

# VEREINTE NATIONEN

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



Zeitschrift für die Vereinten Nationen  
und ihre Sonderorganisationen

UN ■ ILO ■ FAO ■ UNESCO ■ ICAO ■ IBRD ■ IFC ■ IDA ■ IMF ■ UPU ■ WHO ■ ITU ■ WMO ■ IMO ■  
WIPO ■ IFAD ■ UNIDO ■ WTO ■ IAEA ■ WTO ■ CTBTO ■ OPCW ■ UNRWA ■ UNITAR ■ UNICEF ■  
UNHCR ■ WFP ■ UNCTAD ■ UNDP ■ UNFPA ■ UNV ■ UNU ■ UNEP ■ INSTRAW ■ UNHSP ■ ECE ■  
ESCAP ■ ECLAC ■ ECA ■ ESCWA ■ CERD ■ CCPR ■ CEDAW ■ CESC ■ CAT ■ CAAS ■ CRC ■ CMW ■  
UNTSO ■ UNMOGIP ■ UNFICYP ■ UNDOF ■ UNIFIL ■ MINURSO ■ UNOMIG ■ UNMIK ■  
UNAMSIL ■ MONUC ■ UNMEE ■ UNMISSET ■ UNMIL



Nomos Verlagsgesellschaft  
Baden-Baden

4'04

# VEREINTE NATIONEN

52. Jahrgang

August 2004

Heft 4

<i>Ian Williams</i> Vom Siegeszug einer Idee .....	119
<i>Henning Melber</i> Einmischen oder Heraushalten Welt(macht)politik und Vereinte Nationen .....	123
<i>Friederike Bauer</i> Berufsbild: internationaler Politdiplomats Kofi Annan als Vorreiter .....	128
<i>Wolfgang Münch</i> Der Ombudsman im UN-Sekretariat Ein Beitrag zur Modernisierung des Personalmanagements in den Vereinten Nationen .....	131
<i>Christian Tomuschat</i> Gezielte Tötungen (Targeted Killings) Zugleich ein Kommentar zum Gutachten des Internationalen Gerichtshofs vom 9. Juli 2004 .....	136
<i>Hans-Peter Kaul</i> Baustelle für mehr Gerechtigkeit Der Internationale Strafgerichtshof in seinem zweiten Jahr .....	141
<i>Jens Martens</i> Globale ›Partnerschaften‹ und Politiknetzwerke Hoffnungsträger des Multilateralismus oder Einfallstor für ›Big Business‹ .....	150
<i>Beate Rudolf</i> Buchbesprechung Hobe / Kimminich: Einführung in das Völkerrecht · Schweitzer / Weber: Handbuch der Völ- kerrechtspraxis der Bundesrepublik Deutschland .....	156
<b>Dokumente der Vereinten Nationen</b> Haiti, Osttimor, Sudan, Westafrika, Zypern .....	158
<i>Volker Weyel</i> Maßvoller Fortschritt Abschied eines Redakteurs .....	166

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.

Chefredakteur: Dr. Volker Weyel, Zimmerstr. 26/27, D-10969 Berlin, ☎ (030) 25 93 75-10; Telefax: (030) 25 93 75-29.

VEREINTE NATIONEN erscheint in der Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden.

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

Anzeigenverwaltung und Anzeigenannahme: sales friendly, Bettina Roos, Reichsstr. 45-47, 53125 Bonn, ☎ (0228) 9268835, Telefax (0228) 9268836, E-Mail: roos@sales-friendly.de

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

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

Erscheinungsweise: zweimonatlich. – Bezugsbedingungen: Abonnementspreis jährlich (6 Hefte) Euro 41,- (inkl. MwSt.) zuzüglich Versandkosten; Einzelheft: Euro 8,- (inkl. MwSt.) zuzüglich Versandkosten. Bestellungen nehmen entgegen: der Buchhandel und der Verlag; Abbestellungen vierteljährlich zum Jahresende. Zahlungen jeweils im voraus an: Nomos Verlagsgesellschaft, Postbank Karlsruhe, Kto. 73 636–751, und Stadtparkasse Baden-Baden, Kto. 5–002266.

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

## DEUTSCHE GESELLSCHAFT FÜR DIE VEREINTE NATIONEN

### Präsidium:

Dr. Hans Arnold  
Dr. Hans Otto Bräutigam  
Dr. Eberhard Brecht,  
Bürgermeister der Stadt Quedlinburg  
Dr. Fredo Dannenbring  
Bärbel Dieckmann,  
Oberbürgermeisterin der Bundesstadt Bonn  
Hans Eichel, MdB,  
Bundesminister der Finanzen  
Prof. Dr. Tono Eitel  
Joschka Fischer, MdB,  
Bundesminister des Auswärtigen  
Dr. Carl-August Fleischhauer  
Dr. Walter Gehlhoff  
Hans-Dietrich Genscher  
Dr. Wilhelm Höyneck  
Prof. Dr. Klaus Hüfner  
Prälat Dr. Karl Jüsten,  
Leiter des Katholischen Büros Berlin  
Dr. Dieter Kastrup  
Dr. Klaus Kinkel  
Matthias Kleinert, DaimlerChrysler AG  
Dr. Hans-Werner Lautenschlager  
Walter Lewalter  
Prof. Dr. Jens Naumann  
Detlev Graf zu Rantzau  
Prälat Dr. Stephan Reimers, Beauftragter der  
Evangelischen Kirche bei der Bundesregierung  
Annemarie Renger  
Prof. Volker Rittberger, Ph. D.  
Dr. Helga Timm  
Prof. Dr. Christian Tomuschat  
Rüdiger Freiherr von Wechmar  
Dr. Ernst Ulrich von Weizsäcker, MdB  
Dr. Richard von Weizsäcker  
Heidemarie Wieczorek-Zeul, MdB,  
Bundesministerin für wirtschaftliche  
Zusammenarbeit und Entwicklung  
Prof. Dr. Rüdiger Wolfrum, Richter  
am Internationalen Seegerichtshof in Hamburg  
Alexander Graf York von Wartenburg

### Vorstand:

Dr. Christoph Zöpel, MdB, Bochum  
(Vorsitzender)  
Prof. Dr. Thomas Bruha, Hamburg  
(Stellvertretender Vorsitzender)  
Ekkehard Griep, München  
(Stellvertretender Vorsitzender)  
Wilfried Koschorreck, Berlin  
(Schatzmeister)  
Kai Ahlborn, Erfurt  
Wolfgang Ehrhart, Bonn  
Dr. Manuel Fröhlich, Jena  
Armin Laschet, MdEP, Aachen  
Christoph Moosbauer, München  
Dr. Wolfgang Münch, Ornex  
Winfried Nachtwei, MdB, Münster  
Prof. Dr. Thomas Risse, Berlin

### Landesverbände:

Prof. Dr. Karl-Heinz Meier-Braun  
Vorsitzender, Landesverband Baden-Württemberg  
Ekkehard Griep  
Vorsitzender, Landesverband Bayern  
Dr. Christine Kalb  
Vorsitzende, Landesverband Berlin-Brandenburg

### Generalsekretariat:

Dr. Beate Wagner, Generalsekretärin  
Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen  
Zimmerstr. 26/27, D-10969 Berlin  
☎ (030) 25 93 75-0; Telefax: (030) 25 93 75-29  
✉ info@dgvn.de

[www.dgvn.de](http://www.dgvn.de)

# Vom Siegeszug einer Idee

IAN WILLIAMS

Fast unmittelbar vom Zeitpunkt ihrer Gründung an hoben die Vereinten Nationen das Thema ihrer eigenen Reform in schöner Regelmäßigkeit immer wieder auf ihre Tagesordnung. Seitdem schlägt sich die Weltorganisation mehr oder weniger erfolgreich durch – und das im großen und ganzen ohne durchgreifende Reformen. In der Tat erwies sie sich als beständiger, als man es ihr zugetraut hätte. In gewisser Weise erinnern ihre Leitgedanken an die ungeschriebene britische Verfassung, unter der die allgemein akzeptierten Grundregeln sich so auswirken, daß je nach Bedarf die eine oder andere Institution allmählich verschwindet, während anderen Ämtern neue Aufgaben zugewiesen werden oder gänzlich neue Einrichtungen erstehen. Es ist dies ein unerbittlicher Prozeß graduellen Wandels, nicht vergleichbar den grundstürzenden Veränderungen, die in der politischen Tradition der Vereinigten Staaten mit der Verabschiedung eines Verfassungszusatzes einhergehen. Die Gründerväter der USA hätten heutzutage erhebliche Schwierigkeiten mit der Art und Weise, wie ihre Verfassung manchmal ausgelegt und umgesetzt wird.

## *Numinose Qualitäten*

Exakt formulierte und schriftlich niedergelegte Satzungen und Regelwerke sind eine Grundvoraussetzung neuer Organisationen, die nicht organisch gewachsen sind. Dies galt für die Vereinigten Staaten bei ihrer Gründung, es gilt bei Unternehmenszusammenschlüssen oder eben auch bei der Schaffung einer vollkommen neuartigen Einrichtung, wie dies die Vereinten Nationen im Jahre 1945 waren. Demgegenüber kann eine allgemeine Akzeptanz von Grundprinzipien, welche von der Öffentlichkeit getragen werden und über Generationen zu einer Art Gewohnheitsrecht geworden sind, die schriftliche Niederlegung einer Verfassung weitgehend überflüssig machen. Einen solchen Prozeß des Wandels haben auch die UN durchlaufen, sogar in beschleunigter Weise. Denn für die Menschen – »Wir, die Völker« – und in der Tat auch für viele Regierungen haben die UN mittlerweile eine tiefgehende Bedeutung erlangt, sind mehr als ein organisatorischer Rahmen.

Daß der Prozeß nur gemächlich daherkommt, mag durchaus frustrierend erscheinen. Henry Cabot Lodge, amerikanischer Politiker und von 1953 bis 1960 Ständiger Vertreter der USA bei den Vereinten Nationen, brachte die Sache jedoch auf den Punkt, als er sagte: »Diese Organisation wurde geschaffen, um Euch davor zu bewahren, zur Hölle zu fahren. Sie wurde nicht gemacht, um Euch in den Himmel zu bringen.« Dieses Ziel immerhin hat die Weltorganisation erreicht; und doch kann, wie die zahllosen kleineren kriegerischen Konflikte mit ihren Millionen von Todesopfern belegen, die Hölle auch in kleinen Dosen verabreicht werden. Jedes derartige Ereignis ist für die Leidtragenden nicht minder schrecklich als ein großes Inferno es wäre.

Eine der bedeutendsten Veränderungen nach 1945 wurde vielleicht sogar am wenigsten wahrgenommen. Zur Zeit ihrer Gründung waren die UN eine Art Zentralkomitee der Alliierten, als Politbüro fungierte der Sicherheitsrat. Diese Exekutivbefugnisse wurden – vielleicht bedauerlicherweise – verwässert. Zwar ist der in der Charta vorgesehene Generalstabsausschuß der fünf Ständigen Mitglieder des Rates regelmäßig alle zwei Wochen im Parterre des UN-Sitzes in New York zusammengetreten, hat aber unter seinen fast 60 Beschlüssen keinen einzigen von Bedeutung zuwege gebracht. Etliche Etagen höher entstand jedoch im Laufe der Zeit das, was heute die Hauptabteilung Friedenssicherungseinsätze des UN-Sekretariats darstellt. In der Charta war das nicht vorgesehen, und anfänglich traf dieser Ansatz bei den Ständigen Mitgliedern Frankreich und Sowjetunion auf Widerstand. Heute bildet diese Hauptabteilung einen festen Bestandteil der UN-



*Ian Williams,*

*geb. 1949, britischer Journalist am Sitz der Vereinten Nationen, berichtet unter anderem für das in New York erscheinende Wochenmagazin »The Nation« über die Weltorganisation.*

Beiträge in VN:

- Szenen einer Ehe. Die unamerikanischen UN, VN 4/1996 S. 135ff.
- Eine kritische Masse an Staatskunst. Der »Millenniums-Gipfel« der Vereinten Nationen vom September 2000, VN 5/2000 S. 161ff.
- Amerikas Krieg gegen den Terrorismus. Neue Wertschätzung für die Vereinten Nationen in Washington, VN 6/2001 S. 209ff.
- Nur das letzte Mittel. Der Bericht der Axworthy-Kommission zur humanitären Intervention, VN 1/2002 S. 10ff.
- Abbringen, Verweigerung, Zusammenarbeit. Der Ausschuß des Sicherheitsrats zur Bekämpfung des Terrorismus, VN 6/2002 S. 213ff.

Struktur. Umgekehrt hat der Treuhändler, als mit Palau das letzte Treuhandgebiet unabhängig geworden war, vor zehn Jahren seine Tätigkeit ausgesetzt; aber de jure besteht er noch und beflügelt die Phantasie hinsichtlich möglicher neuer Aufgaben. Geschwankt hat über die Jahre hinweg die Bedeutung des Sicherheitsrats im Verhältnis zur Generalversammlung – dies richtete sich üblicherweise danach, welches der beiden Hauptorgane Washington gerade besser instrumentalisieren konnte.

Der größte Wandel aber war die veränderte Wahrnehmung – nicht dessen, was die Vereinten Nationen tun, sondern wofür sie stehen. Wenn ich Besucher durch das UN-Gebäude in New York führe, schlage ich manchmal im Spaß (und zugegebenermaßen ein wenig unfair) vor, daß man eigentlich alle Räumlichkeiten oberhalb des Besucherbereichs und des Pressezentrums schließen könne, um sie als ein Symbol zu bewahren. Denn das ist in mancher Hinsicht ihre wichtigste Funktion. Die realen Vereinten Nationen aber sind in ihren Aktivitäten oft langsam und ineffizient. Wenn sie handeln, handeln sie häufig zu spät, und gegenüber Staaten, die etwas auf dem Kerbholz haben, verhalten sie sich zu rücksichtsvoll. Und doch sind sie kurioserweise auf Grund ihrer schieren Existenz äußerst effektiv.

Der konstante Strom an offiziellen Besuchern, Touristen und anderen, die sich auf den Weg zu den Vereinten Nationen machen, legt Zeugnis von den schwer greifbaren, geradezu numinosen Qualitäten der Weltorganisation ab. Der Amtssitz in New York, der internationales Territorium ist, gilt unzähligen Menschen auf der ganzen Welt als Symbol dafür, daß die Weltgesellschaft mehr ist als nur ein grimmer Kampf zwischen den Staaten, wie Thomas Hobbes ihn ausgemalt hatte. Betrachtet man den gegenwärtigen Zustand der UN, so kann man eher dem Vorsitzenden Mao beipflichten in seiner Aussage, daß Ideen zur materiellen Gewalt werden können. Im Falle der Vereinten Nationen ist das sicher geschehen, und zwar in einer Art und Weise, die ihre Gründerväter niemals vorausgesehen hatten und die in der Charta so nicht vorgesehen war.

Denn die Grundidee hat sich beständig weiterentwickelt. In der Gründerzeit wurde vielen Staaten noch der Mitgliedsstatus verweigert. Heute gehen Eigenstaatlichkeit und Souveränität ganz selbstverständlich einher mit der Mitgliedschaft in den Vereinten Nationen; alle Staa-



*In die Abgeschiedenheit von Green Tree auf Long Island zogen sich die Mitglieder des Sicherheitsrats am ersten Juni-Wochenende zurück, um über den Entwurf einer neuen Irak-Entscheidung zu beraten. Wenige Tage später wurde die Resolution 1546 (Text: VN 3/2004 S. 110ff.) einstimmig verabschiedet. - Im Bild die Vertreter Deutschlands (Gunter Pleuger, 2. v.l.), Großbritanniens (Emyr Jones Parry, 3. v.l.) und Algeriens (Abdallah Baali, rechts hinten).*

ten, abgesehen von der Vatikanstadt, gehören dazu. Allein der Sonderfall Taiwan muß – was eine Schande ist – draußen bleiben. Letzter Nachzügler war die bunt gemischte Schar von Mikrostaaten, die nach dem irakischen Einmarsch in Kuwait zur Mitgliedschaft drängte, im Vertrauen darauf, damit einen Versicherungsschutz gegen Annexion zu erwerben.

### *Konsens und Kompromiß*

Die bloße Existenz der Weltorganisation dient als ein Katalysator für die Prozesse zum Aufbau einer wahrhaft globalen Gesellschaft. Bei einigen dieser Prozesse mag der oberflächliche Betrachter den UN im engeren Sinne – Sekretariat, Generalversammlung und Sicherheitsrat – vielleicht nur eine Nebenrolle zuschreiben; bei genauerer Untersuchung aber wird offenbar, daß die UN mit dem ersten Sandkorn in einer Auster vergleichbar sind. Sie sind gewissermaßen der Samen, aus dem die Perle der internationalen Ordnung wächst.

Auch wenn die US-Amerikaner es nur ungern zugeben, ist es ironischerweise doch so, daß ein Land, sobald es UN-Mitglied geworden ist und damit seinen Status als allgemein anerkannter Staat bescheinigt bekommen hat, zugleich einen Teil dieser Souveränität wieder abgibt. Denn es unterwirft sich den Bestimmungen der Charta. Freilich kommt das Recht, wie schon Shakespeare anmerkte, manchmal mehr durch seinen Bruch als durch seine Befolgung zu Ehren. Zyniker werden in diesem Zusammenhang auf die scheinbare Folgenlosigkeit der im Vorjahr ergriffenen unilateralen Maßnahmen der Vereinigten Staaten und Großbritanniens gegen Irak verweisen, doch trifft dies nicht ganz den Punkt. Zunächst einmal waren beide Länder verzweifelt bemüht, sich an den Buchstaben der Charta zu halten, auch wenn sie diese beim Dehnen und Strecken fast zum Zerreißen gebracht haben. Und als dieser Punkt endlich erreicht war, haben sie immer noch behauptet, sie handelten im Sinne der Charta. Verbrechen werden in jeder Gesellschaft verübt, doch das heißt noch lange nicht, daß das Gesetz falsch ist. In der Causa Irak bestritten die beiden Straffälligen das bestehende Recht gar nicht, sie nahmen vielmehr in Anspruch, es richtig zu interpretieren.

Die amerikanische und britische Position liegt auf der gleichen Linie wie die israelische Reaktion auf das Gutachten des Internationalen Gerichtshofs (IGH) vom 9. Juli 2004 zum Mauerbau in den besetzten Gebieten. Die Apologeten der Politik dieser Regierungen interpretieren die Charta und das Völkerrecht einfach anders als der Rest der Welt. Im Falle des amerikanischen und britischen Vorgehens gegen Irak war sich die übrige Welt zwar vollkommen einig darüber,

daß die Kriegskoalition sich über die Charta hinweggesetzt hatte, doch wurde deren Verhalten niemals ernsthaft auf den Prüfstand gestellt – weder im Sicherheitsrat, noch in der Generalversammlung, noch beim IGH. Im Falle Israels wurde zu dessen Gunsten vorgebracht, daß das Land mit dem Gutachten des IGH nicht einverstanden sei; dieses sei somit nicht bindend, da das Völkerrecht schließlich auf dem Konsensprinzip fuße. Ohne den Nutzen des Konsenses in der zwischenstaatlichen Diplomatie und im Völkerrecht in Abrede stellen zu wollen, ist festzuhalten, daß eine solche Aussage natürlich barer Unsinn ist. Kein Rechtswesen, sei es national oder international, kann sich von der Zustimmung des Rechtsbrechers abhängig machen, wenn es effektiv sein will.

Das bei den Vereinten Nationen hochgehaltene Konsensprinzip kann natürlich bei Aktivisten etwa aus der Szene der nichtstaatlichen Organisationen eher Frustrationen auslösen. Doch der Versuch, im internationalen Kontext auf dem Weg des Kompromisses zu tragfähiger Übereinkunft zu gelangen, ist in der Regel nicht das Schlechteste und einem Konflikt allemal vorzuziehen. Letztlich ist es innergesellschaftlich wie zwischenstaatlich aber doch die Zustimmung der überwältigenden Mehrheit, die eine Rechtsordnung trägt, nicht der ausnahmslose Konsens aller. Alle Rechtsnormen gründen darauf, daß die Betroffenen sie sich zu eigen machen. In der Regel rauben, vergewaltigen und morden die Menschen nicht einfach deshalb, weil weit und breit kein Polizist zu sehen ist. Die meisten achten das Recht, weil sie seine Gültigkeit sowohl aus ethischen Erwägungen als auch wegen seiner pragmatischen Reziprozität akzeptieren. Wir selbst wollen nicht ausgeraubt, vergewaltigt oder ermordet werden, und deshalb ist es von Vorteil für uns, wenn die Gesetze, die solches Handeln untersagen, auch eingehalten werden. Der Einsatz der Polizei ist in der Regel nur bei der kleinen Minderheit der Gesetzesbrecher vonnöten.

In den internationalen Beziehungen kommt die polizeiliche Gewalt noch weniger konsequent und seltener zur Anwendung als im innerstaatlichen Kontext; hier ist eher der Konsens zwischen den Staaten von Bedeutung. Je mehr Länder demokratisch verfaßt sind, um so wichtiger wird für die Regierungen auch der innergesellschaftliche Konsens in völkerrechtlichen Fragen. In den meisten demokratischen Staaten bringt die Mehrheit der Bevölkerung dem Völkerrecht, den Vereinten Nationen und ihren Organisationen im allgemeinen einen gesunden Respekt entgegen. Sieht ihre Regierung dies anders, so wird sie bei den nächsten Wahlen dafür zu bezahlen haben; der einstige spanische Regierungschef José Maria Aznar kann ein Lied davon singen.

Es entbehrt nicht einer gewissen Ironie, daß für den britischen Premier Tony Blair der einzig mögliche Weg, einen nennenswerten Anteil der öffentlichen Meinung seines Landes hinter sich zu bringen, darin lag, daß er das Vorgehen gegen Irak als eine Aktion im Sinne der Vereinten Nationen ausgab. Sogar die Versuche der Regierung des George W. Bush, zu einer legitimierenden Resolution der UN zu gelangen, gründeten nicht allein in der Absicht, internationale Unterstützung zu erwirken, sondern auch in dem Bestreben, Zustimmung im eigenen Land zu mobilisieren. Schon im Zweiten Golfkrieg hatte die Regierung von George Bush senior ihren Erfolg bei den Verhandlungen im Sicherheitsrat eingesetzt, um auf der Grundlage des Respekts für die Vereinten Nationen die Unterstützung von Kongreßmitgliedern auch aus den Reihen der Demokraten für die Autorisierung der US-geführten Befreiung Kuwaits zu gewinnen.

