr 228 000 Menschen, beim Erdbeben in Haiti am 12. Januar 2010 waren es etwa 222 000 Menschen.⁴

¹ Der deutsche Ausdruck ›humanitäre Hilfe‹ steht für beide im Englischen verwendeten Ausdrücke ›humanitarian assistance‹ und ›humanitarian action‹. In den letzten Jahren wird im UN-Kontext vermehrt ›humanitarian action‹ benutzt.

² Vgl. 2009 Global Trends, Refugees, Asylum-seekers, Returnees, Internally Displaced and Stateless Persons, UNHCR, Genf, 15.6.2010, S. 1, <http://www.unhcr.org/4c11f0b9.html>

³ Vgl. dazu die Angaben des ›Centre for Research on the Epidemiology of Disasters‹ (CRED), <http://www.emdat.be>

⁴ Vgl. dazu <http://www.emdat.be>; vgl. zu den Opfern der Tsunami-Katastrophe ›Tsunami Evaluation Coalition, Synthesis Report: Expanded Summary, Joint Evaluation of the International Response to the Indian Ocean Tsunami‹, John Cosgrave, Januar 2007, S. 5, http://www.alnap.org/pool/files/Syn_Report_Sum.pdf



Dieter Reinhardt, Politikwissenschaftler, geb. 1956, ist Associate Fellow am Institut für Entwicklung und Frieden (INEF) an der Universität Duisburg-Essen.

Schätzungen zufolge stellten Regierungen in den Jahren 2006 bis 2009 weltweit jährlich zwischen zehn und 15 Milliarden US-Dollar bilateral oder multilateral für die humanitäre Hilfe zur Verfügung. Private Spender aus Industriestaaten spendeten jährlich zwischen zwei und vier Milliarden US-Dollar.⁵

Seit dem Jahr 1991 stellt der UN-Nothilfe Koordinator jedes Jahr im November in Genf den so genannten konsolidierten Hilfsappell (Consolidated Appeal Process – CAP) für das folgende Jahr der Öffentlichkeit vor. Der im November 2010 von der Nothilfe Koordinatorin veröffentlichte UN-Spendenappell für das Jahr 2011 bittet um insgesamt 7,4 Milliarden US-Dollar, davon 1,7 Milliarden US-Dollar für Maßnahmen in Sudan, eine Milliarde für Pakistan und 900 Millionen für Haiti – es ist der größte Spendenaufruf in der Geschichte der UN.⁶ Regierungen und private Spender werden aufgefordert, Maßnahmen von insgesamt über 400 Hilfsorganisationen innerhalb und außerhalb des UN-Systems in 16 Ländern mit Gewaltkonflikten und Naturkatastrophen zu unterstützen.⁷ Dem UN-Spendenappell und der OCHA-Finanzstatistik ›Financial Tracking Service (FTS)‹ gelingt es immer besser, den weltweiten akuten und mittelfristigen regionalen sowie sektoralen Bedarf humanitärer Hilfe zu erfassen. Zudem geben sie einen guten Überblick über die Projektplanungen der UN-Organisationen, anderer internationaler Organisationen, vieler NGOs sowie über Art und Umfang der weltweit eingesetzten Mittel.⁸ In den letzten fünf Jahren wurden jedoch im Schnitt nur für zwei Drittel des Gesamtumfangs aller Appelle ausreichend Mittel bereitgestellt (vgl. Grafik).

In den letzten fünf Jahren wurden im Schnitt nur für zwei Drittel des Gesamtumfangs aller Appelle ausreichend Mittel bereitgestellt.

Ausbau und Konsolidierung internationaler Strukturen

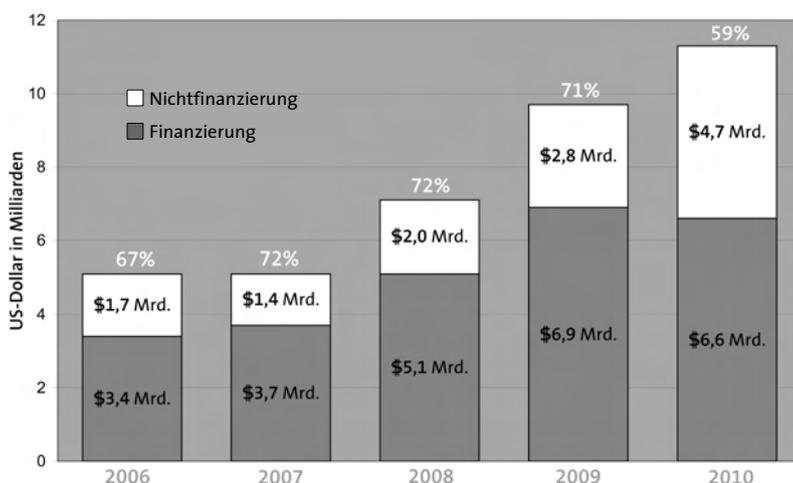
Die Grundlagen der aktuellen Strukturen der humanitären Hilfe in den Vereinten Nationen wurden maßgeblich durch die Resolution 46/182 der Generalversammlung vom 19. Dezember 1991 geschaffen. Seitdem wurden die Aufgaben schrittweise ausgeweitet und die Strukturen ausgebaut, insbesondere im Rahmen der seit dem Jahr 2005 laufenden Umstrukturierung der humanitären Hilfe (humanitarian reform).⁹ Die großen UN-Hilfsorganisationen, wie UNHCR, WFP, UNICEF, WHO und IOM, und einige internationale nichtstaatliche Organisationen (NGOs) verständigten sich auf eine globale und lokal definierte Arbeitsteilung, auf das so genannte ›Cluster-System‹.¹⁰

Die wichtigste Funktion in diesen Strukturen hat der UN-Nothilfe Koordinator (Emergency Relief Coordinator – ERC). Er verfügt unter der Leitung der Generalversammlung und des Generalsekretärs über eine Reihe von politischen, finanziellen und operativen Koordinierungsinstrumenten. Einige Strukturen sind seitdem erweitert und andere neu geschaffen worden.¹¹

Der UN-Nothilfe Koordinator bereitet die durch den Generalsekretär veröffentlichten Jahresberichte über die Nothilfe koordinierung vor, berichtet regelmäßig im Sicherheitsrat über humanitäre Krisen, leitet das OCHA und ist verantwortlich für verschiedene internationale Finanzierungsinstrumente, wie die UN-Spendenappelle und den Zentralen Fonds für die Reaktion auf Notsituationen (Central Emergency Response Fund – CERF). Er ist Vorsitzender des Exekutivausschusses für humanitäre Angelegenheiten (Executive Committee for Humanitarian Affairs – ECHA), dem die Leiter aller relevanten UN-Hilfsorganisationen sowie einiger Hauptabteilungen des UN-Sekretariats, unter anderem für Friedenssicherungseinsätze (DPKO) und Politische Angelegenheiten (DPA), angehören. Zudem leitet er den Ständigen interinstitutionellen Ausschuss (Inter-Agency Standing Committee – IASC), in dem alle UN-Hilfsorganisationen, die Weltbank, das Internationale Komitee vom Roten Kreuz und drei große NGO-Netzwerke vertreten sind. In den letzten Jahren ist die Anzahl der Länder, in denen es regionale, nationale oder lokale OCHA-Büros gibt, leicht auf 47 gesunken.¹² OCHA hat mehrere humanitäre Online-Informationendienste aufgebaut, unter anderem ›Reliefweb‹. Im UN-System ist die OCHA-Abteilung ›Civil-Military Coordination Section‹ (CMCS) für die Weiterentwicklung der zivil-militärischen Zusammenarbeit im Rahmen von UN-Missionen zuständig.

Dieser Reformprozess wird von der im Jahr 2003 gegründeten Initiative für Gute Praktiken für Geber humanitärer Hilfe (Good Humanitarian Donorship – GHD) unterstützt. Ihr gehören inzwischen 37 Staa-

Humanitärer konsolidierter Jahreshilfsappell (CAP) der UN: Finanzierung, Nichtfinanzierung in US-Dollar und gedeckte Finanzierung in Prozent, 2006–2010



Quelle: Humanitarian Appeal 2011, Consolidated Appeal Process (CAP), OCHA 2010, S. 24, [http://ochadms.unog.ch/quickplace/cap/main.nsf/h_Index/CAP_2011_Humanitarian_Appeal/\\$FILE/CAP_2011_Humanitarian_Appeal_SCREEN.pdf?openElement](http://ochadms.unog.ch/quickplace/cap/main.nsf/h_Index/CAP_2011_Humanitarian_Appeal/$FILE/CAP_2011_Humanitarian_Appeal_SCREEN.pdf?openElement)

ten an, neben OECD-Staaten auch Brasilien und Südkorea. Die Initiative hat sich auf 23 Grundsätze und ›best practices‹ verständigt, die die Ziele der humanitären Hilfe definieren.¹³ Der 6. Grundsatz lautet: »Allocate humanitarian funding in proportion to needs and on the basis of needs assessments«. Dieser Grundsatz beschreibt knapp und präzise eines der wichtigsten Ziele der humanitären Hilfe und damit auch eines ihrer größten Probleme.

Der Aufbau dieser Strukturen der humanitären Hilfe wurde nicht nur durch die ›Good Humanitarian Donorship‹ (GHD)-Initiative, sondern auch durch andere Institutionen der Geberländer gefördert:

- Die OCHA-Unterstützungsgruppe der Geber (OCHA Donor Support Group –ODSG) und die ›Humanitarian Liaison Working Group‹ (HLWG) unterstützen OCHA unter anderem auch finanziell und treffen Absprachen über einzelne humanitäre Maßnahmen. Der ODSG gehören mehr als 20 Staaten an, darunter auch Südkorea und die Vereinigten Arabischen Emirate. Der Vorsitz wechselt alle zwei Jahre; Deutschland wird für die Jahre 2012/2013 den Vorsitz übernehmen.
- Der Entwicklungsausschuss der OECD (Development Assistance Committee –DAC) erfasst in seinen ›Official Development Assistance (ODA)‹-Statistiken auch die humanitäre Hilfe seiner Mitglieder und ist ein Forum für Absprachen über humanitäre Maßnahmen. In der seit dem Jahr 2007 vom DAC benutzten neuen Systematik statistischer Kategorien (Creditor Reporting System – CRS) werden zur humanitären Hilfe – genauso wie in UN-Dokumenten – sowohl die Verteilung von Hilfsressourcen als auch der Schutz von Zivilisten gezählt (protect the safety, welfare and dignity of civilians). Alle Mitglieder des DAC sind Mitglieder der GHD-Initiative.
- Das Europäische Amt für humanitäre Hilfe (European Commission Humanitarian Office – ECHO) und die EU-Staaten finanzieren gemeinsam jährlich mit knapp fünf Milliarden US-Dollar mehr als die Hälfte des Gesamtvolumens der UN-Spendenappelle. ECHO veröffentlicht regelmäßig eine Liste so genannter vergessener humanitärer Krisen (Forgotten Crises Assessment – FCA), die, gemessen am objektiven Bedarf, zu wenig Hilfsressourcen sowie politische und mediale Aufmerksamkeit erhalten.¹⁴

Erhöhung der Sicherheit durch strikte Neutralität?

Diesem graduellen Ausbau humanitärer UN-Koordinierungsmechanismen und den Initiativen von Geberländern stehen jedoch erhebliche Strukturprobleme gegenüber. Dazu zählen zum einen die stark voneinander abweichenden Auslegungen der von der Generalversammlung, dem Sicherheitsrat und den meis-

ten Geberländern immer wieder bekräftigten humanitären Grundsätze der Neutralität, Unparteilichkeit und Unabhängigkeit. UN-Organisationen, Geberländer und humanitäre NGOs definieren sie unterschiedlich und verfolgen voneinander abweichende Strategien bei ihrer operativen Umsetzung. Was aus der Sicht der ›realpolitischen‹ Position eine notwendige Integration der humanitären Hilfe in multidimensionale zivil-militärische Interventionen bei Gewaltkonflikten und eine Umsetzung der Grundsätze der Kohärenz und Komplementarität ist, bewerten die Befürworter einer strikten Neutralität als einen Verstoß gegen diese Grundsätze und als eine Politisierung, ›Versicherheitlichung‹ (securitization) oder Militarisierung der humanitären Hilfe, die den Zielen des in den Genfer Konventionen und Protokollen formulierten humanitären Völkerrechts widerspreche.

Der UN-Generalsekretär und der Nothilfe Koordinator beklagen regelmäßig eine Verwischung der Grenzen zwischen humanitären Grundsätzen und politischen beziehungsweise militärischen Interventionszielen und befürworten eine strikte Einhaltung des Neutralitätsgrundsatzes (›clear dissociation from

Der UN-Generalsekretär beklagt regelmäßig eine Verwischung der Grenzen zwischen humanitären Grundsätzen und politischen Interventionszielen.

5 Vgl. Global Humanitarian Assistance (GHA), Development Initiatives, Report 2010, Juli 2010, S. 4, http://www.globalhumanitarianassistance.org/wp-content/uploads/2010/07/GHA_Report8.pdf; vgl. dazu auch die Angaben des ›Financial Tracking Service‹ (FTS) der UN unter ›Global Overview Tables‹, <http://fts.unocha.org>. Diese Angaben berücksichtigen nicht die örtliche private, kommunale und staatliche Hilfe innerhalb von Krisengebieten.

6 Vgl. ›Secretary-General Urges More Humanitarian Funding in 2011‹, UN Press Release v. 25.1.2011; vgl. auch Humanitarian Appeal 2011, Consolidated Appeal Process (CAP), OCHA 2010, <http://ochaonline.un.org/humanitarianappeal/webpage.asp?Site=2011>

7 Vgl. OCHA, a.a.O. (Anm. 6).

8 Vgl. zum Financial Tracking Service (FTS), <http://fts.unocha.org>

9 Vgl. <http://www.humanitarianreform.org>

10 Näheres zu dem Cluster-System siehe Claudia Meier, Der Cluster-Ansatz in der humanitären Hilfe. Evaluierungsergebnisse und Gedanken zu einem dynamischen Koordinierungssystem, in diesem Heft, S. 63–66.

11 Vgl. zur Neustrukturierung der humanitären Hilfe in den UN: Jürgen Dedring, Humanitäre Diplomatie statt humanitärer Intervention. Der Nothilfe Koordinator der UN vor wachsenden Herausforderungen, Vereinte Nationen (VN), 2/1993, S. 51–56; vgl. zu den Strukturproblemen in den neunziger Jahren: Dieter Reinhardt, Unvermeidliche Politisierung der humanitären Hilfe. Neuere Entwicklungen im Verhältnis von humanitärer Hilfe und internationaler Politik, VN, 1/1999, S. 11–15.

12 Vgl. OCHA in 2011, Annual Plan and Budget, OCHA, New York, December 2010, S. 28, <http://ochanet.unocha.org/p/Documents/OCHAin2011.pdf>

13 Vgl. <http://www.goodhumanitariananddonorship.org>

14 Vgl. Technical Note, Methodology for the Identification of Priority Countries for the European Commission Humanitarian Aid ›GNA and FCA‹, European Commission, Brüssel, EU Doc. ECHO C2/EN D(2010) v. 1.9.2010.

political and military engagement«).¹⁵ Der Generalsekretär übernimmt fast wörtlich die Begriffsdefinitionen des Statuts der Internationalen Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung von 1986, wenn er formuliert: »Neutrality precludes humanitarian actors from taking sides in hostilities or engaging in controversies of a political, racial, religious or ideological nature.«¹⁶

UN-Truppen ergreifen politisch Partei, während UN-Hilfsorganisationen Kontakt zu allen Konfliktparteien aufzunehmen versuchen.

In einigen Gewaltkonflikten, so die Argumentation, zerstöre die Aufhebung einer durch die Bevölkerung nicht mehr zu erkennenden klaren Trennung zwischen humanitären Organisationen und politischen beziehungsweise militärischen Interventionsakteuren das neutrale Ansehen der Organisationen. Diese würden dann von der Bevölkerung und von bewaffneten Gruppen als Konfliktpartei angesehen, was wiederum das Sicherheitsrisiko deutlich erhöhe. Im Gegensatz zum Internationalen Komitee vom Roten Kreuz (IKRK) beziehungsweise zu den nationalen Rotkreuz- und Rothalbmondgesellschaften besteht bei den UN jedoch ein weiteres grundsätzliches Problem bei der Umsetzung des Neutralitätsgrundsatzes, insbesondere in Krisen, in denen UN-Truppen militärisch die amtierende oder eine rechtmäßig neu gewählte Regierung unterstützen. UN-Truppen ergreifen politisch Partei, während UN-Hilfsorganisationen Kontakt zu allen Konfliktparteien aufzunehmen versuchen und bei der Verteilung humanitärer Hilfe neutral sind. Hansjörg Strohmeyer, Leiter der OCHA-Unterabteilung »Politikentwicklung und Studien«, beschreibt dieses Problem folgendermaßen: „(..) in bestimmten Krisen dürfen die UN (..) nicht neutral sein. Die UN müssen Flagge zeigen und Völkerrechtsverletzungen, Massenmorde oder Vergewaltigungen verurteilen. (...) Daher ist für uns »Humanitäre« die Unparteilichkeit bei der Vergabe der Hilfsmaßnahmen das Allerwichtigste. Das heißt, für uns spielt es keine Rolle welcher Religion, ethnischen Gruppe oder politischen Gesinnung Bedürftige angehören (...). Alle Notleidenden haben den gleichen Anspruch auf Hilfe.«¹⁷

Immer mehr UN-Organisationen und NGOs beschäftigen regelmäßig bewaffnetes privates Sicherheitspersonal.

Seit dem Jahr 2003 sind jährlich zwischen 50 und 120 Mitarbeiter humanitärer Organisationen in Krisengebieten, insbesondere in Afghanistan, Somalia und Sudan, getötet worden; die Anzahl der jährlich entführten Mitarbeiter stieg von über 20 im Jahr 2004 auf über 60 im Jahr 2008.¹⁸ In den letzten Jahren beschäftigen immer mehr UN-Organisationen und NGOs regelmäßig bewaffnetes privates Sicherheitspersonal, etwa in Somalia; knapp die Hälfte der größeren Organisationen beschäftigen dieses Personal in einem oder mehrerer ihrer Einsatzländer.¹⁹ Die Organisationen versuchen, die Sicherheitsrisiken durch Qualifizierungsprogramme und logistische Maßnahmen zu minimieren; diese Maßnahmen zählen jedoch zu den Sektoren, die von den Geberländern am wenigsten gefördert werden.²⁰

Humanitäre Organisationen könnten, so die Position des Generalsekretärs und des Nothilfekoordinators,

durch die strikte Beibehaltung ihrer Neutralität und durch eine intensive Kontaktaufnahme zu allen Konfliktparteien Sicherheitsrisiken verringern und Zugang zu den Notleidenden erhalten. Die neue OCHA-Studie »To Stay and Deliver«, die praktische Maßnahmen zur Verbesserung der Sicherheit humanitärer Personals formuliert, legt diese Argumentation ausführlich dar.²¹ Der Generalsekretär befürwortet in seinem jüngsten Bericht zur Nothilfekoordinierung zum Beispiel ausdrücklich Bemühungen von UNICEF, mit den Taliban in Afghanistan Absprachen über humanitäre Projekte zu treffen.²²

In der amerikanischen Regierung bestehen hingegen starke Vorbehalte gegen diese Form der grundsätzlichen Gesprächsbereitschaft humanitärer Organisationen mit allen Konfliktparteien. So hat das »Partner Vetting System« (PVS) zum Ziel, die Förderung von Projekten der humanitären Hilfe oder der Entwicklungshilfe durch die staatliche Entwicklungshilfeorganisation USAID zu unterbinden, wenn davon »terroristische Gruppen« direkt oder indirekt profitieren könnten. Private Akteure, wie NGOs oder Beratungsfirmen, erhalten nach diesem System nur öffentliche Mittel, wenn sie den amerikanischen Behörden umfassende personenbezogene Daten des in einem Krisenland tätigen Personals zur Verfügung stellen.²³ Von NGOs in den USA wird das PVS abgelehnt.²⁴

Sowohl der vom UN-Sicherheitsrat eingesetzte Ausschuss zur Bekämpfung des Terrorismus und der Al-Qaida/Taliban-Sanktionsausschuss als auch die amerikanische Regierung veröffentlichen regelmäßig aktualisierte Listen terroristischer Gruppen, deren Unterstützung illegal ist. Diese Bestimmungen können im Widerspruch oder zumindest in einem Spannungsverhältnis zur vorgestellten strikten Auslegung des Neutralitätsgrundsatzes stehen. So spricht sich Strohmeyer deutlich gegen eine Einschränkung der Kontaktaufnahme humanitärer Organisationen aus: »Schlimmer ist jedoch, wenn man uns nicht mit wichtigen Personen reden lässt, mit Politikern etwa, weil sie auf irgendwelchen Terror-Listen stehen (...). Es ist ein Kernaspekt der humanitären Hilfe, dass man mit jedem reden muss, der Einfluss darauf hat, dass Hilfsgüter von A nach B kommen.«²⁵

In der Tat ist der als »humanitäre Diplomatie« bezeichnete Versuch von humanitären Organisationen, von UN-Repräsentanten oder auch von einzelnen Regierungen, Kontakt mit allen Konfliktparteien in Gewaltkonflikten zu halten, um eine humanitäre Versorgung auf der Grundlage des humanitären Völkerrechts zu gewährleisten, von großer Bedeutung. Diese Form der Diplomatie muss ihre Unabhängigkeit gegenüber Zielen der Sicherheitspolitik bewahren. Allerdings ist damit für humanitäre Organisationen beziehungsweise für andere Akteure humanitärer Diplomatie die Verantwortung verbunden, mit den Auswirkungen des »Dilemmas humanitärer Hilfe« umzugehen: In bestimmten Situationen kann diese Kon-

taktaufnahme die Legitimität von Konfliktparteien erhöhen oder die Hilfsressourcen werden von ihnen unterschlagen. Beides kann unter Umständen zu einer Verlängerung von Gewaltkonflikten beitragen. Die innerhalb der UN geführte Debatte, inwieweit die Nahrungsmittelhilfe des WFP in Somalia in den letzten Jahren von Konfliktparteien für ihre Zwecke instrumentalisiert werden konnte, verweist auf diese Problematik.²⁶

Reform ineffektiver Finanzierungsstrukturen

Die Art der Finanzierung humanitärer Hilfe ist ein weiteres Strukturproblem. Die Finanzierung hängt von drei Faktoren ab: erstens von den schwankenden freiwilligen staatlichen Leistungen, zweitens von den ebenso schwankenden Zyklen privater Spendenmärkte und drittens von dem medialen Stellenwert einer Krise. Es existiert ein extrem verzweigter – und damit potenziell chaotischer – Finanzstrom: Die Regierungen geben Mittel an eigene nationale NGOs, an UN-Hilfsorganisationen, an betroffene Regierungen und die EU-Staaten einen Teil an ECHO; UN-Hilfsorganisationen setzen ihre Mittel nur zum geringen Teil durch eigenes Personal ein, sondern beauftragen eher internationale oder lokale NGOs mit der Projektabwicklung; schließlich leiten internationale NGOs und private Stiftungen ein Großteil ihrer Mittel an lokale NGOs weiter oder im Falle der Stiftungen auch an UN-Hilfsorganisationen. Strohmeyer weist auf die Medienabhängigkeit privater Spenden hin: »Humanitäre Hilfe ist komplex und kompliziert. Sie muss verlässlich, nachhaltig und über das schnell schwindende Medieninteresse hinaus geleistet werden. Das kann nicht auf der Basis privater Spenden geschehen.«²⁷

Der UN-Nothilfe Koordinator versucht häufig vergeblich, Geberländer zu motivieren, Mittel entsprechend der regionalen und sektoralen UN-Bedarfserhebungen einzusetzen und die Finanzierung der von ECHO als vergessene Konflikte bezeichneten Krisengebiete deutlich zu erhöhen. In einigen Krisen, wie etwa nach dem Tsunami im Dezember 2004, stehen ausreichend oder auch sogar zu viele Mittel zur Verfügung, in anderen jedoch zu wenig. Für einige Krisen gibt es beispielsweise ausreichend Nahrungsmittel-Soforthilfe, aber unzureichende Mittel für sanitäre Anlagen oder für Impfungen für Kinder.

Ein wichtiger erster Schritt zu einer verbesserten bedarfsgerechten Koordinierung wäre eine Reform der Finanzierungsmechanismen, die unabhängig von den Sonderinteressen einzelner Geberländer und den Zyklen privater Spendenmärkte funktionieren müssten. Eine Erhöhung des Anteils von Pflichtbeiträgen an den Haushalten von OCHA und der UN-Hilfsorganisationen und eine Erhöhung staatlicher Zuwendungen zu den einzelnen humanitären OCHA-

Fonds (dem CERF und den länderbezogenen »Common Humanitarian Funds« – CHFs) könnte diese Unabhängigkeit etwas erhöhen. Doch bereits eine geringe Erhöhung des Pflichtanteils des OCHA-Haushalts hätte erhebliche Widerstände zu überwinden, wie die amtierende Nothilfe Koordinatorin erläutert: »Natürlich hätte ich gern einen größeren Anteil des ordentlichen UN-Haushalts. Es ist allerdings auch so, dass angesichts der Tatsache, dass es wahrscheinlich keine Erhöhung des UN-Haushalts geben wird, dieses Geld in anderen Teilen des UN-Systems eingespart werden müsste.«²⁸

Angesichts dieser politischen Rahmenbedingungen scheint ein Vorschlag einer grundlegenden Finanzreform – wie er von Antonio Donini, Larry Mi-

Es existiert ein extrem verzweigter – und damit potenziell chaotischer – Finanzstrom.

15 Strengthening of the Coordination of Emergency Humanitarian Assistance of the United Nations, Report of the Secretary-General, UN Doc. A/65/82-E/2010/88 v. 25.5.2010, S. 8.

16 Strengthening of the Coordination of Emergency Humanitarian Assistance of the United Nations, Report of the Secretary-General, UN Doc. A/64/84-E/2009/87 v. 28.5.2009, S. 7.; im Statut der Internationalen Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung von 1986 heißt es: »Neutralität: Um sich das Vertrauen aller zu bewahren, enthält sich die Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung der Teilnahme an Feindseligkeiten wie auch, zu jeder Zeit, an politischen, rassistischen, religiösen oder ideologischen Auseinandersetzungen«, <http://www.drk.de/ueber-uns/auftrag/grundsaeetze.html>

17 Vgl. »Humanitäre Hilfe braucht keinen militärischen Schutz«, Interview mit Hansjörg Strohmeyer, in diesem Heft, S. 60–62, hier S. 62.

18 Vgl. Abby Stoddard/Adele Harmer/Victoria DiDomenico, Providing Aid in Insecure Environments: 2009 Update, Trends in Violence Against Aid Workers and the Operational Response, Humanitarian Policy Group (HPG), Policy Brief 34, April 2009, London, S. 3, <http://www.odi.org.uk/resources/download/3250.pdf>

19 Vgl. Abby Stoddard/Adele Harmer/Victoria DiDomenico, Private Security Contracting in Humanitarian Operations, HPG Policy Brief 33, Januar 2009, S. 1–2, <http://www.odi.org.uk/resources/download/2844.pdf>

20 Vgl. Report of the Secretary-General, 2010, a.a.O. (Anm. 15), S. 9.

21 Vgl. To Stay and Deliver. Good Practice for Humanitarians in Complex Security Environments, Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA), Policy Development and Studies Branch, United Nations, New York, Februar 2011, http://ochanet.unocha.org/p/Documents/Stay_and_Deliver.pdf

22 Vgl. Report of the Secretary-General, 2010, a.a.O. (Anm. 15), S. 9.

23 Vgl. http://www.usaid.gov/policy/egov/pia_pvs.html

24 Vgl. die Mitteilung des amerikanischen NGO-Netzwerks »Interaction«, <http://www.interaction.org/partner-vetting-system>

25 Vgl. Interview Strohmeyer, in diesem Heft, S. 61.

26 Vgl. Report of the Monitoring Group on Somalia Pursuant to Security Council Resolution 1853(2008), UN Doc. S/2010/91 v. 10.3.2010.

27 Vgl. Hansjörg Strohmeyer, Spenden allein reicht nicht, Megakatastrophen nehmen zu – warum wir ein globales Hilfswerk brauchen, Die Zeit, 23.8.2010.

28 Vgl. Interview mit Valerie Amos, »Ich glaube, die Menschen haben ein falsches Bild von Haiti«, in diesem Heft, S. 57–60, hier S. 60.

Geberländer müssen bereit sein, ihre Mittel entsprechend des objektiven Hilfsbedarfs und nicht nach der sicherheitspolitischen Relevanz einer Krise einzusetzen.

near und Peter Walker im Jahr 2004 formuliert wurde – zumindest kurzfristig unrealistisch zu sein: »Ein einfacher Weg, den Konsens über humanitäre Hilfe auszuweiten, wäre, um mit den Vereinten Nationen zu beginnen, eine Art Pflichtbeitrag aller Mitglieder einzuführen. Solche Beiträge sind für die Friedensoperationen verpflichtend, warum nicht für die humanitäre Arbeit? Ein solcher Ansatz würde dazu beitragen, einen universellen humanitären Konsens zu festigen, in dem alle UN-Mitgliedstaaten eine Stimme haben.«²⁹ Die UN-Generalversammlung verabschiedet jedes Jahr einen Haushalt für die vollständig durch Pflichtbeiträge der UN-Mitgliedstaaten finanzierten Friedensmissionen; für das Fiskaljahr 2010/2011 wurden 7,2 Milliarden US-Dollar bewilligt.³⁰ Solch eine grundlegende Reform müsste erhebliche politische Widerstände überwinden und wäre alleine noch keine Garantie für eine erfolgreiche Koordinierung. Eine deutliche finanzpolitische Aufwertung – in welcher Form auch immer – der humanitären UN-Strukturen wäre jedoch eine notwendige Voraussetzung einer effektiveren Koordinierung.

Zukünftige Herausforderungen

Für eine wirksame humanitäre Hilfe müssen eine Reihe weiterer Voraussetzungen erfüllt sein: So müssen Geberländer bereit sein, ihre Mittel entsprechend des objektiven Hilfsbedarfs und nicht nach der sicherheitspolitischen Relevanz einer Krise einzusetzen. Lokale Regierungen und Bürgerkriegsparteien in Krisengebieten müssen bereit sein, humanitären Organisationen den sicheren Zugang zu Hilfsbedürftigen zu ermöglichen. Falls sie nicht dazu bereit sind, müssen internationale zivil-militärische Missionen diesen Zugang erzwingen. Qualifiziertes humanitäres Personal muss eingesetzt, die lokale Koordinierung der Arbeit von zahlreichen Hilfsorganisationen aufgebaut und die Verteilungslogistik von Hilfsgütern sichergestellt werden. Nur selten sind alle diese Voraussetzungen erfüllt. Die bestehenden internationalen Koordinierungsmechanismen sind weder für die Bewältigung der gegenwärtigen noch für die enormen künftigen Herausforderungen wirklich gerüstet.

Der Bedarf an humanitärer Hilfe bei Naturkatastrophen und in komplexen Notstandsgebieten dürfte sich künftig deutlich erhöhen. Eine wachsende Bevölkerung in stark gefährdeten Gebieten, die zunehmende Umweltzerstörung, die Folgen des Klimawandels, hohe Verwundbarkeit durch chronische Armut und steigende Lebensmittelpreise sowie atomare und andere technische Unfälle sind nur einige Ursachen, die die Zerstörungskraft extremer Naturereignisse erhöhen werden. Auch der Hilfsbedarf für Menschen in Konfliktgebieten dürfte auf dem gegenwärtig bereits hohen Niveau bleiben oder noch zunehmen.

Der Generalsekretär befürwortet eine Abkehr von *Ad-hoc*-Reformen der humanitären Strukturen im

Gefolge von schweren Krisen hin zu einer Reformpolitik, die neben der Lösung aktueller Probleme auch den zukünftigen Bedarf berücksichtigt: »from a shock-driven to a needs-based response«.³¹ Er kündigte den Aufbau eines von den UN und der Weltbank getragenen globalen Frühwarnsystems an. Es soll die auslösenden Faktoren für Verwundbarkeit kontinuierlich erfassen und aktualisieren und somit vor möglichen humanitären Krisen warnen.³² Während humanitäre Hilfe die Aufgabe hat, schnell auf akute Krisen zu reagieren, ist der Abbau der strukturellen Ursachen chronischer Verwundbarkeit Aufgabe der Entwicklungspolitik. Diese chronische Verwundbarkeit ist es, die die Auswirkungen von Gewaltkonflikten und Naturkatastrophen so verstärkt.