Die Weigerung der Mitglieder des Sicherheitsrats im letzten Jahr, den Einmarsch in Irak abzusegnen, war in Tat und Wahrheit ein bedeutender Sieg der Vereinten Nationen und all dessen, wofür sie stehen. Daß es nicht gelang, Zustimmung für die Aktion einzuwerben, wurmte die Briten; für die Regierung Bush aber sollte es bittere Konsequenzen haben, denn sie mußte erkennen, daß selbst die USA in einem globalen Umfeld operieren, in dem die Herrschaft des Rechts einen hohen Stellenwert hat. Noch greifbarer wurde dies für die ameri-



kanischen Ölgesellschaften, denen wohlbekannt war, daß die Gerichte überall auf der Welt die UN-Charta und das Völkerrecht achten und daß niemand irakisches Öl kaufen würde, ohne daß die Eigentumsverhältnisse vom Sicherheitsrat eindeutig geklärt wären. In der ganzen Welt mußten sich die nationalen Gerichte an die internationalen Regeln halten. Ergo hatte sich die Bush-Administration binnen weniger Monate mit den UN zu arrangieren, denn sonst hätte aus Furcht vor juristischen Konsequenzen weltweit niemand mehr irakisches Öl abgenommen.

Bereits zuvor war der amerikanischen Regierung klargeworden, daß die Länder, auf die sie nach dem Sturz des Regimes durch ihre Sturmtruppen für die Besetzung Iraks gebaut hatte, ihr ohne eine entsprechende Resolution des Sicherheitsrats die Unterstützung versagen würden. Staaten wie Indien, Pakistan und die Türkei – ganz zu schweigen von den meisten europäischen Ländern und Kanada – wollten weder beim Einmarsch noch bei der Besetzung Hand- und Spanndienste leisten. Angesichts des eklatanten Rechtsbruchs war dies eine beredte Demonstration der Macht des Völkerrechts und der internationalen Ordnung. Es war so etwas wie Ghandischer passiver Widerstand in globalem Maßstab. Die meisten UN-Mitglieder blieben einfach sitzen und weigerten sich, den Anordnungen der ruppigen Hypermacht zu folgen; man heuchelte nicht einmal Einverständnis.

### *Liliput und Gulliver*

Ein Zyniker mag zwar festhalten, die USA seien mit ihrem Fehlverhalten ungestraft davongekommen, doch wie in den Märchen der Gebrüder Grimm kann die Erfüllung eines Wunsches manchmal schon Strafe genug sein. 900 tote Amerikaner, 100 Mrd US-Dollar Kriegskosten und ein Fortgang des blutigen Konflikts ohne absehbares Ende – dies alles bestätigt die zahllosen Warnungen aus dem In- und Ausland, die die Regierung in den Wind schlug.

Realpolitisch betrachtet, hat vor allem die Tatsache, daß die Mehrheit der Mitglieder des Sicherheitsrats – aus welchen Gründen auch immer – die Zustimmung zum Irak-Krieg verweigerte, dazu geführt, daß die Vereinigten Staaten heute nicht mehr in der Lage sind, einen weiteren Gegner von Rang niederzuwerfen. Überdeutlich ist geworden, daß ein derartiges Unterfangen unmöglich ohne die Unterstützung von Verbündeten zustandegebracht werden kann. Immerhin schien es vor einem Jahr im Bereich des Möglichen zu liegen, daß die Neokonservativen im Pentagon zumindest eine Invasion Syriens und vielleicht auch Irans in Gang setzen könnten, Nordkorea als weiteren potentiellen Schauplatz nicht zu vergessen. Im Gegensatz dazu unternahm im Juni 2004 diejenigen, die in Irak unter Schwenken der ›Stars and Stripes‹ einmarschiert waren, den Versuch, einen Abzug unter der blauen Flagge der UN auszuhandeln. Der politische Feinschmecker wird sich daran erinnern, daß Präsidentenberater wie Richard Perle noch vor einem Jahr vollmundig verkündeten: »Die UN sind tot, Gott sei Dank!« Der Rest der Welt jedenfalls kann demselben Gott nunmehr mit gleicher Inbrunst dafür danken, daß wenigstens vorerst Perles Vision eines Amerikas der Kreuzzüge an der bitteren Realität zerschellt ist.

Manche Kritiker bemängelten, daß nach der Besetzung Iraks die anderen Ratsmitglieder den USA in verschiedenen Entschließungen zu weit entgegengekommen seien. Der Vorwurf ist nicht ganz fair. Gegen die belanglosen Vorteile einer gesinnungsethischen Haltung hatten sie ihre Verantwortung gegenüber dem irakischen Volk abzuwägen, dessen Not gelindert werden mußte. Auch wenn in den Resolutionen die De-facto-Verhältnisse der Besetzung und die daraus folgende Notwendigkeit einer Zusammenarbeit mit der Provisorischen Behörde der Koalition von Beginn an anerkannt wurde, hat man jegliche Rechtfertigung oder nachträgliche Legalisierung des Einmarschs sorgfältig vermieden. Festgehalten wurde indes, daß die Besetzung

den Bestimmungen der IV. Genfer Konvention zum Schutze von Zivilpersonen in Kriegszeiten und weiteren völkerrechtlichen Regelungen zu folgen habe. Prompt klagten einige Amerikaner, daß ihnen bisweilen wie Gulliver zumute sei, der von einer Unzahl legalistischer Liliputaner an den Boden gefesselt werde. Doch der Konsens der Liliputaner setzte sich durch; erst nach und nach wurden die Fesseln gelöst, im Gegenzug zur schrittweisen Akzeptanz dieses Konsenses durch den amerikanischen Gulliver.

Gleichwohl waren viele Staaten ernsthaft besorgt über den Riß, den die Vereinigten Staaten und Großbritannien in dem Gewebe der UN-Charta und des Völkerrechts verursacht haben. Es mag zwar unrühmlich und in gewissem Maße als ungerecht erscheinen, aber es herrschte die Einschätzung vor, man könne die Wunde heilen, wenn man die USA und Großbritannien auf den Pfad der Tugend zurückbringe und man sich ihrer erneuerten (wenn auch im amerikanischen Fall nur allzu berechnenden) Achtung vor der Weltorganisation vergewissere. Denn die USA sind zu mächtig, als daß man sie bestrafen könnte, und die gegenwärtige Administration hat ein zu dickes Fell, als daß sie sich der moralischen Kraft der übrigen Welt beugen würde.

Die Reaktion auf das Verhalten der USA wird somit höchsten völkerrechtlichen und moralischen Ansprüchen keineswegs gerecht, aber zugleich hat doch die Wirklichkeit – die überwältigende weltweite Unterstützung für die Charta ebenso wie das relative Scheitern der amerikanischen Anstrengungen in Irak – die US-Regierung in ihre Schranken verwiesen, so daß sie ihren Fehler so schnell nicht wiederholen wird. In diesem Sinne konnte der Riß im Charta-Gewebe gewissermaßen geflickt werden. Die Hypermacht hat zwar nicht eingestanden, daß sie die Regeln gebrochen hat, aber sie räumt wenigstens ein, daß die Regeln existieren.

Dies wurde auf beinahe metaphysische Art und Weise erreicht. In der Bühnenversion von ›Peter Pan‹ werden die Kinder alle ermahnt, ihren Glauben an die Märchen zu bekräftigen, um die sterbende Tinkerbelle wiederzubeleben. Fast könnte man sagen, daß der kollektive Glaube der Welt an das Völkerrecht die bereits fast verblichene Gesetzestreue des bösen Kapitäns Hook im Gewand der US-Administration wieder zum Leben erweckt hat.

Natürlich glaube ich nicht an Märchen, und ebensowenig an metaphysische Erscheinungen. Aber das Recht ist ein gesellschaftliches Konstrukt; also kann, wie Mao gesagt hatte, die Idee zur materiellen Gewalt werden, wenn sie die Massen ergreift. Dies mag sogar für die Weltgesellschaft gelten.

### *Reformbestrebungen und Interessenlagen*

Eine Reform der Vereinten Nationen bedeutet somit sehr viel mehr als eine bloß technische Überarbeitung. Die sowjetische Verfassung von 1936 war bekanntermaßen die demokratischste der Welt, und die indische Verfassung schafft Armut und Kastenvorurteile ab. Beides auf geduldigem Papier, aber selbst auf der internationalen Ebene werden letztlich die Kräfteverhältnisse und Interessen bestimmend dafür sein, als wie effektiv sich eine Organisationsstruktur in der Realität erweisen wird. Wenn denn die Vereinten Nationen reformiert werden sollen, dann muß eine Mehrheit der Mitgliedstaaten und ihrer Völker gleichzeitig mit dem Prozeß der Erneuerung der globalen Strukturen bei sich selbst den tatsächlichen Wandel in der Weltgesellschaft verinnerlichen.

Bedeutet diese Kautelen nun, daß wir die Reform der Weltorganisation aufgeben müssen? Ganz im Gegenteil. Doch sollten wir nicht zu schematisch an sie herangehen. Wenn wir die Grundsätze der UN weiterhin unterstützen, können wir es uns in der Tat leisten, bei den Reformen pragmatisch vorzugehen, solange sie fest auf diesen Ideen gründen. Wie Generalsekretär Kofi Annan es vor der Generalversammlung ausgedrückt hatte, muß die Organisation, will sie sich die ihr allgemein zuteil werdende Wertschätzung erhalten, auch künftig

die ganze Welt repräsentieren. Es sei äußerst wichtig, daß die Vereinten Nationen auch und gerade im Zuge ihrer Erneuerung die reale Welt widerspiegeln und repräsentieren. Doch ist diese Repräsentation durchaus unterschiedlich ausgeprägt.

Nur zu leicht übersehen wir, welches Maß an Pragmatismus bereits die Charta enthält. Denn obgleich die Staatengleichheit von allen Rednertribünen aus gepredigt wird und in der Generalversammlung jeder UN-Mitgliedstaat eine Stimme hat, ist uns aus dem wirklichen Leben – auch ohne daß wir auf George Orwells ›Farm der Tiere‹ rekurrieren müssen – doch vertraut, daß einige Staaten gleicher sind als andere. Es ist schön, Nauru an der Seite der Verfechter der internationalen Ordnung zu wissen, aber ungleich wichtiger ist es, die Vereinigten Staaten oder China dort zu haben.

Damit sind wir bei den Wurzeln der ›ungerechten‹ Zusammensetzung des Sicherheitsrats. Indes ist das wirkliche Leben nun einmal ungleich. Das pragmatische Zugeständnis der Charta an die Realität gründete jedoch in der Wirklichkeit des Jahres 1945. Wenn der Sicherheitsrat das Vertrauen der Mehrheit der Menschen wie auch der Staaten behalten will, muß er sich den gegenwärtigen Realitäten anpassen. Die Lösung liegt aber nicht im Austüfteln von Modellen im Hinblick auf Umfang und Repräsentativität des Rates. Hier haben die Amerikaner einmal recht, wenn sie darauf verweisen, daß eine Erweiterung des Gremiums auf wesentlich mehr als 20 Mitglieder seine Effektivität mindern würde. Im Laufe der Jahre ist die Mitgliederzahl im Wirtschafts- und Sozialrat auf das Dreifache der ursprünglichen Größe angeschwollen; dieser hat sodann im gleichen Maße an Durchschlagkraft eingebüßt.

Man könnte im übrigen fragen, welche Bedeutung die Völker Japans, Indiens, Deutschlands und anderer Staaten tatsächlich den Bestrebungen beimessen, für ihr Land einen Ständigen Sitz im Sicherheitsrat zu ergattern. Womöglich sind da doch eher das Streben von Spitzendiplomaten nach beruflicher Erfüllung und der Wunsch von Regierungen nach außenpolitischen Erfolgen die Triebkräfte. Idealerweise sollte Europa nur über einen – gemeinschaftlichen – Sitz verfügen. Aber ebenso ideal wäre es, wenn die Europäische Union eine effektive und einheitliche Außenpolitik verfolgen würde – was sie nicht tut und betrüblicherweise in nächster Zeit auch nicht tun wird. Permanente Stimmenthaltung eines europäischen Sitzes wäre aber fast genauso schlecht wie das ständige Veto der Vereinigten Staaten bei Nahostthemen.

Auch in anderem Zusammenhang würde die Erweiterung des Rates um neue Ständige Mitglieder Probleme schaffen. Wenn diesen Mitgliedern ein Vetorecht eingeräumt wird – worauf die meisten mutmaßlichen Kandidaten bestehen –, bräuchte man schon einen soliden naiven Optimismus, um anzunehmen, daß die doppelte Anzahl an möglichen Vetos im Rat dessen Effektivität zugute käme. In den letzten Jahrzehnten vermochten die fünf Ständigen Mitglieder ihr Vetorecht auf ziemlich pragmatische Weise zu rechtfertigen. Denn es ist außerordentlich schwierig, einen UN-Beschluß gegen eine Atommacht durchzusetzen. Würde aber die Eigenschaft einer Nuklearmacht zur Zugangsvoraussetzung erhoben, dann müßte man nicht nur Israel, Pakistan, Indien und vielleicht auch Iran als Ständige Mitglieder zulassen, sondern würde sofort für Staaten wie etwa Argentinien, Brasilien oder Südafrika Anreize schaffen, sich derartige Waffen zuzulegen.

Gibt es hier überhaupt Lösungen? Es gibt sie; und viele von ihnen setzen bei der Generalversammlung an. Zunächst einmal müßten die prospektiven Kandidaten für einen Sitz im Sicherheitsrat beweisen, daß sie diesen Sitz auch verdienen. Konsens sollte sein, daß eine Kandidatur, sei es für einen nichtständigen oder für einen Ständigen Sitz, auch nicht die geringste Chance hat, wenn das Land nicht über eine echte und stabile Demokratie verfügt, die die bürgerlichen und politischen Rechte garantiert; weitere Voraussetzung wäre die Einhaltung der Beschlüsse der Vereinten Nationen und des Völkerrechts.

Mit welchem Recht kann eigentlich die Generalversammlung die Reform des Sicherheitsrats verlangen, wenn sie – sieht man von der ›Gruppe der westeuropäischen und anderen Staaten‹ ab – Länder nach Listen und Formeln ›wählt‹, die lange im voraus festgelegt werden und die die Fähigkeiten und Verdienste der Kandidaten kaum oder überhaupt nicht berücksichtigen? Kann denn die Entsendung eines weiteren Entwicklungslands in den Sicherheitsrat einen Ausgleich dafür schaffen, daß Staaten wie Marokko oder Indonesien in den Rat gewählt wurden, obwohl sie die sie betreffenden UN-Resolutionen zu Westsahara respektive Osttimor ignorierten, oder gar dafür, daß Rwanda auch dann seinen Sitz im Rat behielt, als seine Regierung Hunderttausende der eigenen Bürger abschlachtete?

Um es positiver ausdrücken: Anwärter auf einen Ratssitz sollten schon ein echtes und erkennbares Bekenntnis zur internationalen Ordnung ablegen, so wie Japan und Deutschland es getan haben, als sie sich aus den anachronistischen Beschränkungen der Nachkriegszeit lösten. Der gegenwärtigen deutschen Regierung läßt sich ein weithin glaubwürdiges Verhalten in den UN bescheinigen; der schwierige Balanceakt zwischen nationalen Interessen und globalen Prinzipien ist ihr durchaus gelungen.

Die ständige Mitgliedschaft im Rat ist letztlich die Folge davon, daß ein Staat eine Weltmacht ist – in wirtschaftlicher, politischer, militärischer und diplomatischer Hinsicht. Per se bringt eine ständige Mitgliedschaft diesen Status nicht zustande, obschon es so aussieht, als ob sie einen solchen Status für Frankreich und Großbritannien konserviere, wo er sich doch real verflüchtigt. Bei objektiver Betrachtung läßt sich aber nicht bestreiten, daß Rußland, Großbritannien und Frankreich trotz ihrer schwindenden Bedeutung in Tat und Wahrheit noch immer größere Schwergewichte auf der Weltbühne sind als Japan, Deutschland oder jeglicher andere Kandidat.

Um die Unterstützung der Mehrheit zu gewinnen, kann die Fähigkeit zu konstruktiver Kritik an den Vereinigten Staaten, welche Deutschland bewiesen hat, sicherlich die Chancen erhöhen. Und der Nachweis, daß man den Ländern des Südens tatsächlich mit Entwicklungszusammenarbeit zur Seite steht, kann den Druck, den Kreis der Ratsmitglieder um der bloßen zahlenmäßigen Ausgewogenheit willen aufzublähen, um einiges abmildern.

### *Aufwertung der Generalversammlung*

Letztlich wird der Sicherheitsrat erweitert oder reformiert werden, doch wird dies ein langwieriger Prozeß sein, der sicherlich eine Reihe unzufriedener Mitgliedstaaten (und noch mehr unzufriedene Diplomaten) zurücklassen wird. Die Verengung der Sicht auf allein den Sicherheitsrat und seine Vorrechte manövriert die Reform der Vereinten Nationen indes in gewisser Weise ins Aus. Denn ein anderer Reformansatz bestünde darin, die Generalversammlung aufzuwerten. Immerhin war sie über Jahrzehnte schlicht deswegen Dreh- und Angelpunkt der Weltorganisation, weil der Sicherheitsrat sich mit Serien von Vetos selbst ins Abseits gestellt hatte. Selber könnte die Generalversammlung, wie bereits erwähnt, diejenigen Staaten, die sie in den Rat entsenden will, einer ernsthaften Qualitätskontrolle unterziehen. In den letzten Jahren haben nichtständige Ratsmitglieder wie Brasilien, Chile, Irland, Jamaika oder Mexiko hochgradig prinzipienfeste Positionen eingenommen; die fünf Ständigen Mitglieder hatten nicht einfach freie Bahn. Würden mehr Länder wie diese in den Rat gewählt, käme man der Reform dieses Gremiums ein gutes Stück näher.

Derlei reicht zwar dazu aus, bestimmte Vorhaben der Ständigen Mitglieder zu blockieren, aber natürlich nicht dazu, sich über das Veto hinwegzusetzen. Doch auch hier findet sich ein Ausweg über die Generalversammlung: Die Mitgliedstaaten sollten die Gültigkeit der Resolution 377(V) (›Vereint für den Frieden‹) anerkennen und nach ihr verfahren. Seit die Palästinenser die amerikanische Erfindung von

1950, im Sicherheitsrat zu Fall gebrachte Angelegenheiten an eine Notstands-sondertagung der Generalversammlung zu überweisen, für sich wiederentdeckt hatten, haben die Vereinigten Staaten hurtig das Verfahren für nicht mehr gültig erklärt. Hiergegen sollten die anderen Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen vernehmlichen Protest einlegen. Denn in Anbetracht der ›Verpflichtung, Schutz zu gewährleisten‹, die die sogenannte Axworthy-Kommission formuliert hat, stünde es den UN-Mitgliedern gut an, sich auf dieses Verfahren zu besinnen, das – ob es nun um Darfur, Rwanda, Kosovo oder Bosnien geht – die Möglichkeit bietet, Blockaden im Sicherheitsrat zu überwinden, die dazu genutzt werden, ungehindert weiter Völkermord zu begehen. Vor allem die EU sollte in ihrer Gesamtheit ihre Anerkennung dieses Verfahrens und seiner Ergebnisse zum Ausdruck bringen. Die am 20. Juli bei der Abstimmung über die Resolution ES-10/15 in der wiederaufgenommenen 10. Notstands-sondertagung der Generalversammlung erfolgte gemeinsame Zustimmung der Europäer zum Gutachten des Internationalen Gerichtshofs über den israelischen Mauerbau war zwar ein kleiner Schritt für die Menschheit – aber doch ein großer Schritt hin auf eine einheitliche europäische Außenpolitik, die auf dem Grundsatz des Multilateralismus und auf der UN-Charta fußt. Eine kollektive Verantwortlichkeit hat die EU als größte Wirtschaftsmacht und bedeutendste Ansammlung gefestigter Demokratien aber mit Sicherheit: nämlich auf die Vereinigten Staaten dahingehend einzuwirken, daß sie innerhalb des Konsenses von Völkerrecht und internationaler Ordnung bleiben. In gewisser Weise braucht die EU nur auf ihre eigene Existenz zu verweisen. Jeder ihrer Mitgliedstaaten hat zugunsten dieser Mitgliedschaft Souveränität in einem bisher nicht dagewesenen Maße aufgegeben, und dies ohne nennenswerten Schaden für die betreffenden Regierungen und Völker. Im Gegenteil haben die Bürger der EU-Staaten, die mitnichten vom Heranwachsen eines europäischen Superstaats bedroht sind, bei weitem mehr garantierte Rechte als sie es in der Regel in den einzelnen Staaten hatten. Selbst ein traditionsreiches Staatsgebilde wie Frankreich mußte im Zuge der europaweiten Entwicklung schließlich auch den Bretonen, Basken und anderen Minderheitenrechte einräumen.

Ein derartiger Beweis für das Funktionieren einer multinationalen Gemeinschaft versetzt die EU in ihrer Gesamtheit in die Lage, die Amerikaner dahingehend aufzuklären (zu überzeugen wäre vielleicht zu viel verlangt), daß ihre Befürchtungen hinsichtlich eines Souveränitätsverlusts jeder Grundlage entbehren. Die EU kann Washington nunmehr auf annähernd gleicher Augenhöhe auf globale Themen verpflichten, inner- und außerhalb der Vereinten Nationen. Dies ist ein komplexer Prozeß, der gelegentliche Zugeständnisse erfordern wird, der aber niemals dazu führen darf, daß man Handlangerdienste beim Bruch des Völkerrechts leistet. Und bisweilen wird auch Prinzipientreue als Gegengewicht zu amerikanischer Verstocktheit gefordert sein.

Entwicklungszusammenarbeit und Handelspraktiken der EU sind im allgemeinen sehr viel stärker entwicklungsfreundlich ausgerichtet als die der USA. Auch sie sind noch verbesserungswürdig, bieten aber immerhin eine gute Grundlage für ein konstruktives Zusammenwirken mit den anderen Weltregionen.

Damit kommen wir wieder zum Anfang dieser Überlegungen zurück – zu den Vereinten Nationen als einer Idee, die zur materiellen Gewalt werden kann. Die Amerikaner nehmen häufig für sich in Anspruch, das erste Land zu sein, das nicht auf der Grundlage von Gebiet, Volk oder Sprache entstanden ist, sondern aus einer Idee heraus entwickelt wurde, welche ihren Niederschlag dann in der Verfassung der USA fand. Aber jenseits aller bürokratischen Regulierungen Brüssels beruht auch die EU auf einer Idee: der Überzeugung, daß Länder miteinander kooperieren und dafür einen gewissen Teil ihrer Souveränität zugunsten der Gemeinschaft abgeben können. Es ist dies die gleiche großartige Idee, die den Vereinten Nationen und ihrer Charta zugrundeliegt.

Um die Wirksamkeit der UN zu steigern, müssen wir diese großartige Idee so verfestigen, daß sie auf dem gesamten Erdball zur Selbstverständlichkeit wird. Noch den uneinsichtigsten Schurkenstaat gilt es von ihrer Kraft zu überzeugen. Diese Aufgabe ist sehr viel wichtiger als die Lösung der mathematischen Gleichung, wie viele Staaten aus welcher Region im Sicherheitsrat sitzen sollen.

# Einmischen oder Heraushalten

## Welt(macht)politik und Vereinte Nationen

HENNING MELBER

Die Neugestaltung des transatlantischen Verhältnisses auf der Grundlage des Völkerrechts und der Akzeptanz der »Werte und Bestimmungen der Charta der Vereinten Nationen als Handlungsmaxime« fordert die am 16. April 2004 veröffentlichte ›Duisburger Erklärung‹<sup>1</sup> deutscher Intellektueller<sup>2</sup>. Diese eint das Bekenntnis:

»(D)as Völkerrecht und die Vereinten Nationen müssen nach allen Seiten gegen Versuche verteidigt werden, sie zu untergraben, zu ignorieren, zu beschädigen oder zum Machtinstrument einzelner Mächte herabzuwürdigen.«

Eine Verteidigung von völkerrechtlichen Grundwerten erfordert jenseits der negativ bestimmten Abwehr von Angriffen auf diese Werte zugleich deren Bestimmung und Einforderung im positiven Sinne. Deshalb ist zwecks Verortung der Normen und Handlungsmaximen stets danach zu fragen, wie sich diese verstehen und welche Implikationen das für das politische Handeln sowohl im Innern der Staaten als auch im Rahmen der internationalen Beziehungen hat. Diese Ausführungen geben nicht vor, umfassende Antworten darauf zu liefern, wie »das Gesetz des Dschungels« einer Welt(macht)politik tatsächlich überwunden werden könnte<sup>3</sup>. Sie werden hingegen als Standortsuche von einer Leitfrage motiviert, die von der Deutschen Kommission *Justitia et Pax* so gestellt wurde:

»In friedensethischer Hinsicht kommt der Frage, ob, wann und in welcher Weise Einmischungen bzw. Interventionen ein geeignetes Mittel zum Schutz der Menschenrechte und zur Förderung eines global verstandenen Gemeinwohls sein können, ausschlaggebende Bedeutung zu. Dieses Bewertungskriterium darf einzelstaatlichen Interessen anderer Art und Qualität nicht neben-, erst recht nicht ihnen nachgeordnet werden.«<sup>4</sup>

NACH DEM 11. SEPTEMBER 2001

Genau diese Umkehrung der Prioritäten ist jedoch – keinesfalls zum ersten Mal, wohl aber in neuer, besorgniserweckender Dimension – seit den Anschlägen des 11. September 2001 zu verfolgen. Bereits Mitte der neunziger Jahre zeichnete sich in den Vereinigten Staaten unter dem demokratischen Präsidenten Bill Clinton auf Druck der republikanischen Mehrheit im Kongreß ein strategischer Wandel in der US-amerikanischen Außenpolitik vom »selbstbewußten Multilateralismus« zum »hegemonialen Unilateralismus« ab<sup>5</sup>. So war das Feld schon bestellt, als schließlich die ungeheuerlichen Terrorakte von New York und Washington es ermöglichten, eine offene Kehrtwendung ungehemmt zu vollziehen. Sie provozierten eine US-amerikanische Interventionspolitik neuen Ausmaßes, die durch das einseitig



»...das Gesetz des Dschungels überwinden«

»Die Beschädigung des Völkerrechts und der Vereinten Nationen durch Washington sind keine Petitesen. Völkerrecht und Vereinte Nationen sind in einer konfliktträchtigen und komplexer werdenden Welt Schlüsselmechanismen zur Einhegung von Konflikten, zu ihrer kooperativen und gewaltlosen Beilegung. Die Fortschritte des Völkerrechts im letzten Jahrhundert und die Gründung der – wenn auch weiterhin viel zu schwachen und unbefriedigend verfaßten – Vereinten Nationen haben historische Bedeutung. Sie bilden erste, wenn auch noch unsichere und unzureichende Schritte zu einer Ordnung der internationalen Beziehungen, die das Gesetz des Dschungels überwinden. Der einzige Weg dazu besteht in der Verrechtlichung der internationalen Beziehungen, in deren Rahmen nicht mehr die Macht und Skrupellosigkeit den egoistischen Akteuren zum Erfolg verhelfen, sondern für alle die gleichen Regeln gelten, an die sich alle zu halten haben, unabhängig von Rasse, Religion, Größe oder Kultur. Die historisch-kulturellen Fortschritte auf diesem Weg sind noch begrenzt, aber vorhanden, wertvoll und ausbaufähig. Gerade im Land des Holocaust sollten wir diesen Weg zur Zivilisierung und Verrechtlichung der Internationalen Beziehungen und der Gleichheit aller internationalen Rechtssubjekte besonders ernst nehmen. Internationaler Sozialdarwinismus und das Recht des Stärkeren sind eine Bedrohung zuerst der Schwachen, letztlich aber der ganzen internationalen Gemeinschaft.«

Aus Kapitel IV der Duisburger Erklärung

verfolgte und durchgesetzte Primat militärischer Intervention das Gewaltverbot als »Grundpfeiler der heutigen Weltordnung« radikal in Frage stellte<sup>6</sup>.

Ließ sich der Krieg gegen das Taliban-Regime in Afghanistan »wenn auch mit gewissen Schwierigkeiten, noch in den klassischen Kategorien des Völkerrechts rechtfertigen«<sup>7</sup>, so entfernten sich die USA mit den Grundpositionen ihrer am 17. September 2002 veröffentlichten nationalen Sicherheitsstrategie vom Prinzip des herrschenden Völkerrechts:

»Dort wird ganz offen von präventiven Schlägen zur Abwendung von Bedrohungen für die amerikanische Sicherheit gesprochen. Nirgendwo finden sich hingegen in der Verlautbarung die Vereinten Nationen als System kollektiver Sicherheit erwähnt. Der Name »Sicherheitsrat« taucht nicht auf. Ganz eindeutig ist damit ein politisches Signal ausgesendet worden, daß nämlich die USA künftig in stärkerem Maße unilateral handeln wollen und den multilateralen Rahmen der Vereinten Nationen als zweitrangig betrachten.«<sup>8</sup>

Statt als Sicherheits- oder Verteidigungspolitik läßt sich solcherart »Präventivdoktrin« auch als »eine unilateralistische Anmaßung« verstehen, die einer »Kriegserklärung an die Vereinten Nationen und die zivilisatorischen Errungenschaften von einhundert Jahren Völkerrechtsentwicklung« gleichkommt<sup>9</sup>. Das Privileg auf »präventive Notwehr« ist jedenfalls »nicht geeignet, die Friedlichkeit in den internationalen Beziehungen zu erhöhen«<sup>10</sup>. Statt dessen kommt hier ein hegemonialer Machtanspruch zum Ausdruck, »der eine strikte rechtliche Bindung an die geltenden Normen des Völkerrechts ablehnt« und damit eine Ausnahmestellung auf Grundlage der Macht des Faktischen zu reklamieren trachtet<sup>11</sup>. Diese Exklusivität ist aber schon deshalb nicht zu akzeptieren, da sie dem zumindest in formaler Hinsicht unerläßlichen Gleichheitsgrundsatz der Weltorganisation diametral entgegensteht:

»In einer Rechtsordnung, deren Eckpfeiler die souveräne Gleichheit der Staaten ist, kann es ... Vorrechte einzelner Staaten nicht geben, auch wenn sie die Statur einer Supermacht besitzen.«<sup>12</sup>

Nicht nur die US-Aktion in Afghanistan und mehr noch in Irak, sondern bereits die NATO-Intervention im Kosovo ohne vorherige ausdrückliche Billigung durch die Weltorganisation hatte die Problematik einseitig verantworteter Kriegführung eindringlich dokumentiert. Dies sollte hier zumindest erwähnt werden, um der US-Hegemonie nicht die alleinige Verantwortung an der augenblicklichen Lage zu zuweisen<sup>13</sup>. Diese Entwicklungen, die sich wechselseitig in der Ten-



Dr. habil. Henning Melber,  
geb. 1950, ist Forschungsdirektor des  
Nordischen Afrika-Instituts in Uppsala.  
Von 1992 bis 2000 war er Direktor eines  
wirtschaftspolitischen Forschungs-  
instituts in Windhoek.

Beiträge in VN:

- Henning Melber / Wolfgang Schneider-Barthold, Apartheid und Wirtschaft. Vom Motor zur Bremse moderner Entwicklung in Südafrika, VN 6/1978 S. 193ff.
- *Kurzbeitrag*: Namibia: Serie westlicher Vetos im Sicherheitsrat, VN 4/1982 S. 137f.
- *Kurzbeitrag*: Seschellen: Sicherheitsrat untersucht Umsturzversuch vom November 1981, VN 5/1982 S. 173f.
- *Kurzbeitrag*: Seschellen: Prozesse gegen die am Putschversuch beteiligten Söldner, VN 2/1983 S. 60
- *Kurzbeitrag*: Namibia: Blockierung einer Verhandlungslösung durch südafrikanisches »Junktim«, VN 1/1984 S. 28ff.
- *Kurzbeitrag*: Namibia: Verhandlungslösung noch immer nicht in Sicht, VN 3/1985 S. 91f.
- *Kurzbeitrag*: Namibia: Südafrika setzt Interimsregierung ein, VN 4/1985 S. 117ff.
- *Kurzbeitrag*: Südafrika: Überfall auf Botswana vom Sicherheitsrat verurteilt, VN 4/1985 S. 119f.
- Bonns Namibia-Politik. Resolution 435, Kontaktgruppe und besondere Verantwortung: eine kritische Bestandsaufnahme, VN 2/1987 S. 45ff.
- *Kurzbeitrag*: Südafrika: Übergriffe auf Nachbarstaaten, VN 2/1987 S. 63ff.
- *Kurzbeitrag*: Namibia: Vetos im Sicherheitsrat, VN 2/1987 S. 66ff.
- *Kurzbeitrag*: Südafrikanische Übergriffe gegen Angola vom Territorium Namibias aus, VN 2/1987 S. 69ff.
- *Kurzbeitrag*: Südafrika: Weitere Übergriffe auf Nachbarstaaten, VN 5/1988 S. 157ff.
- *Kurzbeitrag*: Angola: Weitere Destabilisierung, VN 4/1989 S. 127ff.
- *Kurzbeitrag*: Namibia: SWAPO-Kritik an der Bundesregierung, VN 4/1989 S. 130ff.
- *Buchbesprechung*: Brenke, Gabriele: Die Bundesrepublik Deutschland und der Namibia-Konflikt, VN 4/1989 S. 147
- Namibia hat gewählt, VN 6/1989 S. 198
- *Kurzbeitrag*: 16. Sondergeneralversammlung: Grundsatzerklärung zu Südafrika, VN 2/1990 S. 63ff.
- Ein Modell mit Schönheitsfehlern. Die Umsetzung des Lösungsplans für Namibia durch die Vereinten Nationen, VN 3/1990 S. 89ff.
- *Kurzbeitrag*: Namibia: Belastungen des Übergangs nach und nach ausgeräumt, VN 3/1990 S. 106ff.
- *Kurzbeitrag*: Namibia: Resolution 432(1978) des Sicherheitsrats verwirklicht, VN 3/1994 S. 106
- Hilfe, Entwicklung. Zwiespältigkeiten der internationalen Entwicklungszusammenarbeit am Beispiel eines »Empfängerlandes«, VN 5/1994 S. 172ff.
- Musterbeispiel oder Normalfall. Ein Jahrzehnt nachkolonialer politischer Herrschaft in Namibia, VN 5/2000 S. 168ff.
- Henning Melber / Edward Newman / Roland Rich, Die andere Art der Intervention. Zur Rolle der Vereinten Nationen in Demokratisierungsprozessen, VN 5/2003 S. 161ff.

denz zur Degradierung der Vereinten Nationen zum Statisten welt-(macht)politischer Entscheidungen ergänzen, verlangen als Gegenreaktion nach der Einsicht, »daß nur multilateral und auf der Grundlage des Völkerrechts eine erfolgreiche Weltordnungspolitik betrieben werden kann«<sup>14</sup>. Schließlich entsteht die Grundlage eines Völkerrechts zivilisierter internationaler Beziehungen



»nicht durch hegemoniale Diktate, sondern nur durch Konsens und Überzeugung. ... Der Hegemon verliert seinen moralischen Führungsanspruch, wenn er sich wichtigen völkerrechtlichen Vertragswerken verweigert. Nur wenn er sich selbst den Normen einer globalen Rechtsstaatlichkeit unterwirft, kann er sie auch ›Schurkenstaaten‹ abverlangen. Der weltpolitische Führungsanspruch beruht eben nicht nur auf Macht, sondern auch auf Autorität und Legitimität.«<sup>15</sup>

Tatsächlich vermag gerade das Beispiel Iraks – wie hier insbesondere anhand einiger prägnanter Zitate aus früheren Beiträgen in dieser Zeitschrift dokumentiert – beinahe lehrstückhaft zu zeigen, daß nicht nur zur Durchsetzung internationaler Rechtsnormen, sondern auch zu deren Wahrung und Durchsetzung im Einzelfalle

»ein abgestimmtes Vorgehen der internationalen Staatengemeinschaft unerläßlich ist, um mit modernen Sicherheitsrisiken erfolgreich umgehen zu können. In einer Welt, in der das Prinzip staatlicher Souveränität beispielsweise im Fall von gravierenden Menschenrechtsverletzungen oder von illegalem Besitz von Massenvernichtungswaffen den Charakter des absoluten Interventionsverbots verliert, gewinnen multilaterale Systeme zunehmend an Bedeutung. Der Verlust der vollen staatlichen Souveränität muß durch ein internationales Entscheidungsgremium kompensiert werden, das nur die Vereinten Nationen als einzige internationale Organisation mit globaler Mitgliedschaft bieten können.«<sup>16</sup>

Dabei zeigte die Entwicklung bereits vor dem 11. September 2001 in eine Richtung, die den Grundsatz der Nichteinmischung eindeutig um das Interventionsgebot zur Abwendung größeren humanitären Schadens als ebenso relevante und legitime Kategorie ergänzte. Zwar werden einerseits immer noch die relativen Grenzen der Verhinderung menschlichen Leids durch eine aktive, präventive Rolle der Weltorganisation selbst im Rückblick auf die tragische Rolle und die durch Passivität verursachte Mitverantwortung am Völkermord in Rwanda betont<sup>17</sup>. Andererseits hat gerade die Aufarbeitung der fatalen Haltung des Wegsehens, dessen sich die UN-Mitglieder im Falle Rwandas zweifelsohne befleißigten, dokumentiert, daß es sich in der Tat um einen Fall von Genozid handelte. Ein Völkermord, der wenn nicht verhindert, so doch in seinem Ausmaß zumindest erheblich vermindert hätte werden können und für dessen furchtbare Dimensionen deshalb die internationale Staatengemeinschaft Mitverantwortung trägt<sup>18</sup>.

#### »DIE VERPFLICHTUNG, SCHUTZ ZU GEWÄHREN«

Eine wirksame Wahrung der Menschenrechte wurde nicht erst nach dem Ende der Blockkonfrontation während der neunziger Jahre mit der gedanklichen Bereitschaft zur Intervention durch die internationale Staatengemeinschaft verknüpft. Bereits der in Deutschland aufgewachsene Politik- und Rechtswissenschaftler Karl Loewenstein, der 1933 als Folge der NS-Herrschaft in die Vereinigten Staaten emigrierte, formulierte ein für damalige Verhältnisse radikales Verständnis von Souveränität. Diese sollte nämlich durch die Achtung international garantierter Freiheits- und Menschenrechte beschränkt werden:

»Solange die unbeschränkte und undurchlässige Souveränität als Grundstein des Völkerrechts anerkannt wird, kann es keinen wirksamen internationalen Schutz der Menschenrechte geben. ... Dieser Teufelskreis kann nur durchbrochen werden, indem die staatliche Souveränität mit all ihren Implikationen durchbrochen wird.«<sup>19</sup>

Bahnbrechend bei der inhaltlich-politischen Ausformulierung dieses Gedankens erwies sich mehr als ein halbes Jahrhundert später der nach ihrem geistigen Vater benannte Bericht der Axworthy-Kommission zur humanitären Intervention<sup>20</sup>. Offiziell und programmatisch als Internationale Kommission über Intervention und Staatensouveränität (ICISS) auf Initiative Kanadas eingesetzt, erkundete das hochrangige Expertengremium die Möglichkeiten und Grenzen humanitärer Intervention angesichts solch unterschiedlicher Erfahrungen und Lehren wie denen aus Somalia (1992/93), Rwanda (1994), Bosnien (1995) und Kosovo (1999). Die Konsultationen wurden im wesentlichen noch vor dem 11. September 2001 durchgeführt; dieses Ereignis, so traumatisch es war, wurde von den beiden Vorsitzenden Gareth Evans und Mohamed Sahnoun ausdrücklich als wenig rele-

vant für die eigentliche Aufgabenstellung – nämlich die Formulierung präziser handlungsleitender Richtlinien für die humanitäre Intervention von Staaten in anderen Ländern – qualifiziert<sup>21</sup>. Auf der Grundlage der Einsicht, daß sich zu Ende des 20. Jahrhunderts ein Übergang von der Kultur souveräner Straflosigkeit zu einer Rechenschaftspflichtigkeit im völkerrechtlichen Verständnis vollzogen habe, gelangt die Kommission zu dem Ergebnis,

»daß Souveränität wie die meisten Rechte auch Pflichten nach sich zieht. Als Grundprinzip wird formuliert, daß im Falle schwerwiegenden Schadens für eine Bevölkerung bei Unwillen oder Unvermögen des Staates, hier Abhilfe zu schaffen, ›der Grundsatz der Nicht-Intervention der internationalen Verpflichtung, Schutz zu gewähren‹ weicht.«<sup>22</sup>

Menschliche Sicherheit hat nach Auffassung der Kommissionsmitglieder unteilbar und global zu sein. Im 21. Jahrhundert ereigneten sich humanitäre Katastrophen nicht mehr »in einem fernen, unbekanntem Land«. Genau an dieser Stelle wird der 11. September 2001 als Beleg für die Herausforderungen der Weltgemeinschaft angeführt, da sich die Ursachen für die terroristischen Gewaltakte an einem Ort in komplexen Konflikten in anderen Weltregionen verorten lassen, sich die nationalen Schutzmechanismen als obsolet erwiesen und etwa 40 Prozent der Opfer keine Staatsangehörigen der USA waren, sondern aus rund 80 Ländern stammten<sup>23</sup>.

Die ›Verpflichtung, Schutz zu gewähren‹, die im Falle des Versäumnisses des betreffenden Staates zur Aufgabe der internationale Gemeinschaft wird, bietet allerdings keineswegs die Legitimation für einen extern induzierten ›Regimewechsel‹. Die Axworthy-Kommission beläßt es bei dem Hinweis, daß es zur Erfüllung des Auftrags wesentlich sein könne, einem Regime die Möglichkeit zu nehmen, seinen eigenen Menschen Schaden zuzufügen – und daß die notwendigen Mittel zur Erfüllung dieser Aufgabe von Fall zu Fall verschieden sein könnten<sup>24</sup>. Eine humanitäre Intervention bedarf des kollektiven Willens der internationalen Staatengemeinschaft, darf eben kein Alleingang sein und muß sich dem Ziel eines Regierungsturzes versagen. Notwendige Voraussetzung für eine humanitäre Intervention ist jedoch die Handlungsfähigkeit. So betont der Bericht, daß der Begriff der ›internationalen Gemeinschaft‹ selbst zur Travestie werde, wenn die Staatengemeinschaft nicht mehr durchschlagend agiere, sobald eine große Zahl von Menschen massakriert oder zu Opfern sogenannter ethnischer Säuberung wird<sup>25</sup>. Dies erfordert den politischen Willen zur konkreten Initiative und zu Maßnahmen zum Schutze der Menschen, der leider nicht immer erkennbar ist. Die Herausforderung ist, daß es »keine Rwandas mehr« geben darf<sup>26</sup>.

Der Generalsekretär der Vereinten Nationen bekräftigte diese Auffassung am 26. Januar 2004 beim ›Stockholm International Forum‹, das sich dem Thema des Völkermords widmete. Kofi Annan zufolge verdankt die Weltorganisation dem Bericht der Axworthy-Kommission das neugeweckte Verständnis, daß es sich bei Interventionen nicht um ein Recht, sondern eine Pflicht zum Schutze der Menschheit vor Mißbrauch handele. Er verband mit der Tätigkeit des Internationalen Strafgerichtshofs die Hoffnung, daß die darauf basierenden ethischen Maßstäbe allmählich verinnerlicht und weltweit akzeptiert werden, und regte die Gründung eines Ausschusses sowie die Berufung eines Sonderberichterstatters zur Verhinderung von Genozid an. Er ermahnte aber auch dazu, zwischen der wirklichen Drohung eines Völkermords (oder vergleichbar massiver Menschenrechtsverletzungen) mit dem Erfordernis auch einer militärischen Intervention und anderen Situationen, in denen die Anwendung von Gewalt nicht legitim sei, zu unterscheiden<sup>27</sup>. Anders ausgedrückt:

»Nicht jede beliebige Notlage rechtfertigt die Verletzung von Souveränität. Jede Intervention muß durch die Vereinten Nationen mandatiert sein und durch multinationale Kontingente durchgeführt werden, um neoimperialen Tendenzen vorzubeugen. Schließlich bedarf es eines entsprechenden Interventionsregimes der UN, in dem die Prinzipien, Normen, Regeln und Entscheidungsverfahren humanitärer Intervention festgelegt sind, um unilateraler Willkür vorzubeugen.«<sup>28</sup>

## EINMISCHUNG IST NICHT GLEICH KRIEG

Ganz im Sinne der Empfehlungen der Axworthy-Kommission betont auch die Deutsche Kommission *Justitia et Pax* die Notwendigkeit

»einer Weiterentwicklung des internationalen Rechts mit dem Ziel, sicherzustellen, daß erforderliche Entscheidungen zu bewaffnetem Eingreifen auf Grund konsentierter materieller Rechtsstandards und möglichst frei von anders gelagerten politischen Opportunitätskalkülen getroffen werden können.«<sup>29</sup>

Allerdings muß nochmals entschieden darauf hingewiesen werden, daß ein humanitäres Eingreifen seitens der Weltorganisation keinesfalls kriegerischen Aktionen gleichzusetzen ist. Die Mehrzahl der bisherigen Interventionen diente der Friedensbewahrung oder -sicherung ohne Anwendung direkter Gewalt. Es geht also mitnichten darum, den Blauhelmsoldaten die Rolle eines militärischen Expeditionskorps zuzuweisen. Vielmehr sollte deren Eingreifen als Ausdruck eines kollektiven Willens der Staatengemeinschaft gerade zur Vermeidung kriegerischer Auseinandersetzungen respektive der Verhinderung ihrer Eskalation dienen.