Die internationale Debatte über eine Stärkung humanitärer UN-Strukturen dürfte sich zukünftig auch auf die zunehmende Diskrepanz zwischen steigender Normdichte und Selbstverpflichtungen auf der eine Seite und den realen administrativ-logistischen Mängeln auf der anderen Seite beziehen. UN-Mitgliedstaaten und die UN-Hauptorgane haben ihre völkerrechtliche Verpflichtung, die Zivilbevölkerung vor humanitären Krisen zu schützen und ihr Überleben zu sichern, sofern ein einzelner Staat dazu nicht in der Lage oder nicht willens ist, immer wieder erklärt, wie auch auf dem Weltgipfel 2005. Die Staaten erklärten im Ergebnisdokument, dass sie sich verpflichten, »geeignete diplomatische, humanitäre und andere friedliche Mittel nach den Kapiteln VI und VIII der Charta einzusetzen, um beim Schutz der Bevölkerung vor Völkermord, Kriegsverbrechen, ethnischer Säuberung und Verbrechen gegen die Menschlichkeit behilflich zu sein« (Absatz 139) und dass sie »die Wirksamkeit der humanitären Reaktion der Vereinten Nationen (zu) steigern, unter anderem durch die raschere Bereitstellung und eine bessere Berechenbarkeit der Finanzmittel für humanitäre Maßnahmen, zum Teil durch die Verbesserung des Zentralen revolvierenden Nothilfefonds« (Absatz 169).³³ Im Statut des Internationalen Strafgerichtshofs werden vorsätzliche Angriffe auf Hilfslieferungen zu den Kriegsverbrechen gezählt (Artikel 8, Absatz 2, b) iii)). Die Diskrepanz zwischen dieser normativen Aufwertung humanitärer Hilfe und ihren tatsächlich schwachen operativen Strukturen ist offensichtlich.

²⁹ Vgl. Antonio Donini/Larry Minear/Peter Walker, *Between Cooption and Irrelevance. Humanitarian Action after Iraq*, *Journal of Refugee Studies*, 17. Jg., 3/2004, S. 260–272, hier S. 268; Übersetzung durch den Verfasser.

³⁰ Vgl. »General Assembly Adopts Peacekeeping Budget«, *UN Press Release GA/10955 v. 24.6.2010*.

³¹ Vgl. *Report of the Secretary-General, 2010, a.a.O. (Anm. 15)*, S. 11.

³² Vgl. *Report of the Secretary-General, 2010, a.a.O. (Anm. 15)*, S. 12.

³³ Vgl. *Ergebnisdokument des Weltgipfels 2005, UN-Dok. A/RES/60/1 v. 16.9.2005*.

»Ich glaube, die Menschen haben ein falsches Bild von Haiti«

Interview mit Valerie Amos, Untergeneralsekretärin für Humanitäre Angelegenheiten und Nothilfekoordinatorin der Vereinten Nationen, über die Rolle der UN in Pakistan, Japan und Haiti sowie die Schwierigkeiten der Koordinierung und Finanzierung humanitärer Hilfe.

Frage: Frau Amos, seit September 2010 sind Sie Untergeneralsekretärin für Humanitäre Angelegenheiten und Nothilfekoordinatorin der Vereinten Nationen. Im Jahr 2010 war die Welt Zeuge von zwei Mega-Katastrophen: das Erdbeben im Januar in Haiti und die Flut in Pakistan im Juli/August. Im März dieses Jahres ereilte Japan eine dreifache Katastrophe, mit einem Erdbeben, einem Tsunami und Störfällen in einigen Kernkraftwerken. Wie reagiert Ihr Amt (Amt für Humanitäre Angelegenheiten der Vereinten Nationen – OCHA) auf solche Mega-Katastrophen?

AMOS: Es gibt eine Reihe von Ländern auf der Welt, bei denen man mit starken Regengüssen oder Wirbelstürmen rechnen muss. Pakistan gehört in diese Kategorie von Ländern. Der Regen kam also – dies war erwartet worden. Nicht erwartet worden war, dass der Regen nicht aufhörte und zu einer großen Flut führte. Zahlreiche Dämme brachen ein und die Wassermassen breiteten sich über große Teile des Landes aus. 20 Millionen Menschen waren davon betroffen. Die Flutkatastrophe kam noch zu den humanitären Bedürfnissen hinzu, die bereits vor einigen Jahren durch die inneren Konflikte entstanden waren. Das heißt, es gab viele Binnenvertriebene, die bereits Empfänger humanitärer Hilfe waren. Hinzu kommt, dass Pakistan viele Flüchtlinge aus Afghanistan aufgenommen hat. Kurz: Pakistan ist ein Land, das bereits mit etlichen humanitären Problemen zu kämpfen hatte.

Wurde OCHA nach dem Erdbeben und Tsunami vom 11. März 2011 von Japan um Hilfe gebeten?

OCHA hat sofort angeboten, ein Katastrophenabschätzungs- und Koordinierungsteam (UN Disaster Assessment and Coordination team – UNADC) zu entsenden. Es wurde losgeschickt und ergänzt nun die enormen Bemühungen der japanischen Regierung, indem es half, die städtischen Such- und Rettungsteams zu koordinieren und die Hilfsangebote der internationalen Organisationen zu priorisieren.

Wie entscheiden Sie, was zuerst getan werden muss? Wie bekommen Sie alle Akteure an einen Tisch?

In Pakistan haben wir ein Büro. Aber in einigen Teilen des Landes haben wir keine Leute vor Ort. Einer der ersten Schritte ist daher, sicherzustellen, dass unsere Mitarbeiter in die verschiedenen Landesteile gelangen. Dort bringen sie dann in Erfahrung, was die Bevölkerung am dringendsten benötigt. Ist es Nahrung, Medizin oder Zelte? Brauchen die Menschen Zugang zu Trinkwasser? Brauchen sie sanitäre Einrichtungen? Dann gibt es andere Partnerorganisationen, mit denen wir zusammenarbeiten, die jeweils in den verschiedenen Sektoren die Leitung übernehmen. Wir nennen dies den Cluster-Ansatz. Dies bedeutet, dass immer nur eine Organisation in einem bestimmten Sektor die Leitung der Hilfsmaßnahmen übernimmt. Sie ist dafür verantwortlich, die Leute zusammenzubringen, den Bedarf festzustellen und die Verantwortlichkeiten zu verteilen.

Wer trifft am Ende die Entscheidung?

Dies wird auf der Landesebene entschieden, und der dort zuständige humanitäre Koordinator übernimmt die Leitung.

Wie ist das in Japan?

Japan ist eine andersgelagerte Notsituation, weil die Regierung über sehr gute Fähigkeiten verfügt, auf die Bedürfnisse zu reagieren und die Maßnahmen zu koordinieren. Dennoch haben wir, wie ich bereits sagte, ein Such- und Rettungsteam entsandt, das vor allem die internationalen Hilfsangebote koordiniert.



Valerie Amos und Anja Papenfuß am 23. Februar 2011 in Berlin.

Foto: Monique Lehmann

Valerie Amos

Baronin Valerie Amos, geb. 1954, ist Nothilfe Koordinatorin der Vereinten Nationen und Leiterin des Amtes für die Koordinierung humanitärer Angelegenheiten (OCHA) im Range eines Untergeneralsekretärs. Die britische Labour-Politikerin übernahm das Amt im September 2010 von ihrem Landsmann Sir John Holmes. Zuvor war sie Hohe Kommissarin Großbritanniens in Australien. Die 56-jährige aus Guyana stammende Politikerin blickt auf über 25 Jahre Erfahrung in hochrangigen Positionen zurück, unter anderem als Kabinettsmitglied, und war zuständig für Fragen der internationalen Entwicklungszusammenarbeit. In dieser Position war sie auch für Reaktionsmaßnahmen bei weltweiten Krisen verantwortlich. Als britische Entwicklungshilfeministerin war Amos von 2003 bis 2007 an Friedensverhandlungen in der Demokratischen Republik Kongo, Liberia, Sierra Leone und Sudan beteiligt. Dem Britischen Oberhaus gehört sie seit 1997 an.

Die Lage in Haiti heute, ein Jahr nach dem verheerenden Erdbeben, ist nicht so gut, wie man erwarten würde. Zusätzlich brach auch noch die Cholera aus, der mindestens 4000 Menschen zum Opfer gefallen sind. Was hat die UN getan, um den Haitianern zu helfen?

Ich glaube, die Menschen haben ein falsches Bild von Haiti. Sie vergessen, dass vor dem Erdbeben 40 Prozent der Bevölkerung Haitis keinen Zugang zu Trinkwasser und sanitärer Grundversorgung hatten. 50 Prozent hatten keinen Zugang zu Gesundheitsdiensten. Vor dem Erdbeben hatten wir es mit einem Land zu tun, in dem die Mehrheit der Bewohner der Hauptstadt, Port-au-Prince, in Slum-Ver-

»Das Hauptproblem in Haiti ist, wie man von der kurzfristigen Nothilfe dazu kommt, eine Gesellschaft aufzubauen.«

hältnissen leben. Dann kam das Erdbeben, durch das eine riesige Zahl an Menschen umgekommen ist und das bei der Bevölkerung ein Trauma ausgelöst hat. Das Land hat ein Drittel seiner Beamten verloren, was die institutionellen Kapazitäten gravierend geschwächt hat. Trotz dieser Umstände haben es die Vereinten Nationen und ihre Partnerorganisationen innerhalb von sechs Wochen geschafft, die Menschen in Unterkünfte unterzubringen und sie mit Nahrungsmitteln, Trinkwasser, Medizin und Lehrmaterial zu versorgen. Letztes Jahr lebten noch 1,5 Millionen Menschen in Lagern. Heute sind es 800 000. Wir unterrichten noch 2,2 Millionen Kinder.

Wie lange wird das noch notwendig sein?

Das Hauptproblem in Haiti ist, wie man von der kurzfristigen Nothilfe dazu kommt, eine Gesellschaft

aufzubauen, in der die Menschen Zugang zu Arbeit haben und in beständigeren Behausungen wohnen. Dies sind enorme entwicklungspolitische Herausforderungen, bei denen man mit einer Regierung zusammenarbeiten muss, die sehr klare Prioritäten hat.

Ich denke, es ist wirklich wichtig, zwischen dem Einfluss zu unterscheiden, den wir auf die Notsituation hatten, und der Notwendigkeit, aus dieser Notsituation in eine Phase der längerfristigen Entwicklung des Landes zu kommen. Haiti ist ein extrem komplexes Operationsgebiet, und die Leute müssen dies verstehen.

Sind die Vereinten Nationen immer die ersten, die gefragt werden, wenn eine Katastrophe eintritt?

Das kommt ganz darauf an. Bei einer größeren nationalen Katastrophe, wie im Februar in Neuseeland, sind es Länder wie Australien, Großbritannien und die USA, die Hilfsteams geschickt haben. Neuseeland hat nicht nach internationaler Unterstützung durch das UN-System gefragt, weil es selber über ein gut entwickeltes Nothilfesystem verfügt.

Im Allgemeinen entscheidet das Land zumeist in den ersten paar Tagen, ob es die Krise allein bewältigen kann. Wenn nicht, wird es um internationale Hilfe bitten. Dann treten wir in Aktion.

Wenn jedoch eine Katastrophe so riesig und so problematisch ist wie im Fall Haiti und die Situation insgesamt sehr fragil ist, dann sagen die Leute einfach »Helft uns!«. Und weil Haiti so nah an den USA liegt und die USA unter anderem in der Lage waren, Hilfsgüter mit dem Militär ins Land zu bringen, haben sie zu Beginn bei der Logistik, dem Wiederaufbau des Flughafens, die Führung übernommen.

Aber auch die UN waren dort. Wir haben Systeme, nach denen wir umgehend Teams zur Unterstützung der Regierung schicken. Wir haben Erkundungsteams entsendet, die den Bedarf an Hilfsgütern abschätzen und uns berichten. Wir geben dann die Informationen weiter an die Partnerorganisationen. Dies geschieht sofort.

Innerhalb von sechs Wochen haben wir Millionen von Menschen mit Nahrung versorgt. Es braucht schließlich eine Weile, um Strukturen aufzubauen, mit denen man so viele Leute versorgen kann. Man muss auch erst einmal Personal ins Land bringen. Sie dürfen nicht vergessen, dass mehr als einhundert UN-Mitarbeiter in Haiti durch das Erdbeben ums Leben gekommen sind. Wir mussten also erst neues Personal bereitstellen, das die Strukturen aufbaut, um dann die Hilfe zu leisten.

Wie schwierig ist es, die verschiedenen UN-Organisationen mit ihren eigenen Vorständen und eigenen Haushalten zu koordinieren? Wie sagen Sie denen, dass sie hierhin oder dorthin gehen sollen?

Koordinierung ist niemals einfach. Wir tragen die Verantwortung für die Koordinierung, aber wir ha-

ben nicht die Autorität, den Leuten zu sagen, was sie tun sollen. Wir müssen zeigen, dass die Koordination effektiv ist und dass sie zu besseren Ergebnissen führt. Ich denke, wir alle wissen, dass es in einer Krisensituation nicht sehr effektiv ist, wenn jeder herumläuft und sein eigenes Ding macht. Man braucht eine ordentliche Koordination, in dem Sinne, dass die entsprechenden Personen zusammengebracht werden und der Bedarf festgelegt wird. Es wurden einige Verfahrensregeln entwickelt, welche der humanitäre Koordinator, die Hilfsorganisationen und die nichtstaatlichen Organisationen (NGOs) anwenden können, um festzulegen, was getan werden muss, um ein ganz bestimmtes Verfahren zu einer ganz bestimmten Zeit einzuleiten.

Jedes Jahr richten Sie und der Generalsekretär einen so genannten konsolidierten Hilfsappell (CAP) an die internationale Gemeinschaft. In dem Appell für das Jahr 2010 baten Sie um 7,1 Milliarden US-Dollar. Wie schätzen Sie den Spendenbedarf ein?

Für den konsolidierten Hilfsappell sehen wir uns die Länder an, bei denen wir glauben, dass eine konzentrierte Hilfsaktion der Vereinten Nationen, ihrer Partner und NGOs von Nöten sein wird. Dies sind Länder wie Somalia, die Demokratische Republik Kongo, Afghanistan oder die besetzten palästinensischen Gebiete. Für diese Länder machen wir eine gemeinsame Bedarfsanalyse, indem alle Parteien auf der Landesebene zusammenkommen. Sie überlegen, was in dem Land im nächsten Jahr getan werden muss. Dabei arbeiten sie ein System ab: Man prüft unter anderem, dass keine Doppelarbeit stattfindet, man hinterfragt kritisch den geschätzten Bedarf und die Anzahl der Bedürftigen. Das Landesteam leitet die Ergebnisse seiner Prüfung an unsere OCHA-Mitarbeiter in Genf weiter. Die Mitarbeiter in Genf stellen dann noch einmal kritische Nachfragen an das Landesteam. Erst wenn alle Fragen geklärt sind, fließt der dort festgestellte Bedarf in den konsolidierten Hilfsappell ein, welcher anschließend von mir, dem Generalsekretär und anderen verkündet wird.

Wie hoch ist der Bedarf für dieses Jahr?

Der CAP für 2011 liegt bei 7,4 Milliarden US-Dollar. Aber wir wissen, dass noch viele Dinge passieren können. Wir haben den Hilfsappell für das Jahr 2011 verkündet, doch zusätzlich hatten wir die fortwährende Krise in Côte d'Ivoire. 30 000 Ivorer flohen nach Liberia und eine geringere Zahl floh in andere Nachbarländer. Wir haben deshalb einen regionalen Hilfsappell ins Leben gerufen, für Côte d'Ivoire und die Nachbarländer. Auf diese Weise kommen die Blitzappelle (flash appeals) im Laufe des Jahres zustande. Sie werden erstellt, um auf die unmittelbaren Bedürfnisse zu reagieren.

Bekommen Sie die erbetenen Gelder?

Das hängt von den Ländern ab. Einige der Hilfsappelle werden ausreichend gefördert, andere nicht. Zu meinen Aufgaben gehört auch, das Bewusstsein dafür zu schärfen, dass manche Appelle nicht ausreichend finanziell unterfüttert sind. Es ist nicht immer einfach zu verstehen, warum einige Notsituationen besser finanziell unterstützt werden als andere.

Zum anderen ist die Finanzierung auch innerhalb eines Landes nicht für alle Sektoren gleichermaßen gesichert. Es gibt Zeiten, in denen die Trinkwasser- und Sanitärversorgung sehr gut finanziert werden und es gibt Zeiten, da fehlt das Geld dafür.

Hätten Sie dann lieber weniger zweckgebundene Spenden?

Wir bekommen zweckgebundene Spenden für bestimmte Länder und für bestimmte Projekte innerhalb von Ländern. Das liegt daran, dass die Spender gerne wissen, wofür genau ihr Geld ausgegeben wird.

»Wir haben nicht die Autorität, den Leuten zu sagen, was sie tun sollen.«

Unsere Aufgabe ist es, die Aufmerksamkeit auf die unterfinanzierten Gegenden oder Projekte zu lenken, von denen wir denken, dass es absolut entscheidend ist, dass sie finanziert werden.

Kommt für diese Fälle der Zentrale Fonds für die Reaktion auf Notsituationen (Central Emergency Response Fund – CERF) ins Spiel?

Der CERF ist etwas anders gelagert. Er ist im Jahr 2005 von Mitgliedstaaten eingerichtet worden, die davon überzeugt waren, dass die UN einen Fonds bräuchten, um UN-Hilfsorganisationen schnell mit Geld zu versorgen. Wenn eine Katastrophe wie in Haiti passiert, brauchen das Kinderhilfswerk oder das Welternährungsprogramm sofort Geld. Sie können nicht darauf warten, dass Anfragen von ihren Exekutivräten genehmigt werden. Der CERF ist daher genau für diese Soforthilfe gedacht. Wir in OCHA verwalten ihn im Namen der internationalen Gemeinschaft. Der Fonds ist auf 450 Millionen US-Dollar pro Jahr ausgelegt. Wir bekommen im Schnitt um die 430 Millionen US-Dollar pro Jahr zusammen. Dieses Geld wird für die Notsituationen eingesetzt.

Wo genau wurde das Geld eingesetzt?

Letztes Jahr waren es in erster Linie Haiti und Pakistan, aber auch Situationen, die nicht so bekannt waren. Benin zum Beispiel hatte letztes Jahr eine riesige Flut. Das halbe Land stand unter Wasser. Dies kam nicht in die Schlagzeilen, aber für Benin war das eine schwierige Situation. Die UN hat die Hilfsarbeiten

finanziert. Weiteres Geld ging an Madagaskar, das von einer Heuschreckenplage heimgesucht worden war. Und in Nigeria gab es Bleivergiftungen, bei denen Kinder ums Leben kamen. Die medizinische Hilfe haben wir finanziert.

Spenden sind unkalkulierbar. Wäre es nicht besser, die humanitäre Hilfe würde ganz aus dem ordentlichen UN-Haushalt finanziert? Zurzeit sind es, glaube ich, nur knapp zehn Prozent?

Es sind weniger als das. Nur sechs Prozent kommen aus dem ordentlichen Haushalt der UN. Eines der strategischen Kernziele des Generalsekretärs für dieses Jahr ist, die humanitäre Hilfe der Vereinten Nationen zu verbessern. Auf humanitäre Krisen zu reagieren ist eine riesige Aufgabe, und trotzdem spiegelt sich dies nicht in dem ordentlichen Haushalt wider, den wir bekommen. Natürlich hätte ich gern einen größeren Anteil des ordentlichen UN-Haushalts. Es ist allerdings auch so, dass angesichts der Tatsache, dass es wahrscheinlich keine Erhöhung des UN-Haushalts geben wird, dieses Geld in anderen Teilen des UN-Systems eingespart werden müsste. Ich werde weiter auf einen größeren Anteil des Haushalts hinwirken, aber ich denke, dass dies kurzfristig nicht zu erreichen sein wird.

Welche Art Unterstützung wünschen Sie sich von Deutschland?

Deutschland unterstützt uns bereits im CERF. Es finanziert auch das OCHA und einige Landesbüros mit. Ich möchte, dass diese Unterstützung fortgeführt und erhöht wird. Einer der Bereiche, auf die wir uns als Organisation stärker konzentrieren wollen, ist die Vorsorge und die Verringerung des Katastrophenrisikos. Nächstes Jahr wird Deutschland den Vorsitz der Geber-Unterstützungsgruppe von OCHA übernehmen. Ich hoffe, dass Deutschland während seines Vorsitzes diese Themen aufgreifen wird. Vorsorge rettet Leben. Sie ist auch günstiger in finanzieller Hinsicht, als Krisenreaktion. Die Weltbank hat letztes Jahr eine Studie herausgegeben, in der festgestellt wurde, dass Vorsorge nur ein Siebtel dessen kostet, was die Krisenreaktion kostet. Ich würde die guten Beziehungen zu Deutschland gern fortsetzen und uns darüber austauschen, worin die Herausforderungen für das humanitäre System liegen und wie wir sie gemeinsam angehen können. Wir sollten gemeinsam darüber nachdenken, wie man das Interesse für unsere Arbeit weiter erhöht und wie man weitere Geber gewinnen kann. Ich bin sicher, dass uns Deutschland darin unterstützen wird.

Das Gespräch in englischer Sprache fand am 23. Februar 2011 in Berlin statt. Die Fragen stellte Anja Papenfuß. Die Aktualisierungen zu Japan wurden am 28. März 2011 per E-Mail übermittelt.

»Humanitäre Hilfe braucht keinen militärischen Schutz«

Interview mit **Hansjörg Strohmeyer**, Leiter der Unterabteilung Politikentwicklung und Studien beim Amt für die Koordinierung humanitärer Angelegenheiten (OCHA) der Vereinten Nationen, über die humanitäre Arbeit der UN in gefährlichen Gebieten.

Frage: Sie waren als Leiter der Unterabteilung Politikentwicklung maßgeblich an der Ausarbeitung der neuen OCHA-Studie ›To Stay and Deliver‹ beteiligt. In der Studie geht es darum, wie die UN auch in gefährlichen Gebieten dennoch humanitäre Hilfe leisten können. Das Problem ist nicht neu: humanitäre Helfer mussten schon immer auch in schwierigem Umfeld arbeiten. Warum also diese Studie? Was hat sich geändert?

STROHMEYER: Geändert haben sich sowohl die Quantität als auch die Qualität der Angriffe auf humanitäre Helfer. Zunächst einmal zur Quantität: die Anzahl der humanitären Helfer, die bei ihrer Arbeit ums

Leben kamen, hat sich in den letzten zehn Jahren verdreifacht – bis zu über einhundert Tote pro Jahr. In puncto Qualität hat sich geändert, dass Mitarbeiter der UN jetzt auch gekidnappt werden, dass verstärkt Anschläge auf UN-Einrichtungen verübt werden, dass UN-Fahrzeuge auf offener Straße von Rebellen oder Kriminellen beschlagnahmt werden und so weiter. Das hat eine ganz neue Qualität.

Ist das wirklich neu?

Neu ist, dass es nicht mehr tabu ist, die ›blaue Flagge‹ anzugreifen. Der Schutz, den die Symbole, also das Rotkreuz-Symbol oder die UN-Flagge, noch vor Jahren gegeben haben, ist nicht mehr überall gegeben. Dies trifft vor allem auf Gebiete zu, wo starke politische Spannungen bestehen. Wenn wir heute auf Afghanistan oder Irak schauen: dies sind sehr politische Kontexte, und es ist den Leuten vor Ort nur schwer klar zu machen, dass die Organisationen, die neu ins Land kommen, nur humanitär sein sollen. Sie werden

von den Menschen häufig im Zusammenhang mit den übergreifenden politischen und sicherheitspolitischen Maßnahmen gesehen.

Was kann man dagegen tun?

Es ist ganz einfach: humanitäre Organisationen arbeiten im Feld. Sie müssen nah an den Menschen sein. Sie können nicht 150 Kilometer entfernt ihren Standort haben, sondern müssen dort präsent sein, wo sie auch wirklich helfen können. Um dies bewerkstelligen zu können, müssen sie von der jeweiligen Gemeinde und ihren politischen oder religiösen Führern akzeptiert werden. Um also irgendwo hingehen zu können oder zu bleiben, müssen sie die Möglichkeit haben, sich mit den Leuten zu unterhalten. Sie müssen Vertrauen aufbauen, sie müssen die lokale Bevölkerung daran gewöhnen, dass die humanitären Helfer da sind, sie damit vertraut machen, was sie dort tun, welche Leistungen sie ihnen zukommen lassen – einfach zuhören, ob sie die Hilfe wollen oder nicht, und welche Auswirkungen die Hilfe für die verschiedenen Gruppen hat. Dies geschieht in einem Dialog. Akzeptanz ist ein Prozess und keine einmalige Angelegenheit. Man muss das Vertrauen erst mühsam bilden – manchmal dauert dies Wochen oder gar Monate.

Reden Sie mit allen, auch mit Rebellenführern?

Ja, wir müssen mit jedem ins Gespräch kommen, der irgendeinen Einfluss auf die Sicherheitslage hat. Das sind manchmal Gruppen, mit denen man vielleicht nicht so gerne redet. Schlimmer ist jedoch, wenn man uns nicht mit wichtigen Personen reden lässt, mit Politikern etwa, weil sie auf irgendwelchen Terror-Listen stehen oder weil es Leute sind, die man politisch in eine bestimmte Ecke gestellt hat oder mit denen man nicht verhandeln will. Das ist für die humanitäre Hilfe nachteilig. Es ist ein Kernaspekt der humanitären Hilfe, dass man mit jedem reden muss, der Einfluss darauf hat, dass Hilfsgüter von A nach B kommen.

Reicht denn das Reden?

Akzeptanz schaffen besteht nicht nur aus Reden, sondern bedeutet, das Vertrauen der lokalen Bevölkerung durch Präsenz und konstanten Dialog zu stärken. Allerdings sehen wir auch ein, dass bei unberechenbaren Sicherheitsverhältnissen in manchen Gebieten Akzeptanz alleine nicht reicht und durch physische Sicherheitsmaßnahmen ergänzt werden muss. Aber: Sicherheit kann nicht das einzige Paradigma sein. Für die humanitäre Arbeit ist das Hauptparadigma, Akzeptanz zu schaffen. Längerfristig schafft dies eine größere Sicherheit und darf deshalb nicht aufgegeben werden, wenn weitere Sicherheitsmaßnahmen ergriffen werden. Die UN leisten also nicht nur dann humanitäre Hilfe, wenn sie mit einer Eskorte und großem Sicherheitsapparat ankommen. Vielmehr gilt es in erster Linie, Vertrauen zu schaffen.

Hansjörg Strohmeyer

Hansjörg Strohmeyer, geb. 1962, ist Leiter der Unterabteilung Politikentwicklung und Studien beim Amt für die Koordinierung humanitärer Angelegenheiten der Vereinten Nationen (OCHA) in New York. Im Laufe seines UN-Dienstes war der deutsche Jurist und Politikwissenschaftler in verschiedenen UN-Missionen im Einsatz unter anderem in Kosovo, Liberia oder Sudan. Vor seiner jetzigen Tätigkeit bekleidete er das Amt des Stabschefs und obersten Politischen Beraters der Internationalen unabhängigen Untersuchungskommission der Vereinten Nationen (UNIIC) in Beirut. Von August 2004 bis Mai 2005 war Strohmeyer Stabschef der Mission der Vereinten Nationen in Sudan (UNMIS), davor im Jahr 2003 Stabschef und Sonderberater für den Sonderkoordinator für humanitäre Maßnahmen in Liberia.

Dann wird geschaut, welche Sicherheitsrisiken und Bedrohungen bestehen und wie man sie durch geeignete Maßnahmen angeht.

Und wenn es dann doch zu gefährlich wird?

Wir in den Vereinten Nationen haben gelernt, dass es immer schlecht ist, wenn man sich zurückzieht. Ist man einmal raus, sehen es die Menschen als einen Vertrauensbruch an. Und wenn man einmal raus ist und dann im Gefolge einer groß angelegten Militärintervention, einer politischen Intervention oder einer erhöhten politischen Aufmerksamkeit wieder in ein Land zurückkehrt, dann sagen die Leute: Damals seid ihr weggegangen als es gefährlich war, jetzt kommt ihr wieder zurück. Können wir uns darauf verlassen, dass ihr jetzt wirklich bleibt?

Zum anderen ist es sehr schwer, begrifflich zu machen, dass es nichts mit der Politik zu tun hat, wenn man wieder zurückkommt. Die humanitäre Hilfe der UN muss vor Ort bleiben, um ihre Mandate zu erfüllen. Denn weder das Mandat des Hohen Flüchtlingskommissars, des Welternährungsprogramms, von UNICEF noch von OCHA ist die Friedenssicherung. Die Mandate sind, Flüchtlinge oder Binnenvertriebene mit Lebensmitteln, Wasser, Medikamenten und Zelten zu versorgen. Wenn man dies mit der Friedenssicherung verbinden kann, soll man das tun. Man sollte es nicht tun, wenn man dadurch den Eindruck erweckt, man sei Teil der Regierung oder Teil der politischen oder militärischen Agenda.

Wie kann man als humanitärer Helfer unabhängig, neutral und unparteiisch sein, wenn man gleichzeitig militärischen Schutz braucht?

Den braucht man nicht. Es gibt nichtstaatliche Organisationen, wie das Rote Kreuz, die ohne militärischen Schutz auskommen. Wenn man das Vertrauen hat, kann man mit jedem reden, und mit jeder Gruppe gibt es auch Möglichkeiten, sich auf bestimmte Regeln zu verständigen. Dies bedeutet nicht, dass es keine Sicherheitsrisiken gibt. So haben uns in den letzten Jahren Minen, so genannte IEDs (Improvised Explosive Devices), zu Deutsch Unkonventionelle



Anja Papenfuß und Hansjörg Strohmeyer am 23. Februar 2011 in Berlin. Foto: Ulrich Keller

Spreng- oder Brandvorrichtungen (USBV), und bewaffnete Angriffe politischer sowie krimineller Gruppen sehr zu schaffen gemacht. Von besonderer Bedeutung sind die IEDs; dann müssen die Helfer zum Beispiel in speziell geschützten Fahrzeugen fahren, oder man tauscht Informationen aus über die Strecken, wo diese IEDs besonders eingesetzt werden. Man muss also eine Bedrohungsanalyse machen und sie in sein operatives Konzept einarbeiten. Es wäre eine ganz gefährliche Vereinfachung zu sagen, humanitäre Hilfe in gefährlichen Situationen kann nur mit militärischen Eskorten geleistet werden. Das würde das Ende der humanitären Hilfe sein, wie wir sie kennen.

Aber die UN praktizieren doch oft diese zivil-militärische Zusammenarbeit. Es gibt Humanitäre Koordinatoren in den UN-Friedensmissionen ...

Die muss es auch geben. Ohne militärischen Schutz zu arbeiten, heißt ja nicht, dass man nicht mit dem Militär redet. Das Militär macht seinen Job, und wir machen unseren Job. Da gibt es immer wieder die Notwendigkeit, sich auszutauschen. Zum Beispiel in den Kriegen in Libanon, Afghanistan oder Irak haben wir jeweils Personen vor Ort gehabt, die sich mit den Militärs austauschen. Das nennt man ›deconflicting‹. Wir hatten OCHA-Leute in Tampa bei den amerikanischen Streitkräften oder in Doha oder in Tel Aviv, die dort in den Ministerien oder in den Kontrollzentren mit den Verantwortlichen gesprochen haben. So wird zum einen die Sicherheit der humanitären Helfer gewährleistet, zum anderen auch sichergestellt, dass die Hilfsgüter auch während eines laufenden bewaffneten Konflikts zu den Bedürftigen gebracht werden können. Unsicherheit heißt nicht, dass Hilfe zu leisten, unmöglich ist. Unsicherheit heißt auch nicht, nur auf Sicherheit zu setzen. Man muss zuerst vor allem verstehen, was die Unsicherheit hervorruft.

Was könnte das zum Beispiel sein?

Es ist größtenteils Misstrauen. Die IEDs oder Bomben oder Schüsse fallen ja nicht von allein, sondern werden von Menschen abgegeben. Da herrschen häufig Misstrauen, Feindseligkeit und manchmal auch Kriminalität. Man weiß, dass Kriminalität oft aus ökonomischem Interesse entsteht. Den Kriminellen ist es aber wichtiger, an ein Auto heranzukommen, als einen Menschen umzubringen. Dies ist eine ganz andere Art von Risiko, als wenn man in einem Gebiet arbeitet, wo es den Leuten darauf ankommt, die UN anzugreifen oder humanitäre Mitarbeiter umzubringen.

Doch die Neutralität kann man nicht wieder zurückgewinnen, oder?

Das würde ich so nicht sagen. Ich glaube, man muss schon deutlich zeigen, dass die UN-Flagge Schutz bieten muss. Eine Maßnahme, um die Neutralität wieder zurückzugewinnen, wäre beispielsweise, von den Regierungen zu fordern, dass sie Personen verurteilen, die Anschläge auf die UN verübt, Autos gestohlen oder Mitarbeiter getötet haben. Wir wollen sehen, dass wirklich jemand vor ein nationales Gericht oder vor den Internationalen Strafgerichtshof kommt, angeklagt und verurteilt wird.

Aber in bestimmten Krisen darf die UN auch nicht neutral sein. Die UN müssen Flagge zeigen und Völkerrechtsverletzungen, Massenmorde oder Vergewaltigungen verurteilen. Sie müssen dafür sorgen und dazu beitragen, dass die Zivilbevölkerung geschützt und Verbrecher gefasst und verurteilt werden. Daher ist für uns ›Humanitäre‹ die Unparteilichkeit bei der Vergabe der Hilfsmaßnahmen das Allerwichtigste. Das heißt, für uns spielt es keine Rolle welcher Religion, ethnischen Gruppe oder politischen Gesinnung Bedürftige angehören, und ob sie unter Kontrolle derer sind, die politisch ›gut oder böse‹ sind. Alle Notleidenden haben den gleichen Anspruch auf Hilfe.

Würden Sie auch die Taliban versorgen?