Leider scheint gerade in jenen Fällen, in denen eine Kriegführung zur Durchsetzung einzelner Interessen nicht erforderlich oder ratsam ist, die Bereitschaft zur Übernahme solch kollektiver Verantwortung durch die Mitgliedstaaten zu fehlen. Dies zeigte nicht nur die unterlassene Hilfeleistung 1994 im Falle Rwandas, sondern droht sich im Jahre 2004 angesichts der bislang nur mit warnenden Hinweisen quittierten Gewaltakte in der sudanesischen Region Darfur zu wiederholen. Dort ist über eine Million Binnenvertriebener von dem Treiben mordender Reitermilizen bedroht und bedarf dringend der humanitären Hilfe. Dabei hatte im März (über ein Jahr nach der mit Billigung seitens der sudanesischen Regierung erfolgten Aufnahme systematischer Gewalthandlungen der arabischen Milizen gegen schwarzafrikanische Gemeinschaften insbesondere der Fur, Zaghawa und Masaleit) der Beauftragte der Vereinten Nationen für humanitäre Fragen in Sudan unmißverständlich und mehrfach öffentlich erklärt, es handele sich um die derzeit größte humanitäre Katastrophe, wobei der einzige Unterschied zwischen Rwanda und Darfur in der Zahl der betroffenen Menschen liege<sup>30</sup>. Sollten die Vereinten Nationen ihrer Aufgabe in dieser Krise nicht gerecht werden, würden sie nicht nur den von diesem Versäumnis betroffenen Opfern, sondern auch sich selbst weiteren Schaden zufügen. Die Reaktion, die die internationale Gemeinschaft in Gestalt des Sicherheitsrats mit dem am 30. Juli ausgesprochenen Verbot des Verkaufs und der Lieferung von Rüstungsgütern an nichtstaatliche Akteure in Darfur und mit der Androhung von Maßnahmen gegen die Regierung in Khartoum gefunden hat<sup>31</sup> – notabene bei Stimmenthaltung Chinas und Pakistans – vermag jedenfalls noch nicht zu überzeugen<sup>32</sup>.

Immerhin hat sich im Laufe der letzten sechs Jahrzehnte (und insbesondere seit dem Ende der Blockkonfrontation) das vom Primat staatlicher Souveränität geleitete Nichteinmischungsgebot auch für die Weltorganisation unverkennbar erheblich relativiert. Sowohl die aktivere Rolle bei der erweiterten Definierung, Wahrung und Durchsetzung der Menschenrechte als auch das gereifte Verständnis, daß Demokratieförderung gleichzeitig Friedenssicherung sein kann<sup>33</sup>, trug dazu bei, die Souveränität staatlicher Herrschaft – ganz im Sinne des bereits zitierten Karl Loewenstein – nicht mehr als absolute und unantastbare Größe den Bürger- und Menschenrechten überzuordnen. Innere Angelegenheiten stehen nicht mehr länger exklusiv in der Verantwortung der jeweiligen Regierungen; diese sind vielmehr nun auch nach außen rechenschaftspflichtig. So hat sich während der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts durch zahlreiche zielorientierte multilaterale Verträge eine »weltinnenpolitische« Gestaltung der Rechtsbeziehungen in der Staatengemeinschaft etabliert<sup>34</sup>. Demokratisierung wird zur Norm und Demokratieförderung zur legitimen Handlungsmaxime internationaler Politik: »Das Einmischungsverbot ist in dieser Hinsicht veraltet. Die der Demo-

kritisierung gewidmete gewaltfreie Intervention wird zur Regel, ja zur Pflicht.«<sup>34</sup>

Das hat unter den Mächtigen, die sich solch aufrichtig formulierter Zielsetzung eher zweckorientiert (und am eigenen Interesse ausgerichtet) bedienen, keinesfalls alleine oder auch nur in erster Linie mit der Einsicht zu tun, daß Demokratie das am wenigsten schlechte politische Herrschaftssystem sei. Vielmehr befördert Transnationalisierung auch im Zuge verstärkter Globalisierung in sozioökonomischer Hinsicht die Tendenz zum »Regieren jenseits des Nationalstaats«<sup>36</sup>. Dies bedarf der auch ideologisch verbrämten Legitimierung zwecks Durchsetzung von eben gerade nicht universell geleiteten Interessen und Motiven. So vermengen sich beispielsweise in der Auseinandersetzung um Konzepte wie jenem der Weltordnungspolitik (global governance) analytische Aussagen mit präskriptiven Vorgaben. Internationalen Institutionen wird die Aufgabe zugewiesen, in Angelegenheiten von allgemeiner Bedeutung zur Sicherung globaler Mindeststandards in den unterschiedlichsten Bereichen (vom Umweltschutz über Handelsbeziehungen bis zu Menschenrechtsfragen) regulativ einzugreifen, ohne die strukturellen Disparitäten dieser »Weltgesellschaft« auch nur anzutasten oder in Frage zu stellen – geschweige denn die notwendigen Umverteilungsprozesse zu induzieren. Dies läßt die Bedeutung normativer Diskurse vergleichsweise funktional für dominante Herrschaftsinteressen erscheinen. Der »transnationale Staat« wird so eben gerade nicht – oder bestenfalls unzulänglich – institutionalisiert, da die Definitionsgewalt und deren Anwendung im Sinne praktischer Maßnahmen zur Durchsetzung weitgehend die Domäne des nach wie vor (national)staatlich bestimmten Gewaltmonopols bleibt. So wurde der Menschenrechts- und Katastrophendiskurs, der in den neunziger Jahren die Interventionspflicht zur legitimen Handlungsmaxime gegenüber dem bis dahin dominanten Nichteinmischungsgebot werden ließ, durch die Folgen des 11. September 2001 vom Postulat der Verteidigungsinteressen im Rahmen einer Abwehr terroristischer Bedrohungen abgelöst. Die Vorkämpfer des »Krieges gegen den Terror« maßen sich dabei an, im Zuge vorgegeblicher Selbstverteidigung ihrerseits zu Terrormaßnahmen zu greifen.

Demokratieförderung als Förderung des Friedens legitimiert sich hingegen auch durch weitgehenden Verzicht auf Gewaltanwendung zur Durchsetzung ihrer Ziele. Falls überhaupt, kann Gewalt nur als letztes Hilfsmittel zur Verhinderung erheblich größeren Schadens – also zur Vermeidung eines Genozids – eingesetzt werden. Darüber hinaus ist sie nicht nur seit dem Inkrafttreten der Charta der Vereinten Nationen geächtet, sondern

»auch demokratiestrategisch völlig untauglich. Sie ist wie die »humanitäre Intervention« ... nicht nur wegen der zusätzlich erzeugten menschlichen Opfer eine *Contradictio in re*. Sie löst den Verdacht aus, daß die Demokratie nur beschworen wird, um die eigentlich handlungsanleitenden machtpolitischen Interessen zu verkleiden.«<sup>37</sup>

## ZUR AKTUALITÄT DES »ALTEN EUROPA«

Stimmen im »alten Europa« warnten schon vor rund 60 Jahren – zu einer Zeit, als die Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen noch um die Formulierung der 1948 verabschiedeten Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte rangen<sup>38</sup> – vor einer Arroganz der Macht im Angesicht der verheerenden Konsequenzen ihrer ungezügelter Anwendung durch den Einsatz von Massenvernichtungswaffen. »Energischer denn je«, so Albert Camus am 8. August 1945 als Reaktion auf den Abwurf der Atombombe über Hiroshima in einem Leitartikel der Pariser Zeitung »Combat«, müsse man »für eine wirkliche internationale Gemeinschaft« plädieren, »in der die Großmächte keine Vorrechte vor den kleinen Mitgliedern haben«<sup>39</sup>. 1946 verfaßte der spätere Literaturnobelpreisträger für die von ihm redaktionell mitverantwortete Zeitung eine Artikelserie, deren Inhalte bis heute an Aktualität nichts eingebüßt haben<sup>40</sup>.

»...ob Worte stärker sind als Kugeln«

»Wir wissen also alle ohne den Schatten eines Zweifels, daß die neue Ordnung, die wir suchen, keine ausschließlich nationale, nicht einmal eine kontinentale oder vor allem keine westliche oder östliche Ordnung sein kann. Es muß eine universale Ordnung sein.«

»Was ist die nationale oder internationale Demokratie? Es ist eine Gesellschaftsform, in der das Gesetz über den Herrschenden steht, da dieses Gesetz den Willen aller ausdrückt, der durch ein gesetzgebendes Organ vertreten wird. Ist es das, was man heute zu errichten versucht? Man arbeitet in der Tat ein internationales Gesetz für uns aus. Aber dieses Gesetz wird durch Regierungen, das heißt durch die ausführende Gewalt, geschaffen oder abgeschafft. Wir leben also in einem System der internationalen Diktatur. Der einzige Weg davon loszukommen, ist der, das internationale Gesetz den Regierungen überzuordnen...«

»Eine Krise, welche die ganze Welt zerrüttet, muß auf universaler Ebene gelöst werden. Eine Regelung für alle, damit für jeden die Last des Elends und der Angst kleiner wird, das ist heute unser logisches Ziel. Aber das erfordert Taten und Opfer, das heißt Menschen. Und wenn es heute auch viele Menschen gibt, die im geheimsten Winkel ihres Herzens Gewalt und Blutvergießen verwünschen, so gibt es doch nicht viele, die bereit sind zu erkennen, daß sie dies zu einer Überprüfung ihrer Denk- und Handlungsweise zwingt.«

»Alles, was mir in diesem Moment wünschenswert erscheint, ist, daß man inmitten einer Welt des Mordens beschließt, über das Morden nachzudenken und seine Wahl zu treffen. ... Über fünf Kontinente hinweg wird in den kommenden Jahren ein endloser Kampf zwischen der Gewalt und dem Wort stattfinden. Und es stimmt, daß die Gewalt tausendmal bessere Aussichten hat als das Wort. Aber ich war immer der Ansicht, wenn ein Mensch, der auf menschliche Verhältnisse hofft, ein Verrückter sei, so sei jener, der an den Ereignissen verzweifelt, ein Feigling. Und von nun an wird es nur noch den Stolz geben, unbeirrbar jene großartige Wette mitzumachen, die schließlich darüber entscheiden wird, ob Worte stärker sind als Kugeln.«

*Aus Albert Camus, Weder Opfer noch Henker (1946)*

Vom Engagement zur Durchsetzung und Wahrung von Menschenrechten motivierte Kritik an staatlichem Terror läuft heutzutage Gefahr, mit dem Totschlagargument des »Antisemitismus« oder »Antiamerikanismus« konfrontiert zu werden (womit keineswegs bestritten werden soll, daß es beides gibt und daß beides aus demselben Engagement für die Menschenrechte heraus ebenso entschieden kritisiert werden muß). Andererseits werden – oft von denselben Gralshütern vorgegeblicher politischer Korrektheit – trotz aller internen Differenzen jeglicher Gesellschaft die Angehörigen ganzer Kulturen, Religionen und Lebensweisen entlang einer »Achse des Bösen« pauschal diffamiert und ihrer menschlichen Würde beraubt. Dies erfordert – auch im Sinne der Duisburger Erklärung – die Besinnung auf die von Albert Camus noch im Schatten des Zweiten Weltkriegs formulierte Grundhaltung:

»Man verlangt von uns, dieses oder jenes Land, dieses oder jenes Volk zu lieben oder zu hassen. Aber einige von uns empfinden zu sehr ihre Ähnlichkeit mit allen Menschen, um eine solche Alternative zu akzeptieren.«<sup>41</sup>

In einer Besinnung auf diesen radikalen Humanismus faßte ein Essay knapp ein Jahrzehnt nach dem Unfalltod von Camus die Quintessenz seiner politischen Moralphilosophie prägnant zusammen:

»Pflicht der Menschen ist die größtmögliche Beseitigung des Bösen, und jedes konkrete Elend verlangt die konkrete Aktion. Das Spiel mit dem Elend zugunsten einer fernen, vollkommenen Zukunft erscheint zynisch, als Ausdruck von Menschenverachtung, als Negation der Leidenden, als Negation der Liebe. ... (D)ie rigoristische Position verlangt den durchaus irrationalen Glauben an den Erfolg ihrer Logik, und niemand kann wissen, ob es möglich ist, bei der Praxis der Gewalt das Ziel eines besseren, neuen Humanismus im Auge zu be-

- 1 Die Duisburger Erklärung wurde in gekürzter Fassung in der Frankfurter Rundschau v. 16.4.2004 dokumentiert. Der vollständige Text unter dem Titel »Traum und Alptraum Amerika – Die USA als Problem Europas« ist im Internet verfügbar: [www.vhs-duisburg.de/account/htmpages/akzente04/duisburg-erklarung-text.htm](http://www.vhs-duisburg.de/account/htmpages/akzente04/duisburg-erklarung-text.htm). Englische Fassung: [www.vhs-duisburg.de/account/htmpages/akzente04/du-erkl-engl.htm](http://www.vhs-duisburg.de/account/htmpages/akzente04/du-erkl-engl.htm).
- 2 Zu den Unterzeichnern gehören auch mehrere den Vereinten Nationen durch ihre Mitwirkung in der DGVN verbundene Persönlichkeiten, so Hans Arnold, Klaus Hüfner, Winfried Nachtwei, Jens Naumann und Volker Weyel.
- 3 Die theoretischen und empirischen Rahmenbedingungen des Grundverständnisses des Verfassers finden sich in den folgenden Ergebnissen einer langjährigen Zusammenarbeit ausführlich dokumentiert: Reinhart Kößler / Henning Melber, Chancen internationaler Zivilgesellschaft, Frankfurt am Main 1993, sowie dies., Globale Solidarität? Eine Streitschrift, Frankfurt am Main 2002.
- 4 Deutsche Kommission Justitia et Pax, Von der Idee des gerechten Friedens geleitet. Empfehlungen zu zivilen und militärischen Interventionen zum Schutz der Menschenrechte, dokumentiert in der Frankfurter Rundschau v. 6.4.2004. Vgl. auch Thomas Hoppe (Hrsg.), Schutz der Menschenrechte. Zivile Einmischung und militärische Intervention, Berlin 2004.
- 5 Vgl. Franz Nuscheler, Multilateralismus vs. Unilateralismus. Kooperation vs. Hegemonie in den transatlantischen Beziehungen, Bonn (Stiftung Entwicklung und Frieden, Policy Paper 16) 2001, S. 3f.
- 6 Christian Tomuschat, Präventivkrieg zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus?, in: Deutsches Institut für Menschenrechte et al. (Hrsg.), Jahrbuch Menschenrechte 2004, Frankfurt am Main 2003, S. 121-130 (hier: S. 121).
- 7 Tomuschat (Anm. 6), S. 121.
- 8 Tomuschat (Anm. 6), S. 126.
- 9 Werner Ruf, Präventivkrieg – Zurück zur Anarchie?, in: Jahrbuch Menschenrechte 2004 (Anm. 6), S. 131-137 (hier: S. 132 u. 131).
- 10 Christian Tomuschat, Völkerrecht ist kein Zweiklassenrecht. Der Irak-Krieg und seine Folgen, VN 2/2003 S. 41ff. (hier: S. 45).
- 11 Tomuschat (Anm. 10), S. 46.
- 12 Tomuschat (Anm. 10), S. 45.
- 13 Vgl. hierzu die aufschlußreiche Debatte in Form unterschiedlichster »editorial comments« in: American Journal of International Law, 4/1999; [www.asil.org/ajil/kosovo.htm](http://www.asil.org/ajil/kosovo.htm).
- 14 Thilo Maruhn, Konfliktfolgenbewältigung statt Legalisierung. Die Vereinten Nationen nach dem Irak-Krieg, VN 4/2003 S. 113ff. (hier: S. 120).
- 15 Nuscheler (Anm. 5), S. 8.
- 16 Katja Wiesbrock, Testfall Irak. Von den Vorzügen abgestimmten multilateralen Handelns, VN 6/2003 S. 215ff. (hier: S. 220).
- 17 Vgl. etwa Alan J. Kuperman, The Limits of Humanitarian Intervention. Genocide in Rwanda, Washington 2001.
- 18 Siehe Hildegard Schürings, Versagen im Angesicht des Völkermords. Die unabhängige Untersuchung zur Verantwortlichkeit der internationalen Gemeinschaft in Rwanda 1994, VN 2/2000 S. 53ff.
- 19 Karl Loewenstein, Political Reconstruction, New York 1946, S. 280; zit. in der deutschen Übersetzung nach Markus Lang, Menschenrecht auf Demokratie. Artikel 21 der Allgemeinen Erklärung als Bestandsgarantie des demokratischen Verfassungsstaats, VN 6/1998 S. 195ff. (hier: S. 197).
- 20 Vgl. hierzu ausführlich und mit Dokumentation der Synopse des Berichts Ian Williams, Nur das letzte Mittel. Der Bericht der Axworthy-Kommission zur humanitären Intervention, VN 1/2002 S. 10ff.
- 21 ICISS, The Responsibility to Protect. Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty, Ottawa 2001, S. VIII; [www.dfait-maeci.gc.ca/iciss-ciise/pdf/Commission-Report.pdf](http://www.dfait-maeci.gc.ca/iciss-ciise/pdf/Commission-Report.pdf).
- 22 Williams (Anm. 20), S. 11.
- 23 ICISS (Anm. 21), S. 5.
- 24 ICISS (Anm. 21), S. 35.
- 25 ICISS (Anm. 21), S. 75.
- 26 ICISS (Anm. 21), S. 70.
- 27 Rede anlässlich der Eröffnung des Stockholmer Forums am 26.1.2004; [www.preventinggenocide.com/files/UN\\_speech\\_26\\_Jan.pdf](http://www.preventinggenocide.com/files/UN_speech_26_Jan.pdf).
- 28 Ulrich Menzel, Afrika oder: Das neue Mittelalter. Eigenlogik und Konsequenzen der Gewaltökonomie, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, 9/2003, S. 1060-1069 (hier: S. 1069).
- 29 Deutsche Kommission Justitia et Pax (Anm. 4).
- 30 Siehe die Zitate bei Eric Reeves, Catastrophe in Darfur, in: Review of African Political Economy, 99/2004, S. 160-161.
- 31 Resolution 1556 des Sicherheitsrats v. 30.7.2004; Text: S. 161ff. dieser Ausgabe.
- 32 Anzumerken ist, daß zu einer Zeit, in der die US-amerikanische Außenpolitik erklärtermaßen dem afrikanischen Kontinent eine neue strategische Bedeutung auch in der Definition lebenswichtiger nationaler Interessen zumißt, Außenminister Colin Powell zunächst zu den Wortführern gehörte, die für eine humanitäre Intervention durch die internationale Staatengemeinschaft plädierten. Dies ist freilich nicht vorwiegend einer altruistischen Motivation, sondern viel eher einem militärstrategischen und auf Ressourcenicherung ausgerichteten Kalkül geschuldet. Siehe aktuell Pierre Abramovic, Precious Resources in Need of Protection. United States: the new scramble for Africa, in: Le Monde Diplomatique (engl. Ausgabe), Juli 2004.
- 33 Ausführlicher hierzu Henning Melber / Edward Newman / Roland Rich, Die andere Art der Intervention. Zur Rolle der Vereinten Nationen in Demokratisierungsprozessen, VN 5/2003 S. 161ff.
- 34 Klaus Dicke, Capacity Building. Möglichkeiten und Grenzen eines kooperativen Instruments zur internationalen Rechtsverwirklichung, Bonn (Stiftung Entwicklung und Frieden, Policy Paper 20) 2003, S. 9.
- 35 Ernst-Otto Czempiel, Demokratisierung von außen. Vorhaben und Folgen, in: Merkur, 662/2004, S. 467-479.
- 36 Michael Zürn, Regieren jenseits des Nationalstaats, Frankfurt am Main 1998. Vgl. zum folgenden Reinhart Kößler, Imperialismus und Globalisierung. Anmerkungen zu zwei Theoriekomplexen, in: PROKLA. Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft, 133/2003, S. 521-544 (insb. S. 538ff.).
- 37 Czempiel (Anm. 35).
- 38 Vgl. zur Entstehungsgeschichte Klaus Dicke, »...das von allen Völkern und Nationen zu erreichende gemeinsame Ideal...«. Zum Politikprogramm der Allgemeinen Erklärung, VN 6/1998 S. 191ff.
- 39 Zit. nach Olivier Todd, Albert Camus. Ein Leben, Reinbek 1999, S. 417.
- 40 Albert Camus, Weder Opfer noch Henker. Über eine neue Weltordnung, Zürich 1996 (in deutscher Übersetzung zuerst erschienen in: Tintenfass, Nr. 11, Zürich 1984).
- 41 Camus (Anm. 40), S. 62f.
- 42 Heinz Robert Schlette, Albert Camus' Hoffnung, in: Camus (Anm. 40), S. 101 und 102 (ursprünglich erschienen in: Heinz Robert Schlette, Aporie und Glaube. Schriften zur Philosophie und Theologie, München 1970).
- 43 Vgl. hierzu den gleichnamigen »Standpunkt« von Thomas Bruha in VN 3/2004 S. 73f.



halten und schließlich zu jener Freiheit und Würde zurückzukehren, der die Gewalt vorgeblich doch den Weg bereiten soll.«<sup>42</sup>

Ein Prokrustesbett bei der Ausgestaltung der internationalen Beziehungen wäre dieserart Rigorismus allenfalls für machtpolitisch denkende Strategen. Für einen humanistisch inspirierten Internationalismus des 21. Jahrhunderts hingegen könnte er das Rückgrat bilden. Und zwar zur Stärkung einer Grundhaltung, die den Hegemonialansprüchen, den Kämpfen um Einflußzonen die Stirn bietet und statt

dessen den Menschen jeglicher Herkunft Vorrang gegenüber der zerstörerischen Macht der Gewalt einräumt.

Der Sprache von Gewalt und Vernichtung bedienen sich sowohl die Attentäter und Handlanger des 11. September 2001 als auch die Praktiker und Ideologen des ›Krieges gegen den Terror‹ in Guantánamo und Abu Ghraib. Deshalb bedarf es einer Neubesinnung auf »Wege aus dem Niemandsland«<sup>43</sup>, bedarf es auch und gerade der Stärkung von im wahren Sinne des Wortes Vereinten Nationen.

# Berufsbild: internationaler Politdiplomate

Kofi Annan als Vorreiter

FRIEDERIKE BAUER

Kofi Annan ist der siebente Generalsekretär der Vereinten Nationen – aber der erste, der aus dem UN-System selbst kommt. Bei seiner Wahl galt dieser Karrieresprung als ungeheuerlich, institutionell wie persönlich. Inzwischen wird darüber mit einer Selbstverständlichkeit gesprochen, als redete man über den Wechsel der Jahreszeiten: Mal wird ein Botschafter Generalsekretär, mal ein Außenminister, dann wieder ein UN-Bediensteter. Tatsächlich entfaltete die Abweichung von der jahrzehntealten Regel im Innern der Weltorganisation jedoch eine nicht zu unterschätzende Langzeitwirkung: Die gläserne Decke zwischen Untergeneralsekretär und Generalsekretär einstürzen zu sehen, beflügelt die Phantasie zumindest der Ehrgeizigen.