Wir würden auch die Menschen versorgen, die in von Taliban kontrollierten Gebieten leben – nicht die Taliban als Kämpfer, aber die Bevölkerung, die in von den Taliban kontrollierten Gebieten leben. Das haben wir bis zum Herbst 2001, als die Taliban gestürzt worden sind, für vier oder fünf Jahre genau so gemacht: die Hilfsorganisationen, die humanitäre Hilfe leisten, sind das soziale Netz gewesen für die Afghanen unter den Taliban. Das Ziel humanitärer Hilfe ist, Not zu lindern, nicht politische Lösungen herbeizuführen. Das mag radikal klingen, ist aber zum Schutz der vielen tausend humanitären Helfer überall in der Welt unverzichtbar.

Das Interview mit Hansjörg Strohmeyer fand am 23. Februar 2011 in Berlin statt. Die Fragen stellte Anja Papenfuß.

Der Cluster-Ansatz in der humanitären Hilfe

Evaluierungsergebnisse und Gedanken zu einem dynamischen Koordinierungssystem

Claudia Meier

Im Zuge der humanitären Reform haben internationale Organisationen im Jahr 2005 den so genannten Cluster-Ansatz eingeführt, um ihre Arbeit in den verschiedenen humanitären Sektoren besser zu koordinieren. In den ersten sechs Jahren seines Bestehens hat sich der Cluster-Ansatz vom anfänglich unklar definierten Mechanismus zu einem berechenbaren und dynamischen System entwickelt. Eine Evaluierung¹ des Ansatzes im Jahr 2010 kam zu dem Schluss, dass sich die Bemühungen trotz einiger weiter bestehender Schwachpunkte gelohnt haben.

Seit dem Ende des Ost-West-Konflikts ist die Koordinierung humanitärer Organisationen zu einem immer dringlicheren Problem geworden. Grund dafür waren zum einen politische Grabenkämpfe zwischen den verschiedenen humanitären UN-Organisationen und zum anderen die stetig steigende Zahl nichtstaatlicher Organisationen (NGOs), die in Krisengebieten tätig sind. Das Versagen der internationalen Nothilfe in Darfur (Sudan) im Jahr 2004 veranlasste den damaligen UN-Nothilfekoordinator Jan Egeland, das humanitäre System von externen Experten durchleuchten zu lassen. Auf Grundlage der Ergebnisse dieses Expertenberichts² stießen Egeland und das Inter-Agency Standing Committee (IASC), ein Zusammenschluss der wichtigsten humanitären UN-Organisationen, der Rotkreuzbewegung und NGOs, im Jahr 2005 eine Reform der humanitären Hilfe an.

Als Teil der Reform wurde auch der Cluster-Ansatz eingeführt, um humanitäre Hilfe durch verstärkte Koordinierung effektiver zu gestalten. Dabei wurden für die einzelnen humanitären Sektoren – wie zum Beispiel Gesundheit oder Schutz der Zivilbevölkerung – Leitorganisationen benannt, die dafür verantwortlich sind, alle Organisationen an einen Tisch zu bringen und auch dann einzuspringen, wenn Lücken in der humanitären Arbeit auftreten. Trotz dieser Funktionen ist die Leitorganisation hierarchisch nicht höher gestellt – Cluster-Mitgliedsorganisationen haben ihr gegenüber keine Rechenschaftspflicht.

Die Cluster agieren auf verschiedenen Ebenen. Zum einen gibt es elf globale Cluster, die unter anderem gemeinsam Richtlinien entwickeln und Schulungen sowie operative Unterstützung anbieten. Zum anderen gibt es nationale Cluster in bislang 27 Krisenländern, die sich wiederum auf Hauptstadtebene, in den Provinzen und gegebenenfalls auch auf lokaler Ebene treffen.

Ein dynamisches System

Als die Cluster im Jahr 2005 eingeführt wurden, war den wenigsten klar, wohin die Reise geht. Zwar hatte das IASC in einer knapp gehaltenen Richtlinie Ziele definiert, aber es gab wenig konkrete Anleitung aus den Hauptquartieren der humanitären Organisationen für die Länderbüros.

Dies hat den Organisationen die Möglichkeit gegeben, den Cluster-Ansatz von der Länderebene aus (weiter) zu entwickeln. Es ist nicht abschließend festzustellen, inwieweit diese Flexibilität gewollt oder einfach ein Nebeneffekt fehlender Führung war. Sie hat jedoch dazu geführt, dass die Koordinierungsbedürfnisse im jeweiligen Land in den Mittelpunkt rückten: Die internationalen Akteure vor Ort entscheiden, welche Cluster sie in ihrem Land benötigen, um gut arbeiten zu können. Die Leitorganisation in einem bestimmten nationalen Cluster muss auch nicht zwingend mit der im globalen Cluster übereinstimmen.

Diese Flexibilität hat dem System unter anderem deshalb geholfen, weil die Wahl der Cluster auf globaler Ebene nicht durchgehend logisch ist. Die anfangs neun Clusterbereiche waren das Ergebnis eines heiklen politischen Abstimmungsprozesses zwischen den internationalen humanitären Organisationen. Ursprünglich waren Cluster nur für jene humanitäre Sektoren vorgesehen, in denen gravierende Koordinierungsprobleme bestanden. Eingeführt wurden sie letztlich aber in allen für wichtig erachteten Bereichen. Während sich einige Cluster aus schon bestehenden Sektoren ergaben – wie Wasser und sanitäre Anlagen oder Logistik – folgte die Entstehung anderer Cluster nicht immer einer objektiven Logik. Bis Ende 2010 existierte zum Beispiel kein globaler Cluster, der sich um die Koordinierung von Nahrungsmittelhilfe kümmerte, obwohl dieser Art von Hilfe in den meisten Krisen eine große Bedeutung zukommt.



Claudia Meier, geb. 1983, ist Research Associate beim Global Public Policy Institute (GPPI), einem unabhängigen Think Tank in Berlin. Sie arbeitet beim GPPI an Forschung und Evaluationen zu humanitärer Hilfe und war Teil des Teams, welches im Auftrag des Inter-Agency Standing Committee (IASC) zwischen 2009 und 2010 den Cluster-Ansatz evaluiert hat.

¹ Dieser Beitrag beruht auf der Kurzfassung der Cluster-Evaluierung, welche das Global Public Policy Institute (GPPI) und die Groupe URD im Jahr 2010 abgeschlossen haben. Die im Beitrag enthaltenen Evaluierungsergebnisse werden durch Hintergrundinformationen und Gedanken der Autorin ergänzt. Die Originalberichte sind über die Webseite des GPPI erhältlich: http://www.gppi.net/approach/consulting/cluster_approach/

² Siehe »Humanitarian Response Review«, United Nations, New York, Genf, August 2005, <http://onerresponse.info/Coordination/ClusterApproach/Documents/Humanitarian%20Response%20Review.pdf>

Die globalen Cluster und ihre Leitorganisationen

Sektor	Leitorganisation
Bildung	UNICEF/Save the Children
Campkoordinierung und -management	UNHCR/IOM
Ernährung	UNICEF
Nahrungsmittelsicherheit (seit 2010 – früher Landwirtschaft)	FAO/WFP
Gesundheit	WHO
Logistik	WFP
Notunterkunft	UNHCR/IFRC
Schutz der Zivilbevölkerung	UNHCR
Übergangshilfe	UNDP
Wasser, Sanitärversorgung und Hygiene	UNICEF
Telekommunikation	OCHA/WFP/UNICEF
Querschnittsthemen	
Alter	
Gender	
HIV/Aids	
Umwelt	

Es gab nur einen mehr schlecht als recht funktionierenden globalen Cluster Landwirtschaft – und diesen auch erst ab dem Jahr 2007. Auf Länderebene ließ sich jedoch niemand davon abhalten, eigene Nahrungsmittelhilfe-Cluster einzurichten. In allen sechs für die Evaluierung untersuchten Kontexten haben sich die jeweiligen Organisationen zusammengetan und aus Eigeninitiative ein solches Cluster gegründet. Des Weiteren war unklar, welche Querschnittsbereiche in Clustern organisiert, und welche als Querschnittsthemen horizontal behandelt werden sollten. Heute gibt es beides.

Welche globalen Cluster eingerichtet wurden und wer ihre Leitung übernahm, ergab sich auch aus dem unterschiedlich starken Engagement der einzelnen UN-Organisationen. UNICEF leitet zum Beispiel nicht nur den sich aus ihrem Mandat ergebenden Cluster Bildung, sondern auch die Cluster Ernährung (Nutrition), Wasser, Sanitärversorgung und Hygiene (WASH) und Telekommunikation. Ein Blick auf die Liste der Leitorganisationen (siehe Kasten) zeigt außerdem, dass die Cluster zu Beginn stark auf die Initiative der Vereinten Nationen zurückgingen. Die Internationale Föderation der Rotkreuz- und Rothalbmondgesellschaften (IFRC) war anfangs die einzige globale Leitorganisation außerhalb des UN-Systems. Erst im Jahr 2007 kam bei der Gründung des Clusters Bildung mit ›Save the Children‹ die erste NGO in den Kreis der Leitorganisationen. In der Zwischenzeit war viel geschehen. NGOs hatten den Cluster-Ansatz anfangs vehement kritisiert und warfen den UN-Organisationen vor, humanitäre Koordinierung unter ihren Auspizien zu monopolisieren.³ Diese Kri-

Der Cluster-Ansatz ist ein veritabler Organisationsveränderungsprozess.

tik führte dazu, dass im Jahr 2007, nach einer Aussprache zwischen NGOs, der Rotkreuzbewegung und UN-Organisationen, ein vierter Reformbereich eingeführt wurde, welcher die Partnerschaft zwischen den unterschiedlichen Organisationstypen stärken soll.

Insgesamt hat sich der Cluster-Ansatz somit in den sechs Jahren seines Bestehens an neue Wirklichkeiten anpassen können und genügend Flexibilität gezeigt, um einige interne Konflikte zu lösen. Der Ansatz ist deshalb eigentlich mehr als ein Koordinierungsmechanismus. Er ist ein veritabler Organisationsveränderungsprozess, der mehrere Institutionen gleichzeitig umfasst und deshalb auch noch nicht abgeschlossen ist.

Ergebnisse der Evaluierung

Bei Einführung des Cluster-Ansatzes hat das IASC beschlossen, das System nach zwei Jahren und noch einmal nach vier Jahren extern evaluieren zu lassen. Die zweite Evaluierung haben das Global Public Policy Institute (GPPi) und die französische Groupe URD zwischen 2009 und 2010 durchgeführt. Sie sollte klären, welche Resultate das Cluster-System bisher erbrachte. Die Evaluierung stützt sich hauptsächlich auf die Ergebnisse von sechs Länderstudien. Zusammenfassend hat die Evaluierung vier Hauptstärken des Cluster-Ansatzes gefunden und vier Hauptschwachpunkte, aus denen sich Empfehlungen ableiten lassen.

Die Stärken des Cluster-Systems

Humanitärer Bedarf besser gedeckt: Ein wichtiges Ergebnis ist, dass durch den Cluster-Ansatz der Bedarf an humanitärer Hilfe der betroffenen Bevölkerung in einigen thematischen Bereichen besser gedeckt werden konnte. So hat die Koordinierung dabei geholfen, in einzelnen Ländern Maßnahmen gegen geschlechtsspezifische Gewalt, für den Schutz von Kindern und Menschen mit Behinderungen sowie die Bereitstellung von Wasser, sanitären Anlagen und Ernährung zu stärken. Die Organisationen sind besser darin geworden, Versorgungslücken zu erkennen und Doppelarbeit zu vermeiden. Als Folge davon können humanitäre Akteure ihre Hilfe gezielter einsetzen und Ressourcen effizienter und effektiver nutzen.

Führungsaufgaben früher wahrgenommen: Ein Hauptgedanke hinter der Einführung von Leitorganisationen war, Verantwortlichkeiten klarer zu definieren, damit die Koordinierung besser vorhersehbar wird. Die Evaluierung hat ergeben, dass Leitorganisationen ihre Koordinierungsaufgaben früher und zuverlässiger wahrnehmen und besser ausgebildetes Personal einsetzen. Nationale und lokale sowie neu eintreffende internationale Mitarbeiter und Organisationen haben mit den Clustern eine eindeutige Anlaufstelle.

Partnerschaften gestärkt: Trotz oder vielleicht auch wegen der anfänglich harschen Kritik wurden Partnerschaften zwischen UN-Organisationen und anderen humanitären Akteuren gestärkt, insbesondere seit Leitfunktionen vermehrt gemeinsam von UN-Organisationen und NGOs ausgeübt werden. Was UNICEF und ›Save the Children‹ im globalen Cluster vorgemacht haben – die gemeinsame Leitung –, ist in den Ländern heute an der Tagesordnung. Als Folge davon werden Informationen besser ausgetauscht und die humanitäre Hilfe verläuft kohärenter, weil Cluster-Mitglieder sich öfter auf gemeinsame operative Ansätze einigen.

Lern- und Planungsfähigkeit gesteigert: Indirekt hat der Cluster-Ansatz auch die Lernfähigkeit humanitärer Akteure und die Qualität gemeinsamer Planungsinstrumente gesteigert – als Nebeneffekt gemeinsamer Lernprozesse sowie vermehrter technischer und zuweilen normativer Diskussionen in Cluster-Sitzungen. Die Cluster erlauben eine bessere gemeinsame Planung von wichtigen Spendenaufrufen, zum Beispiel dem konsolidierten Hilfsappell (Consolidated Appeal Process – CAP). Heute fungieren CAPs gleichzeitig als Planungsinstrumente und immer öfter auch als Qualitätssicherungsinstrumente.

Die Schwächen des Cluster-Systems

In seiner gegenwärtigen Form weist der Cluster-Ansatz allerdings auch vier erhebliche Schwächen auf, von denen zwei auf systemischen Problemen beruhen und zwei Cluster-intern begründet sind.

Wichtige Akteure ausgenommen: Dass nationale und lokale Regierungsorganisationen und NGOs von den Clustern weitgehend ausgeschlossen sind, ist ein grundsätzlicher Fehler im humanitären System. Hinzu kommt, dass es oft nicht gelingt, die Cluster effektiv an bestehende Koordinierungs- und Nothilfemechanismen (zum Beispiel den lokalen Zivilschutz) anzubinden. Dieses Unvermögen hat zwei Hauptursachen: Zum einen werden bislang lokale Strukturen und Kapazitäten vor Einführung der Cluster oft nicht ausreichend analysiert. Zum anderen bemühen sich die meisten Cluster bisher nicht um partizipative Ansätze, die es erlauben würden, die Zivilgesellschaft angemessen einzubinden. Fairerweise muss hier angemerkt werden, dass diese Herausforderung nicht vom Cluster-System ausgelöst wird, sondern sich der humanitären Gemeinschaft generell stellt.⁴ Die formalisierten Strukturen des Clusters verstärken das Problem jedoch. So wurden bestehende nationale Strukturen in mehreren Fällen unterwandert und deren Fähigkeit zur Katastrophenhilfe geschwächt. Bisher verpasst das System deshalb eine große Chance, die Cluster zu nutzen, um den Kontakt zwischen nationalen und internationalen Akteuren zu vereinfachen und zu festigen.

Humanitäre Grundsätze gefährdet: Ein zweites systemisches Problem, das durch die Cluster verstärkt

wird, ist die Gefährdung der humanitären Grundsätze bei zu enger Zusammenarbeit mit politischen und militärischen Institutionen. Humanitäre Akteure haben den Anspruch, in ihrer Hilfe politisch neutral, unabhängig und unparteilich zu sein.⁵ In Einzelfällen kann dies durch die Cluster-Koordinierung gefährdet werden. Zum einen ist die Unabhängigkeit in Gefahr, wenn Cluster-Mitglieder finanziell von einer auch politisch agierenden Leitorganisation abhängig sind. Der Neutralitätsgrundsatz und die Vertraulichkeit von Informationen wiederum können leiden, wenn Cluster zu eng mit integrierten Missionen, Friedenstruppen oder Konfliktparteien zusammenarbeiten. So gab es in einigen Ländern Probleme, als die politischen und militärischen Abteilungen der Vereinten Nationen im Cluster zum Schutz der Zivilbevölkerung von humanitären Organisationen Informationen verlangten, um diese politisch und militärisch zu nutzen.

Defizite beim Cluster-Management: Im Cluster selbst sind Defizite im Management und in der Moderationsfähigkeit der Cluster-Koordinatorinnen und -Koordinatoren oft ein erheblicher Schwachpunkt. Statt möglichst konkrete, handlungsrelevante Fragen zu diskutieren, beschäftigen sich die Teilnehmenden zu sehr mit Prozessen – insbesondere in den Hauptstädten der betroffenen Länder. Die Cluster-Sitzungen sind oft zu lang und zu ineffektiv, wenn Koordinatorinnen und Koordinatoren keine Moderationsausbildung und nicht genug Zeit für ihre Koordinierungsaufgabe haben.

Querschnittsthemen aus dem Blick verloren: Schließlich fördert der Cluster-Ansatz einen gewis-

Die meisten Cluster bemühen sich nicht, die Zivilgesellschaft angemessen einzubinden.

Der Neutralitätsgrundsatz kann leiden, wenn Cluster zu eng mit Friedenstruppen oder Konfliktparteien zusammenarbeiten.

³ Einige der Hauptkritikpunkte sind widergespiegelt in: Sue Graves/Victoria Wheeler/Ellen Martin, Lost in Translation. Managing Coordination and Leadership Reform in the Humanitarian System, Humanitarian Policy Group (HPG), HPG Policy Brief 27, Juli 2007, <http://www.odi.org.uk/resources/download/254.pdf>. Zur sich ändernden Rolle von NGOs im Cluster-System siehe auch: NGO and the Humanitarian Reform Project, Synthesis Report: Review of the Engagement of NGOs with the Humanitarian Reform Process, 2009, http://www.rescue-uk.org/fileadmin/user_upload/Reports/Final_Synthesis_Report_lower_resolution_081009.pdf

⁴ Siehe zum Beispiel Paul Harvey, Towards Good Humanitarian Government. The Role of the Affected State in Disaster Response, HPG Policy Brief 37, September 2009, <http://www.odi.org.uk/resources/download/4196.pdf>; Andrea Binder, Die Vermeidung lokaler Akteure als schwarzes Loch der humanitären Hilfe in Haiti, Arbeitsgemeinschaft Entwicklungspolitische Friedensarbeit (FriEnt), Impulse, 01-02/2011, http://www.frient.de/downloads/FriEnt_Impulse01-02_11.pdf

⁵ Die humanitären Grundsätze gehen auf den Anfang der Rotkreuzbewegung zurück. Sie wurden unter anderem in der Resolution 46/182 der UN-Generalversammlung aus dem Jahr 1991 allgemein im ›Code of Conduct for The International Red Cross and Red Crescent Movement and NGOs in Disaster Relief‹ im Jahr 1994 auch auf NGO-Ebene verankert.

Die Cluster sollten sich stärker auf die lokale Ebene konzentrieren.

sen Tunnelblick, weil die einzelnen Themenbereiche getrennt voneinander diskutiert werden. Damit die Organisationen multidimensionale Themen und Querschnittsthemen nicht aus dem Blick verlieren, wäre eine enge Absprache zwischen den Clustern deshalb besonders wichtig. Für diese so genannte Inter-Cluster-Koordinierung ist das Amt für die Koordinierung humanitärer Angelegenheiten (OCHA) zuständig, welches diese Rolle aber in den meisten Ländern nur ungenügend wahrgenommen hat.

Empfehlungen

Insgesamt betrachtet hat die Einführung des Cluster-Ansatzes schon zu wichtigen Verbesserungen geführt. Doch in dem Ansatz steckt noch weit mehr Potenzial, vor allem weil die Cluster humanitären Akteuren eine Plattform bieten, um systemische Schwierigkeiten gemeinsam anzugehen. Um dieses Potenzial jedoch auszuschöpfen, müssen die bestehenden Probleme im Cluster-Ansatz dringend behoben werden. Das Evaluierungsteam richtet deshalb konkrete Empfehlungen an die Hauptakteure: an die Cluster-Leitorganisationen, an das OCHA, die Geberstaaten, NGOs und andere UN-Organisationen.⁶

Cluster auf Landesebene sind nicht in der Lage, tief liegende politische Dilemmata zu lösen.

Nationale Akteure einbinden: Zunächst müssen bei der Einführung von Clustern in einem Land bestehende Nothilfestrukturen und nationale Akteure identifiziert und eingebunden werden. Es kann sein, dass in einigen Konfliktsituationen eine zu enge Zusammenarbeit mit am Krieg beteiligten Regierungsinstanzen wegen der oben genannten humanitären Grundsätze nicht angemessen ist. In allen anderen Situationen muss jedoch die bestmögliche Kooperation zwischen Clustern, nationalen Akteuren und Entwicklungsorganisationen angestrebt werden.

Cluster-Management verbessern: Das Management und die Arbeitsweise der Cluster sind verbesserungswürdig. Dazu muss die Rolle von OCHA klarer definiert, anerkannt und gestärkt werden – insbesondere in den Bereichen Informationsmanagement und Koordinierung zwischen Clustern. Zudem sollten Cluster-Koordinatorinnen und -Koordinatoren für die Arbeit qualifiziert sein und ausreichend Zeit für ihre Koordinationsaufgaben haben.

Qualität humanitärer Hilfe verbessern: Die teilnehmenden Organisationen müssen außerdem dafür sorgen, dass sich die Cluster stärker auf die Qualität humanitärer Hilfe konzentrieren. Cluster sollten verstärkt daran arbeiten, Bedarfsanalysen gut zu koordinieren und diese qualitativ zu verbessern. Ferner sollten Cluster Methoden entwickeln, um die betroffene Bevölkerung besser einzubinden und diese ›best practices‹ unter den Mitgliedern austauschen.

Auf die lokale Ebene konzentrieren: Es ist an der Zeit, dass sich die Cluster stärker auf die lokale Ebene konzentrieren. Anfangs wurden die meisten Ressourcen auf globaler Ebene und in den Hauptstädten

investiert, um das System aufzubauen. Da das System nun weitestgehend etabliert ist, muss das Hauptaugenmerk der lokalen Ebene gelten, weil dort die meiste operative Arbeit geleistet wird und deshalb auch die meisten finanziellen Mittel für die Koordinierung benötigt werden.

Finanzierungsmechanismen verbessern: Darüber hinaus müssen humanitäre Finanzierungsmechanismen so verbessert werden, dass Interessenskonflikte vermieden werden, internationale und lokale NGOs direkten Zugang zu finanziellen Ressourcen bekommen und genügend Geld für Koordinierungsaufgaben vorhanden ist.

Politisch brisante Fragen lösen: Am schwierigsten dürfte sich die Umsetzung der letzten Empfehlungen gestalten. Damit Cluster richtig funktionieren können, müssen politisch brisante Fragen – wie zum Beispiel die Verbindung von humanitärer Hilfe mit Friedensmissionen oder Konflikte zwischen Institutionen – auf internationaler Ebene gelöst werden. Cluster auf Landesebene sind als Koordinierungsplattform nicht in der Lage, tief liegende politische Dilemmata und institutionelle Streitigkeiten zu lösen. Im Gegenteil: Ungelöste politische Fragen können die Arbeit im Cluster lähmen.

Ausblick

Während der zurückliegenden sechs Jahre ist der Cluster-Ansatz vom anfänglich unklar definierten Mechanismus zum nicht mehr wegzudenkenden *Modus Operandi* geworden. Vieles, was anfangs als eigentliches Ziel des Cluster-Ansatzes definiert war – zum Beispiel klarere Verantwortlichkeiten –, ist inzwischen zu einer selbstverständlichen und allgemein anerkannten Grundvoraussetzung des Systems geworden.

Ein verlässliches Koordinierungssystem ist zwingend notwendig in Anbetracht der Herausforderungen, welche das humanitäre System in der Zukunft – nicht nur als Folge des Klimawandels – zu schultern hat. Auch wenn der Cluster-Ansatz noch Schwachpunkte aufweist, hat er bereits einen wichtigen Beitrag dazu geleistet, die internationale humanitäre Hilfe leistungsfähiger zu machen. Geber und internationale Organisationen sollten deshalb weiterhin in die Koordinierung investieren – auch wenn diese ihren Preis hat. Denn die Folgen schlechter Koordinierung bezahlt nicht die internationale Gemeinschaft, sondern die betroffene Bevölkerung – im Extremfall mit dem Leben.

⁶ Der Übersichtlichkeit halber werden hier nur die Bereiche der Empfehlungen genannt. Die detaillierte Aufstellung der einzelnen Empfehlungen und der Ergebnisse, auf welche sie sich stützen, ist im Originalbericht zu finden.

Maßstäbe gesetzt

20 Jahre Berichte über die menschliche Entwicklung

Stephan Klassen

Im November 2010 hat das UN-Entwicklungsprogramm die Jubiläumsausgabe des Berichts über die menschliche Entwicklung herausgegeben. Darin werden der Einfluss der 20 Berichte zur menschlichen Entwicklung und des Human Development Index (HDI) gewürdigt, Einflussfaktoren der menschlichen Entwicklung analysiert und neue Indizes vorgestellt. Die Berichte haben die internationale Debatte über Messung und Förderung der Entwicklung nachhaltig geprägt und mit dem HDI eine neue und bessere Kennzahl dem üblicherweise verwendeten Pro-Kopf Einkommen an die Seite gestellt. Auch zeigt der Bericht deutlich, dass es enorme Fortschritte bei der menschlichen Entwicklung in den letzten 40 Jahren gab, die aber nur teilweise durch Wirtschaftswachstum zu erklären sind. Andere Strategien sind wirkungsvoller, menschliche Entwicklung zu fördern.

Im Jahr 1990 veröffentlichte das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP) den ersten ›Bericht über die menschliche Entwicklung‹ (Human Development Report – HDR) mit dem Leitmotiv: Die Menschen sind der wahre Wohlstand einer Nation.¹ Nach einem Jahrzehnt, gekennzeichnet von Wirtschaftskrisen und Struktur Anpassungsmaßnahmen, erschien der Bericht wie eine Provokation. Statt Wirtschaftswachstum und Marktliberalisierung in den Mittelpunkt zu rücken, wie dies vor allem die Weltbank in dieser Zeit getan hat, wurde ein neuer Entwicklungsansatz propagiert. Dieser neue Ansatz definierte Fortschritte bei Bildung, Gesundheit und allgemeiner Lebensqualität als die wichtigste, auf den Menschen bezogene Messlatte für Entwicklung. Der Bericht² ist über die Zeit zu einem der wichtigsten internationalen Entwicklungsberichte geworden. Hätte man ihn damals nicht erfunden, müsste man es heute tun. Aber dies ist glücklicherweise nicht nötig, da im Jahr 2010 mit dem 20. Bericht eine Jubiläumsausgabe erschien, die sowohl einen Rückblick als auch einen Ausblick auf das Konzept der menschlichen Entwicklung bietet.

Der Index für menschliche Entwicklung

Viele Analysen der bislang 20 thematischen Berichte bereicherten die entwicklungspolitische Debatte. Doch der bei weitem sichtbarste Beitrag der Berichte war der neu geschaffene ›Index für menschliche Entwicklung‹ (Human Development Index – HDI). Der Bericht schuf damit ein neues globales Entwicklungs-

ranking, in welches neben dem klassischen Pro-Kopf-Einkommen auch Bildung und Gesundheit gleichberechtigt einfließen. Dabei spielt im HDI das Nationaleinkommen eine geringere Rolle, da es durch eine logarithmische Transformation ›gestaucht‹ wird und ab einem gewissen Niveau gedeckelt war.³ Der Beitrag des Einkommens zur menschlichen Entwicklung nimmt also bei größeren Einkommen stetig ab. Der Grund dafür liegt darin, dass die für menschliche Entwicklung maßgeblichen Grundbedürfnisse schon bei relativ geringen Nationaleinkommen weitgehend gedeckt sind.

Die Rankinglisten des HDI haben sich daher grundsätzlich von Einkommensrankings unterschieden. Typischerweise fand man beim HDI die skandinavischen Sozialstaaten am oberen Ende der Skala; Kanada war weit oberhalb der USA angesiedelt, und Deutschland befand sich eher im Mittelfeld der Industrienationen. In der Mitte der Skala fielen die hervorragenden Platzierungen von Ländern wie Costa Rica, Kuba, Sri Lanka und die der Transformationsländer auf, während die reichen Ressourcenexporteure im Nahen Osten und in Afrika viel weiter unten rangierten. Am unteren Ende der Skala fanden sich viele arme afrikanische Länder. Deren Ranking hing stark davon ab, wie erfolgreich sie bei der Bildung und der Gesundheitsversorgung sind; Länder, die eine schlechte Gesundheitsversorgung haben und unter der HIV/AIDS-Pandemie leiden, schneiden besonders schlecht ab. Natürlich gibt es einen Zusammenhang zwischen hohem Einkommen und einem hohen HDI: Doch gerade die bemerkenswerten Unterschiede bei den



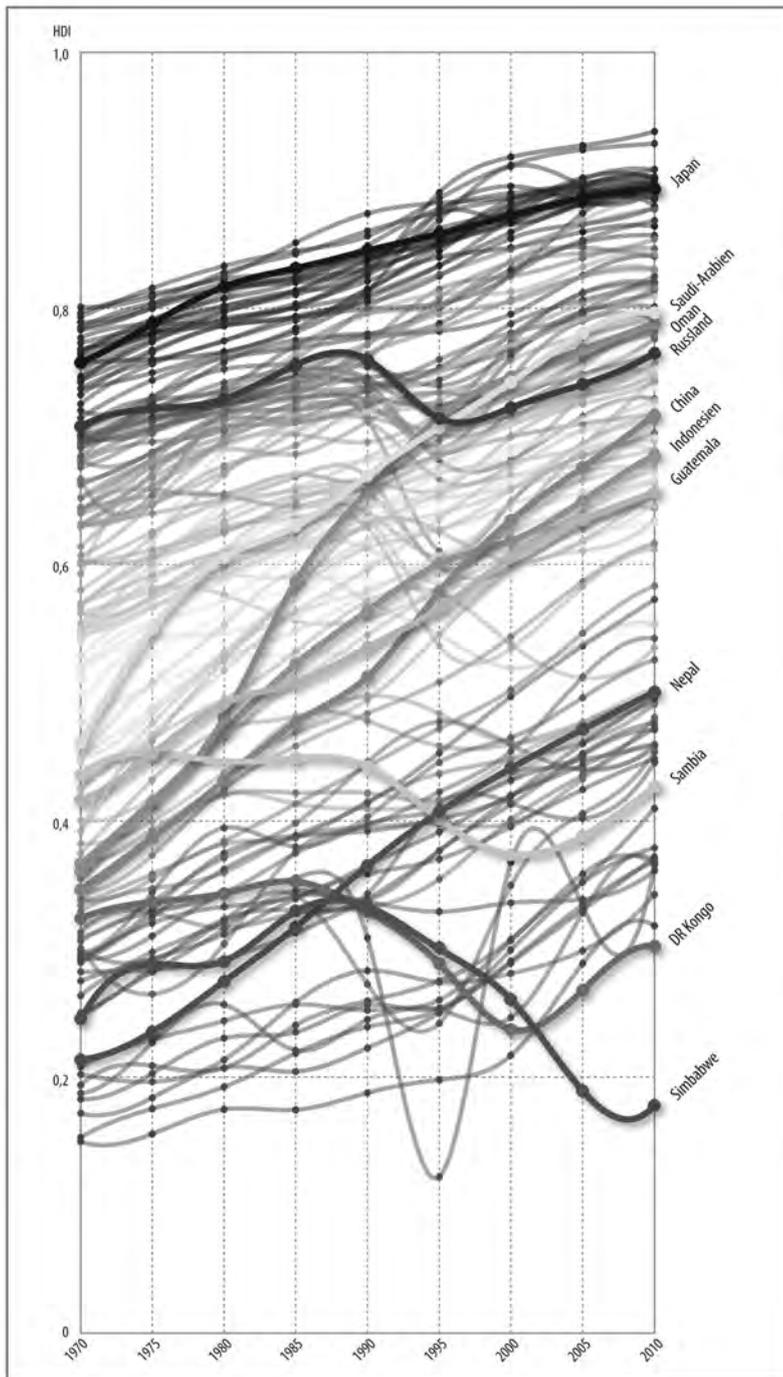
Prof. Stephan Klassen, Ph.D., geb. 1966, ist Professor für Volkswirtschaftstheorie und Entwicklungsökonomik an der Universität Göttingen. Er unterstützte die Arbeit des ›Human Development Report Office‹ seit dem Jahr 2006 durch Beiträge für die Berichte über die menschliche Entwicklung.

¹ Human Development Report 1990, Concept and Measurement of Human Development, UNDP, New York 1990. Vgl. auch Karl Wohlmuth, UNDP: Erstmals Bericht zur menschlichen Entwicklung, Vereinte Nationen, 5/1990, S. 188ff.

² Die Berichte werden von einem kleinen Autorenteam in einem eigens für den Bericht eingerichteten weitgehend unabhängigen Büro innerhalb des UNDP verfasst. Die Autorinnen und Autoren werden dabei von externen Akademikern unterstützt, <http://hdr.undp.org/en/>

³ Siehe Human Development Report 2010—20th Anniversary Edition, The Real Wealth of Nations: Pathways to Human Development, UNDP, New York 2010, S. 215–217; deutsche Ausgabe: Bericht über die menschliche Entwicklung 2010. Der wahre Wohlstand der Nationen: Wege zur menschlichen Entwicklung, Jubiläumsausgabe zum 20. Erscheinen, Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen (DGVN), Berlin 2010, über: <http://www.dgvn.de/un-berichte.html>

Weltweite Trends des Indexes für menschliche Entwicklung (1970–2010)



Anmerkung: Die Ergebnisse beziehen sich auf eine Stichprobe von 135 Ländern. Die Länder mit den raschesten Fortschritten sind Oman, China, Nepal, Indonesien und Saudi-Arabien; diejenigen mit den langsamsten Fortschritten sind die Demokratische Republik Kongo, Sambia und Simbabwe.

Quelle: Bericht über die menschliche Entwicklung 2010. Der wahre Wohlstand der Nationen: Wege zur menschlichen Entwicklung, Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen, Berlin 2010, S. 33.

Platzierungen zwischen dem HDI und den Einkommensrankings haben gezeigt, dass Reichtum und menschliche Entwicklung eben nicht notwendigerweise Hand in Hand gehen.

Das Konzept der menschlichen Entwicklung

Das Konzept der menschlichen Entwicklung, welches Anfang der neunziger Jahre revolutionär erschien, ist heute Allgemeingut geworden. Hier haben mehrere Faktoren eine Rolle gespielt. Zum einen haben die Arbeiten zu diesem Konzept und damit eng verwandten Konzepten sprunghaft zugenommen. Die Rolle des Wirtschaftswissenschaftlers und Nobelpreisträgers Amartya Sen sei hier besonders hervorgehoben.⁴ Sein Ansatz, Entwicklung als eine Erweiterung von Fähigkeiten und Möglichkeiten zu sehen, hat einen nachhaltigen Einfluss auf die entwicklungspolitische Debatte gehabt. Sen war bereits seit dem ersten HDR als Berater für das UNDP tätig. Er hat den Begriff der menschlichen Entwicklung mitgeprägt und ihn in Wissenschaft und Öffentlichkeit bekanntgemacht.

Zum zweiten hat die Unzufriedenheit über Wirtschaftswachstum als Maß aller Dinge stetig zugenommen, vor allem seitdem Fragen der Verteilungsgerechtigkeit, Menschenrechte und Nachhaltigkeit immer drängender wurden. Auch wenn diese Themen im Index nicht enthalten sind, wurden sie in den Berichten aufgegriffen. Man kann sie unter dem Oberbegriff der menschlichen Entwicklung gut fassen.

Schließlich haben HDR und HDI den öffentlichen Diskurs über einen breiteren Entwicklungsbegriff nachhaltig befördert. Damit wurde eine Reihe von Initiativen, die explizit oder implizit das Konzept der menschlichen Entwicklung weiterverfolgen, erst möglich oder entscheidend vorangebracht. Zu diesen Initiativen gehören: der multidimensionale Wohlfahrtsbegriff, der den UN-Millenniums-Entwicklungszielen zugrunde liegt; das Arbeitsprogramm der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) zum ›Fortschritt der Nationen‹⁵; der Arbeitsauftrag der im Jahr 2008 eingesetzten so genannten Stiglitz/Sen/Fitoussi-Kommission⁶; und die Zielrichtung der im Dezember 2010 eingerichteten Enquete-Kommission ›Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität‹ des Deutschen Bundestages. Der Begriff der menschlichen Entwicklung als ein Konzept, das die menschliche Wohlfahrt direkt und nicht über Platzhalter wie dem Einkommen bestimmen will, hat sich zweifellos durchgesetzt. Dieser Erfolg ist sicherlich Grund genug, dass das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen in seinem jüngsten Bericht über die menschliche Entwicklung mit Genugtuung auf das Erreichte zurückblickt.

Die Kernbotschaften des HDR 2010

Im HDR 2010 mit dem Titel ›Der wahre Wohlstand der Nationen: Wege zur menschlichen Entwicklung‹⁷ wird – neben der Würdigung des Konzepts – vor allem untersucht, wie sich die menschliche Entwicklung in den letzten 40 Jahren verändert hat und welche Faktoren diese Veränderung beeinflusst haben. Dabei wird zunächst, für manche vielleicht überraschend, festgestellt, dass fast alle Länder der Welt erhebliche Fortschritte erreicht haben (siehe auch die Grafik, S. 68). Im Durchschnitt stieg die Lebenserwartung zwischen 1970 und 2010 um über zehn Jahre; die Alphabetisierung nahm um fast 40 Prozent zu; die Einschulungsquoten stiegen um fast 26 Prozent und die Pro-Kopf-Einkommen haben sich mehr als verdoppelt. Auch wenn die Fortschritte in Afrika generell geringer ausfielen, sind sie dennoch in fast allen Ländern zu verzeichnen. Nur in Simbabwe, der Demokratischen Republik Kongo und Sambia ist die menschliche Entwicklung im Jahr 2010 geringer als im Jahr 1970. Darüber hinaus zeigt sich, dass es eine zunehmende Annäherung bei der menschlichen Entwicklung seit 1970 gegeben hat. Länder mit einem geringen HDI im Jahr 1970 haben größere Zuwächse zu verzeichnen als Länder mit einem damals hohen HDI. Diese Annäherung ist vor allem auf eine größere Angleichung bei Bildung und Gesundheit zurückzuführen.

Die Verbesserungen in den Bereichen Bildung und Gesundheit in fast allen Ländern sind besonders bemerkenswert. Hier scheinen das Verbreiten von medizinischem Wissen sowie die nationalen und internationalen Bemühungen zur Förderung von Gesundheit und Bildung gefruchtet zu haben. Von beidem haben viele arme Länder profitiert. Ausnahmen dieses generell positiven Trends sind zum einen eine geringere Lebenserwartung in Teilen Afrikas durch HIV/Aids und zum anderen der Zusammenbruch des Gesundheitssystems in vielen Transformationsländern. Beim Lebensstandard, gemessen am Pro-Kopf-Einkommen, sind die Fortschritte deutlich heterogener. Aber auch hier fällt auf, dass sich seit dem Jahr 2000 in vielen armen Ländern, insbesondere in Afrika südlich der Sahara, die Situation verbessert hat. Daran zeigt sich, dass es trotz des weit verbreiteten Entwicklungspessimismus in vielen Entwicklungsländern gelungen ist, den Lebensstandard zu erhöhen.

Eine Kernfrage aller Berichte war, inwiefern das Wirtschaftswachstum menschliche Entwicklung fördert. Hier liefert der neue Bericht eindeutige Erkenntnisse: Während reichere Länder typischerweise auch einen höheren Grad an menschlicher Entwicklung haben, scheint das Wirtschaftswachstum – auch langfristig – nur einen äußerst geringen Anteil an der Verbesserung von Bildung und Gesundheit zu haben. Man kann daher nicht schlussfolgern, dass das Wirtschaftswachstum der entscheidende Faktor für eine

höhere menschliche Entwicklung ist. Ein extremes Beispiel hierfür ist die Volksrepublik China: Wie man in den Berichten lesen kann, hat sich das Pro-Kopf-Einkommen dort seit 1970 verachtfacht. Doch die Lebenserwartung stieg nur unterdurchschnittlich um drei Jahre. Trotz der fehlenden Korrelation bleibt das Pro-Kopf-Einkommen natürlich wichtig, um gewisse Aspekte der menschlichen Entwicklung erst zu ermöglichen (wie zum Beispiel bessere Ernährung oder bessere Wohnbedingungen). Fortschritte bei Bildung und Gesundheit hängen jedoch stärker von gezielter staatlicher Förderung ab als vom allgemeinen Wirtschaftswachstum. Dies erklärt auch die positiven ›Ausreißer‹ wie Costa Rica, Kuba oder Sri Lanka beim HDI, bei denen staatliches Engagement maßgeblich zu einer höheren menschlichen Entwicklung beigetragen hat.⁸ Damit hat sich eine der Kernbotschaften der Berichte, dass Wirtschaftswachstum allein nicht die menschliche Entwicklung fördert, empirisch bestätigt.

Neben diesen wichtigen Erkenntnissen weist der Bericht zu Recht darauf hin, dass Fortschritte beim HDI nicht unbedingt mit Fortschritten in anderen, nicht im Index berücksichtigten Dimensionen der menschlichen Entwicklung einhergehen. Insbesondere bedeutet ein höherer HDI nicht notwendigerweise auch größere politische Freiheit und ökologische Nachhaltigkeit. Der Zusammenhang zwischen dem HDI und diesen beiden Dimensionen ist eher gering, während ein höherer HDI mit geringerer Ungleichheit in menschlicher Entwicklung einhergeht. Ein hoher HDI kann also in Ländern mit wenig politischen Freiheiten (wie China, Kuba und manche arabische Staaten) erreicht werden; und einige Demokratien schneiden nicht so gut beim HDI ab (etwa Indien oder Bangladesch sowie einige afrikanische Demokratien). Ferner gibt es viele Länder mit hohem HDI, in denen nicht nachhaltig gewirtschaftet wird: Diese Länder legen weniger Kapital für zukünftige Generationen (über Ersparnis) zurück als sie Raubbau an der Natur betreiben. Man könnte natürlich dies dahingehend interpretieren, dass manchmal der Preis von geringer politischer Freiheit und fehlender Nachhaltigkeit gezahlt werden muss, um eine höhere menschliche Entwicklung zu erreichen. Dies wäre

In vielen Entwicklungsländern ist es gelungen, den Lebensstandard zu erhöhen.

Eine der Kernbotschaften der Berichte, dass Wirtschaftswachstum allein nicht die menschliche Entwicklung fördert, hat sich empirisch bestätigt.

⁴ Siehe zum Beispiel Amartya Sen, *Ökonomie für den Menschen*, München 1999.

⁵ Siehe http://www.wikiprogress.org/index.php/Main_Page

⁶ Siehe Joseph E. Stiglitz, Amartya Sen und Jean-Paul Fitoussi, *Report on the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress*, 14.9.2009, http://www.stiglitz-sen-fitoussi.fr/documents/rapport_anglais.pdf

⁷ Bericht über die menschliche Entwicklung 2010, a.a.O. (Anm. 3).

⁸ Vgl. Auch Jean Drèze und Amartya Sen, *Hunger and Public Action*, Oxford 1989.

Der HDR 2011 wird sich mit der Frage der Nachhaltigkeit beschäftigen.

allerdings ein Trugschluss: Politische Freiheiten sind integraler Bestandteil menschlicher Entwicklung, und Nachhaltigkeit ist zwingend notwendig, um auch künftigen Generationen ein hohes Maß an menschlicher Entwicklung zu ermöglichen. Anders ausgedrückt: Die fehlenden Freiheiten und die geringe Nachhaltigkeit in manchen Ländern mit hohem HDI deuten auf ein Problem des Indexes hin. Würden diese Faktoren berücksichtigt, wäre die echte menschliche Entwicklung dort viel geringer. Der HDR 2011 wird sich mit der Frage der Nachhaltigkeit beschäftigen. In der Vergangenheit hat man bereits darüber diskutiert, wie man das Thema politische Freiheiten in den HDI integrieren kann.⁹ Diese Mängel des HDI müssen unbedingt angegangen werden, wenn er die Wirklichkeit vollständiger abbilden soll.

Der Index über menschliche Entwicklung im Wandel

In den vergangenen 20 Jahren wurde der HDI mehrfach überarbeitet. Es wurden auch in der Mitte der neunziger Jahre einige andere Indizes erarbeitet, vor allem zwei Indizes, die geschlechtsspezifische Ungleichheiten in der menschlichen Entwicklung berücksichtigen und Indizes, die Armut messen sollen.¹⁰ Man muss allerdings konzedieren, dass sich diese Indizes, vor allem im Verhältnis zum HDI nicht durchgesetzt haben. Deshalb wurden diese Indizes im diesjährigen Bericht durch neue ersetzt (siehe unten).

Bei der Überarbeitung des HDI wurden drei Änderungen vorgenommen.¹¹

1. Bei der Bildungskomponente wurde die Alphabetisierungsrate durch die erreichten Schuljahre von Erwachsenen ersetzt. Dies ist nützlich und sinnvoll, um eine größere Differenzierung bei der Bildungskomponente in reicheren Ländern zu erreichen. Vorher hatte man in diesen Ländern einfach angenommen, da 99 Prozent der Bevölkerung eingeschult wurden, dass auch 99 Prozent lesen und schreiben können.
2. Der höchste Wert für die menschliche Entwicklung in den drei Komponenten wurde auf die tatsächlich weltweit beobachteten Höchstwerte angehoben (statt vorher festgelegte Höchstwerte). Besonders ins Gewicht fällt hierbei, dass die Höchstgrenze beim Pro-Kopf-Einkommen von 40 000 US-Dollar auf 108 000 US-Dollar erhöht wurde. Es wird somit angenommen, dass auch Einkommen über 40 000 US-Dollar einen positiven Beitrag zur menschlichen Entwicklung leisten.
3. Schließlich wird statt dem einfachen Mittelwert der Komponenten nun das geometrische Mittel der Komponenten genutzt, um den HDI zu berechnen. Damit wird vor allem erreicht, dass Länder mit großen Unterschieden in den drei Komponenten relativ schlechter abschneiden als Län-

der, in denen die Komponenten ähnlichere Werte aufweisen. Dies ist insofern plausibel, als angenommen wird, dass beispielsweise schlechtere Bildungswerte nicht vollständig durch etwa ein höheres Pro-Kopf-Einkommen ausgeglichen werden können.

Diese drei Änderungen haben beträchtliche Auswirkungen auf die Platzierungen der Länder beim HDI. Zum einen tauchen, aufgrund der erhöhten Höchstwerte beim Einkommen, eine Reihe sehr reicher Länder weiter oben in der Liste auf. Liechtenstein ist ein gutes Beispiel, aber auch die USA profitieren davon. Die Veränderungen bei der Bildungskomponente führen dazu, dass Deutschland sich von Platz 22 auf Platz 10 verbessert hat. Hier ist die im internationalen Vergleich recht hohe Zahl an erreichten und erwarteten Schuljahren ausschlaggebend. Deutschlands lange Ausbildungszeiten werden also im überarbeiteten HDI uneingeschränkt positiv bewertet. In diesem Zusammenhang sollten drei Tatsachen berücksichtigt werden:

Erstens hat die bessere Platzierung von Deutschland wenig mit tatsächlichen Änderungen in der menschlichen Entwicklung zwischen 2007 (dem Basisjahr des letzten Berichts im Jahre 2009) und 2010 (dem Erscheinungsjahr des neuen HDR 2010) zu tun. Stattdessen ist sie fast ausschließlich auf die modifizierte Berechnungsmethode zurückzuführen.

Zweitens werden die Bildungsreformen in Deutschland – insbesondere die Umstellung auf das achtjährige Gymnasium und verkürzte Studienzeiten – mittelfristig dazu führen, dass Deutschland in der HDI-Platzierung wieder abrutscht. Es darf jedoch angezweifelt werden, dass diese Reformen tatsächlich zu einer geringeren menschlichen Entwicklung führen, zumal diese kürzeren Bildungsphase mit Reformen bei den Bildungsinhalten und der Bildungsintensität pro Schul- und Studienjahr einhergehen.

Schließlich muss immer wieder betont werden, dass die genaue Platzierung im Ranking gerade unter den reicheren Ländern nicht so ernst genommen werden sollte. Die Unterschiede in den HDI-Werten unter Industrienationen sind extrem gering. Manche Platzierungen entstehen dadurch, dass es im Bildungsbereich international unterschiedliche Standards gibt und die verwendeten Indikatoren Bildungsquantität und -qualität nur ungenügend abbilden.

In der Mitte und am unteren Ende der HDI-Skala hat sich auch einiges verändert. Hier sind sowohl die Änderungen beim Bildungsindikator als auch die Nutzung des geometrischen Mittels von großer Bedeutung. Beides führt unter anderem dazu, dass Länder, die ein recht hohes Nationaleinkommen, aber schlechte Bildung oder eine geringe Lebenserwartung haben, nun relativ schlechter abschneiden als vorher. Das betrifft einige arabische Staaten, wie Kuwait oder Saudi-Arabien, aber auch afrikanische Länder, wie Südafrika und Botswana. Bei den afrikanischen Staa-

Deutschlands lange Ausbildungszeiten werden im überarbeiteten HDI uneingeschränkt positiv bewertet.

ten ist, trotz eines relativ hohen Nationaleinkommens und hoher Bildungsniveaus, die Lebenserwartung aufgrund der HIV/Aids-Pandemie eher gering. Dies wird bei dem geometrischen Mittel nun stärker berücksichtigt und führt zu schlechteren Platzierungen.

Neue Indizes

Ungleichheit (IHDI)

Neben diesen Änderungen beim HDI werden im HDR 2010 drei neue Indizes vorgestellt. Zum einen ist dies der ›Ungleichheit einbeziehende Index für menschliche Entwicklung‹ (Inequality-adjusted HDI – IHDI). Dieser Index ›bestraft‹ jene Länder, die die größten Verteilungsungleichheiten in den drei Einzelkomponenten des HDI aufweisen. Die Einzelheiten dieses Indexes und seiner Berechnung sind recht komplex und zum Teil auch kontrovers.¹² Der Grundgedanke jedoch ist richtig: Man sollte bei der Messung der menschlichen Entwicklung nicht nur die Durchschnitte berücksichtigen, sondern auch die Verteilung. In dem IHDI wird daher ein Land schlechter abschneiden, in dem die eine Hälfte der Bevölkerung nur fünf Jahre zur Schule gegangen ist und die andere Hälfte 15 Jahre, als ein Land, in dem alle Menschen zehn Jahre zur Schule gehen. Beim IHDI sind die skandinavischen Länder, die Länder Osteuropas und Deutschland die relativen Gewinner, da dort Ungleichheiten in den Dimensionen des HDI etwas geringer ausfallen als anderswo; im Gegensatz dazu fallen die USA und viele lateinamerikanischen Länder zurück.

Geschlechtsspezifische Ungleichheit (GII)

Darüber hinaus wurde ein neuer Index für geschlechtsspezifische Ungleichheit geschaffen (Gender Inequality Index – GII). Er versucht, Ungleichheit zwischen den Geschlechtern in verschiedenen Dimensionen zu messen. Allerdings ist der GII so komplex und intransparent, dass er sich wohl kaum durchsetzen wird, zumal es deutlich bessere Indizes in diesem Bereich gibt beziehungsweise diskutiert werden.¹³

Multidimensionale Armut (MPI)

Schließlich wird für Entwicklungsländer ein neuer Index für multidimensionale Armut (Multidimensional Poverty Index – MPI) berechnet. Hier werden Haushalte als arm bezeichnet, wenn sie in mindestens 30 Prozent der zehn Dimensionen arm sind. Diese zehn Dimensionen umfassen Indikatoren aus den Bereichen Gesundheit, Bildung und materieller Wohlstand und werden mithilfe von vergleichbaren Haushaltsstichproben gemessen. Während man auch hier über Einzelheiten der Dimensionen und Messmethoden trefflich streiten kann, ist dieser neue multidimensionale Armutsindex ein guter Ausgangspunkt, um eine Alternative zum gegenwärtig hauptsächlich

verwendeten internationalen Einkommensarmutsindex der Weltbank zu entwickeln.¹⁴ Nach dem Armutsindex der Weltbank ist jemand arm, wenn er oder sie weniger als 1,25 US-Dollar pro Tag zur Verfügung hat. Es wäre zu wünschen, dass der neue multidimensionale Armutsindex in den kommenden Jahren verfeinert wird und sich dann zu einem anerkannten internationalen Armutsindex entwickelt, der Armut in den Dimensionen der menschlichen Entwicklung misst.

Der neue multidimensionale Armutsindex sollte in den kommenden Jahren verfeinert werden.

Fazit

Der Bericht über die menschliche Entwicklung 2010 bietet also, wie schon viele seiner Vorgänger, viel Diskussionsstoff zur Messung und zu den Determinanten der menschlichen Entwicklung. Während nicht immer alle Vorschläge und Analysen überzeugt haben, muss man feststellen, dass die Berichte über die menschliche Entwicklung die internationale Debatte zu Entwicklung, deren Messung und Förderung nachhaltig positiv geprägt haben. Man kann nur hoffen, dass diese kritischen Berichte einen breiten Leserkreis finden und auch weiterhin die internationale Debatte befruchten.

⁹ Vgl. Bericht über die menschliche Entwicklung 2000, UNDP/DGVN, Bonn 2000, Kapitel 5, S. 111–138.

¹⁰ Vgl. Bericht über die menschliche Entwicklung, UNDP/DGVN, Bonn 1995, S. 78–94; Bericht über die menschliche Entwicklung, UNDP/DGVN, Bonn 1996, S. 136–140.

¹¹ Die Einzelheiten zu den neuen Berechnungen sind im HDR 2010 genau dargestellt und mit Beispielen erklärt. Es gab eine Reihe von kleineren Änderungen, die hier nicht vorgestellt werden können, aber im Bericht erläutert werden.

¹² Für eine kritische Würdigung und Alternative zu dem neuen IHDI siehe Kenneth Harttgen/Stephan Klasen, A Human Development Index at the Household Level, Courant Research Center ›Poverty, Equity and Growth‹, Discussion Paper No. 75, Göttingen 2011.

¹³ Für eine kritische Würdigung des neuen Indexes und der Vorstellung von geeigneten Alternativen siehe Stephan Klasen/Dana Schuler, Reforming the Gender-Related Development Index and the Gender Empowerment Measure: Implementing Some Specific Proposals, Feminist Economics, 17. Jg., 1/2011, S. 1–30.

¹⁴ Für eine eingehendere Diskussion der Probleme dieses Armutsindexes siehe Stephan Klasen, Levels and Trends in Absolute Poverty in the World: What we know and what we don't, Courant Research Center ›Poverty, Equity and Growth‹, Discussion Paper No. 11, Göttingen 2009.

Die Vetos im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen 1991–2010

Katharina Höne



Die Bedeutung und Wirkmächtigkeit des Vetorechts der ständigen Mitglieder im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen ist auch im 66. Jahr des Bestehens der Organisation ungebrochen. Eine Untersuchung der im Rat eingelegten Vetos ist immer auch Gradmesser für das Verhältnis der ständigen Mitglieder – China, Frankreich, Großbritannien, Russland und die Vereinigten Staaten – untereinander und für die Verschiebung von Konfliktlagen und -regionen.

Katharina Höne, geb. 1983, promoviert bei Professor Andrew Linklater und Professor Toni Erskine im Bereich Theorie der Internationalen Beziehungen an der Universität Aberystwyth, Großbritannien.

Der folgende Beitrag gibt eine kommentierte Übersicht über die Vetopraxis des Sicherheitsrats in den Jahren 1991 bis 2010. Insgesamt legten die ständigen Mitglieder des Rates im Berichtszeitraum 24 Mal ihr Veto gegen 22 Resolutionsentwürfe ein. Im Vergleich zu früheren Jahrzehnten ist die Zahl der Vetos im Verhältnis zur Zahl der Resolutionen deutlich gesunken. In mehr als 60 Prozent der Fälle waren es die Vereinigten Staaten, die Resolutionsentwürfe ablehnten. Bis auf zwei, waren alle Entwürfe, die die USA ablehnten, zur Lage in den besetzten palästinensischen Gebieten. Diese wurden entweder als Eingriffe in Fragen angesehen, die nur von den Parteien selbst geklärt werden können, oder aber als eine einseitige Verurteilung lediglich einer der beiden Parteien, nämlich Israels.

China, bis zum Ende des Ost-West-Konflikts der Politik der Enthaltung im Rat folgend, verdreifachte die Gesamtzahl seiner Vetos von zwei auf sechs im Berichtszeitraum. Zwei Fälle, die Resolutionsentwürfe S/1997/18 und S/1999/201, sind dabei besonders

hervorzuheben. Hier wurde das Veto benutzt, um die Beziehungen der in den Entwürfen angesprochenen Länder mit Taiwan zu kritisieren und der Ein-China-Politik der Volksrepublik Ausdruck zu verleihen. Hervorzuheben sind auch zwei chinesische und russische Vetos aus den Jahren 2007 und 2008. In beiden Fällen, Myanmar und Simbabwe, wurde ein Tätigwerden des Rates mit der Begründung abgelehnt, dass es sich hierbei nicht um eine Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit handelt, sondern um eine ungerechtfertigte Einmischung in die inneren Angelegenheiten eines Staates. Es bleibt abzuwarten, ob es sich hier um die ersten Anzeichen eines Trends handelt. Ebenso interessant wird es sein, das amerikanische Veto-Verhalten in Bezug auf den Nahen Osten und die palästinensische Frage zu beobachten, insbesondere vor dem Hintergrund der im Jahr 2010 aufgenommenen direkten Gespräche zwischen Israel und der Palästinensischen Autonomiebehörde. Großbritannien und Frankreich legten kein Veto im Berichtszeitraum ein.

Das Vetorecht in der Charta

Laut Artikel 24, Absatz 1, der Charta der Vereinten Nationen trägt der Sicherheitsrat die »Hauptverantwortung für die Wahrung des Weltfriedens and der internationalen Sicherheit«. Artikel 27 regelt die Abstimmungen im Rat. Nach Absatz 1 hat jedes Mitglied im Rat eine Stimme. Wichtig dabei ist, zwischen »Verfahrensfragen« (Absatz 2) und »sonstigen Fragen« (Absatz 3) zu unterscheiden. Nur bei »sonstigen Fragen« haben die fünf ständigen Mitglieder ein Vetorecht. Darunter fallen zum Beispiel: Änderungen der Charta; jede Situation, die unter Kapitel VI oder VII fällt; Sanktionen; Beendigung von Konflikten; der Vorschlag zur Ernennung des Generalsekretärs und Fragen, die die Mitgliedschaft in den Vereinten Nationen betreffen.¹ Bei Verfahrensfragen müssen neun Mitglieder des Rates dem Resolutionsentwurf zustimmen, damit er als verabschiedet gelten kann. Bei sonstigen Fragen sind auch neun Stimmen notwendig, allerdings darf dann kein ständiges Mitglied mit »Nein« stimmen. Zu beachten ist, dass die Abwesenheit oder Enthaltung eines ständigen Mitglieds – nach langjähriger Praxis – nicht mehr als Ablehnung interpretiert wird.

Insgesamt sind von 1946 bis 2010 258 Vetos eingelegt worden (siehe Tabelle links).

Die folgende Übersicht (S. 73) über die zwischen 1991 und 2010 im Rat eingelegten Vetos setzt die Über-

Vetos im Sicherheitsrat von 1946 bis 2010

Ständiges Mitglied	China	Frankreich (F)	Großbritannien (GB)	Sowjetunion (SU) / Russland (R)	Vereinigte Staaten (USA)	Summe
Vetos						
1991–2010	4	0	0	6	14	24
1983–1990	0	3	10	2	34	49
1971–1982	1	11	16	8	34	70
1946–1970	1	4	4	105	1	115
1946–2010	6	18	30	121	83	258

Bei der hier vorliegenden Zählung der Vetos im Sicherheitsrat sind zwei Entscheidungen bezüglich der Zählweise hervorzuheben: Resolutionsentwürfe, die den Vorschlag zur Ernennung des Generalsekretärs betreffen, wurden, dem »Repertoire of the Practice of the Security Council« folgend, in die Zählung einbezogen. Abstimmungen zu einzelnen Paragraphen einer Resolution, sofern eine GesamtAbstimmung stattfand, wurden nicht einbezogen. Dies folgt der bisherigen Praxis in dieser Zeitschrift und erklärt systematische Abweichungen zu etwaigen anderen Zählungen.

Vetos 1991 bis 2010

Laufende Nummer	China	F	GB	SU/R	USA
196				116	
196				117	
196					70
196					71
200	3				
201					72
202					73
203	4				
204					74
205					75
206					76
207					77
208					78
209					79
210					80
211				118	
212					81
213					82
214					83
215	5			119	
216	6			120	
217				121	

sichten in dieser Zeitschrift von Volker Löwe (VN, 1/1991, S. 11–15), Gundolf Fahl (VN, 3/1983, S. 84–90) und Wilfried Skupnik (VN, 1/1970, S. 13–16; VN, 2/1970, S. 55–57; VN, 3/1970, S. 83–86 und VN, 4/1970, S. 129–131) fort und baut auf ihren Ergebnissen auf.

In Fortführung der Arbeit der Vorgänger erhält jeder Vetofall eine eigene, laufende Nummer. Die folgende Spalte der Tabelle erläutert, welche Vetomächte mit Nein gestimmt haben und enthält auch die laufende Zahl der bisher von diesen ständigen Mitgliedern eingelegten Vetos. Der Resolutionsentwurf und die Begründung des Vetos werden kurz erläutert. Für die Übersicht wurden dabei nur solche Fälle berücksichtigt, in denen der Beschluss die notwendige Zahl von neun Stimmen erreichte, jedoch am Veto scheiterte. Dies heißt, dass einige der im Rat gescheiterten Resolutionen hier nicht aufgeführt sind, wie zum Beispiel der von Belarus, Indien und Russland eingebrachte Resolutionsentwurf (S/1999/328) zur Einstellung der NATO-Luftangriffe gegen Jugoslawien, der mit zwölf Gegenstimmen abgelehnt wurde. Bei der Zählung der Vetofälle wurde vor allem auf die Angaben im ›Repertoire of the Practice of the Security Council‹ zurückgegriffen.²

196. Die Situation in Zypern: Bericht des Generalsekretärs

3211. Sitzung am 11. Mai 1993

Ein von Großbritannien eingebrachter Resolutionsentwurf schlägt vor, die Finanzierung der UN-Frie-

denstruppe in Zypern (UNFICYP) nunmehr über Pflichtbeiträge zu regeln. Die Ausgaben der Mission würden demnach nicht mehr freiwillige Beiträge sein, sondern Ausgaben der Organisation nach Artikel 17, Absatz 2, UN-Charta werden. Außerdem schlägt der Entwurf vor, dem Rat des Generalsekretärs (S/25492, Abs. 16–19) zu folgen und insbesondere die Truppe nicht in eine Beobachtermission umzuwandeln. In der Sitzung des Rates (S/PV.3211) wird das russische Veto mit der vorgeschlagenen Änderung der Finanzierungsweise begründet.

Resolutionsentwurf S/25693.

Abstimmung: +14; -1: Russland (Veto); =0.

197. Die Situation in der Republik Bosnien-Herzegowina

3475. Sitzung am 2. Dezember 1994

Mit dem Resolutionsentwurf soll der Transport von Gütern zwischen Bosnien-Herzegowina und der Republik Jugoslawien geregelt werden. Kernpunkt ist die Behinderung von Hilfsgüterlieferungen in die bosnisch-herzegowinische Region Bihac durch bosnisch-serbische Truppen und lokale serbische paramilitärische Einheiten. Russland begründet seine Ablehnung (S/PV. 3475, S. 10) damit, dass die vorgeschlagenen Maßnahmen eine Verschärfung des Sanktionsregimes (S/RES/820) darstellen, wohingegen angesichts der Kooperation der Republik Jugoslawien (Serbien und Montenegro) eine Lockerung desselbigen angebracht wäre.

Resolutionsentwurf S/1994/1358 (Text: VN, 1/1995, S. 35f.).

Abstimmung: +13; -1: Russland (Veto); =1: China.

198. Die Lage in den besetzten arabischen Gebieten

3538. Sitzung am 17. Mai 1995

Nach dreitägigen Beratungen am 12., 15. und 16. Mai 1995 über israelische Enteignungsmaßnahmen in Ost-Jerusalem auf einem Gebiet von 53 Hektar wird der Resolutionsentwurf zur Verurteilung dieses Verhaltens im Rat abgelehnt. Die Begründung des amerikanischen Vetos (S/PV.3538, S. 6) betont, dass der endgültige Status von Jerusalem nur von den Konfliktparteien selbst in direkten Gesprächen geklärt werden kann. Die Osloer Prinzipienklärung von 1993

¹ Vgl. Thomas Schindlmayr, *Obstructing the Security Council. The Use of the Veto in the Twentieth Century*, *Journal of the History of International Law*, 3/2001, S. 218–234, hier S. 221.

² *Repertoire of the Practice of the Security Council, Supplement 1989–1992*, Department of Political Affairs, United Nations, New York 2007. Weitere vorläufige Fassungen (advance versions) des Repertoire sind online verfügbar: <http://www.un.org/en/sc/repertoire/>

zwischen der Palästinenserorganisation und der israelischen Regierung sieht vor, diese Frage offen zu lassen (siehe Artikel 5 der Erklärung, insbesondere Nr. 4). Durch die Resolution würde sich die internationale Gemeinschaft in unangemessener Weise in den Prozess einmischen.

Resolutionsentwurf S/1995/394 (Text: VN, 5–6/1995, S. 225).

Abstimmung: +14; -1: Vereinigte Staaten (Veto); = 0.

199. Ernennung des Generalsekretärs

3714. Sitzung am 19. November 1996

In Übereinstimmung mit Artikel 48 der Vorläufigen Geschäftsordnung des Sicherheitsrats werden Beratungen des Rates zur Frage des Vorschlags zur Ernennung des Generalsekretärs in geschlossener Sitzung und geheimer Abstimmung, bei der lediglich die Stimmverteilung bekannt gegeben wird, vorgenommen. Es ist bekannt, dass Resolutionsentwurf 952, der Boutros Boutros-Ghali für eine weitere fünfjährige Amtszeit vorschlägt, durch die Vereinigten Staaten abgelehnt wurde.³

Resolutionsentwurf S/1996/952 (Text: VN, 1/1997, S. 31).

Abstimmung: +14; -1: Vereinigte Staaten (Veto); =0.