## I

Warum nicht ich, wenn schon er?, mag sich mancher Ambitionierte im Sekretariat fragen. Von dem vor einem Jahr in Bagdad bei einem Terroranschlag umgekommenen Brasilianer Sergio Vieira de Mello jedenfalls ist bekannt, daß er hohe Ziele hatte und man ihm umgekehrt auch von seiten der Mitgliedstaaten einiges zutraute. Ob er angesichts des nicht immer ganz durchschaubaren Interessengeflechts im Sicherheitsrat und der Wünsche der verschiedenen Weltregionen irgendwann auserkoren worden wäre – immerhin ist die asiatische, nicht die lateinamerikanische Regionalgruppe als nächste am Zuge – bleibt dahingestellt. Es spielt aber auch keine große Rolle. Schon die Tatsache, daß man ihn für »generalsekretärstaugliches Material«<sup>1</sup> hielt, wie Jeffrey Laurenti von der auf die Schenkung Ted Turners an die UN zurückgehenden ›UN Foundation‹ vor einiger Zeit anerkennend formulierte, genügt, um die Lust auf die Spitzenposition in der Weltorganisation zu steigern. Und Personen, die sich im Geiste bereits als Nachfolger Annans sehen, gibt es schon jetzt, obwohl seine zweite Amtszeit gerade erst zur Hälfte um ist und das Rennen noch nicht einmal begonnen hat. Trotzdem bringen sich Männer wie Shashi Tharoor, Untergeneralsekretär und Leiter der Hauptabteilung Presse und Information, spürbar ins Spiel. Ob er oder ein anderer aus dem System am Ende tatsächlich Chancen hat, muß man sehen. Prinzipiell ausgeschlossen ist es nicht, jedenfalls nicht mehr. Denn mit Annan wurde ein Tabu gebrochen, wahrscheinlich dauerhaft – schon weil er nicht die schlechteste Figur macht auf dem Posten.

Daß man Ende 1996 mit der Berufung Kofi Annans einen Präzedenzfall geschaffen hat, liegt indessen nicht allein an der historischen Lücke, die sich durch den beispiellosen Sturz seines Vorgängers Boutros Boutros-Ghali plötzlich auftut. Vielmehr steht er für eine neue Spezies im internationalen Gefüge, die sich im Laufe der vergangenen Jahrzehnte herausgebildet und durch die Globalisierung neuen Schub erhalten hat. Am ehesten lassen sich deren Vertreter wohl mit dem Begriff ›internationaler Politdiplomate‹ umschreiben. Man kann regelrecht zuschauen, wie hier eine neue politische Klasse entsteht, die sich für Spitzenpositionen in zwischenstaatlichen Organisationen bereithält.

Und an Annans Werdegang läßt sich exemplarisch studieren, welche Zutaten es für eine erfolgreiche internationale Karriere braucht. Interessanterweise hat ihn manches in seinem Leben – zufällig und unmerklich natürlich – schon auf den Posten des Generalsekretärs vorbereitet, als das Amt für Leute aus dem UN-Sekretariat noch unerreichbar schien. Künftig lassen sich solche Karrieren womöglich sogar gezielt aufbauen.

## II

Kofi Annan wurde geboren zu einer Zeit, als die Vereinten Nationen nicht einmal in Gründung existierten: im Jahre 1938. Damals befand sich die Welt am Vorabend des Zweiten Weltkriegs, der Völkerbund siechte dahin, sah der allgemeinen Aufrüstung hilflos zu. Die Vereinten Nationen wurden erst sieben Jahre später in San Francisco gegründet, man kann also nicht behaupten, ihm sei sein internationaler Weg in irgendeiner Weise vorgezeichnet gewesen – zumindest nicht äußerlich. Ein genauerer Blick auf Annans Leben zeigt aber bald, daß er sich in besonderer Weise für die Arbeit bei der Weltorganisation ausweist: Annan kam als fünftes von sechs Kindern einer prominenten ghanaischen Familie zur Welt. Damals freilich war das heutige Ghana noch in britischer Hand und trug den Namen ›Goldküste‹. Die Annans waren nicht nur wohlhabend, sie gehörten auch der bestimmenden Adelsschicht an. Unter seinen Vorfahren gab es traditionelle Führer und Fürsten, die Kofi in seiner Kindheit zum Teil noch erlebte. Der Vater selbst war ein ›Chief‹, einer seiner Onkel sogar ein ›Paramount Chief‹, also ein Oberhaupt von mehr als nur örtlicher Bedeutung. Die Annans genossen mithin besonderes Ansehen und verfügten über erheblichen Einfluß in der Aschanti-Region, deren wichtigste Stadt Kumasi ist. Dort hatte die Familie ihre Basis, zog auf Grund der Berufstätigkeit des Vaters aber häufig um: Henry Reginald Annan war ein erfolgreicher Geschäftsmann und Regionalpolitiker. Annan kam, so könnte man seinen Hintergrund zusammenfassen, aus einer lokalen Elite, die ihm in materieller Hinsicht eine sorgenfreie und behütete Kindheit sicherte.

Bevor er in späteren Jahren gewählter Gouverneur der Provinz Aschanti wurde, arbeitete Vater Annan als Exportmanager bei der ›United African Company‹, einem Zweig des britisch-niederländischen Unternehmens Unilever, die zu jener Zeit als bedeutendste Firma der Goldküste galt. Er war am Kakaohandel beteiligt, der dort eine besondere Rolle spielte, reiste dafür viel durch die Gegend und wurde innerhalb des Landes immer wieder versetzt. »Jedes Mal, wenn mein Vater in einen neuen Distrikt kam, wechselten wir die Schule«, erinnert sich Kofi Annan heute. Einen Teil seiner frühen Schulzeit brachte er deshalb nicht nur in Kumasi, sondern an Orten wie Bekwai, Swedru und in Koforidua. Dadurch mußte Annan früh mit sich verändernden Gegebenheiten, mit neuen Schulen und anderen Klassenkameraden zurechtkommen. Mehr noch, man verlangte ihm nicht

nur örtliche Wechsel ab, sondern auch kulturelle. In der Familie lernte er afrikanische Bräuche kennen, »draußen« wurde er mit der britischen Kolonialherrschaft konfrontiert. Zu Hause sprach man hauptsächlich Fanti, die Sprache »seines Herzens«, wie er sagt. Vom Schulalter an kam Englisch, die Verwaltungssprache der Kolonie hinzu, und in der weiterführenden Schule fand der Unterricht ausschließlich auf Englisch statt. »Wir wechselten ständig zwischen einem traditionellen und einem modernen, städtischen Leben hin und her«, erinnert er sich. Annan lernte dabei früh, sein Leben in verschiedene Sphären aufzuteilen und sich bald mühelos von der einen in die andere zu begeben – örtlich, sprachlich und kulturell. Das machte ihn flexibel und wendig, aber auch geschmeidig und anpassungsbereit – Eigenschaften, die man am späteren Generalsekretär Annan gleichermaßen loben wie tadeln wird.

Mit 16 Jahren kam Annan schließlich in ein Internat namens Mfantipim in Cape Coast, etwa 200 Kilometer von seiner Heimatstadt Kumasi entfernt. Die Schule gehörte zu den ältesten und bedeutendsten des Landes, auch wenn sie wohl nicht das Niveau britischer Eliteschulen erreichte. Mfantipim war ein Internat für Knaben, gegründet, wie so oft in den Kolonien, von Missionaren, in diesem Fall von Methodisten. Während Annans Zeit dort wurde die Schule zwar schon von Afrikanern geführt, doch Ablauf und Lehrplan orientierten sich in jeder Hinsicht am britischen Standard. Die Schule galt als streng, aber menschlich, hatte Charakterbildung als vordringliches Ziel. Um 5.20 Uhr wurden die jungen Männer mit einer Art Fabriksirene geweckt, die morgendliche Andacht war Bestandteil des Schulalltags. Die christliche Ausrichtung war selbstverständlich; Annan selbst ist Anglikaner. Das sozusagen bikulturelle Element in seinem Leben verstärkte sich dadurch noch zusätzlich. Und die lange Abwesenheit von der Familie – zwischen zwei Heimreisen lagen leicht drei bis vier Monate – erscheint im Nachhinein wie der Einstieg in das internationale Vagabundenleben, bei dem man Jahre, manchmal sogar Jahrzehnte fern der Heimat lebt.

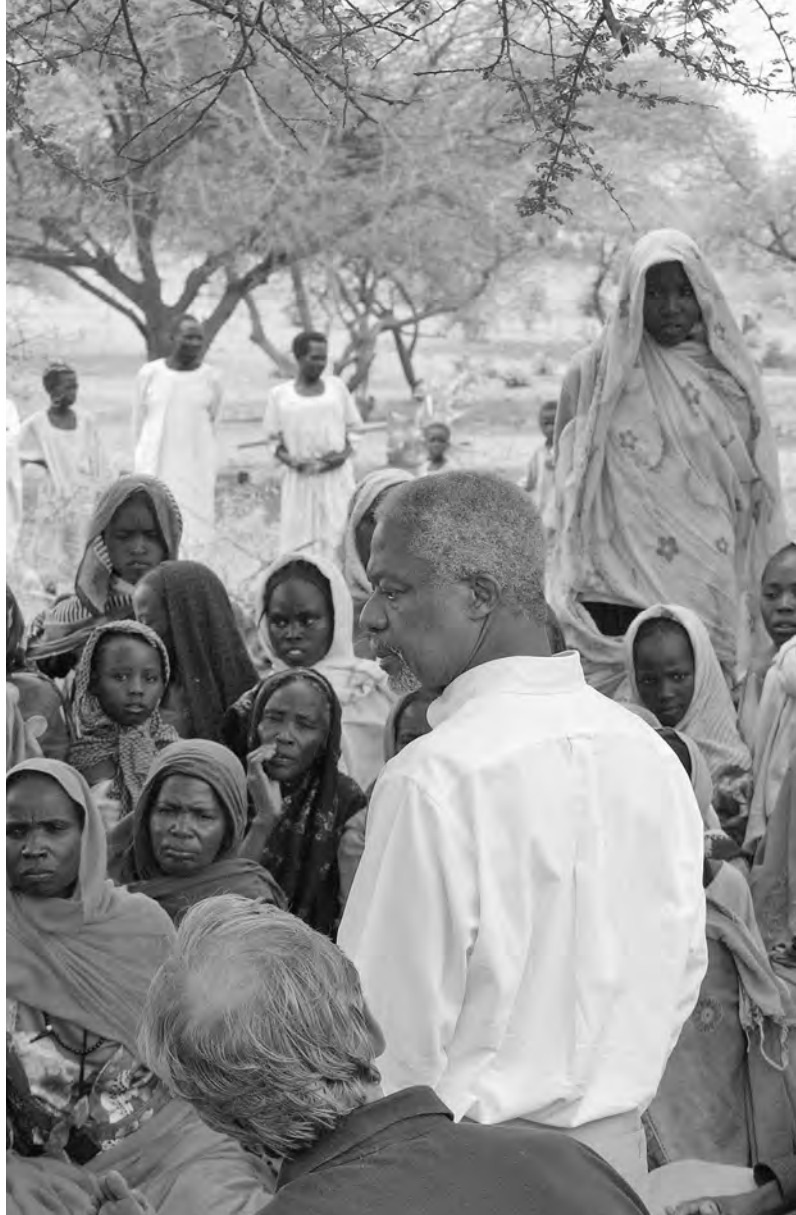
### III

Geprägt wurde Annan aber nicht nur von seinen unmittelbaren Erfahrungen in Familie und Schule, sondern auch vom größeren politischen Zusammenhang Westafrikas. Die Unabhängigkeitsbewegungen der späten fünfziger Jahre beeindruckten ihn nachhaltig, schürten seinen Drang, beim Aufbau und der Weiterentwicklung eines freien Afrika einen Beitrag zu leisten. Daß am 6. März 1957 ausgerechnet die Goldküste als erste Kolonie im Afrika südlich der Sahara die volle Souveränität erlangte, hinterließ bei Kofi Annan nach eigenen Aussagen tiefe Spuren. Das Ereignis beeinflusste sein politisches Gesamtbild in einer Weise, die für seine spätere Tätigkeit bei den UN nicht unerheblich war:

«Als Teenager, als junger Mann, sah ich, wie sich um mich herum gravierende Veränderungen einstellten. Die koloniale Macht wurde übergeben... Menschen wurden aus den Gefängnissen entlassen, wurden zu Ministerpräsidenten und Präsidenten. Ich wuchs also auf in der Überzeugung, daß Wandel möglich ist, daß alles möglich ist und deshalb der einzelne sich ruhig für bessere Verhältnisse einsetzen sollte. Diese Erkenntnis hilft mir bis heute...»<sup>2</sup>

Von einer ähnlichen Hoffnung auf gerechtere Zustände werden letztlich ja auch die Vereinten Nationen getragen.

Dann an der Universität – er begann ein Studium der Volkswirtschaftslehre 1957 in Kumasi – engagierte sich Kofi Annan zum ersten Mal politisch. Er ließ sich in die Studentenvertretung wählen, stieg wenig später sogar zum Vizepräsidenten des nationalen Studentenverbandes Ghanas auf. In dieser Eigenschaft nahm er 1958 an einem länderübergreifenden Kongreß westafrikanischer Studentenfürer in Sierra Leone teil. Dort wurde er als intelligenter junger Mann von einem Vertreter der bekannten amerikanischen Ford-Stiftung entdeckt und angesprochen. Er solle sich doch um ein Stipendium in die Vereinigten Staaten bewerben. Seine Stiftung biete vielversprechen-



*Im Bestreben, eine Ausweitung der humanitären Katastrophe im Westen Sudans abzuwenden, besuchte Generalsekretär Kofi Annan Ende Juni das Land. Er traf er in Khartoum mit Präsident Omar al-Beshir zusammen und besuchte in der Krisenregion Darfur ein Lager für Binnenvertriebene.*

den und aufstrebenden afrikanischen Führungspersonlichkeiten die Möglichkeit zum akademischen Auslandsaufenthalt. Das Programm nannte sich »Foreign Student Leadership Project«. Annan zögerte nicht lange, zumal er sich der Unterstützung der Familie gewiß sein konnte, denn in anderen Ländern zu studieren, galt in Ghana als hohes Gut. »Es wurde als große Errungenschaft erachtet, wenn jemand ins Ausland ging. Junge Leute wurden dazu angehalten, es so weit wie möglich zu bringen«, beschreibt Patrick Hayford, Direktor für afrikanische Angelegenheiten im UN-Sekretariat und wie Annan Ghanaer, den Bildungsanspruch dieser privilegierten Schicht. Annan bewarb sich also und erhielt – es verwundert kaum – ein Vollstipendium, allerdings an das ihm bis dahin völlig unbekannt Macalester-College in Saint Paul, der Hauptstadt Minnesotas.

Um seinen neuen Studienort überhaupt zu lokalisieren, mußte Annan erst einmal einen Atlas wälzen. Ein Stipendium hatte er zwar ergattert, aber keinen Einfluß auf die Wahl der Universität nehmen können. Im Rückblick meint Annan, Ghana zu verlassen, von den Tropen in das frostige Minnesota zu wechseln, sei ein enorm großer Schritt für ihn gewesen. Man könnte auch sagen, es war ein Kulturschock. Denn der Staat liegt im nördlichen Mittelwesten der USA, direkt an der kanadischen Grenze. Die Gegend ist fast menschenleer; auf einer Fläche, die fast jener der alten Bundesrepublik entspricht, leben heute kaum 5 Millionen Einwohner, damals waren es noch we-



*Friederike Bauer,*

*geb. 1963, ist Redakteurin der ›Frankfurter Allgemeinen Zeitung‹. Sie verfaßt derzeit ein Buch über Kofi Annan, das im Frühjahr 2005 im S. Fischer Verlag erscheinen wird. Der vorliegende Beitrag ist ein Auszug daraus.*



Beiträge in VN:

- *Kurzbeitrag:* Nachrichtenort UN: Werben der Organisation um Publizität nicht immer von Erfolg gekrönt, VN 3/1991 S. 106ff.
- *Kurzbeitrag:* Generalsekretär: Bericht für die 48. Tagung der Generalversammlung, VN 6/1993 S. 204f.
- *Kurzbeitrag:* Generalsekretär: Bericht für die 49. Tagung der Generalversammlung, VN 6/1994 S. 217f.
- *Kurzbeitrag:* Generalsekretär: Bericht für die 50. Tagung der Generalversammlung, VN 1/1996 S. 15f.
- *Kurzbeitrag:* Generalsekretär: Bericht für die 51. Tagung der Generalversammlung, VN 6/1996 S. 218
- *Kurzbeitrag:* Habitat II: ›Erklärung und Agenda von Istanbul‹, VN 6/1996 S. 219f.
- *Kurzbeitrag:* Identitätspolitik als Reflex und Gefahr, VN 1/1998 S. 28f.
- *Kurzbeitrag:* Prästabilisierte Harmonie, VN 4/1998 S. 145f.
- *Kurzbeitrag:* Staaten als Reformbremser, VN 5/1998 S. 172f.
- *Kurzbeitrag:* Kultur der Vorbeugung, VN 6/1999 S. 204f.
- *Buchbesprechung:* Volger, Helmut (Hrsg.): Lexikon der Vereinten Nationen, VN 2/2000 S. 73
- *Kurzbeitrag:* Digitale Brücken, VN 4/2000 S. 139f.
- *Kurzbeitrag:* Koalitionen für den Wandel, VN 6/2000 S. 203
- *Kurzbeitrag:* Wegweiser, VN 6/2001 S. 227f.
- *Kurzbeitrag:* Kein Glanzstück, VN 1/2002 S. 28f.
- *Kurzbeitrag:* Noble Bescheidenheit, VN 6/2002 S. 218f.
- *Kurzbeitrag:* Persönlicher Schmerz, VN 5/2003 S. 172f.

niger. Und, aus Annans Sicht vielleicht am wichtigsten: sie waren zu mehr als 90 Prozent von weißer Hautfarbe. Da verschlug es also einen 21jährigen Afrikaner Anfang der sechziger Jahre – zu den Hochzeiten der Rassenkonflikte – in einen nahezu vollständig ›weißen‹ Staat im Norden der Vereinigten Staaten. Größer und einschneidender hätte der Wechsel kaum ausfallen können, egal wie privilegiert der familiäre Hintergrund war. Die erste Reise außerhalb Afrikas bildete deshalb eine tiefe Zäsur im Leben Annans.

Aber sie stählte ihn in gewisser Weise natürlich auch. Er überwand die anfänglichen Schwierigkeiten, lernte sich in einer fremden Umgebung zu bewegen und genoß die Zeit in den USA am Ende sogar. Aus einem Jahr wurden schließlich zwei, denn Macalester verlängerte seinen Aufenthalt mit einem universitätseigenen Stipendium, so daß er die Zeit dort mit einem ›Bachelor‹ in Volkswirtschaftslehre beschließen konnte. Und er hatte nicht nur einen akademischen Titel in der Tasche, sondern auch noch Kontakte fürs Leben geschlossen. Zu seinen besten Freunden am Macalester-College gehörte ein Schweizer namens Roy Preiswerk, später ein bekannter Professor für Entwicklungspolitik. Über ihn erfuhr er vom ›Institut des Hautes Études Internationales‹ (HEI) in Genf. Preiswerk zog ihn gewissermaßen mit in die Schweiz. Wieder tauchte Annan ein in eine neue Kultur, obwohl der Schock dieses Mal geringer ausfiel, denn Genf genoß längst einen Ruf als internationales Pflaster. Hier fanden blockübergreifende Treffen statt; hier hatten die Vereinten Nationen im ›Palais des Nations‹ die Nachfolge des Völkerbunds angetreten. Die Stadt verströmte ein multikulturelles Flair. Allerdings sprach man Französisch, was für Annan ein Problem darstellte. Der Unterricht am HEI fand

zwar auch auf Englisch statt, aber Französischkenntnisse waren vorgeschrieben. Also nahm Annan Sprachunterricht, was ihm später, bei der Wahl zum Generalsekretär von großem Nutzen sein sollte, denn Frankreich lehnt grundsätzlich – so jedenfalls das vordergründige Kriterium – alle Bewerber ohne ausreichende Französischkenntnisse ab. Annan fühlt sich im Französischen zwar bis heute nicht richtig wohl, man spürt es beim Zuhören, aber seine Kenntnisse waren immerhin passabel genug, um das Placet der Vetomacht Frankreich zu erhalten.

#### IV

Als Annan Anfang der sechziger Jahre von den USA in die Schweiz übersiedelte – seine Familie sah er in dieser Zeit jahrelang nicht –, befanden sich die Vereinten Nationen in einer Phase des Aufschwungs, weil ihre Mitgliederzahl durch die Entkolonialisierung sprunghaft stieg. Gründungsmitglieder der UN im Jahre 1945 waren 51 Staaten gewesen; ein Jahrzehnt später, 1955, waren es bereits 76 und wieder zehn Jahre danach zählte man schon 117. Mit jedem neuen Staat stieg der Verwaltungsaufwand der Weltorganisation – und der Personalbedarf. »Die Organisation explodierte«, erinnert sich Annans Freund und Studienkollege George Abi-Saab, heute Professor am HEI, an jene Zeiten. Die UN mit ihrem schon damals verzweigten Netz an Programmen und Sonderorganisationen heuerten neue Leute an, in New York, Genf und anderswo. Ein junger, vielversprechender Mann aus Ghana mit einem beachtlichen akademischen Hintergrund und Lebenserfahrung von drei Kontinenten kam da gerade recht. Im Frühsommer 1962 bemühte sich Annan, wie viele seiner Mitstudenten, um einen Job bei den Vereinten Nationen. »Wir wollten unsere Finanzen aufbessern«, beschreibt Abi-Saab die Motivation der Bewerber. Zudem schienen die Vereinten Nationen den jungen, idealistischen Studenten genau das richtige Instrument, um ihre Träume von einer gerechteren und friedlicheren Welt zu verwirklichen. Annan begann bei der WHO, zunächst mit einem Zeitvertrag. Da er sich geschickt anstellte, erhielt er ein Folgeangebot, aus dem schließlich drei Jahre wurden. Eigentlich war er mit dem Vorhaben, einen weiteren akademischen Grad zu erlangen, nach Genf gekommen, aber das Studium trat schnell in den Hintergrund, die Abschlußarbeit auch. Statt dessen zogen die Vereinten Nationen ihn schon bald in ihren Bann und ließen ihn dann nie mehr los, mit zwei kleinen Unterbrechungen. Eine war ein Ausflug Mitte der siebziger Jahre nach Ghana zur staatlichen Tourismusförderungsgesellschaft, den er wenig später abbrach, weil ihm die herrschende Militärregierung zu sehr ins Handwerk pfuschte. Ein zweites Mal kehrte er den UN den Rücken, um den Abschluß eines ›Masters‹ in Management am renommierten Massachusetts Institute of Technology zu erwerben.

Alle anderen der 42 Jahre, die seit seinem Arbeitsantritt bei der WHO vergangen sind, brachte Annan tatsächlich in der Weltorganisation zu. Auf verschiedenen Posten in Addis Abeba, Kairo, Genf und New York. Zeitweise sprang er alle zwei Jahre hin und her, vor allem zwischen Genf und New York, weil man ihm permanent neue Aufgaben übertrug. Treu blieb er lange Zeit den Inhalten: nahezu drei Jahrzehnte arbeitete Annan in der Verwaltung, in der Personal- oder Finanzabteilung. Der Wechsel zur politischen Seite kam erst spät, im März 1992, läßt sich allerdings auch teilweise mit seinen Managementfähigkeiten erklären: in der neu geschaffenen Hauptabteilung für die Friedensoperationen brauchte man neben dem politischen Kopf Marrack Goulding einen Mann für die Organisation; Annan wurde Beigeordneter Generalsekretär, später Untergeneralsekretär für Friedenseinsätze und ab 1997 schließlich Generalsekretär.

Viel wurde seit Annans Wahl zum Generalsekretär Ende 1996 spekuliert über seine Nähe zu den Vereinigten Staaten, die ihn dem eigensinnigen Boutros-Ghali vorgezogen hatten. Er sei »Amerikas Pu-



del<sup>3</sup>, lautet eine der despektierlichen Erklärungen für seinen Aufstieg. Doch das ist allenfalls ein Teil der Wahrheit, wenn man Annans Werdegang betrachtet. Ohne den Segen Amerikas kommt sicherlich niemand an die Spitze der UN, aber Annans Hintergrund scheint ihn auch in besonderer Weise für den Posten prädestiniert zu haben. Er hat die Idee der Vereinten Nationen gleichsam in sein Leben integriert; es waren die Vereinten Nationen, die seinen Neigungen und Zielen einen idealen Rahmen gaben. Das verleiht Annan bis heute eine Glaubwürdigkeit, die einen großen Teil seines positiven Images ausmacht. Wer kann schon von sich behaupten, jedenfalls in dieser Generation, gleich viel Zeit in Afrika, Europa und Amerika zugebracht zu haben? Wer kann sich sozusagen gleitend von einem Kulturraum in den nächsten begeben? Wer ist so mobil, daß er alle zwei, drei Jahre umzieht? Bei Annan wird dieser Eindruck schließlich noch auf ungewöhnliche Weise ergänzt durch sein Privatleben. Er ist in zweiter Ehe mit der Schwedin Nane Lagergren verheiratet, die ihrerseits ebenfalls aus einer prominenten Familie stammt. Ihre Mutter ist die Halbschwester von Raoul Wallenberg, jenem schwedischen Botschafter in Ungarn, der während des Zweiten Weltkriegs Tausende von Juden vor dem sicheren Tod gerettet hatte und dann selbst in sowjetischen Lagern verschollen war. Die Schweden verehren Raoul Wallenberg als Nationalhelden, die Familie gilt als reich und vornehm. Zusammen geben Nane und Kofi Annan ein ungewöhnliches – übrigens auch ungewöhnlich elegantes – Paar ab. Bezeichnenderweise spricht Familie Annan von sich selbst als »Mini-UN«.

## V

An Annans Beispiel kann man ablesen, wie der Prototyp des ›internationalen Politdiplomaten‹ in der globalisierten Welt wahrscheinlich künftig aussehen wird: er (oder sie) entstammt in der Regel der lokalen Elite eines Entwicklungs- oder Schwellenlandes (die Industrieländer absorbieren ihre besten Köpfe meist selbst), die ihn mit perfekten Umgangsformen, Sprachkenntnissen und sozialer Kompetenz ausgestattet hat. Er bringt einige Zeit in westlichen Bildungseinrichtungen zu, bereichert und verändert dadurch seinen Lebensstil. Er ist ein grundsätzlich weltoffener und neugieriger Mensch mit einem ausgeprägten Verantwortungsgefühl für die Schwachen, schon

der eigenen Wurzeln wegen. Er hat einen Hang zum Abenteuerum, ohne dabei Kopf und Kragen riskieren zu wollen. Er läßt sich parteipolitisch schwer festlegen, ist aber deshalb noch lange nicht unpolitisch. Gleichzeitig hat – oder erwirbt – er eine gewisse Affinität zur angloamerikanischen (vielleicht noch französischen) Kultur, deren liberales Menschenbild und Konsumgewohnheiten eingeschlossen. Diplomaten vom Schlage Annans verstehen sich westlich zu gerieren, ohne es tatsächlich zu sein. Das macht sie so interessant für die höchsten internationalen Posten, denn Amerikaner, Briten, und Franzosen bestimmen auf Grund der UN-Struktur faktisch, was gemacht und wer gewählt wird. Gegen ihren Willen jedenfalls geht wenig. Dieser Tatsache wegen kommen eher Leute zum Zug, denen man sich – vielleicht sogar unbewußt – irgendwie verbunden fühlt, deren Mentalität einem nicht völlig fremd ist, von denen man womöglich sogar glaubt, sie leicht beeinflussen zu können.

Umgekehrt stellen die Vereinten Nationen gerade für ehrgeizige Angehörige kleinerer, weltpolitisch und weltwirtschaftlich eher unbedeutender Staaten eine unglaubliche Karrierechance dar. Selbst als ghanaischer Präsident wäre Annan nicht halb so bekannt geworden, hätte er mit großer Wahrscheinlichkeit niemals den Friedensnobelpreis erhalten und würde heute nicht in nahezu jeder Hauptstadt der Welt als Ehrengast empfangen. Die Vereinten Nationen waren für Annan und viele andere gebildete Männer und Frauen aus Afrika, Asien und Lateinamerika ein Tor zur Welt. Die Globalisierung tat und tut ein übriges, weil die schiere Zahl der Posten durch immer neue grenzüberschreitende Verabredungen weiter wächst. Kofi Annan ist zur Zeit unbestreitbar der herausragendste und erfolgreichste Repräsentant dieses besonderen Typus des internationalen Bediensteten. Mehr werden folgen – schon weil der Weg nach ganz oben nun frei ist.

1 Alle Zitate, die nicht eigens gekennzeichnet wurden, stammen aus Interviews der entsprechenden Person mit der Autorin, so auch das von Jeffrey Laurenti, einem langjährigen führenden Mitarbeiter der amerikanischen UN-Gesellschaft (UNA-USA).

2 John Tessitore, Kofi Annan: The Peacekeeper, Danbury/Connecticut 2000, S. 26f.

3 Philip Gourevitch, The Optimist. Kofi Annan's UN has never been more important and more imperilled, in: The New Yorker v. 3.3.2003.

# Der Ombudsman im UN-Sekretariat

## Ein Beitrag zur Modernisierung des Personalmanagements in den Vereinten Nationen

WOLFGANG MÜNCH

Die Generalversammlung der Vereinten Nationen hat das Verfahren der internen Streitschlichtung in dienstrechtlichen Auseinandersetzungen zwischen Bediensteten und der Weltorganisation als Arbeitgeberin in mehreren Resolutionen mit den Prädikaten »langsam, umständlich und teuer« (slow, cumbersome and costly) bedacht<sup>1</sup>. Darin kommt uncharmant und undiplomatisch-deutlich die Unzufriedenheit zum Ausdruck, die sowohl bei den Mitgliedstaaten als auch beim Personal und der Personalvertretung über die sekretariatsinterne Rechtspflege herrscht, und dies bei einem Dienstherrn, der nach Auffassung der Generalversammlung ein »vorbildlicher Arbeitgeber« (exemplary employer) sein sollte. Die Kritik ist berechtigt. Die Beschwerdeverfahren sind tatsächlich oft von langer Dauer und kosten beide Seiten viel Energie und Geld. Die optimale Lösung für alle Beteiligten besteht naheliegenderweise darin, eine Konfliktsituation schon vor dem Eintritt in ein förmliches Verfahren zu bereinigen. Diese Hoffnung setzen die Mitgliedstaaten, der Generalsekretär und die Bediensteten

in das vor zwei Jahren geschaffene Amt des Ombudsman des Sekretariats der Vereinten Nationen<sup>2</sup>.

### Entstehungsgeschichte des Amtes

Die Institution des Ombudsman – einer Schiedsperson – ist etwa 200 Jahre alt; seine geistige Heimat liegt im Skandinavien des beginnenden 19. Jahrhunderts. In der schwedischen Verfassung von 1809 wurde der vom Parlament zu berufende ›justitieombudsman‹ erstmals gesetzlich verankert<sup>3</sup>. In den Vereinten Nationen wurde über einen Ombudsman bereits vor 20 Jahren diskutiert; die Resolution 39/245 der Generalversammlung vom 18. Dezember 1984 erteilte dem Generalsekretär einen entsprechenden (allerdings vage formulierten) Prüfungsauftrag vor dem Hintergrund eines in jener Zeit immer größer gewordenen Rückstaus unerledigter Beschwerdefälle. Seitdem kam der Gedanke des Nutzens eines Ombudsman für das Sekretariat im-

mer wieder zur Sprache, sowohl auf erneute Anregung der Generalversammlung<sup>4</sup> als auch durch einen Bericht der Gemeinsamen Inspektionsgruppe (JIU)<sup>5</sup>. Doch galt für diesen Gedanken zunächst, was auch für Reformen anderer Art in der Verwaltung der UN oft zutrifft: »Gut Ding will Weile haben!« Die Reaktion seitens des Generalsekretärs war zwar nicht negativ, bestand aber im Ergebnis in einer Art Hinhaltenakt. Angekündigt wurde in einem Bericht aus dem Jahre 1995 die Einrichtung von Schiedsinstanzen (ombudsman mediation panels) an den Dienstorten New York, Genf, Wien, Nairobi, Jerusalem und am jeweiligen Sitz der regionalen Wirtschaftskommissionen, ohne daß aber konkrete Schritte erfolgten<sup>6</sup>. Doch seit zwei Jahren gibt es das Amt des Ombudsman tatsächlich; die vom Generalsekretär am 26. April 2002 ernannte Amtsinhaberin ist Mignonette Patricia Durrant, zuvor Ständige Vertreterin Jamaikas am Sitz der Vereinten Nationen in New York (und einstige Botschafterin ihres Landes in Bonn).

Dem vorausgegangen war, daß die JIU ihre Empfehlung von 1986 in einem 14 Jahre später veröffentlichten weiteren Bericht zu den Beschwerdeverfahren im UN-Sekretariat<sup>7</sup> mit neuen Argumenten wiederholt und präzisiert hatte; sie stieß nunmehr auf eine wesentlich positivere Resonanz. Kurz darauf schlug der Generalsekretär selbst die Schaffung dieses Amtes in einem umfassenden Bericht zur Reform des Personalmanagements vor<sup>8</sup>. Im Budgetentwurf für den Zweijahreszeitraum 2002-2003 war im Einzelplan VIII (Gemeinsame Unterstützungsdienste) im Abschnitt über das Büro des Untergeneralsekretärs für Management erstmals die Stelle des Ombudsman etatisiert, und zwar auf der Direktorenebene (im Range D-2)<sup>9</sup>. Die Generalversammlung ging über den Vorschlag des Generalsekretärs in mehrfacher Hinsicht hinaus und genehmigte die Errichtung des Postens auf der Ebene eines Beigeordneten Generalsekretärs, angesiedelt im Einzelplan I des Budgets (Allgemeine Politik, Gesamtleitung und Koordinierung), etatmäßig also im unmittelbaren Umfeld des Generalsekretärs<sup>10</sup>. In Zeiten einer weltweit anzutreffenden gespannten Lage der öffentlichen Haushalte kommt es nicht gerade oft vor, daß der Haushaltsgesetzgeber höhere Ausgabenansätze beschließt als die Exekutive beantragt hat. Das numerische Höherrücken des Postens des Ombudsman vom Einzelplan VIII in den Einzelplan I des regulären Haushalts unterstreicht den hohen politischen Stellenwert des Amtes in der Sicht der Mitgliedstaaten.

### Grundzüge des gegenwärtigen Beschwerdeverfahrens

Um die Bedeutung des Ombudsman und die auf ihn gesetzten Hoffnungen einzuschätzen, sollte man sich in Kürze das bestehende förmliche Beschwerdeverfahren bei den UN in dienstrechtlichen Auseinandersetzungen samt seinen Schwächen und Nachteilen vor Augen führen<sup>11</sup>. Rechtsgrundlage bilden die Artikel XI 11.1 und 11.2 des Personalstatuts und Kapitel XI 111.1 und 111.2 der Personalordnung. Am Beginn eines förmlichen Beschwerdeverfahrens gegen einen Verwaltungsakt des Generalsekretärs steht das Ersuchen um eine verwaltungsinterne Überprüfung (request of an administrative review). In diesem Stadium soll dem Beschwerdeführer und seinem beziehungsweise seinen Vorgesetzten die Gelegenheit gegeben werden, ihre getroffenen respektive angegriffenen Entscheidungen näher zu begründen, zu überdenken, abzuändern und gegebenenfalls zu revidieren, um so zu einer einvernehmlichen Konfliktlösung zu gelangen. Im Falle des Scheiterns steht dem Beschwerdeführer die Anrufung des je nach Dienstort für ihn zuständigen Gemeinsamen Beirats für Beschwerden (Joint Appeals Board) in New York, Genf, Wien oder Nairobi binnen einer Frist von einem Monat nach Zugang der Entscheidung des Generalsekretärs offen. Der aus drei Sekretariatsbediensteten zusammengesetzte Beirat prüft die Beschwerde, beraumt nach seinem Ermessen eine nicht-obligatorische mündliche Verhand-



*Dr. Wolfgang Münch, geb. 1951, ist seit 1996 Mitglied der Gemeinsamen Inspektionsgruppe (JIU); 1991-1995 gehörte er dem Beratenden Ausschuß für Verwaltungs- und Haushaltsfragen an (1993/94 als stellvertretender Vorsitzender). 1984 Eintritt in das Bundesfinanzministerium.*

Beiträge in VN:

- *Kurzbeitrag:* Wolfgang Münch / Armin Plaga, Friedenssicherung: Vorschlag der »Agenda für den Frieden« aufgegriffen, VN 2/1993 S. 58f.
- *Kurzbeitrag:* Friedenssicherung: Dauerproblem UNFICYP-Finanzierung, VN 6/1993 S. 207f.
- *Kurzbeitrag:* Wolfgang Münch / Armin Plaga, Friedenssicherung: Eineinhalb Jahre Reservefonds, VN 3/1994 S. 107.
- Experten für den Interessenausgleich. Aufgaben und Arbeitsweise des Beratenden Ausschusses für Verwaltungs- und Haushaltsfragen (ACABQ), VN 2/1996 S. 45ff.
- *Kurzbeitrag:* Internationale Gerichte: Schwierigkeiten bei der Finanzierung, VN 5/1996 S. 178f.
- Inspektionen, Evaluierungen und Untersuchungen. Zur Tätigkeit der Gemeinsamen Inspektionsgruppe (JIU) der Vereinten Nationen, VN 5/1997 S. 172ff.
- Wolfgang Milzow / Wolfgang Münch, Euro und Uno. Das System der Vereinten Nationen und die gemeinsame europäische Währung, VN 1/1999 S. 1ff.
- *Kurzbeitrag:* Euro faßt Fuß im UN-System, VN 1/2000 S. 27f.
- Tomiji Mizutani / Joachim Müller / Wolfgang Münch, Ergebnisorientiertes Haushalten. Erste Erfahrungen mit einem neuen Budgetverfahren im Verband der Vereinten Nationen, VN 2/2000 S. 59ff.
- *Kurzbeitrag:* Joachim Müller / Wolfgang Münch, Verbesserte Mittelsteuerung, VN 2/2001 S. 70f.
- *Buchbesprechung:* Müller, Joachim (ed.): Reforming the United Nations, VN 5/2001 S. 206.
- Joachim Müller / Wolfgang Münch, Die neue Finanzordnung der Vereinten Nationen. Ein weiterer Schritt auf dem Wege der Reformen, VN 3/2003 S. 78ff.
- *Kurzbeitrag:* Islamisch-katholische Allianz, VN 3/2004 S. 96f.

lung an und spricht gegenüber dem Generalsekretär eine Empfehlung (recommendation) aus. Der Generalsekretär ist, wie der Begriff der Empfehlung schon sprachlich beinhaltet, an das Votum des Beirats nicht gebunden, folgt ihm aber in der großen Mehrheit der Fälle, in denen das Votum einstimmig ergangen ist.

Gegen eine ablehnende Endentscheidung des Generalsekretärs beziehungsweise im Falle seines Nichthandelns nach Ablauf von 30 Tagen nach Zustellung der Empfehlung des Beirats kann der nach eigener Einschätzung in seinen Rechten verletzte Bedienstete das Verwaltungsgericht der Vereinten Nationen (United Nations Administrative Tribunal) anrufen, und zwar im Regelfalle binnen 90 Tagen nach dem Ablauf des sekretariatsinternen Beschwerdeverfahrens, und dies in einer der sechs Amtssprachen der UN, nicht nur in den gängigen Arbeitssprachen Englisch und Französisch. Die näheren Einzelheiten dieses Verfahrens ergeben sich aus den Artikeln 7ff. des Statuts des Verwaltungsgerichts<sup>12</sup>. Das 1949 errichtete Verwaltungsgericht besteht aus sieben von der Generalversammlung für eine Amtsdauer von vier Jahren bestellten Mitgliedern unterschiedlicher Staatsangehörigkeit und entscheidet im Normalfall in der Besetzung einer Dreier-Kammer. Seine Judikatur erstreckt sich auf Klagen von Bediensteten des UN-Sekretariats sowie der angeschlossenen Fonds und

Programme (UNDP, UNEP, UNFPA, UNHCR, UNICEF und UNRWA, nicht jedoch WFP), der Sekretariate des Internationalen Gerichtshofs und des Internationalen Seegerichtshofs, der ICAO und der IMO – für die Bediensteten der anderen Sonderorganisationen sind das Verwaltungsgericht der ILO respektive bei IMF und Weltbankgruppe deren eigene Verwaltungsgerichte zuständig – sowie der Bediensteten der Internationalen Meeresbodenbehörde. Schließlich führt der Rechtsweg gegen Entscheidungen des Gemeinsamen Pensionsfonds der Vereinten Nationen vor das UN-Verwaltungsgericht, unabhängig vom ehemaligen Dienstherrn eines Bediensteten respektive seiner Hinterbliebenen, sofern die Organisation dessen Zuständigkeit akzeptiert hat. Die Gesamtzahl möglicher Kläger beläuft sich somit auf mehr als 150 000 Personen.



*Mit dem Hubschrauber gelangte Generalsekretär Annan am 2. Juli zum Lager Iridimi in Tschad, in dem mehrere Tausend Flüchtlinge aus Darfur leben. Es ist eines von acht Lagern, die von den Vereinten Nationen im östlichen Tschad errichtet wurden.*

### **Schwachpunkte beim gegenwärtigen Beschwerdeverfahren**

Beim Verwaltungsgericht der Vereinten Nationen gehen jährlich rund 60 bis 70 neue Klagen ein; das Maximum der letzten Jahre wurde 1999 mit 72 Neuzugänge erreicht. Die Verfahrensdauer bis zum Abschluß des sekretariatsinternen Abschnitts beträgt im Durchschnitt annähernd drei Jahre<sup>13</sup>. Bei diesem Gericht, das pro Jahr zwei Sitzungsperioden abhält (eine in New York, die andere in Genf), muß mit einer durchschnittlichen Verfahrensdauer von zwei Jahren gerechnet werden. Hieraus ergeben sich fünf Jahre an Ungewißheit über den Ausgang des Verfahrens (in der Frühzeit der UN betrug die Gesamtverfahrensdauer 12 bis maximal 18 Monate). Ein solcher Zustand kann zumindest für einen Teil der Bediensteten zur psychischen Belastung werden. Entscheidet das Verwaltungsgericht zuungunsten des Klägers – der Spruch ist im Regelfalle abschließend<sup>14</sup> –, ist dies für den Kläger nicht nur enttäuschend, sondern kann zu einer weiteren psychischen Belastung führen. Personalmanager sehen ein derartiges Risiko insbesondere bei Sekretariaten kleiner Organisationen beziehungsweise bei kleinen, gut überschaubaren Sekretariatseinheiten, in denen sich alle Bediensteten untereinander sehr gut kennen.

Abgesehen von dem sich je nach Einzelfall mehr oder weniger gravierend auswirkenden psychischen Aspekt ist der Bedienstete mit handfesten finanziellen Ausgaben und Verlustrisiken konfrontiert. Kompliziertere Fälle erfordern meistens professionelle Rechtsberatung, auch wenn der Beschwerdeführer respektive Kläger sich nicht förmlich von Rechtsanwälten vertreten, sondern nur von aktiven oder pensionierten Kollegen unterstützen lassen kann. Zwar sind hierüber keine verlässlichen Daten bekannt, in Kreisen mit der Thematik vertrauter Bediensteter geht man aber davon aus, daß Honorare für Rechtsberatung in Höhe von 5 000 US-Dollar bei einer größeren Streitsumme schnell erreicht werden können. Immerhin besteht gegen dieses Ausgabenrisiko die Absicherungsmöglichkeit durch eine private Rechtsschutzversicherung. Keine Absicherung besteht jedoch gegenüber finanziellen Verlusten, die aus der in Art. 10 Abs. 1 des Statuts des UN-Verwaltungsgerichts festgelegten Maximalkompensation in Höhe von zwei Nettajahresgehältern resultieren (in Ausnahmefällen darf das Gericht diese Kappungsgrenze überschreiten, wovon es allerdings selten Gebrauch macht)<sup>15</sup>. Im – zugegebenermaßen atypischen – Extremfall der Entfernung aus dem Dienst muß sich ein Bediensteter auf rund fünf Jahre Verfahrensdauer einstellen, während er im Falle des vollständigen Obsiegens gerade einmal zwei Nettajahresgehälter an Kompensation zu erwarten hat.

Eine Bewertung der Probleme des Beschwerde- und Klageverfahrens unter Finanzgesichtspunkten darf natürlich nicht die andere Seite aus dem Blick verlieren. Auch das UN-Sekretariat wird durch die lange Prozedur mit recht erheblichen Kosten belastet. Als Faustregel kalkuliert es die durchschnittlichen reinen administrativen Kosten eines Verfahrens (also losgelöst von etwaigen Kompensationszahlungen zugunsten des Klägers) bis zum Erlaß eines Urteils des Verwal-

tungsgerichts mit 24 000 Dollar. Bei der ILO hingegen rechnet man für den gleichen, mit einem Richterspruch des ILO-Verwaltungsgerichts abschließenden Vorgang nur mit der Hälfte dieses Betrages, hauptsächlich wegen der erheblich kürzeren Verfahrensdauer.

### **Mandat des Ombudsmann, Erwartungen, erste Beobachtungen**

Finanzpolitische Argumente und mehr noch der übergeordnete Gesichtspunkt der Herstellung des Rechtsfriedens auf sozusagen sanftem Wege sprechen dafür, eine Konfliktlösung nach Möglichkeit bereits vor dem Eintritt in ein förmliches Verfahren zu erreichen. Dieser Grundgedanke findet seinen Niederschlag auch im nationalen Recht, etwa in Paragraph 15a des Einführungsgesetzes zur deutschen Zivilprozeßordnung, der es dem Landesrecht überläßt, unter anderem im Falle von Vermögensstreitigkeiten geringen Umfangs den Versuch einer Streitbeilegung vor einer durch die Landesjustizverwaltung eingerichteten oder anerkannten Gütestelle vorzuschreiben. Paragraph 68 Abs. 1 der Verwaltungsgerichtsordnung ordnet vor Erhebung der Anfechtungsklage die Nachprüfung der Rechtmäßigkeit und Zweckmäßigkeit eines Verwaltungsakts in einem Vorverfahren an.