200. Mittelamerika: Friedensbemühungen in Guatemala

3730. Sitzung am 10. Januar 1997

Der Resolutionsentwurf will den Friedensprozess zwischen der Regierung Guatemalas und der Rebellengruppe ›Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca‹ (URNG) durch den Einsatz von 155 Militärbeobachtern und erforderlichem Sanitätspersonal, die der bestehenden Verifikationsmission der Vereinten Nationen in Guatemala (MINUGUA) für einen Zeitraum von drei Monaten zugeordnet werden sollen, unterstützen und überprüfen. Das chinesische Veto wird offiziell mit einer Verletzung der Souveränität und territorialen Integrität Chinas durch die guatemaltekische Regierung begründet, unter anderem wird die Einladung taiwanesischer Vertreter zur Unterzeichnung des Friedensabkommens angeführt (S/PV. 3730, S. 20). Nach Beratungen mit der Regierung Guatemalas stimmt China einer geänderten Resolution zu (S/RES/1094), die sich lediglich durch den einleitenden Satz unterscheidet, (S/PV.3731, S. 3).

Resolutionsentwurf S/1997/18 (Text: VN, 1/1998, S. 41f.).

Abstimmung: +14; -1: China (Veto); =0.

201. Die Lage in den besetzten arabischen Gebieten

3747. Sitzung am 7. März 1997

Nach Beratungen am 5. und 6. März 1997 kam der von den ständigen Mitgliedern Frankreich und Groß-

britannien vorgelegte Resolutionsentwurf S/1997/199 zur Abstimmung. Er wurde von den USA abgelehnt. In den operativen Punkten des Entwurfs wird Israel dazu aufgerufen, alles zu unterlassen, was die endgültigen Statusverhandlungen vorwegnehmen könnte, insbesondere die Siedlungspolitik. Beide Parteien werden aufgerufen, die Verhandlungen fortzuführen und Vereinbarungen fristgerecht umzusetzen. In der Begründung des amerikanischen Vetos (S/PV.3747, S. 4) wird eingeräumt, dass zwar das israelische Verhalten nicht hilfreich für den Friedensprozess sei. Gleichzeitig sei der Rat jedoch nicht das richtige Forum, um den Friedensprozess zu diskutieren oder sich in Themen einzumischen, die zwischen den Konfliktparteien erst verhandelt werden müssen.

Resolutionsentwurf S/1997/199 (Text: VN, 6/1997, S. 221).

Abstimmung: +14; -1: Vereinigte Staaten (Veto); =0.

202. Die Lage in den besetzten arabischen Gebieten

3756. Sitzung am 21. März 1997

In dem von Ägypten und Katar eingereichten Resolutionsentwurf wird Israel dazu aufgefordert, seinen Siedlungsbau in Ost-Jerusalem sowie andere Siedlungsaktivitäten in den besetzten Gebieten zu beenden. Das amerikanische Veto wird erneut damit begründet, dass der Rat nicht das richtige Forum zur Behandlung des Problems sei.

Resolutionsentwurf S/1997/241 (Text: VN, 6/1997, S. 222).

Abstimmung: +13; -1: Vereinigte Staaten (Veto); =1: Costa Rica.

203. Die Lage in der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien: Verlängerung des Mandats der UNPREDEP

3982. Sitzung am 25. Februar 1999

Operativer Kernpunkt der Resolution, die unter anderem von Deutschland, Großbritannien und den Vereinigten Staaten sowie fünf weiteren Staaten eingebracht wurde, ist die Verlängerung des Mandats der Präventiveinsatztruppe der Vereinten Nationen (UNPREDEP) in der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien. Das Mandat der ersten präventiven UN-Mission überhaupt sah vor, das Grenzgebiet zu Albanien und Jugoslawien zu überwachen und Zusammenstöße zu verhindern. UNPREDEP hatte die Schutztruppe der Vereinten Nationen (UNPROFOR) im März 1995 abgelöst (S/RES/983). Die offizielle Begründung des chinesischen Vetos betont, dass sich die Lage in der Region deutlich verbessert hätte, dass die Ziele von UNPREDEP bereits erfüllt seien und dass UN-Missionen nicht unbefristet sein sollten. Allerdings kann das chinesische Veto auch auf eine mögliche Verärgerung durch die Aufnahme

von diplomatischen Beziehungen zwischen der mazedonischen und taiwanesischen Regierung zurückgeführt werden.⁴

Resolutionsentwurf S/1999/201 (Text: VN, 2/1999, S. 82).

Abstimmung: +13; -1: China (Veto); =1: Russland.

204. Die Situation im Nahen Osten, einschließlich der palästinensischen Frage

4305. Sitzung am 27. März 2001

Nach der im September 2000 erneut aufgeflamten Gewalt (Zweite Intifada), ruft der Resolutionsentwurf die Parteien dazu auf, die Gewalt sofort zu beenden, die Friedensverhandlungen wieder aufzunehmen, die gegenseitigen Zusagen einzuhalten sowie die Absperrung der besetzten palästinensischen Gebiete aufzuheben. Im vorletzten operativen Absatz signalisiert der Entwurf außerdem die Bereitschaft des Rates, eine Beobachtermission zum Schutz palästinensischer Zivilisten einzurichten (siehe auch SC/7040). Wie zuvor wird das amerikanische Veto damit begründet, dass sich der Rat damit in Angelegenheiten einmische, die erst zwischen den Parteien verhandelt werden müssen, und mit dem Vorschlag einer Beobachtermission eine Lösung vorwegnehme (S/PV.4305, S. 5).

Resolutionsentwurf S/2001/270 (Text: VN, 3/2001, S. 124).

Abstimmung: +9; -1: Vereinigte Staaten (Veto); =4: Frankreich, Großbritannien, Irland, Norwegen. Die Ukraine, die in jenem Monat die Ratspräsidentschaft innehatte, nahm nicht an der Abstimmung teil.

205. Die Situation im Nahen Osten, einschließlich der palästinensischen Frage

4438. Sitzung am 14. Dezember 2001

Der von Ägypten und Tunesien eingebrachte Resolutionsentwurf verurteilt die Gewaltakte auf beiden Seiten und fordert deren Einstellung. Er fordert zudem, dass die Vorschläge des so genannten Mitchell-Berichts umgesetzt und die Verhandlungen wieder aufgenommen werden. Die Parteien sollen einen Überwachungsmechanismus für die Umsetzung des Mitchell-Berichts einrichten. In der Begründung des Vetos argumentierten die Vereinigten Staaten, dass die Resolution nicht hilfreich sei, um den Friedensprozess in der Region zu befördern. Mit der Verabschiedung dieser Resolution stelle sich der Rat hinter eine der beiden Parteien und isoliere damit die andere (S/PV.4438, S. 11 und SC/7242).

Resolutionsentwurf S/2001/1199 (Text: VN, 2/2002, S. 81f.).

Abstimmung: +12; -1: Vereinigte Staaten (Veto); =2: Großbritannien, Norwegen.

206. Die Lage in Bosnien-Herzegowina

4563. Sitzung am 30. Juni 2002

Der vorgelegte Entwurf schlägt vor, das Mandat der UN-Mission in Bosnien-Herzegowina (UNMIBH) bis Ende 2002 zu verlängern, die NATO-Stabilisierungstruppe (SFOR) um zwölf Monate zu verlängern und den Mitgliedstaaten alle notwendigen Maßnahmen zu erlauben, um die SFOR bei der Ausführung ihres Mandats zu unterstützen und die Sicherheit der Truppe zu gewährleisten. Das Wortprotokoll der Ratssitzung (S/PV.4563, S. 2f.) macht klar, dass die USA aufgrund ihrer kritischen Haltung zum Internationalen Strafgerichtshof (IStGH), dessen Statut am Folgetag in Kraft trat, und der Sorge um amerikanische Mitglieder der Friedenstruppe, dagegen gestimmt haben. Am selben Tag verabschiedet der Rat Resolution 1420, die das Mandat der UNMIBH um drei Tage verlängert, aber keines der anderen in der Resolution genannten Themen aufgreift. Die im Juli folgenden Resolutionen 1421 beziehungsweise 1423 verlängern das Mandat für die UNMIBH bis zum Ende des Jahres und verlängern die Autorisierung der Mitgliedstaaten für die Beteiligung an und Unterstützung der SFOR für weitere zwölf Monate.

Resolutionsentwurf S/2002/712 (Text: VN, 4/2002, S. 159ff.).

Abstimmung: +13; -1: Vereinigte Staaten (Veto); =1: Bulgarien.

207. Die Situation im Nahen Osten, einschließlich der palästinensischen Frage: Tötung von Mitarbeitern der Vereinten Nationen durch Israel

4681. Sitzung am 20. Dezember 2002

Der von Syrien im Namen der Gruppe der arabischen Staaten eingebrachte Resolutionsentwurf verurteilt den israelischen Angriff, die Tötung von Mitarbeitern der Vereinten Nationen sowie die Zerstörung eines Lagers des Welternährungsprogramms in den besetzten palästinensischen Gebieten. In der Begründung des Vetos weist der amerikanische Vertreter darauf hin, dass eine Resolution die Sicherheit des UN-Personals zum Kernpunkt haben und nicht auf die Verurteilung der israelischen Besatzung zielen sollte (S/PV.4681, S. 2).

Resolutionsentwurf S/2002/1385 (Text: VN, 1/2003, S. 30).

Abstimmung: +12; -1: Vereinigte Staaten (Veto); =2: Bulgarien, Kamerun.

³ Vgl. auch den Bericht von Thomas Schuler über die Wahl, VN, 1/1997, S. 19f.

⁴ Vgl. Eli Stamnes, *Critical Security Studies and the United Nations Preventive Deployment in Macedonia, International Peacekeeping*, 11. Jg., 1/2004, S. 161–181, hier S. 169.

208. Die Situation im Nahen Osten, einschließlich der palästinensischen Frage: Gegen die mögliche Ausweisung von Jassir Arafat

4828. Sitzung am 16. September 2003

Der Resolutionsentwurf betont, dass die Ausweisung von Palästinensern durch Israel illegal ist und fordert das Ende dieses Vorgehens. Insbesondere verlangt der Entwurf, dass der Präsident der Palästinensischen Autonomiebehörde Jassir Arafat weder ausgewiesen noch seine Sicherheit bedroht wird. Das amerikanische Veto wird damit begründet, dass in dem Resolutionsentwurf weder terroristische Akte und die Hamas explizit verurteilt werden noch dazu aufgerufen wird, jene Infrastruktur abzubauen, die dazu geeignet ist, terroristische Akte zu verüben (S/PV.4828, S. 2).

Resolutionsentwurf S/2003/891 (Text: VN, 5/2003, S. 199f.).

Abstimmung: +11; -1: Vereinigten Staaten (Veto); =3: Bulgarien, Deutschland, Großbritannien.

209. Die Situation im Nahen Osten, einschließlich der palästinensischen Frage: Bau einer Mauer in den besetzten Gebieten durch Israel

4842. Sitzung am 14. Oktober 2003

Der Rat diskutiert über den von Israel begonnen Bau einer Mauer in den besetzten palästinensischen Gebieten, die von der Waffenstillstandslinie von 1949 abweicht. Mit der Resolution hätte der Rat beschlossen, dass dieser Bau völkerrechtlich illegal ist und rückgängig gemacht werden muss. Die Vereinigten Staaten begründen ihr Veto ähnlich wie bei Resolutionsentwurf S/2003/891 mit der Unausgewogenheit des Entwurfs, der weder auf die Sicherheitslage Israels eingeht noch terroristische Akte verurteilt (S/PV. 4842, S.2).

Resolutionsentwurf S/2003/980 (Text: VN, 6/2003, S. 231).

Abstimmung: +10; -1: Vereinigte Staaten (Veto); =4: Bulgarien, Deutschland, Großbritannien, Kamerun.

210. Die Situation im Nahen Osten, einschließlich der palästinensischen Frage

4934. Sitzung am 25. März 2004

Ziel des von Algerien und Libyen eingebrachten Resolutionsentwurfs war, die außergerichtliche Hinrichtung von Sheikh Ahmed Yassin, eines Hamas-Führers, und sechs weiterer Palästinenser durch Israel zu verurteilen und zur Beendigung jeglicher außergerichtlicher Hinrichtungen aufzurufen (Absatz 1). Wie bei den vorhergehenden beiden amerikanischen Vetos wird auch dieses mit der Unausgewogenheit des Entwurfs begründet. Aus amerikanischer Sicht werden terroristische Akte der Hamas

nicht verurteilt und insgesamt die Situation vor Ort nicht einbezogen, da sich der Entwurf nur mit den besetzten palästinensischen Gebieten auseinandersetzt (S/PV.4934, S. 2).

Resolutionsentwurf S/2004/240

Abstimmung: +11; -1: Vereinigte Staaten (Veto); =3: Deutschland, Großbritannien, Rumänien.

211. Die Lage in Zypern

4947. Sitzung am 21. April 2004

Am 24. April 2004 kam das so genannte Gründungsabkommen, auch bekannt als ›Annan-Plan‹, in Zypern zur Abstimmung. Das Abkommen hätte in Zypern eine Bundesregierung und zwei Staaten geschaffen, wäre es von den Zyperngriechen nicht abgelehnt worden. Der von Großbritannien und den Vereinigten Staaten vorgelegte Resolutionsentwurf hatte zum Ziel, die laufende UN-Mission in Zypern (UNFICYP) zu beenden und eine neue Mission mit neuem Mandat zur Überwachung und Durchführung des Gründungsabkommens einzusetzen. Der zweite Teil des Entwurfs sah außerdem ein Waffenembargo für Zypern nach Kapitel VII UN-Charta vor. Wirksam würde die Resolution jedoch nur, wenn das nach einem frei getroffenen Beschluss der Zyperngriechen und Zyperntürken verabschiedete Gründungsabkommen in Kraft treten würde. Der russische Ratsvertreter begründet das Veto damit, dass das Referendum in Zypern ohne Druck von außen stattfinden sollte und dass der Rat erst nach der Abstimmung über das Gründungsabkommen eine Entscheidung zur Lage treffen könne (S/PV.4947, S. 2).

Resolutionsentwurf S/2004/313 (Text: VN, 3/2004, S. 164).

Abstimmung: +14; -1: Russland (Veto); =0.

212. Die Situation im Nahen Osten, einschließlich der palästinensischen Frage

5051. Sitzung am 5. Oktober 2004

Eine Notstandssitzung des Rates zur bereits eine Woche andauernden israelischen Militäroperation im Gaza-Streifen, die bis dahin 83 Tote gefordert hatte, fand am 4. Oktober 2004 statt (SC/8205). Der von Algerien, Pakistan und Tunesien eingebrachte Resolutionsentwurf wurde am Folgetag diskutiert. Er hatte zum Anliegen, das israelische Verhalten im Gaza-Streifen zu verurteilen und die Unterstützung des Rates für den Nahost-Fahrplan und dessen Bedeutung zu betonen. Die Vereinigten Staaten begründeten ihr Veto erneut mit der Einseitigkeit des Entwurfs, der lediglich die israelische Seite verurteilen würde (S/PV.5051, S. 2).

Resolutionsentwurf S/2004/783

Abstimmung: +11; -1: Vereinigte Staaten (Veto); =3: Deutschland, Großbritannien, Rumänien.

213. Die Situation im Nahen Osten, einschließlich der palästinensischen Frage

5488. Sitzung am 13. Juli 2006

Der von Katar eingebrachte Resolutionsentwurf zielt darauf ab, die zu jenem Zeitpunkt bereits zwei Wochen andauernde israelische Militäroffensive im Gaza-Streifen zu verurteilen und ihre Beendigung zu fordern. Ferner verurteilt der Entwurf auch, dass aus dem Gaza-Streifen Raketen abgefeuert und israelische Soldaten entführt wurden. Im Entwurf wird die Einstellung der Raketenbeschüsse und die Freilassung der Soldaten gefordert. Wie bei den vorangegangenen Vetos der USA wird auch dieses mit der Unausgewogenheit des Entwurfs, der nur die eine Seite des Konflikts verurteilen würde, begründet. Zudem würde der Entwurf bereits nicht mehr der sich ständig verändernden Situation vor Ort gerecht (S/PV.5488, S. 2f.).

Resolutionsentwurf S/2006/508

Abstimmung: +10; -1: Vereinigte Staaten (Veto); =4: Dänemark, Großbritannien, Peru, Slowakei.

214. Die Situation im Nahen Osten, einschließlich der palästinensischen Frage

5565. Sitzung am 11. November 2006

Der Rat kam bereits am 9. November 2006 zusammen, um die anhaltende israelische Militäroperation im Gaza-Streifen, die steigende Zahl der zivilen Opfer und insbesondere den Vorfall in Beit Hanoun am Vortag, bei dem mindestens 18 Zivilisten ums Leben kamen, zu diskutieren (SC/8865). Der von Katar vorgelegte Resolutionsentwurf sah sowohl die Verurteilung der israelischen Militäroperation als auch des Raketenbeschusses aus dem Gaza-Streifen vor. Zudem hätte die Resolution den Generalsekretär beauftragt, eine Mission zur Tatsachenermittlung einzusetzen, um die Ereignisse in Beit Hanoun aufzuklären. Das amerikanische Veto wird wieder mit der Einseitigkeit des Entwurfs begründet. Außerdem wird betont, dass die vorgeschlagene Mission zur Tatsachenermittlung nicht dazu geeignet sei, zur Verbesserung der Lage beizutragen (S/PV.5565, S. 2).

Resolutionsentwurf S/2006/878

Abstimmung: +10; -1: Vereinigte Staaten (Veto); =4: Dänemark, Großbritannien, Japan, Slowakei.

215. Die Lage in Myanmar

5619. Sitzung am 12. Januar 2007

Der von Großbritannien und den USA eingebrachte Resolutionsentwurf drückt die Besorgnis des Rates aus über den nur langsam fortschreitenden Prozess der nationalen Aussöhnung in Myanmar und die Angriffe seitens der Regierung auf die Zivilbevölkerung in Regionen mit ethnischen Minderheiten. Der Entwurf fordert die Regierung auf, Angriffe auf die Zivilbevölkerung und Verstöße gegen die Menschen-

rechte einzustellen und internationalen humanitären Organisationen vollen Zugang zu gewähren. Das russische Veto und das chinesische Veto werden damit begründet, dass es sich hierbei nicht um eine Situation handelt, die den Weltfrieden und die internationale Sicherheit gefährdet. Der vorliegende Entwurf sei vielmehr als Einmischung in die inneren Angelegenheiten eines souveränen Staates zu werten.

Resolutionsentwurf S/2007/14

Abstimmung: +9; -3: China (Veto), Russland (Veto), Südafrika; =3: Indonesien, Katar, Kongo (Republik).

216. Frieden und Sicherheit in Afrika: Simbabwe

5933. Sitzung am 11. Juli 2008

Der von zwölf Ratsmitgliedern, unter anderem den drei ständigen Mitgliedern Frankreich, Großbritannien und USA, eingebrachte Resolutionsentwurf stellt nach Kapitel VII UN-Charta fest, dass die Situation in Simbabwe eine Bedrohung für den Weltfrieden und die internationale Sicherheit darstellt. Der Entwurf fordert die Regierung Simbawbes auf, Angriffe auf Oppositionsmitglieder und deren Unterstützer einzustellen und gleichzeitig einen sachbezogenen und alle Seiten einschließenden politischen Dialog zu beginnen. Das russische Veto wird damit begründet, dass der Entwurf sich zu Unrecht auf Kapitel VII beziehe und eine Einmischung in die inneren Angelegenheiten eines souveränen Staates sei.

Resolutionsentwurf S/2008/447

Abstimmung: +9; -5: China (Veto), Libyen, Russland (Veto), Südafrika, Vietnam; =1: Indonesien.

217. Die Situation in Georgien

6143. Sitzung am 15. Juni 2009

Der unter anderem von Deutschland eingebrachte Resolutionsentwurf schlägt vor, das Mandat der UN-Beobachtermission in Georgien (UNOMIG) um zwei Wochen bis zum 30. Juni 2009 zu verlängern. So soll mehr Spielraum für Verhandlungen über das neue Sicherheitsregime in der Region nach dem Krieg zwischen Russland und Georgien vom August 2008 geschaffen werden. Der Entwurf scheitert am Veto Russlands. In der Folge wurde die UNOMIG aufgelöst.⁵ Begründet wird das Veto damit, dass die UNOMIG und das Sicherheitsregime in der Region auf nunmehr veralteten Tatsachen beruhen und die internationalen Dokumente zur Region auf ebenso veralteten Begrifflichkeiten (S/PV.6143, S. 2).

Resolutionsentwurf S/2009/310

Abstimmung: +10, -1: Russland (Veto); =4: China, Libyen, Uganda, Vietnam.

⁵ Näheres zur UNOMIG: Marietta S. König, Gescheiterte Vermittlungsbemühungen in Georgien. Eine Bilanz der beendeten UN-Beobachtermission UNOMIG, VN, 4/2009, S. 154–162.

Aus dem Bereich der Vereinten Nationen

Politik und Sicherheit

Weltraumausschuss: Tagungen 2010

- Nachhaltigkeit im Weltraum
- UN-Raumfahrtpolitik

Kai-Uwe Schrogl

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Kai-Uwe Schrogl, Weltraumausschuss: Tagungen 2009, VN, 2/2010, S. 72, fort.)

Der Ausschuss für die friedliche Nutzung des Weltraums (kurz: Weltraumausschuss) trat im Jahr 2010 in Wien mit der Neubesetzung der Vorsitze seine Arbeit an. Der Hauptausschuss wird für die Jahre 2010 und 2011 vom Rumänen Dumitru-Dorin Prunariu, einem ehemaligen Kosmonauten, geführt. Die Vorsitzenden der beiden Unterausschüsse werden von der Gruppe der westlichen Staaten beziehungsweise der Gruppe der asiatischen Staaten gestellt. Nach langer Zeit ist mit Ulrich Huth wieder ein Deutscher Vorsitzender des wissenschaftlich-technischen Unterausschusses, und mit Ahmad Talebzadeh leitet zum ersten Mal ein Iraner die Beratungen des Unterausschusses Recht.

Die Arbeit des 69 Mitgliedstaaten umfassenden Weltraumausschusses beleuchtete wieder auf vielfältige Weise den Nutzen der Satellitenanwendungen für nachhaltige Entwicklung in Industriestaaten ebenso wie in Entwicklungsländern. Sie stellte zudem zahlreiche Beispiele vor, wie die Nutzung von Satelliten im UN-System die unterschiedlichsten Themenfelder vom Ressourcen- über das Katastrophenmanagement bis hin zum Schutz von Kulturgütern befördert. Der Raumfahrtsektor hat in der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise vergleichsweise wenig gelitten, da die Nachfrage nach Satellitendiensten (Telekommunikation, Fernsehen, Navigation und Erdbeobachtung) sogar gewachsen ist. Die Beratungen im Weltraumausschuss spiegeln diesen Optimismus eines auch von den Vereinten Nationen als entscheidend anerkannten Sektors wider.

Nachhaltigkeit im Weltraum

Der Erfolg der Satellitendienste führt entsprechend zu einer Ausweitung der Raumfahrtaktivitäten, die inzwischen von fast 50 Ländern betrieben werden. Das Thema Weltraummüll war eines der ersten Anzeichen für ein Nachhaltigkeitsproblem im Orbit. Diese Frage ist nunmehr in einer umfassenden Herangehensweise thematisiert worden. Seit 2010 wird im wissenschaftlich-technischen Unterausschuss, der seine Sitzung vom 8. bis 19. Februar 2010 abhielt, ein Tagesordnungspunkt zur ›langfristigen Nachhaltigkeit der Raumfahrtaktivitäten‹ geführt. Er ist als Mehrjahresarbeitsplan gestaltet und wird in einer Arbeitsgruppe bearbeitet. Aufgegriffen werden alle Fragen, die sich um die sichere und umweltverträgliche Nutzung des erdnahen Weltraums drehen. Darunter fallen unter anderem die Vermeidung von Weltraummüll, technische Sicherheitsstandards für Satelliten und das ›Verkehrsmanagement‹ in den Orbits.

Die Arbeit soll nicht nur die Raumfahrtaktivitäten staatlicher Einrichtungen umfassen, sondern ausdrücklich auch die privatwirtschaftlichen Betreiber von Satelliten (insbesondere der großen Telekommunikationssatelliten-Netze Intelsat, Eutelsat oder SES) mit einbeziehen. Damit öffnet sich der Weltraumausschuss in bislang selten beobachteter Form nichtstaatlichen Beiträgen.

Privatwirtschaftliche Weltraumaktivitäten

Im Unterausschuss Recht, der vom 22. März bis 1. April 2010 tagte, stand die Arbeitsgruppe zu nationaler Weltraumgesetzgebung im Mittelpunkt der Tätigkeiten. Dabei zeichnete sich ab, dass es substanzielle Ergebnisse am Ende der Beratungen im Jahr 2011 geben wird. Die Arbeitsgruppe wird voraussichtlich Vorschläge vorlegen können, die Kernelemente nationaler Weltraumgesetzgebung enthalten. Diese sollten von den Mitgliedstaaten bei der Ausarbeitung solcher Regulierungen berücksichtigt werden.

Die möglichst weitgehende Einheitlichkeit solcher nationaler Gesetze ist notwendig, um die Genehmigung und Beaufsich-

tigung privatwirtschaftlicher Raumfahrtaktivitäten nicht zu einem den globalen Wettbewerb verzerrenden Instrument zu machen und um Lücken zu vermeiden, die die Sicherheit der Weltraumaktivitäten verringern würden. Vor allem soll die Bevölkerung vor Schäden durch herabstürzende Weltraumgegenstände oder Trümmer geschützt werden und im Schadensfall die Haftung eines verantwortlichen Staates sichergestellt sein.

Eine UN-Raumfahrtpolitik?

Der Hauptausschuss tagte vom 9. bis 18. Juni 2010 und hielt seine Tagung ebenso wie die Unterausschüsse in Wien ab. Er diskutierte die Ergebnisse der beiden Unterausschüsse und setzte zusätzliche Akzente. Aus den Unterausschüssen waren neben den bereits genannten Hauptpunkten zahlreiche Einzelthemen vorgelegt worden. Zu erwähnen sind unter anderem die Koordinierung der unterschiedlichen Satellitennavigationssysteme (USA, Russland, Europa, China, Japan, Indien), die Untersuchung der störenden Einflüsse von Sonnenaktivitäten auf die Satellitennutzung (›Weltraumwetter‹), die Beobachtung und der Schutz vor Meteoriten und die Nutzung von Satellitendiensten für das Katastrophenmanagement.

Der Hauptausschuss ergänzte dies mit Beratungen zur Rolle der Satellitennutzung im UN-System und zur Entwicklung einer eigenständigen Raumfahrtpolitik der Vereinten Nationen. Dieses Thema wird im nächsten Jahr als gesonderter Tagesordnungspunkt behandelt werden und könnte dazu dienen, die Ziele und Strategien des gesamten UN-Systems in diesem Politikbereich umfassend und systematisch aufzuarbeiten. Die Koordinierungsfunktion des Büros für Weltraumfragen könnte dadurch weiter aufgewertet und die Zusammenarbeit und Abstimmung der zahlreichen mit Satellitennutzung befassten Einrichtungen im UN-System verstärkt werden.

Abschlussbericht: Report of the Committee on the Peaceful Uses of Outer Space, General Assembly, Official Records, Sixty-fifth session, Supplement No. 20, UN Doc. A/65/20, United Nations, New York 2010.

Abrüstungskonferenz:**Tagungen 2010**

- Erneut kein Arbeitsprogramm verabschiedet
- Treffen auf hoher Ebene diskutiert über Zukunft der Abrüstungsverhandlungen

Oliver Meier

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Oliver Meier, Abrüstungskonferenz, Tagungen 2009, VN, 1/2010, S. 27f., fort.)

Auch im Jahr 2010 gelang der Genfer Abrüstungskonferenz (Conference on Disarmament – CD) nicht der Einstieg in konkrete Abrüstungsverhandlungen. Damit bleibt die Konferenz auch im 14. Jahr in Folge paralytisch. Zwar einigten sich die 65 Mitgliedstaaten der CD zu Beginn der ersten Tagungsperiode (18.1.–26.3.) auf eine Tagungsordnung und der belarussische Botschafter Mikhail Khostov legte als Vorsitzender am 9. März auch einen Vorschlag für ein Arbeitsprogramm vor. Aber auch in den beiden folgenden Tagungsperioden (31.5.–16.7. und 9.8.–24.9.2010) kam der für eine Aufnahme von konkreten Verhandlungen notwendige Konsens über das Arbeitsprogramm nicht zustande. Die insgesamt 35 formellen und 34 informellen Plenarsitzungen der Abrüstungskonferenz des Jahres 2010 blieben ohne substanzielles Ergebnis.

Noch im Mai 2009 hatte die Annahme eines Arbeitsprogramms, das unter anderem die Aufnahme von Verhandlungen über einen Vertrag über das Verbot der Herstellung von spaltbarem Material (Fissile Material Cut-off Treaty – FMCT) vorsah, kurzfristig Optimismus aufkommen lassen. Dieser schien ein Jahr später vollständig verflogen. Im Laufe der Tagungen wurde erneut deutlich, dass nicht nur Differenzen über die richtige Gewichtung bei der Behandlung verschiedener Themen einer Aufnahme von konkreten Abrüstungsverhandlungen entgegenstehen (neben dem FMCT sind dies: praktische Schritte zur nuklearen Abrüstung, Maßnahmen zur Verhinderung eines Wettrüstens im Weltraum, negative Sicherheitsgarantien, neuartige Massenvernichtungswaffen, ein umfassendes Abrüstungsprogramm und Transparenzmaßnahmen), sondern bedeutende sicherheitspolitische Interessengegensätze.

Während vor allem blockfreie Staaten der ›Gruppe der 21‹ Probleme bei der nuklearen Abrüstung zur Sprache brachten, drängten westliche Staaten auf die Aufnahme von Verhandlungen über einen FMCT. Insbesondere Pakistan bekräftigte sein Veto gegen die Aufnahme von FMCT-Verhandlungen. Am 18. Februar erklärte der pakistanische Botschafter, dass sein Land keinen Vertrag akzeptieren könne, der »die vorhandenen Asymmetrien oder Ungleichheiten vorhandener Bestände spaltbarer Materialien zwischen Pakistan und seinem Nachbarn festbeschreibt.« Die Aufhebung von Nuklearsanktionen gegen Indien durch die Gruppe der nuklearen Lieferländer 2008 habe dazu geführt, dass Pakistan eine Einschränkung seiner Produktionskapazitäten für Waffenmaterial nicht hinnehmen könne, solange Indiens Vorräte nicht ebenfalls zum Vertragsgegenstand würden, so der Botschafter. Pakistan schlug gleich auf der ersten Sitzung im Jahr 2010 eine Erweiterung der Tagesordnung um die Themen regionale konventionelle Rüstungskontrolle und Kontrolle von Raketenpotenzialen vor. Dies wurde von einigen CD-Mitgliedstaaten als Versuch gewertet, die Diskussionen über das Arbeitsprogramm zusätzlich zu verkomplizieren.

Da es nicht gelang, in konkrete Verhandlungen einzusteigen, beschäftigte sich die Abrüstungskonferenz erneut mit den Ursachen und Folgen der eigenen Untätigkeit sowie mit teils kleinlichen und abstrakten Scharmützeln über die Auslegung der Geschäftsordnung. Bezeichnender Höhepunkt war die wochenlange Diskussion über die Frage, ob die Beratungen in der Konferenz über das bevorstehende Treffen auf hoher Ebene zur Neubelebung der CD in formellen oder informellen Sitzungen stattfinden sollten und welche Art von Empfehlungen die Konferenz für dieses Treffen aussprechen sollte.

Im Mai 2010 hatten die Vertragsstaaten des Nuklearen Nichtverbreitungsvertrags (NVV) auf der Überprüfungskonferenz des Vertrags den UN-Generalsekretär aufgefordert, zu einem Treffen über die »Neubelebung der Arbeit der Abrüstungskonferenz und Fortschritte beimultilateralen Abrüstungsverhandlungen« einzuladen.

Zur Eröffnung des Treffens auf hoher Ebene am 24. September 2010 appellierte Ban Ki-moon an die CD-Mitgliedstaaten,

mehr Flexibilität zu zeigen. »Es gibt keinen guten Grund für Stillstand,« sagte er unter Hinweis auf die positive Abrüstungsdynamik der letzten zwei Jahre. Diese sei unter anderem durch die Verabschiedung der Sicherheitsratsresolution 1887 zur nuklearen Abrüstung im September 2009, den Gipfel zur nuklearen Sicherheit im April 2010 sowie die erfolgreiche NVV-Überprüfungskonferenz im Mai 2010 deutlich geworden.

Auf dem fünfstündigen Treffen, das am Rande der UN-Generalversammlung stattfand und für alle UN-Mitgliedstaaten offen war, unterstützten viele der 68 Redner (darunter 37 Außenminister) diesen Appell. Zehn Staaten (Australien, Irland, Japan, Kanada, Mexiko, die Niederlande, Norwegen, Österreich, Uruguay und die USA) ließen erkennen, dass sie bereit wären, der CD eine Frist zu setzen, und die meisten dieser Staaten bezeichneten 2011 als das Jahr der Entscheidung. Sollte dann erneut die Aufnahme konkreter Verhandlungen nicht gelingen, wäre man bereit, die Aufnahme solcher Verhandlungen auch in einem anderen Gremium zu unterstützen, so die implizite oder explizite Drohung. Gary Samore, der Koordinator der amerikanischen Regierung für Rüstungskontrolle und Massenvernichtungswaffen sagte, der FMCT sei »zu wichtig«, als dass die Blockade in der CD und die »Interessen eines Staates« das Tempo bei der Abrüstung bestimmen dürften. Österreich und Uruguay forderten sogar, dass die UN-Generalversammlung die Aufgaben der CD übernehmen solle, bis diese wieder funktionstüchtig sei.

Acht Delegationen (aus Algerien, Argentinien, Brasilien, China, Indien, Iran, Russland und der Türkei) meinten hingegen, die Abrüstungskonferenz solle der einzige Ort bleiben, an dem multilaterale Abrüstung verhandelt wird. Vor allem Vertreter aus den Reihen der blockfreien Staaten lehnten eine Schwächung der CD durch die Aufnahme paralleler Verhandlungen ab. Viele Teilnehmer nahmen das Treffen zum Anlass, eine grundlegende Überarbeitung der UN-Abrüstungsmaschinerie zu fordern. Dabei wurde auch das Konsensprinzip thematisiert, eine Mehrzahl der Staaten plädierte allerdings für dessen Beibehaltung.

Ban Ki-moon regte als Vorsitzender des Treffens in seinem Abschlussbericht an, die UN-Generalversammlung möge Folge-

beratungen über das Funktionieren der CD in Erwägung ziehen. Er kündigte zudem an, seinen Beirat für Abrüstungsfragen mit einer Überprüfung der multilateralen Abrüstungsmaschinerie unter besonderer Berücksichtigung der Arbeit der CD zu beauftragen. Der Beirat solle auch prüfen, ob die Einsetzung einer hochrangigen Gruppe namhafter Persönlichkeiten, die über die Funktionsweise der CD beraten solle, sinnvoll wäre. Ob dieser Vorschlag ausreicht, um die politischen Hürden für eine Aufnahme von Abrüstungsverhandlungen zu überwinden, darf bezweifelt werden.

Bericht: Report of the Conference on Disarmament, 2010 Session, General Assembly, Official Records, Sixty-fifth Session, Supplement No. 27, New York 2010, UN Doc. A/65/27.

Hochrangiges Treffen: High-Level Meeting on Revitalizing the Work of the Conference on Disarmament and Taking Forward Multilateral Disarmament Negotiations, 24 September 2010, New York, Chair's Summary, UN Doc. A/65/496 v. 14.10.2010.

Rechtsfragen

IGH:

Gutachten zur Unabhängigkeit Kosovos

- Unabhängigkeitserklärung verletzt nicht das allgemeine Völkerrecht
- Völkerrecht macht nur vage Vorgaben für Unabhängigkeitsprozesse

Christian J. Tams · Antonios Tzanakopoulos

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Christian Tams über die Tätigkeit des IGH 2009, VN, 4/2010, S. 183f., fort.)

Am 17. Februar 2008 erklärte die Versammlung Kosovos den neuen Staat Kosovo einseitig für unabhängig. Die Staaten der internationalen Gemeinschaft reagierten auf diese Erklärung uneinheitlich: Die USA, die Türkei, Deutschland und andere haben Kosovo zügig als unabhängigen Staat anerkannt. Andere Staaten, wie Russland, China, Griechenland oder Zypern, lehnten dies ab, nicht zuletzt weil ihrer An-

sicht nach die Unabhängigkeitserklärung nicht dem Völkerrecht entsprochen habe. Wiederum andere Staaten hielten sich bedeckt. In der Folgezeit traten Kosovo und Serbien in einen regelrechten diplomatischen ›Wettbewerb‹ ein: der einen Seite ging es dabei um eine möglichst breite Anerkennung als Staat, der anderen um eine möglichst breite Ablehnung der Unabhängigkeitserklärung. Das Gutachten des **Internationalen Gerichtshofs (IGH)** zu dieser Frage vom 22. Juli 2010 muss als Teil dieses diplomatischen Ringens verstanden werden.

Die Gutachtenanfrage

Dabei konnte Serbien zunächst durchaus einen Teilerfolg verbuchen und die erste Runde des Ringens für sich entscheiden. Denn in Resolution 63/3 vom 8. Oktober 2008 beschloss die UN-Generalversammlung, zur Frage der kosovarischen Unabhängigkeitserklärung ein Rechtsgutachten des IGH einzuholen. Den Resolutionsentwurf hatte Serbien eingebracht, um die Unabhängigkeitserklärung einer völkerrechtlichen Überprüfung zu unterziehen, und sicher auch, um weitere Staaten zumindest für die Dauer des Verfahrens von der Anerkennung Kosovos abzuhalten. Die Gutachtenanfrage schien dazu in der Tat ein geeignetes Mittel: Sie erlaubte es Serbien, sich als Anwalt des Völkerrechts zu gerieren, war aber weniger konfrontativ als eine – offenbar auch erwogene – direkte Klage gegen anerkennende Staaten.

Die rechtliche Grundlage für IGH-Gutachten findet sich in Artikel 96 der UN-Charta. Antragsberechtigt sind Generalversammlung und Sicherheitsrat, dazu Sonderorgane im Rahmen ›ihrer‹ Kompetenzbereiche; Antragsgegenstand kann jede Rechtsfrage sein. Ob der IGH die Frage beantwortet, steht in seinem Ermessen; doch wird er nur im Extremfall eine Antwort ganz verweigern. Das Gutachten des Gerichtshofs soll – so die Theorie – dem antragstellenden Organ bei der Ausübung seiner Kompetenzen behilflich sein. Anders als seine Urteile in zwischenstaatlichen Verfahren sind Gutachten des IGH – das wird schon aus der Bezeichnung deutlich – rechtlich nicht bindend. Dennoch kommt ihnen große Bedeutung zu, da sie die Rechtsauffassung des höchsten internationalen Gerichts wiedergeben und somit Staaten, die anderer Ansicht sind, zumindest unter Rechtfertigungsdruck setzen.

In der Praxis ist es daher auch durchaus nicht untypisch, Gutachtenanfragen zu stellen, die in unmittelbarem Zusammenhang mit einer zwischenstaatlichen Rechtsstreitigkeit stehen – etwa weil der Gerichtshof für das Streitverfahren nicht zuständig ist oder eine zwischenstaatliche Klage zu konfrontativ wäre. Das Kosovo-Gutachten ist das jüngste Beispiel derartiger verkappter ›Streit-Gutachten‹ und steht in der Tradition früherer Verfahren zum Status Namibias oder der Westsahara beziehungsweise der Rechtmäßigkeit der israelischen Sperrmauer.

Im Unterschied zum zwischenstaatlichen Streitverfahren, das als (typischerweise bilaterale) Auseinandersetzung zwischen den Streitparteien ausgerichtet ist, bietet das Gutachtenverfahren allen UN-Mitgliedstaaten sowie sonstigen Betroffenen (diesen allerdings nur nach Einladung) Gelegenheit zur Stellungnahme. Die große Bedeutung des ›Problems Kosovo‹ lässt sich daran ablesen, dass sich 36 Staaten (weit mehr als üblich) am Gutachtenverfahren beteiligten. Zudem lud der Gerichtshof – den Charakter des Gutachtens als verkappten Rechtsstreit anerkennend – auch die Autoren der Unabhängigkeitserklärung ein, eine Stellungnahme abzugeben. Faktisch bildete sich während des Verfahrens zwei Gruppen heraus: auf der einen Seite Serbien samt Unterstützern (Zypern, Russland, Spanien); auf der anderen Seite Kosovo und die maßgeblichen Vertreter der ›Anerkennungs-Fraktion‹ (Großbritannien, die Vereinigten Staaten und Deutschland).

Das Gutachten

Die Fülle der dem IGH vorgetragenen Argumente hatte kein umfassendes Gutachten zur Folge. Ganz im Gegenteil: Trotz der Bedeutung der Fragestellung beschränkte sich der IGH auf das Wesentliche und tat alles, um ein denkbar ›schmales‹ Gutachten abgeben zu können. Dabei muss zunächst festgehalten werden, dass er immerhin eine Antwort gab: Zwar betonten einige der Richter, für die Verwaltung und den Status Kosovos sei in erster Linie der Sicherheitsrat zuständig, nicht die Generalversammlung, weswegen der IGH die Anfrage nicht beantworten solle. Dafür sprach auch, dass das Gutachten Rechtsfragen betraf, die eng mit bindenden Sicherheitsratsresolutionen zusammenhängen. Dennoch hob der IGH die

Bedeutung der Generalversammlung als Plenum mit allgemeiner Erörterungskompetenz hervor, aus der sich ein Interesse an der Klärung der Frage ergebe.

Dass das Gutachten die Frage aber tatsächlich ›klärte‹, ist keineswegs sicher; zu deutlich versuchte der IGH, eine umfassende Auseinandersetzung zu vermeiden. Dies wird zunächst aus seiner Auslegung der Frage erkenntlich: Ob die Unabhängigkeitserklärung »im Einklang mit dem Völkerrecht« stehe, hatte die Generalversammlung gefragt. Der IGH geht jedoch methodisch einen anderen Weg. Er untersucht, ob sie durch das Völkerrecht verboten sei. Dem liegt die Prämisse zugrunde, dass alles, was nicht verboten sei, erlaubt sei – oftmals als Lotus-Prinzip bezeichnet – benannt nach einer grundlegenden Entscheidung des Ständigen Internationalen Gerichtshofs, in dem eben dieses Prinzip besonders emphatisch formuliert worden war. Das Prinzip ist sicher nicht völlig überholt, doch im Laufe der Zeit zumindest in Frage gestellt worden. Es wurde der Vielfalt völkerrechtlicher Regeln (die nicht nur Verbote beziehungsweise Gebote enthalten, sondern teilweise auch die Wirksamkeit nicht verbotener Handlungen betreffen) nicht gerecht. Vor diesem Hintergrund kritisiert auch der deutsche Richter Bruno Simma in seiner Erklärung die Verengung der Fragestellung; die darin liegende Anerkennung des Lotus-Prinzips sei »anachronistisch«. Sie beraube den Gerichtshof der Möglichkeit, zwischen ausdrücklich erlaubten, nicht verbotenen oder neutralen Verhaltensweisen zu unterscheiden und die Unabhängigkeitserklärung somit nuancierter zu beurteilen.

Der IGH greift diese Anregung nicht auf, sondern beschränkt sich auf die bloße Verbotsprüfung. In deren Rahmen untersucht er zwei Aspekte. Er prüft, ob sich dem allgemeinen Völkerrecht ein Verbot von Unabhängigkeitserklärungen – einschließlich in Fällen massiver Gewalt gegen Minderheiten innerhalb eines Staates – entnehmen lasse; er prüft dann, ob die Unabhängigkeitserklärung gegen ein spezielles, ›kosovo-spezifisches‹ Verbot verstoßen habe. Blickt man auf die Kosovo-Debatten des letzten Jahrzehnts, so kann man eine generelle Entwicklung von der allgemeinen zur kosovo-spezifischen Argumentation ausmachen: Die NATO-Bombardierung des Jahres 1999 schien

einigen Staaten gerechtfertigt, weil das allgemeine Völkerrecht (so die höchst umstrittene These) in Extremfällen den Einsatz militärischer Gewalt zum Schutz humanitärer Werte zulassen müsse. Erst im Zuge der ›Nachbereitung‹ des Kosovo-Krieges – unter anderem mit der Einrichtung der UN-Verwaltung durch Sicherheitsratsresolution 1244 und den vergeblichen Status-Verhandlungen – gewannen dann kosovo-spezifische Argumente die Oberhand.

Das IGH-Gutachten reiht sich in diese Entwicklung ein und markiert ihren bisherigen Abschluss. Anders als in den Debatten des Jahres 1999 spielten Fragen von Selbstbestimmung, Sezession, Recht auf Staatlichkeit während des Gutachtenverfahrens eine untergeordnete Rolle. Kaum mehr als zwei Seiten benötigt der IGH, um zu befinden, die Unabhängigkeitserklärung habe das allgemeine Völkerrecht nicht verletzt. Ein solches Verbot existiere schlicht nicht; vielmehr seien Staaten traditionell im Wege der Unabhängigkeitserklärung entstanden – als Beispiele mag man an die Vereinigten Staaten, Belgien oder Bangladesch denken. Vor allem aber lasse sich – so der IGH – dem Prinzip der territorialen Integrität der Staaten, einem der Kernsätze des modernen Völkerrechts, kein Abspaltungsverbot entnehmen. Denn das Prinzip sei ein zwischenstaatliches, das nichtstaatliche Akteure nicht verpflichte. Etwas anderes gelte nur, wenn im Einzelfall die Unabhängigkeit durch gravierende Verstöße gegen das Völkerrecht erreicht (etwa eine Invasion fremder Truppen) und durch den Sicherheitsrat verurteilt werde – so geschehen etwa in den Fällen Südrhodesien, Türkische Republik Nordzypern und Republika Srpska. Verurteilt hatte der Sicherheitsrat die Unabhängigkeitserklärung Kosovos jedoch nicht, so dass der IGH keinen Verstoß gegen ein Verbot des allgemeinen Völkerrechts sieht. Interessanterweise erörtert er dabei mit keinem Wort, ob die NATO-Bombardierung des Jahres 1999 (wenn man sie denn als illegale Gewaltanwendung einordnete und auch annehmen wollte, trotz der nachfolgenden Resolution 1244 sei diese weiterhin für die Unabhängigkeit Kosovos ursächlich) nicht einen gravierenden Völkerrechtsverstoß darstellen und deshalb die Illegalität der Unabhängigkeitserklärung zur Folge haben könnte.

Für die Beantwortung der Gutachtenanfrage waren vielmehr kosovo-spezifische Erwägungen entscheidend. Nach Ansicht Serbiens wie auch vieler anderer Staaten ergab sich ein Verbot aus Resolution 1244: Diese hatte einerseits die UN-Verwaltung in Kosovo begründet, verwies aber andererseits auf Serbiens territoriale Integrität und erkannte die Zugehörigkeit Kosovos zu Serbien an. Die einseitige Unabhängigkeitserklärung habe – so das Argument – den Rahmen der Resolution gesprengt und Grundlagen der Verfassungsordnung Kosovos (die auf Resolution 1244 zurückging) verletzt. Der IGH sieht die Resolution weniger eindeutig und will in ihr keinen Versuch erkennen, den Status Kosovos dauerhaft festzuschreiben. Vor allem aber bemüht er eine sehr gewagte Unterscheidung zwischen den Adressaten der internationalen Regelungen (den provisorischen Selbstverwaltungsorganen Kosovos) und den Autoren der Unabhängigkeitserklärung. Seiner Ansicht nach sei die Unabhängigkeitserklärung gar nicht von den Selbstverwaltungsorganen, sondern von den Mitgliedern der Kosovo-Versammlung abgegeben worden, die außerhalb des Rechtsrahmens der UN-Verwaltung gehandelt hätten. Durch diese Unterscheidung gelingt es dem Gerichtshof, das Problem eines kosovo-spezifischen Abspaltungsverbots zu umschiffen. Doch liegt dem eine sehr formalistische Trennung zugrunde: Bei ihrer Anfrage hatte die Generalversammlung vorausgesetzt, dass die Unabhängigkeitserklärung sich (unabhängig von der Urheberschaft) an den Vorgaben des spezifischen Kosovo-Rechtsrahmens würde messen lassen müssen; eine Unterscheidung zwischen Selbstverwaltungsorganen einerseits und echten Autoren der Erklärung andererseits erschien zu jener Zeit völlig fernliegend. Doch selbst wenn man die Trennung akzeptierte, so muss man dem IGH nicht folgen, denn auch wer außerhalb einer Rechtsordnung handelt (wie es laut IGH die Autoren der Erklärung taten), kann diese selbstverständlich verletzen.

Dem Gerichtshof waren diese Einwände natürlich bewusst. Dass er sie ignorierte, mag vor allem dem Bemühen geschuldet sein, auf die kontroversen Anfrage mit einem möglichst einmütigen Gutachten zu antworten, das einer breiten Mehrheit der Richter akzeptabel schien. Ausweislich des Abstimmungsergebnisses ist dies durch-

aus gelungen: Zehn der vierzehn Richter erklärten, die Unabhängigkeitserklärung habe das Völkerrecht nicht verletzt. Doch wie so oft war der gemeinsame Nenner ein relativ kleiner.

Einordnung

Die Staaten der internationalen Gemeinschaft haben das Kosovo-Gutachten unterschiedlich aufgenommen. In Serbien überwog Enttäuschung; Kosovo und seine Unterstützer sahen sich als klare Sieger. Viele Völkerrechtler beklagten, der IGH habe die Chance auf eine wegweisende Grundsatzentscheidung vertan. Jede dieser Reaktionen ist verständlich, doch keine überzeugt wirklich.

Zunächst zu ›Sieg‹ und ›Niederlage‹: Serbien hat wohl weniger ›verloren‹ als vielmehr ›nicht gewonnen‹. Ein IGH-Gutachten hätte die serbische Position im diplomatischen Ringen sicher stärken können. Dazu ist es nicht gekommen. Ebenso hat Kosovo wohl eher ›nicht verloren‹ als ›gewonnen‹. Das Gutachten hätte anerkennungswillige Staaten ins Zweifeln bringen können und den Anerkennungsprozess aufhalten können. Dies ist nicht geschehen. Aber gehörig ins Stocken gekommen ist der Prozess ohnehin. Seit dem IGH-Gutachten vom Juli 2010 ist die Zahl der Anerkennungen um sechs (auf nunmehr 75) gestiegen. Die Staatengemeinschaft bleibt gespalten; wichtige Staaten, wie Russland oder China, aber auch die Slowakei, Griechenland und Zypern verweigern die Anerkennung entweder ausdrücklich oder ohne Erklärung. Im Zuge des Gutachtenverfahrens haben sich viele Staaten zudem völkerrechtlich positioniert und dadurch ihre Handlungsspielräume begrenzt. Die Aufnahme Kosovos in die Vereinten Nationen – der krönende Abschluss eines Unabhängigkeitsprozesses – steht in weiter Ferne. Echte Siegel sehen anders aus. Die diplomatische Entwicklung seit Mitte 2010 bestätigt diese Einschätzung. Die Generalversammlung hat das Gutachten des IGH zur Kenntnis genommen und beide Seiten zu Verhandlungen aufgefordert. Diese finden nun statt, und zwar ohne Vorfestlegung: Weder ist Kosovo völkerrechtswidrig zustande gekommen noch hat ihm der IGH ein Recht auf Staatlichkeit zugesprochen.

Und das Völkerrecht? Dass Beobachter auf große, wegweisende Gerichtsentscheidungen hoffen, ist verständlich; er-

füllt wird die Hoffnung indes selten. Wegweisend wären vor allem Aussagen zur Abwägung von territorialer Integrität und Selbstbestimmungsrecht nach allgemeinem Völkerrecht gewesen; doch von dieser allgemeinen Argumentationsebene hatten sich alle Beteiligten zügig entfernt. In der Auseinandersetzung mit den kosovo-spezifischen Argumenten hat sich der IGH einige Freiheiten genommen; insbesondere die Unterscheidung zwischen Selbstverwaltungsorganen Kosovos einerseits und den Autoren der Unabhängigkeitserklärung andererseits ist schwer nachzuvollziehen. So bleiben aus dem Gutachtenverfahren wohl vor allem zwei weiterführende Erkenntnisse.

Erstens die Einsicht, dass die völkerrechtlichen Vorgaben für Unabhängigkeitsprozesse vage sind: Ausdrücklich ist nun bestätigt, dass sich (abgesehen von Extremfällen) aus dem Grundsatz der territorialen Integrität kein Abspaltungsverbot ableiten lässt. Diese Sichtweise ist – das wurde oben angedeutet – wohl richtig, und doch ist sie ernüchternd. Denn sie zeigt deutlich auf, wie wenig das Völkerrecht Staatswerdungsprozesse zu steuern gewillt ist. Der IGH bestätigt ausdrücklich, dass jede Einheit sich zum Staat proklamieren kann, ohne damit ein Verbot zu verletzen. Ob sie als Staat anerkannt wird, hängt damit ganz wesentlich vom Verhalten anderer Staaten ab, also ihrer Anerkennungspraxis. Diese ist jedoch kaum rechtlich gesteuert, sondern ein eminent politischer Prozess. In ihrer Entscheidung haben Staaten einen weiten Ermessensspielraum. In dem Maße, wie das moderne Völkerrecht die traditionellen Voraussetzungen der Staatlichkeit (Gebiet, Volk, Herrschaftsgewalt) im Lichte von Legitimitätskriterien auslegt, hat es diesen Spielraum eher noch erweitert. Zumindest in der Theorie steht die Anerkennung zudem im Ermessen eines jeden einzelnen Staates, denn kollektive Verfahren mit dem Ziel einer einheitlichen Entscheidung über Anerkennungen sind bisher kaum etabliert worden. Ob in Fällen umstrittener Unabhängigkeitserklärungen (wie etwa im Fall Kosovos) weitere Anerkennungsverbote gelten, mag man diskutieren. Die Gutachtenanfrage der Generalversammlung aber hatte diese Frage ausdrücklich nicht dem IGH vorgelegt, so dass dessen Gutachten zur Klarstellung nicht beitrug. Das Völkerrecht bleibt daher in

der für es bedeutsamen Frage der Staatswerdung auch in seinem ›verfassten‹ Zeitalter unterentwickelt. Dass sich in naher Zukunft ein Abspaltungsverbot herausbilden wird, ist dabei nicht zu erwarten. Wohl aber mag man hoffen, dass sich klarere Maßstäbe zur Steuerung von Anerkennung ergeben. Dass das Gutachtenverfahren diese aussparte, ist bedauerlich.

Zweitens, auch wer die Antwort des IGH in der Sache für richtig hält, wird sie kaum als Werbung für das Gutachtenverfahren einordnen. Mit seiner ›schmalen‹ Antwort hat der IGH sicherlich in erster Linie sich selbst gedient, denn er hat es vermieden, im diplomatischen Ringen um den Status Kosovos zu sehr zur Partei zu werden. Dies ist je nach Sichtweise geschickt oder enttäuschend, jedenfalls aber wohl verständlich. Und vielleicht liegt hierin die eigentliche Lektion: Der Fall Kosovo zeigt Grenzen des Gutachtenverfahrens vor dem IGH auf. Unliebsame Anfragen beantwortet der IGH, aber seine Antworten helfen oft weniger, als sich die Anfragenden erhofft haben mögen. So war es beim Nuklearwaffen-Gutachten des Jahres 1996, in dem der IGH sich (vernünftigerweise) weigerte, abschließend zur Legalität des Atomwaffeneinsatzes Stellung zu nehmen, und so ist es jetzt erneut, wenn der Gerichtshof die Anfrage der Generalversammlung zwar formell beantwortet, aber um den Preis einer extrem engen Auslegung. Das Mauer-Gutachten des Jahres 2004, das die israelisch-palästinensische Sperrmauer relativ deutlich kritisierte, mag insofern eine Ausnahme sein. Bei zukünftigen Anfragen wird die Generalversammlung, will sie dem IGH die Flucht in schmale, formalistische Gutachten erschweren, sicher mehr Zeit auf die Formulierung der konkreten Frage verwenden müssen; insofern kann man das Gutachtenverfahren als Erziehung zur exakten Arbeit lesen. Dies jedoch ist weit entfernt von dem idealisierten Verständnis des Gutachtenverfahrens als eines gegenseitigen Zusammenwirkens verschiedener UN-Organen zur besseren Wahrnehmung ihrer Aufgaben.

Dokumente: International Court of Justice, *Accordance with International Law of the Unilateral Declaration of Independence in Respect of Kosovo*, Advisory Opinion, Den Haag, 22. Juli 2010, UN Doc. A/64/881 v. 26.7.2010.

Personalien

Bevölkerungsfragen

Im August 2010 nominierte UN-Generalsekretär Ban Ki-moon **Joan Clos** für den Posten des Exekutivdirektors des Programms der Vereinten Nationen für menschliche Siedlungen (UN-Habitat); die UN-Generalversammlung bestätigte diese Nominierung wenige Tage später. Der 61-jährige ausgebildete spanische Mediziner nahm sein Amt im Range eines Untergeneralsekretärs am 18. Oktober 2010 am UN-Standort in Nairobi auf. UN-Habitat ist von der UN-Generalversammlung damit beauftragt, sozial gerechte und umweltfreundliche Städte mit angemessenen Wohnbedingungen für alle zu fördern. Clos' Ziel ist es, die Lebensbedingungen der weltweit über eine Milliarde Menschen, die in Slums wohnen, zu verbessern. Zuletzt war er als Botschafter Spaniens in der Türkei sowie in Aserbaidschan stationiert. Von 2006 bis 2008 war Clos spanischer Minister für Industrie, Tourismus und Handel. Der ehemalige Bürgermeister Barcelonas folgt Anna Tibaijuka aus Tansania. Tibaijuka leitete UN-



Joan Clos UN-Foto: Paulo Filgueiras

Habitat beinahe zehn Jahre. Sie ist seit Oktober Ministerin für Wohn- und Siedlungswesen in Tansania.

Zum vierten Mal wurde das Amt des Exekutivdirektors des Bevölkerungsfonds der Vereinten Nationen (UNFPA) neu besetzt. **Babatunde Osotimehin**, von Ban Ki-moon im November 2010 ernannt, nahm am 1. Januar 2011 seinen Posten im Range eines Untergeneralsekretärs in New York für einen Zeitraum von vier Jahren auf. Der 62-jährige Medizin-Professor ist Spezialist für öffentliche und reproduktive Gesundheit sowie für die Prävention und Behandlung von HIV/Aids. Als Berater und Wissenschaftler unterstützte und evaluierte er Programme der Weltgesundheitsorganisation, von UNICEF oder dem UNFPA vor allem auf dem afrikanischen Kontinent. Von 2008 bis zum Amtsantritt als Exekutivdirektor war Osotimehin Gesundheitsminister Nigerias. Der UNFPA ist Mitsponsor des Programms der Vereinten Nationen für HIV/Aids (UNAIDS). Osotimehin wird eng mit dem UNAIDS-Exekutivdirektor Michel Sidibé zusammenarbeiten und insbesondere Maßnahmen ergreifen, um den Schutz von Frauen und Kindern zu verstärken. Der Nigerianer löst Thoraya Obaid aus Saudi-Arabien ab. Obaid leitete den UNFPA von 2000 bis 2010 und trat nun in den Ruhestand.

Friedenssicherung

Der ehemalige Ständige Vertreter Japans bei den Vereinten Nationen **Yukio Takasu** ist Sonderberater des Generalsekretärs für menschliche Sicherheit. Er wurde von Ban Ki-



Babatunde Osotimehin

UN-Foto: Eskinder Debebe

moon am 10. Dezember 2010 für diesen Posten ernannt. Takasu trat im Jahr 1969 in den diplomatischen Dienst und war unter anderem stationiert in Großbritannien, Indonesien, Malaysia und Österreich. Bereits im Jahr 1993 war Takasu bei den Vereinten Nationen tätig. Von 1993 bis 1997 bekleidete er das Amt des Beigeordneten Generalsekretärs und Controllers und war verantwortlich für Budget und Finanzmanagement, einschließlich der Finanzierung von Friedenssicherungseinsätzen. Von 2007 bis 2010 war Takasu Ständiger Vertreter Japans bei den UN. Als ein Follow-up zum Weltgipfel 2005 rief er im Jahr 2006 mit »Friends of Human Security« ein informelles Netzwerk ins Leben, welches zwei Mal im Jahr zusammenkommt. Im Juli 2010 beschloss die Generalversammlung, dass die Diskussion über menschliche Sicherheit fortgesetzt werden soll, mit dem Ziel in der Generalversammlung eine Einigung über die Definition des Begriffs zu erzielen. Der 64-jährige Takasu wird eng mit den UN-Mitgliedstaaten, den verschiedenen Organisationen des UN-

Systems sowie der »Gruppe Menschliche Sicherheit« im Amt für die Koordinierung humanitärer Angelegenheiten zusammenarbeiten.

Am 31. Dezember 2010 ernannte Ban Ki-moon **Karin Landgren** aus Schweden zur Sonderbeauftragten und Leiterin des Büros der Vereinten Nationen in Burundi (BNUB). Das BNUB ist eine verkleinerte Folge-Präsenz des Integrierten Büros der Vereinten Nationen in Burundi (BINUB), dessen Leitung Charles Petrie seit März 2010 innehatte. Die 53-jährige Landgren hat umfangreiche Erfahrungen sowohl im Feld als auch im UN-Sekretariat und im Amt des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Menschenrechte gesammelt. Zuletzt war sie seit dem Jahr 2009 bis zum Abzug der Truppen Beauftragte und Leiterin der Mission der Vereinten Nationen in Nepal (UNMIN). Das Mandat der UNMIN lief im Januar 2011 aus. (Vgl. Personalien, VN, 3/2009, S. 130).

Der Österreicher **Christian R. Manahl** wurde am 17. Januar 2011 von Ban Ki-moon zum



Yukio Takasu UN-Foto: Mark Garten

Stellvertretenden Sonderbeauftragten für Somalia ernannt. Somalia sowie andere afrikanische Staaten sind ihm nicht unbekannt. Zuletzt hatte der 51-Jährige seit dem Jahr 2007 den Posten als Direktor der Abteilung für politische Angelegenheiten der Stabilisierungsmission der Organisation der Vereinten Nationen in der Demokratischen Republik Kongo (MONUSCO) inne. Davor war er in verschiedenen Positionen, unter anderem als hochrangiger politischer Berater des Sonderberaters der Europäischen Union für Sudan tätig. Von 1999 bis 2003 bekleidete Manahl das Amt des Leiters der Regionalen Politischen Abteilung der Europäischen Kommission in Nairobi in Kenia und war verantwortlich für die Region der Großen Seen und das Horn von Afrika einschließlich Somalia. Manahl war an der Nationalen Aussöhnungskonferenz für Somalia beteiligt.

Die Leitung des am 2. März 2011 eröffneten Regionalbüros der Vereinten Nationen für Zentralafrika (UNOCA) in Libreville, Gabun, übernimmt **Abou Moussa** aus der Republik Tschad. Ban Ki-moon ernannte den 61-Jährigen zu seinem Sonderbeauftragten und Leiter des UNOCA. Das politische Büro gehört der UN-Hauptabteilung Politische Angelegenheiten an und wird, zunächst über einen Zeitraum von zwei Jahren, mit der Wirtschaftsgemeinschaft der zentralafrikanischen Staaten (ECCAS) und anderen regionalen Organisationen, Bündnissen und Partnern zusammenarbeiten. Moussa kennt das System der Vereinten Nationen gut und war seit dem Jahr 1980 in verschiedenen Positionen für die UN im Einsatz. Zuletzt bekleidete er das Amt des ersten stellvertretenden Sonderbeauftragten in Côte d'Ivoire. Von



Abou Moussa UN-Foto: Ryan Brown

2002 bis 2005 war er in Liberia stationiert und übte dort verschiedene UN-Ämter aus: so war er Beauftragter des Generalsekretärs und Leiter des UN-Büros zur Unterstützung der Friedenskonsolidierung, der Koordinator der Vereinten Nationen für humanitäre Maßnahmen, der Residierende Vertreter des Entwicklungsprogramms der Vereinten Nationen (UNDP) sowie der Einsatzleiter der UN-Mission.

Am 6. März 2011 ernannte UN-Generalsekretär Ban Ki-moon **Abdel-Elah Mohamed Al Khatib** zu seinem Sondergesandten für Libyen. Der 57-jährige Jordanier war von 1998 bis 2002 sowie von 2005 bis 2007 Außenminister seines Heimatlands. Als Koordinator des jordanischen Königreichs war er an arabisch-israelischen Friedensgesprächen beteiligt. Al Khatib soll sich über die humanitäre Situation in Libyen ein umfassendes Bild verschaffen und durch vermittelnde Gespräche in Libyen sowie der gesamten Region dazu beitragen, die Zivilbevölkerung vor den Angriffshandlungen des Unrechtsregimes Muammar al-Gaddafis zu schützen. Nach friedlichen Demonstrationen für mehr Demokratie und Freiheit im Februar 2011 ist die Si-

tuation zu einem bewaffneten Konflikt eskaliert. Der UN-Sicherheitsrat verhängte am 17. März 2011 zum Schutz der Zivilbevölkerung u. a. eine Flugverbotszone (S/RES/1973).

Sekretariat

Ban Ki-moon ernannte am 11. März 2011 **Sahle-Work Zewde** aus Äthiopien zur Generaldirektorin und Leiterin des Büros der Vereinten Nationen in Nairobi (UNON) in Kenia. Im Range einer Untergeneralsekretärin übernimmt sie den Posten von dem Deutschen Achim Steiner, der dem UN-Generalsekretär seit März 2009 in dieser Funktion über alle politischen sowie verfahrens- und sicherheitsbezogenen Angelegenheiten Bericht erstattete. Ihre mehr als 20-jährigen Erfahrungen auf regionaler, nationaler und internationaler Ebene, ihre Fähigkeit, Einigkeit zwischen den Interessengruppen herzustellen sowie ihre umfangreichen Kenntnisse über das UN-System zeichnen sie für diesen Posten aus. Die 61-Jährige ist gegenwärtig noch als Sonderbeauftragte des UN-Generalsekretärs und Leiterin verantwortlich für das Integrierte Büro der Vereinten Nationen für die Friedens-



Sahle-Work Zewde
UN-Foto: Devra Berkowitz

konsolidierung in der Zentralafrikanischen Republik (BINUCA) (Vgl. Personalien, VN, 4/2009, S. 182). Dieses Amt hatte sie im Juni 2009 übernommen.