Der Konfliktlösung auf sanftem Wege hat sich unverkennbar auch die erste Amtsinhaberin des Postens des UN-Ombudsmann verschrieben. Hervorhebenswert sind folgende Grundzüge des Mandats<sup>16</sup>, die zwar nicht vollständig, aber doch in weitem Umfang an denjenigen der Pioniere auf diesem Gebiet im Verband der Vereinten Nationen, nämlich von IMF und Weltbank, orientiert sind:

- Ernennung durch den Generalsekretär, nach Konsultation mit dem Personal, für eine einmalige Amtsdauer von fünf Jahren mit Dienstsitz in New York (nach Ende der Amtszeit vollständiges Beschäftigungsverbot bei den Vereinten Nationen);
- Unabhängigkeit gegenüber dem Generalsekretär (daher das Verbot einer späteren Beschäftigung) und gegenüber den Vereinigungen des UN-Personals;
- unmittelbarer Zugang zum Generalsekretär;
- Zugang zu allen das Personal betreffenden Akten mit Ausnahme von medizinischen Dossiers (vorherige Zustimmung des Bediensteten erforderlich) und Akten zu laufenden Ermittlungen;
- Verpflichtung zur strikten Neutralität und Wahrung der Vertraulichkeit und Verschwiegenheit;
- uneingeschränktes Zeugnisverweigerungsrecht über sämtliche dem Ombudsmann zur dienstlichen Kenntnis gebrachten Vorgänge;
- keine Entscheidungsbefugnisse, Verpflichtung zur Beratung und Unterbreitung von Vorschlägen zur Konfliktbereinigung (wobei der Begriff des Konflikts sehr weit gefaßt ist, beispielhaft genannt werden Angelegenheiten betreffend die Arbeitsbedingungen des Personals, die administrative Praxis bei Leistungsansprüchen,



Praktiken des Managements und ganz allgemein die Arbeitsbeziehungen (professional and staff relation matters), und zwar in der Konstellation von Bediensteten gegenüber dem Sekretariat wie auch im Hinblick auf Konflikte von Bediensteten untereinander);

- regelmäßige Berichterstattung an den Generalsekretär mit einem Gesamtüberblick über die Tätigkeit des Amtes und Stellungnahmen zu einschlägigen Grundentscheidungen, Verwaltungsprozeduren und -praktiken; darüber hinaus informiert die Amtsinhaberin aus eigenem Antrieb auch den 5. Hauptausschuß der Generalversammlung und den Beratenden Ausschuß für Verwaltungs- und Haushaltsfragen (ACABQ) und lädt von Zeit zu Zeit zu Personalversammlungen ein mit besonderem Augenmerk auf die anderen Dienstorte der Vereinten Nationen mit starker Personalpräsenz neben New York, an denen der Zugang des Personals zum Ombudsman weitestgehend auf die schriftliche oder telefonische Kommunikation reduziert ist.

Aus der Sicht der Bediensteten ist zu betonen, daß niemand zur Zusammenarbeit mit dem Ombudsman gezwungen werden kann; dessen Dienste sind stets gekennzeichnet vom Prinzip der Freiwilligkeit der Annahme seines Angebots zur Hilfestellung. Umgekehrt darf kein Bediensteter Nachteile aus der Inanspruchnahme der Dienste des Ombudsman beziehungsweise der Übermittlung von Informationen an ihn erleiden.

Patricia Durrant, erster Ombudsman der UN, ist um eine eher unauffällige und als behutsam zu bezeichnende Amtsführung bemüht. Sie ist für ihre Klientel präsent via Intranet und Internet<sup>17</sup> und durch kurzgefaßte Broschüren und Informationsblätter in englischer und französischer Version – teils im Kleinstformat von Visitenkartengröße, das man bequem auf Reisen mitnehmen kann. Sie ist erreichbar per Telefon (auch per ›collect call‹, also kostenfrei für den Anrufer), Telefax und E-Mail. Optisch sofort sichtbar sind aber weder sie selbst noch ihr kleiner Mitarbeiterstab noch ihre Büros im Hauptgebäude des UN-Sitzes am East River. Nicht nur Durrant, sondern auch ihre schon langgedienten Kolleginnen und Kollegen bei anderen Organisationen legen im allgemeinen Wert auf eine gewisse Abgeschlossenheit der Lage ihrer Amträume. Die Büros eines Ombudsman sollten nicht in der Nähe des Haupteingangs eines Dienstgebäudes, der Cafeteria, der häufig benutzten Konferenz- und Besprechungsräume oder an anderen Stellen mit regem Verkehr von Personal und Delegierten liegen. Wer den Ombudsman aufsucht, sollte sich – soweit möglich – nicht beobachtet fühlen; etwaige Schwellenangst sollte nicht noch durch einen unglücklich gewählten Standort des Büros begünstigt werden.

Für die außerhalb New Yorks tätigen Bediensteten des UN-Sekretariats bietet sich die Kontaktaufnahme mit dem Ombudsman per Telefon oder E-Mail an, sei es zur telefonischen Aussprache oder zur Vereinbarung eines Besuchstermins. Eine Ausnahme bilden (zur Zeit) die Wiener Dienststellen der UN: dort leitet ein reaktivierter UN-Ruheständler als Pilotprojekt ein kleines Außenbüro des Ombudsman. Hinterläßt ein Ratsuchender eine telefonische Nachricht auf dem Anrufbeantworter, reagiert das Büro des Ombudsman nach Möglichkeit innerhalb eines (Werk-)Tages während der üblichen Dienstzeiten, auch per Rückruf auf der privaten Telefonnummer des Ratsuchenden, wenn dieser es im Interesse der Vertraulichkeit so wünscht. Per E-Mail kommuniziert der Ombudsman Nachrichten technischen Inhalts, also Terminvereinbarungen, Terminänderungen und dergleichen, aber keine Nachrichten substantieller Natur. Auch dies soll der Vertraulichkeit dienen, verfolgt aber noch einen anderen, von Durrant für wichtig gehaltenen Zweck: Wenn die Einschaltung des Ombudsman nicht zu dem erhofften Erfolg führt und der Streit der Bediensteten untereinander oder mit dem Sekretariat weiterschwelt, soll sich später niemand gegenüber dem Sekretariat, vor dem Gemeinsamen Beirat für Beschwerden oder vor dem UN-Verwaltungsgericht auf schriftliche Darlegungen des Ombudsman berufen können. Dies könnte das Amt zumindest in die Nähe einer anwaltlichen Rolle führen; einen

solchen Eindruck möchte die Amtsinhaberin im Interesse der Neutralitätspflicht unbedingt vermeiden. So beherrscht der Grundsatz der Mündlichkeit die alltägliche Amtsführung des UN-Ombudsman. Durrant versteht sich als geduldige ZuhörerIn eines Ratsuchenden, als ›facilitator‹ in Konflikten zwischen Personen, und will dahingehend beraten, wie sich ein Bediensteter selbst helfen kann und welche vernünftigen Handlungsoptionen ihm offenstehen. Erreicht ein Konflikt die Schwelle der Rechtsförmlichkeit, erfolgt also die Befassung des Gemeinsamen Beirats für Beschwerden, sieht sie ihre Rolle als beendet an.

Soweit bekannt, sind in den ersten annähernd eineinhalb Jahren seit der Aufnahme seiner Tätigkeit schon mehrere hundert Kontaktaufnahmen in Form von persönlichen Besuchen oder Anrufen respektive E-Mail-Sendungen erfolgt. Hauptsächlich ging es um die Ablehnung einer Beförderung, die Nichtverlängerung befristeter Arbeitsverhältnisse, die Ablehnung von Leistungsansprüchen und Konflikte unter den Bediensteten. Die Ratsuchenden verteilen sich geographisch etwa so: knapp 40 vH sind am Amtssitz New York tätig, während die übrigen gut 60 vH je zur Hälfte aus den Friedensmissionen und aus den sonstigen UN-Dienstorten (Schwerpunkte: Genf, Wien, Nairobi sowie die Sitze der regionalen Wirtschaftskommissionen) stammen. Nach den eigenen Eindrücken des Ombudsman zeigen sich, vorsichtig geschätzt, rund 70 bis 75 vH der Ratsuchenden nach dem Gespräch respektive den Gesprächen zufriedengestellt oder sehen jedenfalls die Kontaktaufnahme im Rückblick als hilfreich an. Immerhin ist die Anzahl der bei dem Gemeinsamen Beirat für Beschwerden eingehenden Neuzugänge seit der Amtsaufnahme des Ombudsman leicht rückläufig. Ob darin Kausalität oder nur Koinzidenz zu erkennen ist, möchte die Amtsinhaberin entsprechend ihrem zurückhaltend-diplomatischen Naturell nicht beurteilen, auf jeden Fall nicht sich jetzt schon als Erfolg zurechnen. Es bleibt zu hoffen, daß sich dieser Trend fortsetzt, auch unter verschärften Bedingungen, wenn etwa der Generalsekretär das von ihm im grundlegenden Reformdokument von 1997<sup>18</sup> angekündigte und in nachfolgenden Berichten<sup>19</sup> erneut betonte und näher ausgeführte sowie von der Generalversammlung<sup>20</sup> wiederholt angemahnte Prinzip der Verantwortlichkeit und Rechenschaftspflicht der Vorgesetzten für ihr Amtshandeln noch stärker als bisher in die Tat umsetzt und beispielsweise bei grobem Fehlverhalten Schadensersatzansprüche tatsächlich geltend macht.

Seitens der Personalvertretungen fallen die ersten inoffiziellen Reaktionen im Blick auf die Bedeutung des Ombudsman ein wenig reserviert aus. In Gesprächen mit Vertretern der ›Staff Association‹ klingt manchmal durch, daß »dem Ombudsman die Zähne fehlen«; er sei »nur eine Art psychologische Beratungsstelle, Konflikte gravierender Natur sind durch ihn nicht lösbar«. Der Genfer Koordinierungsrat der Personalvertretungen (United Nations Office at Geneva Staff Co-ordinating Council) bewertete Anfang dieses Jahres die Ergebnisse der Anrufung des Ombudsman als »häufig von gemischter Art«.

### Der Ombudsman im Verband der Vereinten Nationen

Der UN-Ombudsman zählt im Verband der Organisationen der Vereinten Nationen eher zu den Spätberufenen, bildet aber auch nicht das Schlußlicht. FAO, IMO, UNIDO und UPU haben ein solches Amt (bisher) nicht, jedoch alle anderen Organisationen einschließlich der den Vereinten Nationen angeschlossenen Fonds und Programme<sup>21</sup>. Das Amt des Ombudsman beziehungsweise der ›Ombudsperson‹<sup>22</sup> oder eines ›Mediators‹ wurde in der Mehrzahl der Organisationen des Verbandes der Vereinten Nationen in drei Wellen errichtet. Das Gewicht und der Wirkungsgrad des Amtes sind in starkem Maße abhängig von der Dynamik der Person des jeweiligen Amtsinhabers und von der Aufgeschlossenheit des Chefs der Organisation gegenüber der Bedeutung des Amtes. Dies äußert sich beispielsweise in der Größe eines etwaigen Dienstreisebudgets, was bei Organisationen mit starker

Feldpräsenz von Bedeutung ist. Oder in der Handhabung der Dienstreisegenehmigungspraxis: Muß der Ombudsman beim Reiseantrag den üblichen Dienstweg einhalten? Muß er wie jeder andere Bedienstete den Zweck der Dienstreise näher erläutern? Muß er anlässlich der von ihm geplanten Dienstreise auch Aufträge der Verwaltung erfüllen? Muß er während der Dienstreise die Begleitung von Kollegen aus dem Sekretariat akzeptieren?

Die erste Gründungswelle in Sachen Ombudsman fand in den siebziger Jahren statt. Pioniere waren die Bretton-Woods-Institutionen und kurz zuvor schon die WHO (1974) und die UNESCO (1976). Der IMF-Mediator zeichnet sich insoweit durch eine Sonderrolle aus, als er extern berufen werden muß. Ein Bediensteter beziehungsweise Ex-Bediensteter des IMF ist im Interesse der Wahrung strikter Neutralität und Unabhängigkeit von der Übernahme des Amtes ausgeschlossen. Die Bestellung erfolgt zunächst für zwei Jahre und kann um drei Jahre verlängert werden<sup>23</sup>. Das Mandat des Ombudsman der WHO ist ebenfalls von einer Besonderheit gekennzeichnet: es erstreckt sich im Prinzip auf das gesamte Personal unter WHO-Verträgen, wobei jedoch den Bediensteten der Regionalbüros für Afrika (AFRO-Brazzaville), Amerika (PAHO/AMRO-Washington), Europa (EURO-Kopenhagen) und den westlichen Pazifik (WPRO-Manila) ein eigener regionaler (Teilzeit-)Ombudsman zur Verfügung steht<sup>24</sup>. Der Zugang zu dem auf fünf Jahre bestellten, in Vollzeitstellung tätigen WHO-Ombudsman am Sitz dieser Sonderorganisation in Genf erfordert das Einverständnis des jeweiligen Regionaldirektors. Außerdem kennt die WHO neben dem Ombudsman fürs Personal die Institution des »Technischen Ombudsman«. Hierbei handelt es sich um einen Mediator in Streitfragen fachlich-technischer und naturwissenschaftlicher Art, der auch als Berater des Generaldirektors bei derartigen Konflikten fungiert.

Die zweite Welle der Errichtung von Ombudsman-Ämtern setzte in den achtziger Jahren ein (in dieser Zeit entstanden die Ämter unter anderem bei UNHCR und UNICEF); die dritte Welle begann schließlich in den neunziger Jahren und dauert noch an. In jüngerer Vergangenheit wurden bei ITU und WIPO ein solches Amt errichtet. Bemerkenswert erscheint eine erst kürzlich abgeschaffte Besonderheit beim Ombudsman der ILO. Dieser war – entgegen dem allgemein vorherrschenden Verständnis der Funktion dieses Amtes – bis März 2004 auch zuständig für Ermittlungen im Falle des Verdachts auf ein Fehlverhalten eines Bediensteten. Diese Funktion obliegt ansonsten regelmäßig den Chefs der inneren Revision, im Falle des UN-Sekretariats dem das Amt für interne Aufsichtsdienste (OIOS) leitenden Untergeneralsekretär. Die 289. Sitzung des Verwaltungsrats der ILO im März 2004 hat der vom Generaldirektor initiierten Revision des Personalstatuts der ILO zugestimmt und den Ombudsman wieder zurückgeführt auf seine Kernaufgabe als Mediator. Im Unterschied zu den Vereinten Nationen ist der Generaldirektor der ILO unter bestimmten Voraussetzungen zu einer Revision des ILO-Personalstatuts ermächtigt, sofern der Verwaltungsrat dem zustimmt.

Seit rund zwei Jahren treffen sich – ähnlich der schon viel längeren Tradition bei den Chefs der Konferenz- und Rechtsdienste und der Innenrevision – die Ombudsleute und Mediatoren der Organisationen des Verbandes der Vereinten Nationen zu einem Erfahrungs- und Meinungsaustausch in einer jährlichen Konferenz. Während eines Segments dieser ansonsten grundsätzlich geschlossenen Veranstaltung sind auch Gäste zugelassen. Diese Informationsmöglichkeit nutzen zum Beispiel Organisationen außerhalb der UN-Familie, die den Aufbau der Institution eines Ombudsman bei sich planen oder bereits damit begonnen haben (so bei der letzten Jahreskonferenz im April 2004 in Genf der Vertreter des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz). Dem Konferenzbeobachter fällt auf, daß die Mehrzahl der Ombudsleute Frauen sind, wie auch umgekehrt die Dienste eines Ombudsman offenbar etwas häufiger von Frauen als von Männern in Anspruch genommen werden (wobei zuzugeben ist, daß letztere Aus-

sage auf einer eher schmalen statistischen Basis beruht). Bei den Ombudsleuten fällt weiterhin auf, daß sie überwiegend in einem vorge-rückten Abschnitt ihrer eigenen beruflichen Karriere stehen. Das ergibt sich schon aus dem Umfang an der für eine erfolgreiche Amtsführung erforderlichen Lebenserfahrung, aber auch aus dem typischerweise nach dem Ende der Amtszeit geltenden Beschäftigungsverbot bei demselben Dienstherrn. In Kreisen der Ombudsleute gilt dieses Amt als eine »klassische Aufgabe zum Abschluß der Karriere«, es ist aber auch bei rüstigen Pensionären als ein potentielles Bestätigungsfeld beliebt.

Hingewiesen sei noch auf den EU-Ombudsman, dessen Amt durch den Vertrag vom Maastricht von 1992 geschaffen wurde<sup>25</sup>. Hierbei handelt es sich um den seinem schwedischen Urbild am nächsten kommenden Ombudsman auf der internationalen respektive supranationalen Ebene insofern, als er nicht nur von EU-Bediensteten, sondern von jedem Bürger eines EU-Mitgliedstaats oder jedem in einem EU-Mitgliedstaat wohnhaften Einwohner wegen Beschwerden über Mißstände in der Verwaltungstätigkeit der Organe und Institutionen der Europäischen Gemeinschaft angerufen werden kann. 2003 geschah dies in immerhin 2 436 Fällen<sup>26</sup>.

---

Der Verfasser dankt Gaynel Curry, Wissenschaftliche Mitarbeiterin der JIU, für ihre inhaltlichen Anregungen und für ihre Unterstützung bei Recherche und Fertigstellung dieses Beitrags.

- 1 Zuletzt in Resolution 57/307 v. 15.4.2003.
- 2 Einzelheiten im Bulletin des Generalsekretärs, UN Doc. ST/SGB/2002/12 v. 15.10.2002.
- 3 Einzelheiten bei Linda C. Reif, *The Ombudsman, Good Governance and the International Human Rights System*, Leiden 2004, S. 4ff., mit weiteren Nachweisen. Die gegenwärtige verfassungsrechtliche Stellung des Ombudsman ergibt sich aus Kapitel 12, Artikel 6 und 8, der schwedischen Verfassung.
- 4 Resolution 40/258A der Generalversammlung v. 18.12.1985, operative Ziffer 7; Resolution 45/239B v. 21.12.1990, op. Ziff. 3.
- 5 A/41/460, Empfehlung 2.
- 6 A/C.5/49/60, Ziff. 8-10.
- 7 A/55/57 Empfehlung 2.
- 8 A/55/253, Anlage V, Ziff. 3.
- 9 A/56/6.
- 10 Resolution 56/253 v. 24.12.2001.
- 11 Zusammenfassung in ST/IC/2004/4.
- 12 Das Statut des Verwaltungsgerichts der Vereinten Nationen ist veröffentlicht als Anlage zur Resolution 55/159 der Generalversammlung v. 12.12.2000. Durch Resolution 58/87 v. 9.12.2003 wurde das Statut ein weiteres Mal revidiert, und zwar hinsichtlich der Anforderungen an die fachliche Qualifikation seiner Mitglieder. Weitere Informationen zum UN-Verwaltungsgericht im von der Generalversammlung angeforderten Bericht dieses Gerichts A/58/680 sowie im Internet unter <http://untreaty.un.org/ola-internet/unat.htm>.
- 13 Der Rückstau der beim Gemeinsamen Beirat für Beschwerden anhängigen Fälle liegt bei rund 200; nähere Einzelheiten in A/58/300.
- 14 Die auf Empfehlung des Internationalen Gerichtshofs (IGH) in den fünfziger Jahren geschaffene Möglichkeit eines unter sehr engen Voraussetzungen zulässigen Rekurses gegen Urteile des UN-Verwaltungsgerichts an den IGH wurde durch die Generalversammlung mit ihrer Resolution 50/54 v. 11.12.1995 wieder abgeschafft.
- 15 Das Statut des Verwaltungsgerichts der ILO, das für 44 internationale Organisationen zuständig ist, kennt keine derartige Begrenzung seiner Jurisdiktion.
- 16 Das Mandat ist niedergelegt in einem Bulletin des Generalsekretärs (Anm. 2).
- 17 [www.un.org/ombudsman](http://www.un.org/ombudsman).
- 18 Erneuerung der Vereinten Nationen: Ein Reformprogramm, UN-Dok. A/51/950 v. 14.7.1997.
- 19 A/53/849; A/54/793; A/55/253; A/55/270; A/57/387, Ziff. 188.
- 20 Vgl. die Resolutionen der Generalversammlung 51/226 v. 3.4.1997, Abschnitt II, Ziff. 3; 53/221 v. 7.4.1999, Abschnitt IV, Ziff. 7; 54/249 v. 23.12.1999, Ziff. 168; 55/258 v. 14.6.2001, Abschnitt VII, Ziff. 3; 57/305 v. 15.4.2003, Abschnitt III, Ziff. 1.
- 21 Hierzu im einzelnen Reif (Anm. 3), S. 333ff.
- 22 Die Vokabel »Ombudsman« ist schwedischen Ursprungs und bedeutet im wörtlichen Sinne »Vertreter«; sie ist geschlechtsneutral, wird aber in einigen Organisationen des neutraleren Klanges wegen durch »Ombudsperson« ersetzt; Reif (Anm. 3), S. 12.
- 23 Amtsinhaberin ist zur Zeit die ehemalige Personalchefin des UNHCR.
- 24 Die WHO-Regionalbüros für das östliche Mittelmeer (EMRO-Kairo) und Südostasien (SEA-NewDelhi) haben keinen eigenen Ombudsman.
- 25 Im einzelnen Reif (Anm. 3), S. 367ff.; *Frankfurter Allgemeine Zeitung* v. 4.5.2004 »Immer mehr Unternehmen rufen den EU-Bürgerbeauftragten an«.
- 26 Näheres zum EU-Ombudsman unter <http://www.euro-ombudsman.eu.int/media/de/default.htm>.

# Gezielte Tötungen (Targeted Killings)

Zugleich ein Kommentar zum Gutachten des Internationalen Gerichtshofs vom 9. Juli 2004

CHRISTIAN TOMUSCHAT

*Dr. Christian Tomuschat,*  
geb. 1936, ist Professor für Völker- und  
Europarecht an der Humboldt-Universi-  
tät zu Berlin. Dem Menschenrechts-  
ausschuß (CCPR) gehörte er von 1977  
bis 1986 an, der Völkerrechtskommission  
von 1985 bis 1996.