Ebenfalls am 11. März 2011 ernannte Ban Ki-moon den Kasachen **Kassym-Jomart Tokayev** zum Generaldirektor des UN-Büros in Genf (UNOG). Tokayev wird außerdem das Amt des Generalsekretärs der UN-Abrüstungskonferenz der Vereinten Nationen sowie des persönlichen Beauftragten des UN-Generalsekretärs für Abrüstungsfragen übernehmen. Der ehemalige Präsident des Senats der Republik Kasachstan bekleidete im Lauf seiner Karriere hochrangige Regierungsposten. Von 2002 bis 2007 war er Außenminister Kasachstans, von 1999 bis 2002 hatte er das Amt des Ministerpräsidenten inne. Tokayev engagierte sich als Diplomat und Politiker unter anderem insbesondere für die internationale Sicherheit sowie die nukleare Nichtverbreitung und Abrüstung. Der 57-jährige folgt dem Russen Sergei Ordzhonikidze, der die Leitung des UNOG im Jahr 2002 übernommen hatte.



Kassym-Jomart Tokayev
UN-Foto: Eskinder Debebe

Zusammengestellt von
Monique Lehmann.

Humanitäre Hilfe in Bürgerkriegen

Dieter Reinhardt

Die amtierende UN-Nothilfe Koordinatorin und frühere britische Diplomatin Valerie Amos stellte im November 2010 in Genf – wie ihre Vorgänger in dieser Funktion seit 1991 – den humanitären Spendenjahresappell der Vereinten Nationen vor. Der Appell 2011 ist mit seinen insgesamt 7,4 Milliarden US-Dollar der größte Appell in der Geschichte der UN. Von den eingehenden Spenden sollen 1,7 Milliarden in Sudan, eine Milliarde in Pakistan und 900 Millionen in Haiti eingesetzt werden. Regierungen und private Spender werden aufgefordert, Projekte von insgesamt über 400 Hilfsorganisationen innerhalb und außerhalb des Systems der Vereinten Nationen für ungefähr 50 Millionen Notleidende in 16 Ländern zu unterstützen.

Die internationalen Strukturen der humanitären Hilfe sind auch knapp 20 Jahre nach der Einrichtung des Amtes des UN-Nothilfekoordinators und trotz zahlloser Erklärungen von Geberregierungen, diese globale UN-Koordinierung stärken zu wollen, in sehr vielen Fällen ineffektiv. Ein Hauptgrund dafür sind die unzuverlässigen Finanzierungsmechanismen. Während die UN-Generalversammlung jedes Jahr einen Haushalt zur Finanzierung von Friedenssicherungsmissionen verabschiedet – im Juni 2010 wurden 7,3 Milliarden US-Dollar bewilligt –, fehlt ein vergleichbarer Mechanismus für die humanitäre Hilfe. So wird die Arbeit der UN-Hilfsorganisationen nicht über den ordentlichen UN-Haushalt, sondern zu über 90 Prozent durch freiwillige Zuwendungen von Regierungen finanziert, die von Jahr zu Jahr stark schwanken. Sogar das rund 200 Millionen US-Dollar umfassende Budget für das vom UN-Nothilfekoordinator geleitete Amt für die Koordinierung humanitärer Angelegenheiten (OCHA) ist fast ausschließlich auf freiwillige Zuwendungen angewiesen, obwohl die Generalversammlung OCHA mit der globalen Koordinierung der humanitären Hilfe beauftragt hat. Zusätzlich ist die Höhe der Hilfsressourcen in einer Krise stark abhängig vom ebenfalls schwankenden privaten Spendenaufkommen.

Zwei im Jahr 2010 erschienene Publikationen beschäftigen sich in sehr unterschiedlicher, aber auch ergänzender Form mit internationalen und lokalen Strukturen der humanitären Hilfe in gewaltsamen Konflikten. Im Mittelpunkt der Publikationen steht nicht diese Finanzierungsproblematik, die jedoch eine der Ursachen der von den beiden Autorinnen beschriebenen Probleme ist. Die niederländische Journalistin Linda Polman beschreibt reportageartig die

Arbeit humanitärer Organisationen in Ruanda, Sierra Leone, Somalia und Afghanistan. Nina Gillmann analysiert im Rahmen ihrer englischsprachigen Dissertation am Beispiel Sudan praktische und theoretische Aspekte der Koordinierungsproblematik humanitärer UN-Organisationen und nichtstaatlicher Organisationen (NGOs).

Linda Polman schildert drastisch und engagiert eigene Erlebnisse in Kriegsgebieten und setzt die bereits in den neunziger Jahren geführte Debatte über das so genannte Paradox oder Dilemma der humanitären Hilfe fort: Sie kann zu einer Verlängerung von Gewaltkonflikten führen, wenn humanitäre Organisationen gezwungen sind, Hilfsressourcen an Konfliktparteien abzugeben, um Zugang zu Notleidenden zu erhalten. Polman beschreibt die Ursachen für das seit dem Ende des Kalten Krieges einsetzende schnelle Wachstum internationaler NGOs, die in Kriegsgebieten tätig sind, und für das Wachstum des privaten Spendenmarkts. Eine Hilfsindustrie sei entstanden, in der NGOs und UN-Organisationen auf dem privaten Spendenmarkt um Marktanteile und bei Geberregierungen um höhere Zuwendungen konkurrieren. Es sei ein harter PR-Wettlauf um die schnellere und medienwirksamere Darstellung humanitärer Krisen und eigener Projekte entstanden, der die Würde der Hilfsempfänger missachte.

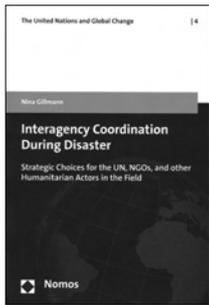
In vielen Flüchtlingslagern würden Milizionäre und Gewalttäter untertauchen. Sie nutzten die Lager als Rückzugsraum und zur Rekrutierung neuer Kämpfer. In den achtziger Jahren seien sudanesischen Rebellen in Nordkenia, Anhänger der Roten Khmer in Thailand und 1994/1995 Verantwortliche für den Völkermord in Ruanda in den Flüchtlingslagern in Ostzair (heutige Demokratische Republik Kongo) humanitär versorgt worden; gegenwärtig geschehe dies bei Taliban-Kämpfern in Pakistan. Die äthiopische Regierung unter Mengistu Haile Mariam habe Mitte der achtziger Jahre eine Hungerkatastrophe künstlich erzeugt, um eine Umsiedlungsaktion mit großer Unterstützung internationaler humanitärer Organisationen aus dem Rebellengebiet in Nordäthiopien in den Süden durchzuführen. Polman stellt die Ergebnisse einer dem UN-Sicherheitsrat im März 2010 vorgelegten UN-Evaluierung der Nahrungsmittelhilfe des Welternährungsprogramms (WFP) und der UN-Sanktionspolitik gegenüber Somalia vor: Sie beschreibt Methoden, mit denen in den letzten Jahren lokale Machthaber, Milizen, Beamte und lokale Organisationen sich WFP-Nahrungsmittel durch Kor-



Linda Polman

Die Mitleidsindustrie – Hinter den Kulissen internationaler Hilfsorganisationen. Was passiert mit unseren Spendengeldern?

Frankfurt/M.:
Campus Verlag
2010, 267 S.,
19,90 Euro.



Nina Gillmann

Interagency Coordination During Disaster. Strategic Choices for the UN, NGOs, and other Humanitarian Actors in the Field

The United Nations and Global Change, Bd. 4

Baden-Baden: Nomos-Verlag 2010, 351 S., 59,00 Euro.

ruption und Erpressung angeeignet haben sollen. Auch in Afghanistan würden Mittel der humanitären Hilfe in großem Umfang von Regierungsbeamten und der lokalen Verwaltung unterschlagen.

»Immer wieder machen Diktatoren und Rebellenhäuptlinge aus der internationalen Hilfsindustrie das, was die Nazis aus dem IKRK (dem Internationalen Komitee vom Roten Kreuz, der Verfasser) gemacht haben: unfreiwillige Kollaborateure.« (S. 192). Trotz dieser vehementen und provokativ vorgetragenen Kritik, stellt die Autorin aber fest, dass es moralische Dilemmata der Hilfe gebe und sie keine Patentlösung für die von ihr beschriebenen Probleme habe. Das humanitäre Prinzip der Neutralität rechtfertige es allerdings nicht, dass humanitäre Organisationen über die politischen Ursachen einer humanitären Krise, den Missbrauch der Hilfe, ihre kriegsverlängernden Auswirkungen und die Menschenrechtsverletzungen der Konfliktparteien schweigen.

Eine andere Thematik bearbeitet **Nina Gillmann** in ihrer theoretisch und empirisch ambitionierten sozialwissenschaftlichen Analyse. Sie entwickelt mit Hilfe von Ansätzen der Organisationstheorie verschiedene Modelle der Koordinierung und der Kooperation in Netzwerken. Diese wendet sie bei ihrer Analyse der Zusammenarbeit humanitärer UN-Organisationen und von NGOs während des Konflikts in der sudanesischen Provinz Darfur an. Sie rekapituliert zunächst den seit den neunziger Jahren intensivierten akademischen Diskurs über die Koordinierung humanitärer Hilfe, der stark beeinflusst wurde von der ›Humanitarian Policy Group‹ (HPG) am Londoner ›Overseas Development Institute‹, vom amerikanischen ›Humanitarianism and War‹-Projekt und von Autoren wie John Borton, Antonio Donini, Larry Minear, Abby Stoddard und Thomas G. Weiss.

Die Autorin zweifelt die Effektivität einer stark zentralisierten Koordinierung durch die UN an. In einigen Krisengebieten habe der UN-Generalsekretär eine der großen UN-Hilfsorganisationen auffordert, eine führende, mit administrativen und finanziellen Mitteln ausgestattete Koordinierungsrolle (lead agency) zu übernehmen. Diese innerhalb der UN und von einigen Autoren stark favorisierte Koordinierungsform überfordere häufig die beauftragte Organisation. Zudem werde ihre übergeordnete Rolle von anderen UN-Organisationen und NGOs oft nicht akzeptiert. Auch die seit dem Jahr 2005 im Rahmen des neuen humanitären UN-Reformprozesses (UN Humanitarian Process) angekündigte klare Regelung sektoraler Zuständigkeiten (cluster approach) zwischen UN-Organisationen und einigen großen internationalen NGOs sei mit großen Risiken verbunden. Gillmann befürwortet stattdessen einen von ihr als »konservativ« bezeichneten Ansatz, bei dem humanitäre Organisationen innerhalb und außerhalb des UN-Systems nach dem Ein-

treten einer humanitären Krise in einer ersten Stufe zunächst gleichberechtigt kooperieren. Stufenweise könnten sie dann nach dem Aufbau von Vertrauen und der Klärung der jeweiligen personellen, logistischen und finanziellen Kapazitäten zu engeren und verbindlicheren Koordinierungsformen übergehen. Die zu schnelle Einführung einer ambitionierten zentralisierten Koordinierung sei häufig kontraproduktiv.

Diese Behauptung überprüft die Autorin am Beispiel humanitärer Koordinierung in Darfur in den Jahren 2003 bis 2007. Die Koordinierung durch den UN-Nothilfekoordinator und durch OCHA in der Hauptstadt Khartum habe nur wenig direkte Auswirkungen auf die konkrete operative Abwicklung in der 1000 Kilometer entfernten Provinz Darfur, und NGO-Netzwerke würden von ihr nicht erfasst. Die beratend und unterstützend ausgelegte nichthierarchische und netzwerkartige Koordinierungsarbeit des lokalen OCHA-Büros in der Provinzhauptstadt werde hingegen sowohl von NGOs als auch von UN-Organisationen wesentlich positiver eingeschätzt. Die Verwaltung großer Flüchtlingslager in Darfur werde unter anderem von drei kollegial und eng zusammenarbeitenden NGOs (Ärzte ohne Grenzen, Save the Children, International Rescue Committee/IRC) getragen, die auch die Zusammenarbeit anderer NGOs positiv beeinflussten. Die Einführung einer durch hierarchische Anweisungen geprägte und durch eine Organisation ausgeübte Koordinierungsrolle würde diese gut funktionierende Zusammenarbeit jedoch blockieren.

Die Koordinierung könne und müsse aber verbessert werden, so Gillmann. Sie schlägt vor, dass die beteiligten Akteure auf allen Ebenen mehr qualifiziertes Personal für gegenseitige Absprachen bereitstellen und stärker ihre jeweiligen komparativen Vorteile nutzen. Erst Anfang 2004 sei die Hilfe der UN-Organisationen und NGOs voll angelaufen, obwohl sich bereits Anfang 2003 die große humanitäre Krise abgezeichnet hätte. Um den Friedensprozess zwischen der Zentralregierung und den südsudanesischen Rebellen nicht zu gefährden, hätten wichtige Geberregierungen ebenfalls zu spät auf diese Krise reagiert.

Beide lesenswerte Publikationen spiegeln die große Bandbreite der aktuellen Diskussionen lokaler politischer und praktischer Probleme humanitärer Hilfe in Gewaltkonflikten wider. Polman beschreibt Probleme in einer teilweise sehr provokativen Form; Gillmann thematisiert hingegen detailliert verschiedene Optionen und Potenziale effektiverer operativer Abwicklung. Die wichtige übergeordnete Rolle der großen Geberregierungen wird von beiden Autorinnen zwar kurz erwähnt, aber nicht ausführlich analysiert. Dies geschieht aber in anderen Publikationen und wird sicherlich auch die zukünftige Debatte beschäftigen.

Die UN, die USA und das Gewaltverbot

Ulrich Fastenrath

Die ›Hersch Lauterpacht Memorial Lectures‹ sind eine Institution in Großbritannien. Bekannte Namen aus Wissenschaft und internationale Organisationen finden sich unter den Gastrednern, die sich in mehreren Vorträgen einem bestimmten Thema widmen. Hersch Lauterpacht, der in Österreich geboren wurde, aber schon Anfang der zwanziger Jahre nach England auswanderte, gehörte zu den Großen seiner Profession: Er war Inhaber des renommierten Whewell-Lehrstuhls für Völkerrecht an der Universität Cambridge, Mitglied der UN-Völkerrechtskommission und Richter am Internationalen Gerichtshof.

In dieser Reihe ist **Ralph Zacklin** ein würdiger Vertreter aus der Praxis. Im Jahr 1973 begann er seine Karriere bei den Vereinten Nationen im Büro für Rechtsangelegenheiten. Er stieg auf bis zum Beigeordneten Generalsekretär und leitete das Büro von 1998 bis 2005. Zacklin hat mit seinen Stellungnahmen nicht nur die rechtlichen Positionen des Generalsekretärs und anderer UN-Organe geprägt, er verfügt vor allem über eine umfassende Kenntnis der Rechtsfragen verschiedenster UN-Gremien. Diese Insider-Kenntnisse sind es, die den Wert dieses Bändchens mit ihren für die Druckfassung überarbeiteten Vorträgen von 2008 ausmachen.

Diese Vorträge und somit die Kapitel des Buches beschäftigen sich mit dem Irak-Kuwait-Konflikt (1990/1991), mit Bosnien (1991–1995), Kosovo (1998/1999) und der Entwicklung bis zum Irak-Krieg (2003). Das Thema wird also nicht systematisch abgehandelt, vielmehr wird anhand der Fallbeispiele gezeigt, wie sich in der sich neu formierenden Staatengemeinschaft nach dem Ende des Kalten Krieges der Machtanspruch eines Hegemonialstaats Bahn bricht und wie das Sekretariat der Vereinten Nationen darauf Einfluss zu nehmen suchte. Dies ist wichtig für das Verständnis des Buches. Wie der frühere Generalsekretär Kofi Annan in seinem Vorwort schreibt, steht die oft unterschätzte Rolle des Sekretariats als internationaler Akteur hier im Mittelpunkt. Zacklin lenkt das Augenmerk auf den Beitrag des Sekretariats zur Aufrechterhaltung der Charta-Grundsätze vor dem Hintergrund der aufkommenden Bereitschaft zum Gewalteininsatz seitens der USA in den Jahren 1990 bis 2003 – ein Beitrag, der ganz wesentlich auf völkerrechtlicher Argumentation beruhte. Freilich: Es war keine Erfolgsgeschichte.

Schon im Irak-Kuwait-Krieg haben die Vereinten Nationen schnell die Kontrolle verloren. Dem Sekretariat wurde keine Zeit gelassen, auf diplomatischem

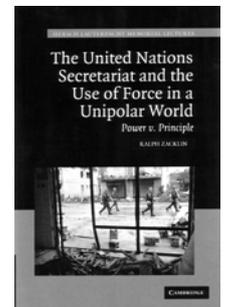
Weg den Frieden zu retten, während der Sicherheitsrat mit einer weitreichenden Ermächtigung das Heft aus der Hand gegeben hatte und es gegen den Willen der USA nicht zurückgewinnen konnte. Der Sieg über Saddam Hussein wurde nicht als Sieg der UN angesehen, sondern als Ergebnis unilateralen Vorgehens einer Staatenkoalition unter Vernachlässigung eines multilateralen Ansatzes. An die Stelle von Diplomatie war Gewalt getreten; und der Generalsekretär distanzierte sich am Ende von den Kampfhandlungen.

Das Kapitel über Bosnien liest sich fast wie ein Krimi, wie der Generalsekretär seine Auffassung gegen den Sicherheitsrat zu behaupten sucht, schließlich aber keine geeignete Aufgabe für UNPROFOR mehr sieht. In einer Situation wie in Bosnien seien die Erwartungen an den Friedensicherungseinsatz der Vereinten Nationen einfach unrealistisch gewesen. Es hätte deutlich mehr Truppen bedurft und wohl auch eines Kampfauftrags. Eine führende Rolle konnte der Generalsekretär auch angesichts der Uneinigkeit der Großmächte im Sicherheitsrat hinsichtlich Kosovos nicht übernehmen. Immerhin sprach er sich, entgegen der Auffassung seines Rechtsberaters und Autors dieses Buches, für eine sich entwickelnde Norm über das Recht zur humanitären Intervention aus.

Den Irak-Krieg schließlich bezeichnete Generalsekretär Kofi Annan – freilich erst lange Zeit nach dessen Ende – als rechtswidrig. Es drückt die ganze Frustration des Autors über diese Entwicklung aus, wenn er dieses Kapitel mit dem Satz abschließt: »Viele im Sekretariat schienen es, als hätte die Charta das Gebäude verlassen«.

Dennoch beendet Zacklin sein Buch versöhnlich. Denn die unipolare Welt habe ein schnelles Ende gefunden; die *Pax Americana* werde wieder durch Multilateralismus ersetzt, und damit hätten die Vereinten Nationen eine neue Chance.

In dem Buch geht es also nicht um feinsinnige dogmatische Erörterungen. Vorgeführt wird ein Kampf ums Recht, um Frieden und Multilateralismus, gegen eine überlegene Macht. Mit viel Detailwissen wird die Entwicklung Schritt für Schritt in Erinnerung gerufen und im Anschluss an jedes Kapitel mit den einschlägigen Resolutionen des Sicherheitsrats umfangreich dokumentiert. Wer etwas über das Innenleben des Sekretariats der Vereinten Nationen, seine Einstellungen und Befindlichkeiten, aber auch die Feinheiten bei der Formulierung von Resolutionen erfahren will, findet in diesem Buch reichlich Anschauungsmaterial.



Ralph Zacklin

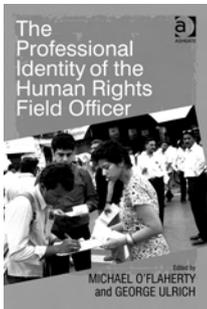
The United Nations Secretariat and the Use of Force in a Unipolar World: Power v. Principle

Hersch Lauterpacht Memorial Lecture Series (No. 19)

Cambridge: Cambridge University Press 2010, xiv+163 S., 35,00 brit. Pfund

Der schwierige Weg aus der Pubertät

Ekkehard Strauss



Michael O'Flaherty/
George Ulrich (Eds.)

**The Professional
Identity of the
Human Rights Field
Officer**

Farnham, Surrey:
Ashgate Publishing
2010, x+486 S.,
30,00 brit. Pfund

Der vorliegende
Beitrag gibt allein
die persönliche
Meinung des
Verfassers wieder.

Zu Beginn des zusammen mit **George Ulrich** editierten Buches ›The Professional Identity of the Human Rights Field Officer‹ beschreibt **Michael O'Flaherty**, wie er 1994 von Zagreb nach Sarajewo fuhr, um dort, nach der glücklichen Überwindung mehrerer Frontlinien, ein Feldbüro des Amtes des Hohen Kommissars der UN für Menschenrechte (OHCHR) zu eröffnen. Ähnlich haarsträubende Geschichten könnte man von den Einsätzen aus Ruanda oder Kambodscha erzählen. Sie dokumentieren, dass dem OHCHR lange sowohl die Erfahrung als auch die effektive Leistungsfähigkeit für Feldmissionen fehlten.

Das Buch dokumentiert eindrucksvoll, wie sich das Berufsbild des Menschenrechtsreferenten im Felddienst (Human Rights Field Officer – HRFO) in den vergangenen 15 Jahren schrittweise entwickelt hat. Zu Beginn zeichnete einen Menschenrechtsreferenten vor allem eine Mischung aus juristischen, politischen und investigativen Fähigkeiten aus. Nur langsam entstand daraus eine berufliche Identität, die über gemeinsame Werte, fachliche Kenntnisse und Erfahrung in deren Umsetzung verfügt, ohne dass der Prozess abgeschlossen wäre. In ihrem Einführungskapitel weisen die Herausgeber zu Recht darauf hin, dass Menschenrechtsfeldmissionen erst in den frühen neunziger Jahren eingerichtet wurden. Seit der Einrichtung des ersten selbstständigen OHCHR-Büros in Kambodscha 1991 ist die Präsenz auf 55 Büros angewachsen.

Die Beiträge des Bandes beruhen auf den Ergebnissen eines Forschungsprojekts, das O'Flaherty zwischen 2004 und 2008 in Kooperation mit dem OHCHR durchgeführt hat. Dieses Projekt sammelte empirische Daten für die Entwicklung von Richtlinien und Unterrichtsmaterialien für HRFOs; die Richtlinien sind dem vorliegenden Sammelband als Anhang beigefügt. Die Ergebnisse der früheren Projektphase sind in einem von O'Flaherty im Jahr 2007 herausgegebenen Band dargestellt. Die Beiträge verdichten die frühere Analyse zu konkreten Vorschlägen in den Bereichen Schutz vor Verletzungen und Aufbau von Kapazitäten, die Arbeit mit besonders gefährdeten Gruppen, vor allem Kindern, Frauen und Binnenvertriebenen, den Schutz wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte und die speziellen Herausforderungen des Terrorismus, der Unterstützung von Strafjustiz und des Schutzes der Meinungsfreiheit.

Es ist begrüßenswert, dass in verschiedenen Beiträgen die ethische Selbstverpflichtung zur Einhaltung von Menschenrechten in allen beruflichen wie privaten Angelegenheiten als entscheidender Bestandteil

der beruflichen Identität des HRFOs herausgestellt wird. Die Bedeutung dieser ethischen Selbstverpflichtung für die Glaubwürdigkeit eines ganzen UN-Einsatzes wird deutlich, wenn Ulrich erklärt, wie die systematische Berücksichtigung von Menschenrechten erlaubt, Menschenrechtsverpflichtungen in die Arbeit verschiedener UN-Organisationen zu integrieren, deren Personal- und Sachmittel die des OHCHR oft um ein Vielfaches übersteigen.

Das Kapitel über den Schutz vor Verletzungen stellt einen interessanten Praxisbezug her, geht aber nur unzureichend auf die veränderte Gefährdungslage für Menschenrechtsreferenten ein. Konnten HRFOs etwa in Bosnien häufig Gewalt durch ihre bloße Anwesenheit verhindern, sind sie heute in Irak, Afghanistan, Somalia oder Darfur selbst zu einem ›soft target‹ für Anschläge geworden. Das Kapitel über Binnenvertriebene betont zu sehr die Präsenz vor Ort als Schutzstrategie. Der wertvolle Überblick über die Entwicklung des Konzepts des Schutzes von Zivilpersonen in bewaffneten Konflikten leidet leider unter handwerklichen Ungenauigkeiten.

Die Kapitel über die Arbeit mit besonders gefährdeten Gruppen enthalten eine Fülle wertvoller Hinweise, die vor Ort umgesetzt werden können. Im Zusammenhang mit der Unterstützung von Strafjustiz fehlt jedoch ein Hinweis auf das Risiko der Ausweitung, dem HRFOs und humanitäre Mitarbeiter ausgesetzt sind, wenn eine Zusammenarbeit mit dem Internationalen Strafgerichtshof vermutet wird, wie etwa im Jahr 2009 in Darfur. Nicht behandelt werden die Unterstützung oder Durchführung unabhängiger Untersuchungskommissionen und der Aufbau nationaler Menschenrechtsinstitutionen.

O'Flaherty und Ulrich leisten mit diesem Buch einen wertvollen Beitrag zur Professionalisierung der Ausbildung und Arbeit von HRFOs. Man wünscht diesem Buch eine breite Leserschaft nicht nur unter HRFOs und ihren Vorgesetzten, sondern auch unter Hochschullehrern, Kursleitern und den Mitarbeitern des Zentrums für Internationale Friedenseinsätze (ZIF), die zukünftige Menschenrechtsreferenten im Felddienst auf ihre komplexen Aufgaben vorbereiten. Auch Politiker und Diplomaten sollten sich über die Anforderungen in den verschiedenen Tätigkeitsfeldern informieren, um in Mandaten und Friedensabkommen Rahmenbedingungen zu schaffen, die es den HRFOs erlauben, ihren nachhaltigen Beitrag im Spannungsfeld zwischen Friedenskonsolidierung und Konfliktprävention zu leisten.

»Nie waren die Vereinten Nationen relevanter«

Rede des Generalsekretärs der Vereinten Nationen Ban Ki-moon am 4. Februar 2011 in der Humboldt-Universität zu Berlin (gekürzt)

Es freut mich, heute wieder in Berlin zu sein. (...)

(H)eute leben wir in einer Ära des Wandels, dramatischer Veränderungen in der globalen Landschaft, mit neu entstehenden Wirtschaftsmächten, einer neuen Generation von Bedrohungen und alten Bedrohungen in neuer Gestalt. Ich bin hier, um zu Ihnen über diese Herausforderungen zu sprechen und um Ihre Unterstützung bei ihrer Bewältigung zu bitten. Die Humboldt-Universität bringt die besten Voraussetzungen mit, hierzu beizutragen.

Gleiches lässt sich auch von der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen sagen. Sie sind ein guter Freund. Und wie ihre Schwesterorganisationen in der ganzen Welt gehen Sie mit großem Engagement daran, zu erläutern, was die Vereinten Nationen tun und warum dies wichtig ist – vor allem jetzt.

Bevor ich zum offiziellen Teil meiner Rede komme, möchte ich mich kurz zu den jüngsten Ereignissen in Ägypten äußern, die wir, wie ich weiß, alle sehr aufmerksam und mit bedrücktem Herzen verfolgen. Leider hat die Lage eine höchst beunruhigende Wendung genommen. Die Gewalthandlungen und Einschüchterungen sollten ein Ende haben. Insbesondere die Einschränkungen für die internationalen Medien und Menschenrechtsgruppen sind völlig unannehmbar. Das Recht auf freie Meinungsäußerung und die Versammlungsfreiheit sind grundlegende Menschenrechte und unabdingbare demokratische Werte.

Ich fordere erneut zur Besonnenheit und Zurückhaltung auf und lege den ägyptischen Behörden eindringlich nahe, auf die wahre Stimme des Volkes zu hören. Es bedarf eines Prozesses des nationalen Dialogs, mit dem ein geordneter und friedlicher Übergang angebahnt wird – ein Prozess, der dem ägyptischen Volk gestatten wird, seine Wünsche möglichst bald in freien, fairen und glaubwürdigen Wahlen zu bekunden, und der den Weg für eine flexible, wirksame und rechenschaftspflichtige Regierungsführung ebnet wird.

Dieser Prozess sollte sofort beginnen. Tiefgreifende Veränderungen und Reformen können nicht länger warten. Es gibt keine Zeit zu verlieren. Arbeitsplätze, Freiheiten und Entwicklungschancen sind entscheidend für die Zukunft Ägyptens. Dass sie nach wie vor fehlen, ist ein Rezept für weitere Instabilität. Wir müssen auch die Folgen bedenken, die die aktuellen Ereignisse für den Nahost-Friedensprozess haben. Auf das Demokratiedefizit und andere Probleme in der Region machen die Vereinten Nationen seit 2002 in regelmäßigen Berichten über die menschliche Entwicklung in der arabischen Welt aufmerksam. Die Vereinten Nationen ste-



UN-Generalsekretär Ban Ki-moon am 4. Februar 2011 in Berlin.

UN-Foto: Mark Garten

hen bereit, dem ägyptischen Volk bei der Suche nach dem Weg in die Zukunft behilflich zu sein.

Ich habe selbst miterlebt, was die Vereinten Nationen tun können. Eine meiner frühesten Erinnerungen ist, dass mein eigenes Dorf brennt und dass ich von den Bergen, auf die ich mit meiner Familie geflohen war, darauf zurückblicke.

Mit der Hilfe der Vereinten Nationen wurde mein Land nach einem verheerenden Krieg wieder aufgebaut. Die Vereinten Nationen gaben mir und meiner Familie, meiner ganzen Nation, Nahrung. Sie brachten uns Hoffnung, deren Symbol für mich bis heute die Flagge der Vereinten Nationen ist.

Genau das ist es, was ich heute für andere tun möchte. Für die Vereinten Nationen und ihre Tätigkeit einzutreten. Den Hoffnungslosen Hoffnung zu bieten. Den Stimmlosen eine Stimme zu geben. Den Schutzlosen Schutz zu gewähren. Überall in der Welt blicken die Menschen auf die Vereinten Nationen. Sie bitten uns, mehr zu tun als je zuvor.

Die Bedürfnisse haben ein gewaltiges Ausmaß: Konflikte, Unterdrückung, Intoleranz, Naturkatastrophen, die uns heftiger und immer häufiger heimsuchen, Klimawandel, Hunger und Mangelernährung, die Finanzkrise, die Ausbreitung von tödlichen Krankheiten und Massenvernichtungswaffen.

Diese Herausforderungen machen vor Grenzen nicht Halt. Sie sind von globaler Reichweite. Einzelne Länder oder Ländergruppen, gleichviel, wie mächtig sie sind, können sie nicht allein bewältigen. Wir müssen gemeinschaftlich gemeinsame Lösungen finden. Wir dürfen dies nicht nur als pragmatische Lastenteilung verstehen, auch wenn dies als Begründung sicherlich ausrei-

chen würde. Vielmehr ist dies eine Notwendigkeit, denn es ist uns bestimmt, mehr von unserem Leben gemeinsam zu leben – und wir müssen mehr tun, um uns auf diese geteilte Zukunft vorzubereiten.

Dank der globalen Kommunikationsverbindungen wissen wir mehr übereinander – was es heißt, reich zu sein, und was es heißt, arm zu sein. Ein Netz von Reiserouten und Handelswegen hat dafür gesorgt, dass wir auch stärker aufeinander angewiesen sind.

Die Vorstellung, dass ein geringer Prozentsatz der Menschheit weiterhin Freiheiten und Chancen genießen kann, während Milliarden anderer in bitterstem Elend verharren, ist nicht länger tragbar. Sie sehen, wie sich dies zur Stunde in den Straßen von Kairo, Tunis und vielen anderen Orten manifestiert.

Größere Chancenfreiheit muss mit mehr sozialer Gerechtigkeit einhergehen. Menschenrechte und Chancen für die Menschen sind Sache aller. Wir sind eine Gemeinschaft von sieben Milliarden Menschen, von denen jeder Recht auf ein bestimmtes Maß an Sicherheit, Würde und Hoffnung hat. Dies ist unser gemeinsamer Standard, unsere gemeinsame Aufgabe.

Wir müssen mehr, weitaus mehr tun, um unsere gemeinsame Zukunft aufzubauen. Dies war mein oberstes Anliegen, als ich vor drei Wochen für die Mitgliedstaaten – und für die Menschen der Welt – meine Prioritäten für das bevorstehende Jahr festlegte.

Einer der wichtigsten Bausteine ist die nachhaltige Entwicklung. Im vergangenen Jahrhundert bahnte sich die Welt ihren Weg zu Wohlstand und Wachstum vor allem durch Raubbau an der Natur und an den Bodenschätzen. Wir glaubten an Konsum ohne Folgen. Diese Zeiten sind vorbei. Im 21. Jahrhundert gehen die Reserven zur Neige, und der globale Thermostat nähert sich seiner Leistungsgrenze. Die alten Modelle und Definitionen taugen nicht länger; sie sind nicht nur veraltet, sondern gefährlich – man könnte sogar sagen, selbstmörderisch.

Wir müssen neu abgrenzen, was wir unter ›Fortschritt‹ verstehen. Wir benötigen eine Revolution der Lebensstile, eine Revolution unserer individuellen Lebensführung, eine Revolution in unseren Beziehungen mit unserem Planeten. Wir sind gefordert, nachhaltiges Wachstum in einer Zeit des Mangels zu schaffen, die Menschen aus der Armut zu befreien und gleichzeitig die Umwelt und die Ökosysteme zu schützen, die unsere Lebensgrundlage sind.

Deshalb war ich in den vergangenen vier Jahren darum bemüht, dem Klimawandel in der globalen Agenda einen sehr hohen Stellenwert zu verschaffen. Der Klimawandel führt uns auf einen ökologischen Abweg. Dieser Weg gehört der Vergangenheit an und ist nicht länger begehbar. Wir müssen zukunftsfähige Wege einschlagen.

Sie in Deutschland verstehen das. Sie verfügen über eine starke ›grüne‹ Bewegung. Sie sind bahnbrechend bei den erneuerbaren Energien. Bonn ist großzügiger Gastgeber und Standort für das UN-Klimasekretariat, das den grundlegenden Wandel globaler Denkhaltung

gen mitbestimmt. Ich hoffe, dass Deutschland und seine EU-Partner trotz schwieriger Zeiten für die Wirtschaft auch weiterhin eine treibende Kraft für Wachstum auf der Grundlage sauberer Energien sein werden.

Ein Umdenken in dem, was wir tun – die Voraussetzungen für die Zukunft schaffen – bedeutet auch, Zusammenhänge zwischen Klima, Wasser, Nahrung und Energie herzustellen. Genau dazu wird die von mir eingesetzte Hochrangige Gruppe für globale Nachhaltigkeit im Zuge unserer Vorbereitungen auf die Rio-Konferenz 2012 – den nächsten Umweltgipfel – Empfehlungen abgeben. Nachhaltige Entwicklung zu verwirklichen, bedeutet auch, Schwerpunkte in den Bereichen zu setzen, in denen intelligente Investitionen überaus große Vorteile bringen können.

Ein solcher Multiplikatoreffekt übertrifft alle anderen: die Gesundheit und das Wohlbefinden der Frauen und Mädchen in aller Welt, der weltweit am stärksten untergenutzten Ressource. Unsere neue Globale Strategie zugunsten der Gesundheit von Frauen und Kindern hat das Ziel, jährlich zwei Millionen Leben zu retten.

Unsere Strategie für die Verwirklichung der Millenniums-Entwicklungsziele stellt Frauen (und Mädchen) direkt in den Mittelpunkt unserer Entwicklungsanstrengungen. Denn so bekommt man, wie die Amerikaner sagen, ›the most bang for your buck‹ – ist der Miteinsatz wirkungsoptimiert. Unsere neueste Institution, ›UN Women‹, hat ihre Arbeit aufgenommen und wird uns besser befähigen, die Ermächtigung der Frauen voranzubringen. Bei den Vereinten Nationen selbst habe ich die Ermächtigung der Frauen zu einer Priorität erhoben. Deshalb haben wir in den vergangenen Jahren den Anteil der Frauen in Führungspositionen um mehr als 40 Prozent gesteigert. Das Amt des Rechtsberaters, des Nothilfekoordinators, des leitenden Entwicklungsbeauftragten, des obersten Klimaunterhändlers, des Menschenrechtskommissars, des Verwaltungschefs, des leitenden Arztes und selbst des obersten Polizisten – all diese Ämter werden bei den Vereinten Nationen von Frauen bekleidet.

Zu den Bausteinen unserer gemeinsamen Zukunft gehören auch die Grundlagen für Sicherheit, Menschenrechte, Rechtsstaatlichkeit, demokratisches Regieren und Frieden. Die Stärkung dieses Fundaments der Zukunft ist für die Vereinten Nationen ein humanitäres Gebot.

Im Katastrophenfall sind die Vereinten Nationen weltweit die ersten Helfer. Wir sind vor Ort in Notsituationen, die die Schlagzeilen beherrschen – Haiti und Pakistan, um nur zwei davon zu nennen. Wir sind auch da für die Bedürftigen an den vielen Orten, die nie im Rampenlicht der internationalen Aufmerksamkeit stehen: für die hunderttausenden hungernden Menschen in Niger, die drei Millionen Menschen in Somalia, die wir jeden Tag mit Nahrung versorgen.

Wir sichern den Frieden an immer mehr Orten: mehr als 120 000 Soldaten und Polizisten sind in 15 Friedenssicherungseinsätzen in der ganzen Welt tätig. Wir sind eine globale Präsenz – Friedenssicherung, Friedenskon-

solidierung, Vermittlung, Gute Dienste und mehr – von Irak bis Libanon, von Somalia bis Sierra Leone, von Zentralasien bis Timor-Leste. Wir bilden eine schmale blaue Trennlinie in Ländern, die an einem entscheidenden Wendepunkt stehen, ob sie einen Konflikt überwunden haben oder den schwierigen Übergang zur Demokratie vollziehen.

In Côte d'Ivoire haben wir nicht nachgegeben. Hier steht eine Menge auf dem Spiel: die Achtung des klar bekundeten Willens des ivorischen Volkes, die politische und wirtschaftliche Stabilität des Landes und der Subregion, die Zukunft der Demokratie selbst.

In Afghanistan bilden deutsche Soldaten die afghanischen nationalen Sicherheitskräfte aus. Ich weiß, dass dieser Einsatz nicht unumstritten ist. Ich kann Ihnen jedoch sagen, dass er unerlässlich dafür ist, die afghanischen Institutionen aufzubauen und Hoffnung für die Zukunft zu schaffen.

Natürlich verfolge ich aufmerksam die Situation in Ägypten, Tunesien und in der Region. Es handelt sich um komplexe Situationen, die eine eigene Dynamik entfalten. Niemand kann genau vorhersagen, welchen Lauf die Ereignisse nehmen werden. Eines lässt sich jedoch feststellen: Mitauslöser für die Unruhen ist das Fehlen grundlegender Dinge, die den Menschen überall zu Recht zustehen: Arbeitsplätze und Entwicklungschancen, Menschenwürde und Menschenrechte, eine flexible, rechenschaftspflichtige, ehrliche und wirksame Regierungsführung.

Die Proteste, die wir gerade miterleben, sollten allen politischen Führern der Welt eine Mahnung sein, auf

ihr Volk zu hören – seinen Hoffnungen und Bestrebungen Rechnung zu tragen, Chancen für eine bessere Zukunft zu fördern, gemeinschaftlich und im gemeinsamen Interesse für diejenigen zu arbeiten, die sie regieren. Bei all dem muss die internationale Gemeinschaft ein besserer Partner sein und zusammen eine bessere Zukunft für alle aufbauen. Dazu haben wir die Vereinten Nationen. In dieser Ära des Wandels müssen auch die Vereinten Nationen einen Wandel vollziehen. In einer Zeit wirtschaftlicher Sparmaßnahmen müssen wir mit dem, was wir haben, mehr leisten. Wir müssen lernen, effizienter und effektiver, schneller und mobiler, transparenter und stärker rechenschaftspflichtig zu sein. Nie waren die Vereinten Nationen relevanter oder wichtiger.

Wenige Laufbahnen sind heute fordernder, anspruchsvoller und spannender als eine Laufbahn im internationalen öffentlichen Dienst. Ich hoffe, einige von Ihnen (...) werden eine Tätigkeit bei den Vereinten Nationen ins Auge fassen. Ich hoffe, niemand von Ihnen wird bei den großen Ereignissen, die unsere Welt verändern, nur Zuschauer sein. Ihr Engagement ist wichtig. Sie können etwas bewirken. Und daher lege ich Ihnen nahe, bei uns einzusteigen. Schließen Sie sich uns an und tragen Sie bei zu kollektivem Handeln in diesem außerordentlichen neuen ›multilateralen Moment‹. Helfen Sie uns dabei, unsere Rolle in einer sich verändernden Welt zu überdenken und neu zu definieren. Helfen Sie uns dabei, unsere Welt umzugestalten, um einer neuen Generation behilflich zu sein, ihren rechtmäßigen Platz in der Welt zu finden, um eine hellere Zukunft für alle zu schaffen.

Dokumente der Vereinten Nationen

Seit 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 Dokumentenarchiv 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 die Resolutionen und die Erklärungen des Präsidenten des Sicherheitsrats von **November 2010 bis März 2011** 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
Libyen	A/RES/65/265	1.3.2011	Kenntnis nehmend von der Resolution S-15/1 des Menschenrechtsrats vom 25. Februar 2011 und unter Begrüßung der Erklärung der Liga der arabischen Staaten vom 22. Februar 2011 sowie des Kommuniqués des Friedens- und Sicherheitsrats der Afrikanischen Union vom 23. Februar 2011 beschließt die Generalversammlung, die Mitgliedschaftsrechte der Libysch-Arabischen Dschamahirija im Menschenrechtsrat auszusetzen.	Ohne förmliche Abstimmung angenommen

Sicherheitsrat				
	UN-Dok.-Nr.	Datum	Gegenstand	Abstimmungsergebnis
Burundi	S/RES/1959(2010)	16.12.2010	Der Sicherheitsrat ersucht den Generalsekretär, das Büro der Vereinten Nationen in Burundi (BNUB) bis zum 31. Dezember 2011 als deutlich verkleinerte Präsenz der Vereinten Nationen in Nachfolge des Integrierten Büros der Vereinten Nationen in Burundi (BINUB) einzurichten . Er begrüßt, dass das BNUB von einem Sonderbeauftragten des Generalsekretärs, unterstützt von einem Stellvertretenden Sonderbeauftragten, geleitet werden soll und dass dieser auch als Residierender Koordinator der Vereinten Nationen und als humanitärer Koordinator sowie als Residierender Vertreter des Entwicklungsprogramms der Vereinten Nationen fungieren soll.	Einstimmige Annahme
Côte d'Ivoire	S/RES/1951(2010)	24.11.2010	Der Sicherheitsrat beschließt , den Generalsekretär zu ermächtigen, für einen Zeitraum von nicht mehr als vier Wochen höchstens drei Infanteriekompanien und eine aus zwei militärischen Mehrzweckhubschraubern bestehende Fliegerinheit vorübergehend von der Mission der Vereinten Nationen in Liberia (UNMIL) zur Operation der Vereinten Nationen in Côte d'Ivoire (UNOCI) zu verlegen .	Einstimmige Annahme
	S/RES/1962(2010)	20.12.2010	Der Sicherheitsrat beschließt, das Mandat der Operation der Vereinten Nationen in Côte d'Ivoire (UNOCI) bis zum 30. Juni 2011 zu verlängern und genehmigt, dass dabei die Personalstärke beibehalten wird. Er beschließt , den Generalsekretär zu ermächtigen, in Weiterverfolgung der Resolution 1942(2010) die vorübergehende Entsendung von bis zu 500 zusätzlichen Kräften zwischen der UNMIL und der UNOCI bis zum 31. März 2011 sowie die vorübergehende Verlegung von drei Infanteriekompanien und einer aus zwei militärischen Mehrzweckhubschraubern bestehenden Fliegerinheit von der UNMIL zur UNOCI um bis zu vier zusätzliche Wochen zu verlängern .	Einstimmige Annahme
	S/RES/1967(2011)	19.1.2011	Der Sicherheitsrat beschließt , nach Bedarf vorübergehend 2000 weitere Soldaten zwischen der Mission der Vereinten Nationen in Liberia (UNMIL) und der UNOCI bis zum 30. Juni 2011 zu genehmigen . Er beschließt außerdem, entsprechend der Empfehlung des Generalsekretärs in seinem Schreiben vom 7. Januar 2011 (S/2011/5) den vorübergehenden Transfer von drei bewaffneten Hubschraubern samt Besatzung von der UNMIL zur UNOCI für einen Zeitraum von vier Wochen zu genehmigen .	Einstimmige Annahme
	S/RES/1968(2011)	16.2.2011	Der Sicherheitsrat beschließt , den Generalsekretär zu ermächtigen, in Weiterverfolgung vorangegangener Resolutionen, die vorübergehende Verlegung von drei Infanteriekompanien, einer aus zwei militärischen Mehrzweckhubschraubern bestehenden Luftinheit und drei bewaffneten Hubschraubern samt Besatzung von der UNMIL zur UNOCI um bis zu drei Monate zu verlängern .	Einstimmige Annahme
Frauen	S/RES/1960(2010)	16.12.2010	Der Sicherheitsrat fordert die an einem bewaffneten Konflikt beteiligten Parteien auf, konkrete und termingebundene Verpflichtungen zur Bekämpfung sexueller Gewalt einzugehen und umzusetzen , unter anderem durch die Erteilung klarer Befehle über Befehlsketten, die sexuelle Gewalt verbieten, und das Verbot sexueller Gewalt in Verhaltenskodizes, militärischen Feldhandbüchern oder ähnlichem. Der Rat fordert diese Parteien ferner auf, konkrete Verpflichtungen zur raschen Untersuchung behaupteter Missbräuche einzugehen und umzusetzen, mit dem Ziel, die Täter zur Rechenschaft zu ziehen.	Einstimmige Annahme
Humanitäres Völkerrecht	S/PRST/2010/25 + Anlage	22.11.2010	Der Sicherheitsrat verabschiedet das in der Anlage zu dieser Erklärung seines Präsidenten enthaltene aktualisierte Aide-mémoire und betont, dass dieses auch künftig systematischer und konsequenter genutzt werden muss . Er stellt fest, dass die Staaten die Hauptverantwortung dafür tragen, die Menschenrechte aller in ihrem Hoheitsgebiet befindlichen und ihrer Hoheitsgewalt unterstehenden Personen zu achten und zu gewährleisten, wie vom einschlägigen Völkerrecht vorgeschrieben. Der Rat erklärt erneut, dass die an einem bewaffneten Konflikt beteiligten Parteien die Hauptverantwortung dafür tragen, alle durchführbaren Schritte zu unternehmen, um den Schutz der betroffenen Zivilpersonen zu gewährleisten, und fordert die an einem bewaffneten Konflikt beteiligten Parteien nachdrücklich auf, die Grundbedürfnisse dieser Personen zu decken und dabei die besonderen Bedürfnisse von Frauen und Kindern, Flüchtlingen, Binnenvertriebenen sowie anderen Zivilpersonen mit besonderer Schutzbedürftigkeit, namentlich Menschen mit Behinderungen und älteren Menschen, zu beachten.	

	UN-Dok.-Nr.	Datum	Gegenstand	Abstimmungs- ergebnis
Liberia	S/RES/1961(2010)	17.12.2010	Der Sicherheitsrat beschließt , die mit Resolution 1521(2003) verhängten Maßnahmen betreffend Reisen sowie die Maßnahmen betreffend Rüstungsgüter um einen Zeitraum von zwölf Monaten ab der Verabschiedung dieser Resolution zu verlängern . Der Rat beschließt ferner, das Mandat der nach Resolution 1903(2009) ernannten Sachverständigengruppe bis zum 16. Dezember 2011 zu verlängern.	Einstimmige Annahme
Libyen	S/RES/1970(2011) + Anlagen I, II	26.2.2010	Der Sicherheitsrat verlangt ein sofortiges Ende der Gewalt und fordert, dass Schritte unternommen werden, um die legitimen Forderungen der Bevölkerung zu erfüllen . Er fordert die libyschen Behörden unter anderem auf, äußerste Zurückhaltung zu üben, die Menschenrechte und das humanitäre Völkerrecht zu achten und internationalen Menschenrechtsbeobachtern sofortigen Zugang zu gewähren. Der Rat beschließt ferner, die Situation in der Libysch-Arabischen Dschamahirija seit dem 15. Februar 2011 dem Ankläger des Internationalen Strafgerichtshofs zu unterbreiten, wobei die libyschen Behörden mit dem Gerichtshof und dem Ankläger uneingeschränkt zusammenarbeiten und ihnen jede erforderliche Unterstützung gewähren müssen. Ferner beschließt er, dass alle Mitgliedstaaten die Lieferung, den Verkauf oder die Weitergabe von Rüstungsgütern und sonstigem Wehrmaterial jeder Art verhindern. Der Rat beschließt, dass alle Mitgliedstaaten die erforderlichen Maßnahmen ergreifen werden, um zu verhindern, dass die in Anlage I dieser Resolution genannten Personen in ihr Hoheitsgebiet einreisen oder durch ihr Hoheitsgebiet durchreisen . Der Rat beschließt, dass alle Mitgliedstaaten alle sich in ihrem Hoheitsgebiet befindenden Gelder, anderen finanziellen Vermögenswerte und wirtschaftlichen Ressourcen, die im Eigentum oder unter der direkten oder indirekten Kontrolle der in Anlage II zu dieser Resolution genannten Personen unverzüglich einfrieren werden .	Einstimmige Annahme
	S/RES/1973(2011)	17.3.2011	Der Sicherheitsrat missbilligt, dass die libyschen Behörden die Resolution 1970(2011) nicht befolgen , weiter Söldner einsetzen und verlangt eine sofortige Waffenruhe und ein vollständiges Ende der Gewalt und Missbrauchshandlungen gegen Zivilpersonen. Er ermächtigt die Mitgliedstaaten , die eine Notifizierung an den Generalsekretär gerichtet haben und die einzelstaatlich oder über regionale Organisationen oder Abmachungen und in Zusammenarbeit mit dem Generalsekretär tätig werden, alle notwendigen Maßnahmen zu ergreifen, um von Angriffen bedrohte Zivilpersonen und von der Zivilbevölkerung bewohnte Gebiete in der Libysch-Arabischen Dschamahirija, einschließlich Bengasis, zu schützen, unter Ausschluss ausländischer Besatzungstruppen jeder Art in irgendeinem Teil libyschen Hoheitsgebiets . Er beschließt ferner, ein Verbot aller Flüge im Luftraum der Libysch-Arabischen Dschamahirija zu verhängen . Der Rat ermächtigt die Mitgliedstaaten außerdem , alle notwendigen Maßnahmen zu ergreifen, um die Befolgung des verhängten Flugverbots den Erfordernissen entsprechend durchzusetzen . Er fordert alle Mitgliedstaaten auf, Hilfe zum Zweck der Durchführung der Maßnahmen dieser Resolution zu gewähren , einschließlich der Erteilung aller notwendigen Überfluggenehmigungen.	+10; -0; =5 (Brasilien, China, Deutschland, Indien, Russland)
Nahost	S/RES/1965(2010)	22.12.2010	Der Sicherheitsrat beschließt, das Mandat der Beobachtertruppe der Vereinten Nationen für die Truppenentflechtung zwischen Israel und Syrien bis zum 30. Juni 2011 zu verlängern .	Einstimmige Annahme
	S/PRST/2010/30	22.12.2010	Im Zusammenhang mit der verabschiedeten Resolution 1965(2010) gibt der Sicherheitsrat die ergänzende Erklärung ab: »Bekanntlich heißt es in Ziffer 13 des Berichts des Generalsekretärs über die Beobachtertruppe der Vereinten Nationen für die Truppenentflechtung (S/2010/607): »... die Situation im Nahen Osten ist 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.««	
Ostafrikanisches Zwischenseen- gebiet	S/RES/1952(2010)	29.11.2010	Der Sicherheitsrat beschließt , die mit der Resolution 1807(2008) verhängten Maßnahmen betreffend Rüstungsgüter, auf dem Gebiet des Verkehrs sowie Finanzen und Reisen bis zum 30. November 2011 zu verlängern . Der Rat ersucht den Generalsekretär, das Mandat der gemäß Resolution 1533(2004) eingesetzten Sachverständigengruppe ebenso bis zum 30. November 2011 zu verlängern.	Einstimmige Annahme

	UN-Dok.-Nr.	Datum	Gegenstand	Abstimmungsergebnis
Somalia	S/RES/1964(2010)	22.12.2010	Der Sicherheitsrat beschließt, die Mitgliedstaaten der Afrikanischen Union (AU) zu ermächtigen, den Einsatz der Mission der Afrikanischen Union in Somalia (AMISOM) bis zum 30. September 2011 fortzuführen. Er ersucht die Afrikanische Union, ihre Truppenstärke von der derzeit mandatierten Zahl von 8000 Soldaten auf 12 000 Soldaten zu erhöhen.	Einstimmige Annahme
Sudan	S/PRST/2010/24	16.11.2010	Der Sicherheitsrat bekräftigt sein nachdrückliches Bekenntnis zur Souveränität und Unabhängigkeit Sudans und unterstreicht seine Unterstützung für die vollständige und rasche Durchführung des Umfassenden Friedensabkommens durch die sudanesischen Parteien, einschließlich der Abhaltung der Referenden am 9. Januar 2011 über die Selbstbestimmung der Bevölkerung Südsudans und den Status von Abyei und der Volksbefragungen in Südkordofan und Blauer Nil, sowie für eine friedliche, umfassende und alle Seiten einschließende Lösung der Situation in Darfur.	
	S/PRST/2010/28	16.12.2010	Der Sicherheitsrat fordert die Parteien mit allem Nachdruck auf, die zunehmenden Spannungen in Abyei zu entschärfen, dringend eine Einigung über Abyei und die anderen noch offenen Fragen im Zusammenhang mit dem Umfassenden Friedensabkommen herbeizuführen und die nach den Referenden anstehenden wesentlichen Fragen, darunter Fragen der Grenze, der Sicherheit, der Staatsbürgerschaft, der Verschuldung, des Vermögens, der Währung und der natürlichen Ressourcen, zu regeln.	
	S/PRST/2011/3	9.2.2011	Der Sicherheitsrat begrüßt die am 7. Februar erfolgte Bekanntgabe der endgültigen Ergebnisse des Referendums über die Selbstbestimmung der Bevölkerung Südsudans durch die Kommission für das Referendum in Südsudan, wonach sich 98,83 Prozent der Wähler für die Unabhängigkeit entschieden haben. Der Rat fordert die internationale Gemeinschaft auf, das Ergebnis des Referendums zu achten und allen Sudanesen ihre volle Unterstützung beim Aufbau einer friedlichen Zukunft zu gewähren. Er freut sich darauf, nach dem 9. Juli ein unabhängiges Südsudan als neues Mitglied der internationalen Gemeinschaft begrüßen zu können.	
Terrorismus	S/RES/1963(2010)	20.12.2010	Der Sicherheitsrat beschließt, dass das Exekutivdirektorium des Ausschusses zur Bekämpfung des Terrorismus, dessen übergreifendes Ziel darin besteht, die vollständige Durchführung der Resolution 1373 (2001) sicherzustellen, weiterhin als besondere politische Mission unter der politischen Leitung des Ausschusses bis zum 31. Dezember 2013 tätig sein wird.	Einstimmige Annahme
	S/PRST/2011/5	28.2.2011	Der Sicherheitsrat erinnert daran, dass ein Büro der Ombudsperson mit dem Auftrag eingerichtet wurde, bei der Prüfung der von einer Person, einer Gruppe, einem Unternehmen oder einer Einrichtung vorgelegten Anträge auf Streichung von der nach Resolution 1267(1999) und Resolution 1333(2000) erstellten ›Konsolidierten Liste‹ behilflich zu sein. Der Rat verpflichtet sich, das Mandat des Büros im Juni 2011 zu verlängern. Der Rat begrüßt den ersten Bericht (S/2011/29) der Ombudsperson und nimmt Kenntnis von den Bemerkungen in dem Bericht, auf die er reagieren wird, um zu gewährleisten, dass alle notwendigen Verbesserungen des Verfahrens vorgenommen werden.	
Zentralafrikanische Republik (Tschad)	S/PRST/2010/26	14.12.2010	Der Sicherheitsrat begrüßt die Empfehlungen des Generalsekretärs vom 19. November 2010 (S/2010/584) sowie die Verlängerung des Mandats des Integrierten Büros der Vereinten Nationen für die Friedenskonsolidierung in der Zentralafrikanischen Republik (BINUCA) bis zum 31. Dezember 2011 unter Berücksichtigung des Abzugs der Mission der Vereinten Nationen in der Zentralafrikanischen Republik und in Tschad (MINURCAT) aus dem Nordosten der Republik. Zudem nimmt der Sicherheitsrat Kenntnis von dem Dekret des Präsidenten vom 30. Juli 2010, mit dem der 23. Januar 2011 als Termin für die erste Runde der Präsidentschafts- und Parlamentswahlen festgelegt wurde, und von dem friedlichen Abschluss des Registrierungsprozesses.	
	S/PRST/2010/29	20.12.2010	Der Sicherheitsrat hat den am 15. November 2010 erfolgten vollständigen Abzug der MINURCAT zur Kenntnis genommen. Er fordert die regionalen und die subregionalen Organisationen auf, auf Ersuchen der Regierung der Zentralafrikanischen Republik weitere Maßnahmen zur Unterstützung der Sicherheit in der Republik, wie etwa eine Verstärkung der Friedenskonsolidierungsmission in der Zentralafrikanischen Republik (MICOPAX), zu erwägen. Der Rat ersucht den Generalsekretär, zum Abschluss der Liquidationsphase der MINURCAT am 30. April 2011 über die Fortschritte Bericht zu erstatten, die im Osten Tschads in Bezug auf den Schutz von Zivilpersonen erzielt worden sind.	

GERMAN REVIEW ON THE UNITED NATIONS | Abstracts

VOLUME 59 | 2011 | No. 2

The UN and Humanitarian Assistance

Dieter Reinhardt pp. 51–56
Structural Difficulties in International Humanitarian Assistance. Fragile UN Structures, Weak Financing Systems, Geostrategic Interests

Since the beginning of the 1990s, the structures for the coordination of humanitarian affairs in the United Nations have represented one of the most important pillars of the UN system. Mutually reinforcing one another, the impact of violent conflicts, chronic vulnerability and poverty, climate change, and natural and technical disasters in densely populated megacities will certainly only increase in the future, revealing severe weaknesses in UN structures: Regional and sectoral distribution of aid resources is not always needs-based, but rather substantially influenced by the geostrategic and mass media ‘weight’ of a respective humanitarian crisis. On the one hand, donors acknowledge their obligation by international law to give effective neutral humanitarian assistance, but, on the other hand, they do not offer sufficient political or financial resources for prevention policies or an effective system of humanitarian action. Furthermore, within the last years, humanitarian workers have fallen victim to an ever increasing number of violent attacks. First steps toward reforming and strengthening humanitarian coordination mechanisms could be to establish a more reliable funding system and funding United Nations peace missions through the UN’s regular budget, thus reducing the dependency of humanitarian action on volatile voluntary contributions to the benefit of the ‘forgotten crises’.

“I think People Are Wrong about Haiti” pp. 57–60

Interview with Valerie Amos, Under-Secretary-General for Humanitarian Affairs and Emergency Relief Coordinator of the United Nations, on the role of the UN’s humanitarian arm in Pakistan, Japan, and Haiti and on the difficulties in the coordination and funding of humanitarian assistance.

“Humanitarian Assistance Does Not Need Military Protection” pp. 60–62

Interview with Hansjörg Strohmeyer, Chief of the Policy Development and Studies Branch in the UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA), on the dangers of humanitarian work in complex security environments and the UN’s coping strategy.

Claudia Meier pp. 63–66
The Cluster Approach to Humanitarian Assistance. Evaluation Conclusions and Thoughts on a Dynamic Coordination System

In 2005, international organizations introduced the cluster approach as part of humanitarian reform efforts. The approach aims at making humanitarian coordination more predictable by introducing sectoral coordination with designated lead organizations at the global and national levels. The lead organizations are responsible for convening coordination meetings and stepping in where gaps arise in the response of their sector. Since 2005, the system has evolved from an initially loosely defined mechanism to a dynamic and predictable coordination system. A recent evaluation of the cluster approach concluded that despite persistent shortcomings in the system, it has yielded significant positive results thus far and bears an important potential for further improving humanitarian response.

Stephan Klasen pp. 67–71
Setting Standards. 20 Years of Human Development Reports

In November 2010, the UN Development Programme published the anniversary edition of the Human Development Report commemorating 20 years of the concept and measurement of human development. It reviews the impact of the reports as well as the Human Development Index (HDI), analyzes determinants of progress in human development, and proposes new measures to better capture the concept. The report has had a profound impact on the international debates on the measurement and promotion of development in the world; the HDI provided a ready and, in some aspects, superior indicator of development than the commonly used per-capita income measure. The report also demonstrates that there has been enormous progress in human development, only part of which being driven by income growth; other policies can be more successful in promoting human development. Finally, the report presents new rankings based on a revised HDI and presents new indices to capture better inequality in human development, gender inequity, and poverty. While these measures are useful additions, there are a number of problems associated with them and the associated rankings so that one hopes that future reports will further refine these interesting and important approaches to measure human development.

IMPRESSUM

VEREINTE NATIONEN

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

Herausgeber:

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

Chefredakteurin: Anja Papenfuß

Redaktionsassistent/DTP: Monique Lehmann

Redaktionsanschrift:

VEREINTE NATIONEN

Zimmerstr. 26/27, D-10969 Berlin

Telefon: +49 (0)30 | 25 93 75-10

Telefax: +49 (0)30 | 25 93 75-29

E-Mail: zeitschrift@dgvn.de

Internet: <http://www.dgvn.de/zeitschrift.html>

Druck und Verlag:

BWV • Berliner Wissenschafts-Verlag GmbH

Markgrafenstraße 12-14, D-10969 Berlin

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

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

E-Mail: bwv@bwv-verlag.de

Erscheinungsweise:

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

Bezugspreise des BWV:

Jahresabonnement Printausgabe 63,- Euro*

Jahresabonnement Onlineausgabe 63,- Euro

Jahresabonnement Print- und Onlineausgabe 79,- Euro*

Einzelheft 13,- Euro*

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

Bestellungen nehmen entgegen:

Silke Pinther Tel.: +49 (0)30 | 84 17 70-22

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

E-Mail: pinther@bwv-verlag.de

sowie der Buchhandel.

Kündigung drei Monate vor Kalenderjahresende.

Zahlungen im Voraus an:

BWV • Berliner Wissenschafts-Verlag GmbH,

Postbank Berlin, Konto Nr.: 28 875 101,

BLZ 100 100 10, IBAN DE 39 1001 0010 00288751 01,

SWIFT (BIC): PBNKDEFF.

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

Anzeigenverwaltung und Anzeigenannahme:

Berliner Wissenschafts-Verlag GmbH

Brigitta Weiss

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

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

E-Mail: weiss@bwv-verlag.de

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

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

DEUTSCHE GESELLSCHAFT FÜR DIE VEREINTEN NATIONEN

Vorstand

Prof. Dr. Thomas Bruha (Vorsitzender)

Detlef Dzembitzki (Stellvertretender Vorsitzender)

Ekkehard Griep (Stellvertretender Vorsitzender)

Ana Dujic (Schatzmeisterin)

Prof. Dr. Manuel Fröhlich

Astrid van der Merwe

Dr. Wolfgang Münch

Winfried Nachtwei

Sibylle Pfeiffer, MdB

Marina Schuster, MdB

Präsidium

Dr. Hans Arnold

Gerhart R. Baum

Dr. Hans Otto Bräutigam

Dr. Eberhard Brecht

Dr. Fredo Dannenbring

Prof. Dr. Klaus Dicke

Bärbel Dieckmann

Manfred Eisele

Prof. Dr. Tono Eitel

Prälat Dr. Bernhard Felmberg

Joschka Fischer

Hans-Dietrich Genscher

Dr. Wilhelm Höynck

Prof. Dr. Klaus Hüfner

Prälat Dr. Karl Jüsten

Dr. Dieter Kastrup

Dr. Hans-Peter Kaul

Dr. Inge Kaul

Dr. Klaus Kinkel

Matthias Kleinert

Dr. Manfred Kulesa

Armin Laschet

Dr. Hans Werner Lautenschlager

Prof. Dr. Klaus Leisinger

Walter Lewalter

Prof. Dr. Jens Naumann

Karl Theodor Paschke

Dr. Gunter Pleuger

Detlev Graf zu Rantzau

Prof. Dr. Volker Rittberger

Prof. Wolfgang Schomburg

Prof. Dr. Dr. Sabine von Schorlemer

Dr. Irmgard Schwaetzer

Prof. Dr. Bruno Simma

Dr. Frank-Walter Steinmeier

Prof. Dr. Rita Süssmuth

Dr. Helga Timm

Prof. Dr. Klaus Töpfer

Prof. Dr. Christian Tomuschat

Dr. Günther Unser

Prof. Dr. Hans-Joachim Vergau

Prof. Dr. Ernst Ulrich von Weizsäcker

Dr. Richard von Weizsäcker

Dr. Guido Westerwelle

Heidemarie Wieczorek-Zeul

Prof. Dr. Rüdiger Wolfrum

Alexander Graf York von Wartenburg

Redaktionsbeirat

Friederike Bauer

Prof. Dr. Thomas Bruha

Dr. Michael Lysander Fremuth

Prof. Dr. Manuel Fröhlich

Prof. Dr. Klaus Hüfner

Matthias Naß

Thomas Nehls

Dr. Martin Pabst

Landesverbände

Landesverband Baden-Württemberg

Vorsitzender:

Prof. Dr. Karl-Heinz Meier-Braun

karl-heinz.meier-braun@swr.de

Landesverband Bayern

Vorsitzende:

Ulrike Renner-Helfmann

info@dgvn-bayern.de

Landesverband Berlin-Brandenburg

Vorsitzende: Dr. Christine Kalb

dgvn-bb@dgvn.de

Landesverband Hessen

Vorsitzender: Dustin Dehéz

info@dgvn-hessen.org

Landesverband Nordrhein-Westfalen

Vorsitzender: Thomas Weiler

kontakt@dgvn-nrw.de

Landesverband Sachsen,

Sachsen-Anhalt, Thüringen

Vorsitzender: Dr. Nils Geißler

lv-sachsen@dgvn.de

Generalsekretariat

Dr. Beate Wagner, Generalsekretärin

Deutsche Gesellschaft für die

Vereinten Nationen

Zimmerstr. 26/27, D-10969 Berlin

Telefon: 030 | 25 93 75-0

Telefax: 030 | 25 93 75-29

E-Mail: info@dgvn.de

Internet: www.dgvn.de