Beiträge in VN:

- Die Befreiungsbewegungen in den Vereinten Nationen, VN 3/1974 S. 65ff. und VN 4/1974 S. 110ff.
- »Seid fruchtbar und mehret euch...«. Zur Weltbevölkerungskonferenz in Bukarest, VN 4/1974 S. 97ff.
- Die Neue Weltwirtschaftsordnung, VN 4/1975 S. 93ff.
- Die Generalversammlung der Vereinten Nationen im Spiegel der Praxis. Ein Rückblick nach der 30. Jahrestagung, VN 2/1976 S. 49ff.
- Menschenrechtsschutz durch die Vereinten Nationen, VN 6/1976 S. 166ff.
- Die Bundesrepublik Deutschland und die Menschenrechtspakte der Vereinten Nationen. Neue Perspektiven weltweiter Verwirklichung der Menschenrechte, VN 1/1978 S. 1ff.
- Der Ausschuß für Menschenrechte – Recht und Praxis, VN 5/1981 S. 141ff.
- *Buchbesprechung:* Krönert, Ole: Die Stellung nationaler Befreiungsbewegungen im Völkerrecht, VN 3/1986 S. 104
- Zehn Jahre Menschenrechtsausschuß – Versuch einer Bilanz, VN 5/1987 S. 157ff.
- *Buchbesprechung:* Empell, Hans-Michael: Die Kompetenzen des UN-Menschenrechtsausschusses im Staatenberichtsverfahren, VN 6/1987 S. 217f.
- Die Völkerrechtskommission der Vereinten Nationen, VN 6/1988 S. 180ff.
- *Buchbesprechung:* Oxenknecht, Renate: Der Schutz ethnischer, religiöser und sprachlicher Minderheiten in Art. 27 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte vom 16. Dezember 1966, VN 3/1989 S. 101
- Die Verfassung Namibias, VN 3/1990 S. 95ff.
- Bewahrung, Stärkung, Ausgestaltung. Zur künftigen Menschenrechtspolitik Deutschlands in der Weltorganisation, VN 1/1991 S. 6ff.
- *Buchbesprechung:* Zeidler, Frank: Der Austritt und Ausschuß von Mitgliedern aus den Sonderorganisationen der Vereinten Nationen, VN 5/1991 S. 171
- *Buchbesprechung:* Gowlland-Debbas, Vera: Collective Responses to Illegal Acts in International Law, VN 6/1992 S. 222
- *Buchbesprechung:* Kreß, Claus: Gewaltverbot und Selbstverteidigungsrecht nach der Satzung der Vereinten Nationen bei staatlicher Verwirklichung in Gewaltakte Privater, VN 2/1996 S. 60
- *Buchbesprechung:* Martenczuk, Bernd: Rechtsbindung und Rechtskontrolle des Weltsicherheitsrats, VN 4/1997 S. 144f.
- Friedenssicherung durch Wahrheitsfindung. Die Kommission zur Aufklärung der Vergangenheit in Guatemala, VN 6/1999 S. 192ff.
- *Buchbesprechung:* Jones, John R.W.D.: The Practice of the International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia and Rwanda, VN 3/2001 S. 126f.
- Mehr Schutz für die Schutzlosen. Die beiden Fakultativprotokolle zu dem Übereinkommen über die Rechte des Kindes, VN 3/2002 S. 89ff.
- Völkerrecht ist kein Zweiklassenrecht. Der Irak-Krieg und seine Folgen, VN 2/2003 S. 41ff.

Scheich Ahmed Yassin, der geistige Anführer der palästinensischen Hamas-Bewegung, wurde am 22. März 2004 beim Verlassen einer moslemischen Gebetsstätte im nördlichen Gazastreifen durch einen israelischen Luftangriff überrascht. Hubschrauber feuerten auf den in einem Rollstuhl sitzenden gebrechlichen Mann Raketen ab. Unter der Einwirkung dieser Geschosse fand Yassin sofort den Tod. Mit ihm starben auch acht Begleitpersonen, während mehr als zwölf andere verletzt wurden. Ein Kommuniqué des israelischen Verteidigungsministeriums bestätigte den Tod des Hamas-Führers, schwieg sich aber über die übrigen Verluste an Menschenleben aus. Etwa einen Monat später, am 17. April 2004, wurde auf ähnliche Weise der Nachfolger von Yassin, Abdel Aziz Rantisi, getötet. Ministerpräsident Ariel Scharon erklärte am 20. April 2004, Israel werde mit solchen gezielten Tötungen fortfahren. Wörtlich sagte er: »We got rid of murderer No. 1 and murderer No. 2, and the list is not short.«<sup>1</sup> Seit dem 9. November 2000 bekennt sich Israel offiziell zu dieser Politik, die zuvor immer abgestritten worden war<sup>2</sup>.

## I. Schutz des Lebens

Die absichtliche Tötung eines Menschen durch staatliche Behörden kann nie als bloßer ›fait divers‹ abgetan werden, als ein Ereignis, das ebenso alltäglich ist wie ein Verkehrsunfall, bedauerlich zwar, aber eben unvermeidlich. Jede Gesellschaft ist in erster Linie daran zu messen, wie sie mit dem Leben ihrer Mitglieder umgeht. Wird menschliches Leben nicht mehr geachtet, so sind Recht und Moral an einem Tiefpunkt angelangt, der sich kaum noch unterschreiten läßt. Oder aus der umgekehrten Perspektive betrachtet: In einer Gesellschaft, die sich ihre Integrität bewahren will, muß der Schutz des menschlichen Lebens auf der obersten Stufe der Wertehierarchie stehen. Dennoch genießt weder nach den geltenden Normen des Völkerrechts noch nach den übereinstimmenden Regeln der nationalen Rechtsordnungen das menschliche Leben absoluten Schutz. Im Bereich des Innern ist es der Polizei aufgetragen, für den Schutz der Bürger zu sorgen, und in Wahrnehmung dieser Aufgabe kann es in Extremfällen notwendig sein, einen Verbrecher durch finalen Rettungsschuß zu töten, um andere Menschen aus ihrer Bedrohungslage zu befreien. Auch die Todesstrafe hat noch keine definitive internationale Ächtung erfahren, obwohl mit den Protokollen Nr. 6<sup>3</sup> und 13<sup>4</sup> zur Europäischen Menschenrechtskonvention und dem Zweiten Fakultativprotokoll zum Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte<sup>5</sup> entschlossene Schritte zu ihrer Beseitigung unternommen worden sind. Die stärkste Gefährdung für menschliches Leben stellt aber der Krieg – oder in moderner rechtstechnisch korrekter Terminologie: der bewaffnete Konflikt – dar. Es ist in der Regel gewiß nicht das Ziel eines Krieges, eine Höchstzahl von Menschen umzubringen, vielmehr soll der Gegner niedergerungen werden, möglichst unter Schonung von dessen Zivilbevölkerung, aber auch der Angehörigen seiner Streitkräfte. Dennoch gilt: Im Kriege, jedenfalls soweit er zwischen Staaten geführt wird, dürfen Menschen getötet werden, und wer sich an solchen Tötungshandlungen beteiligt, darf nicht allein deswegen vor Gericht gestellt werden. Freilich gilt diese ›license to kill‹ nicht uneingeschränkt, denn nur Kombattanten, also bewaffnete Kämpfer, dürfen zum Ziel von Angriffen gemacht werden. Hierbei bedürfen die überkommenen Regeln des humanitären Rechts einer restriktiven Handhabung, da der zentrale Grundsatz des Menschenrechtsschutzes, daß nämlich menschliches Leben zu achten und zu schützen sei, auch im bewaffneten Konflikt nicht völlig zurücktritt, sondern



lediglich von den Regeln des humanitären Rechts als ›leges speciales‹ überlagert wird<sup>6</sup>.

## II. Die Auseinandersetzung um das Westjordanland

Der Hintergrund für die hier betrachteten Vorgänge bedarf keiner langen Erläuterung. Der Gazastreifen und das Westjordanland (West Bank) sind von Israel im sogenannten Sechstagekrieg 1967 erobert worden. Seitdem stehen diese Gebiete unter Besatzungsherrschaft. Nur teilweise sind hinsichtlich einiger Bezirke die Verantwortlichkeiten auf die Palästinensische Selbstregierungsbehörde übertragen worden, und überdies hat sich Israel in jedem Falle die Zuständigkeit für Sicherheit und Ordnung vorbehalten. Auch der zunächst erfolgversprechend scheinende Prozeß des Fahrplans für den Frieden (Road map to peace)<sup>7</sup> ist ins Stocken geraten. Nach bald vier Jahrzehnten einer Besetzung, die durch Landnahme zugunsten von jüdischen Siedlern immer stärker auf das palästinensische Gebiet jenseits der ›Grünen Linie‹ – der Waffenstillstandslinie von 1949 – übergreift<sup>8</sup>, sind die Palästinenser der Auffassung, daß sie berechtigt seien, gegebenenfalls auch zu gewaltsamen Mitteln zu greifen, um der illegalen Fremdherrschaft ein Ende zu bereiten.

In der Tat muß aus dem Gutachten des Internationalen Gerichtshofs (IGH) vom 9. Juli 2004, obwohl es an sich lediglich zum Bau der umstrittenen Mauer in dem von Israel besetzten Gebiet Stellung bezieht, der Schluß gezogen werden, daß insgesamt die andauernde Besetzung des Westjordanlandes als völkerrechtswidrig zu betrachten ist. So liegt der Gedanke nicht fern, daß das palästinensische Volk sich auf ein Widerstandsrecht berufen kann. Auf israelischer Seite hingegen wird jeder Einsatz von Waffengewalt auf seiten der Palästinenser als Terrorismus gebrandmarkt, den es mit drastischen Methoden, unter anderem eben auch mit gezielten Tötungen, zu bekämpfen gelte. Legt man die zitierten Worte von Ministerpräsident Scharon zugrunde, so handelt es sich bei diesen Tötungen um Strafaktionen zur Sühne für zuvor begangene Mordanschläge.

## III. Rechtliche Bewertung

Der eigentlichen rechtlichen Bewertung sei eine kurze Bemerkung vorangeschickt. Auch wenn es sich bei manchen der von palästinensischen Tätern begangenen Attentate um terroristische Taten handeln mag, so bedeutet dies doch nicht, daß die Schuldigen – oder die mutmaßlich Schuldigen – vogelfrei wären. Niemand fällt aus der Hand des Rechts heraus, auch Terroristen müssen nach rechtlichen Maßstäben behandelt werden. Bekanntlich hat die amerikanische Regierung gemeint, die Gefangenen in Guantánamo nach purer Willkür behandeln zu können, weil sie angeblich in das Netz von Al-Qaida verstrickt seien und damit auch einen Teil der Verantwortung für die Terrorangriffe auf das World Trade Center in New York und das Pentagon in Washington trügen<sup>9</sup>. Glücklicherweise ist ihr Ende Juni der Supreme Court in den Arm gefallen<sup>10</sup> und hat die Ehre des Rechtsstaates USA zu einem kleinen Teil wiederhergestellt, nachdem die unteren Gerichte in blamabler Weise versagt hatten. Auch für den Konflikt in Palästina gilt, daß er rechtlichen Regeln untersteht. Allerdings ist es nicht einfach, diese Regeln zu identifizieren, weil die Lage in den besetzten Gebieten ein hohes Maß an Komplexität aufweist.

### *Friedensvölkerrecht – Kriegsvölkerrecht*

Nach klassischen Rechtsvorstellungen gibt es eine klare Unterscheidung zwischen dem Recht des Friedens und demjenigen des Krieges<sup>11</sup>. In Friedenszeiten herrscht die Normalität. Das menschliche Leben genießt vollen und ungeteilten Schutz, mit den Einschränkungen nur, die sich aus Polizeirecht und Strafrecht ergeben. Wie der IGH im Einklang mit dem Menschenrechtsausschuß in seinem Gutachten überzeugend festgestellt hat (Ziffern 110, 111), ist Israel als Vertragspar-

tei des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte auch bei seinen Handlungen in den besetzten Gebieten an den Pakt gebunden. Dies bedeutet, daß niemand ›willkürlich‹ seines Lebens beraubt werden darf (Art. 6 Abs. 1), daß die Todesstrafe nur wegen schwerster Verbrechen verhängt werden darf und daß jedem solchen Urteilsspruch ein rechtsstaatliches Verfahren vor einem zuständigen Gericht vorangehen muß (Art. 6 Abs. 2). Der Pakt läßt es nicht zu, daß jemand auf Grund bloßer Verdachtsmomente durch Raketen aus der Luft zum Tode befördert wird. Jeder Angeklagte hat das Recht, alle Argumente und Beweismittel zu seiner Entlastung vorzubringen. Würde lediglich der Pakt als Beurteilungsmaßstab zur Verfügung stehen, so ließe sich die eindeutige Feststellung treffen, daß ›targeted killings‹ völkerrechtswidrig sind.

In Kriegszeiten hingegen kann es zulässig sein, Personen zu töten, die zu der bewaffneten Macht des Gegners gehören und nicht Teil der Zivilbevölkerung sind. Es steht fest, daß die Vorgänge in den besetzten Gebieten teilweise in den Bereich des humanitären Rechts hineinragen. Der IGH hat geklärt, daß Israel im Hinblick auf seine Besatzungsherrschaft nicht nur an die zum universellen Gewohnheitsrecht zählenden Regeln der Haager Landkriegsordnung<sup>12</sup> gebunden ist, sondern daß es auch die Bestimmungen der IV. Genfer Konvention zum Schutze von Zivilpersonen in Kriegszeiten (nachfolgend: GK IV)<sup>13</sup> zu beachten hat. Aber die Regeln über das Verhalten einer Besatzungsmacht in einem besetzten Gebiet beantworten nicht die vorgelagerte Frage, von welchem Zeitpunkt ab man von einem bewaffneten Konflikt sprechen darf und nach welchen Normen gewaltsame Handlungen zu beurteilen sind.

### *Bewaffneter Konflikt im Verhältnis Israel-Palästina?*

Ob bereits die Schwelle eines bewaffneten Konflikts erreicht worden ist, besitzt sowohl für den internationalen wie auch für den nicht-internationalen Konflikt eine erhebliche Bedeutung. Im nicht-internationalen Konflikt mag die Unterscheidung sogar noch folgenreicher sein, da ein bewaffneter Konflikt im Sinne des humanitären Rechts automatisch die Organe der internationalen Gemeinschaft auf den Plan ruft, während bloße interne Unruhen in die innere Zuständigkeit des jeweils betroffenen Staates fallen, vorbehaltlich der immer gegebenen menschenrechtlichen Verpflichtungen. Es steht allerdings fest, daß die Palästinafrage eine ureigenste Angelegenheit der Vereinten Nationen ist, da Palästina die Weltorganisation seit ihrer Gründung fortlaufend beschäftigt hat.

In dem Genfer Abkommen von 1949 selbst (Art. 2 und 3) sind die Kriterien, auf die sich die Annahme eines bewaffneten Konflikts stützen kann, nicht angegeben. Im Kommentar des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz heißt es zur näheren Umschreibung des internationalen bewaffneten Konflikts, daß es sich hier um einen Streit zwischen zwei Staaten handelt, der zum Einsatz von Angehörigen der Streitkräfte führt<sup>14</sup>. Durch die Beteiligung fremder Truppen erhält das Geschehen relativ leicht fest erkennbare Konturen. Sehr viel schwieriger ist es im Hinblick auf den nicht-internationalen Konflikt, wo der Kommentar verschiedene gedankliche Stützen anbietet, die dann in die Feststellung ausmünden, daß die von Art. 3 erfaßten Konflikte bewaffnete Konflikte sind, bei denen auf beiden Seiten Streitkräfte an den Feindseligkeiten teilnehmen und die somit in vielerlei Hinsicht zwischenstaatlichen Kriegen ähneln, sich aber innerhalb eines Landes abspielen<sup>15</sup>.

Trotz der gleichzeitigen Aussage, daß der Anwendungsbereich des Artikels so weit wie möglich gefaßt werden müsse, bedarf es also eben doch einer gewissen Intensität der Kampfhandlungen. In Art. 1 des Zusatzprotokolls II von 1977 (nachfolgend: ZP II)<sup>16</sup> hat die restriktive Auffassung im übrigen einen deutlichen Niederschlag gefunden. Im allgemeinen steht das Schrifttum aber auf dem Standpunkt, daß der gemeinsame Artikel 3 der vier Abkommen von 1949 großzügiger sei als Art. 1 ZP II<sup>17</sup>. Für die vorliegende Betrachtung entbehren diese

Unterschiede aber jeder Bedeutung, da Israel das ZP II ebensowenig wie das Zusatzprotokoll I (nachfolgend: ZP I)<sup>18</sup> ratifiziert hat.

Auf den ersten Blick scheint nur ein nicht-internationaler bewaffneter Konflikt in Betracht zu kommen, da sich eben hier nicht zwei Staaten gegenüberstehen. So hat der IGH in seinem Gutachten vom 9. Juli 2004 auch die Berufung Israels auf Selbstverteidigung nach Art. 51 der Charta der Vereinten Nationen ohne viel Federlesens beiseite gewischt (Ziff. 139), da es sich ja bei ›Palästina‹ nicht um einen Staat handle. An diesem Punkt hat es sich das Gericht freilich arg einfach gemacht. Es hätte überlegt werden müssen, ob nicht die Regeln über die zulässige Gegenwehr gegen rechtswidrige Gewaltanwendung zumindest per Analogie Anwendung finden könnten; zu Recht haben die Richter Buergenthal<sup>19</sup> und Higgins<sup>20</sup> dem Gericht insofern eine allzu apodiktische Arbeitsweise vorgeworfen. Immerhin besitzt das Gebilde ›Palästina‹ über die Befugnisse, die der Palästinensischen Selbstregierungsbehörde zustehen, ein gewisses Maß an Eigenverantwortung. Dieses Problem der Anwendbarkeit des Art. 51 der Charta spiegelt recht genau die entsprechende Problematik des humanitären Rechts wider. Dem Konflikt fehlen alle typischen Merkmale des Bürgerkriegs, wo zwei Gruppierungen ein und desselben Volkes einander bekämpfen. Vielmehr neigt sich die Waagschale viel eher zur Seite des Internationalen hin: Das Gebiet der Palästinenser, wie es durch den Waffenstillstand zwischen Jordanien und Israel abgegrenzt worden ist, ist nicht Teil des staatlichen israelischen Territoriums, und bei den Palästinensern, die im Westjordanland wie auch im Gazastreifen leben, handelt es sich um Angehörige eines Volkes, dem ein eigenes Selbstbestimmungsrecht zusteht, das also einen internationalen Status besitzt. Handfeste Argumente sprechen also dafür, die Qualifikation ›international‹ zu verwenden, wenn überhaupt das Vorliegen eines bewaffneten Konflikts bejaht werden kann. Freilich müßte es sich auch hier um eine analoge Anwendung der einschlägigen Rechtsvorschriften handeln.

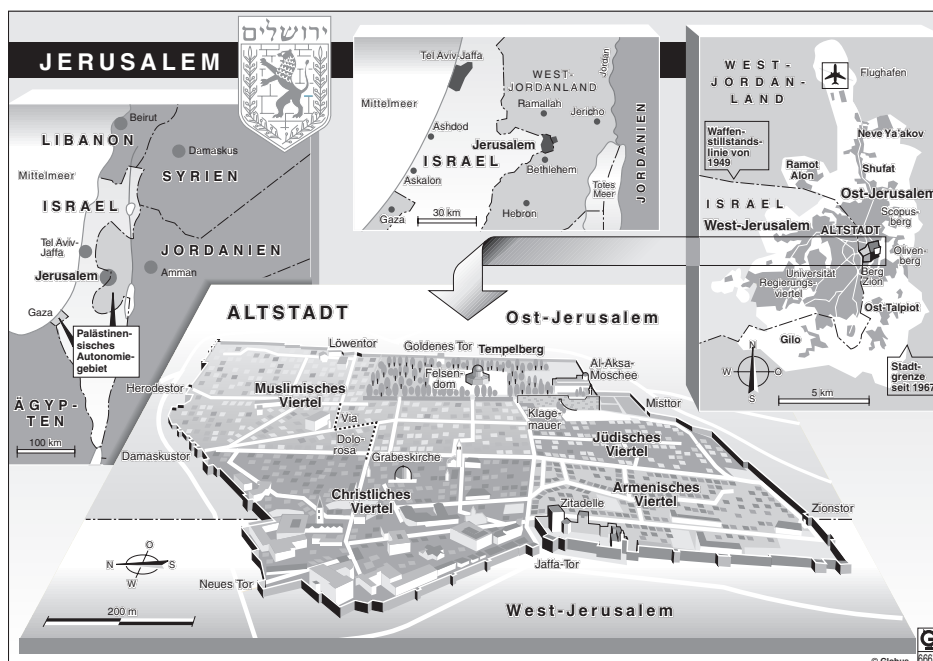
In dieser Schlüsselfrage wird man wohl ganz unterschiedliche Auffassungen vertreten können. Viele Stimmen im Schrifttum sind zu der Schlußfolgerung gelangt, daß die Intensitätsschwelle des bewaffneten Konflikts bisher nicht erreicht sei. Hier handelt es sich um eine Tatfrage, die aus der Ferne nicht leicht zu beantworten ist. Es trifft sicher zu, daß einzelne Militäraktionen vor allem der israelischen Streitkräfte gebieterisch nach der Anwendung des humanitären Rechts verlangen. Wenn Israel mit Panzern und Geschützen in eine Ortschaft in den besetzten Gebieten einrückt und gewaltsame Aktionen gegen ver-

mutete Widerstandsnester durchführt, muß für die Dauer eines solchen Einsatzes das humanitäre Recht Verhaltensmaßstab sein. Auch wenn palästinensische Widerstandsgruppen gezielte Angriffe auf israelische Einrichtungen ausführen, kann nichts anderes gelten. Für beide Seiten müssen dieselben Regeln des humanitären Rechts anwendbar sein, insbesondere das Gebot, die Zivilbevölkerung zu schonen. Die allgemeinen Verpflichtungen aus dem menschenrechtlichen Bestand geben keine ausreichende spezifischen Antworten im Hinblick auf die aus offenen Kampfhandlungen erwachsenden Fragen. Aber daraus kann wohl nicht die Schlußfolgerung gezogen werden, daß von einem andauernden, ununterbrochenen bewaffneten Konflikt auszugehen sei. Handfeste Gründe sprechen also dafür, die Existenz eines bewaffneten Konflikts abzulehnen, der Israel berechtigen würde, jederzeit Kampfhandlungen gegen vermutete Hamas-Anhänger durchzuführen. Von dieser Basis aus bleibt es bei den allgemeinen Regeln. Israel hat das Recht, jeden, der eines Gewaltverbrechens schuldig ist, vor Gericht zu stellen.

### Selbstverteidigung nach Art. 51 der Charta?

Wie aber steht es mit Art. 51 der Charta der Vereinten Nationen, dem Recht der Selbstverteidigung? Muß nicht ein Staat das Recht haben, sich gegen terroristische Angriffe zu schützen? Läuft es nicht geradezu auf eine zynische Negierung der Tatsachenlage hinaus, wenn Israel darauf verwiesen wird, die Mittel des Strafrechts einzusetzen, wenn diese Mittel in der Praxis versagen, weil die israelischen Strafverfolgungsbehörden wegen der aufgeheizten Stimmung in den besetzten Gebieten gar nicht in der Lage sind, vermuteter Gewalttäter habhaft zu werden? In die Betrachtung einzubeziehen sind auch die beiden Sicherheitsratsresolutionen 1368<sup>21</sup> und 1373<sup>22</sup>, welche – wenn auch in etwas verklausulierter Form – festgestellt haben, daß den Vereinten Staaten ein Recht der Selbstverteidigung wegen der Angriffe vom 11. September 2001 zustehe<sup>23</sup>.

Verwiesen sei zunächst auf die bereits vorgetragene Kritik am IGH, der Art. 51 der Charta mit allzu leichter Hand abtut. Aber die Frage, welche Maßnahmen gegen einen Angriff unternommen werden dürfen, richtet sich nur in groben Umrissen nach dieser Grundsatzbestimmung über das Recht der Selbstverteidigung. Welche Personen zum Ziel von Angriffen gemacht werden dürfen, ist entgegen manchen kurzschlüssigen Fehldeutungen im Schrifttum eine Frage des ›jus in bello‹. Art. 51 legt lediglich fest, daß ein Staat das Recht hat, sich zur Wehr zu setzen, und zwar nach dem Grundsatz der Proportionalität.



*Schon bald nach ihrer Gründung hatten sich die Vereinten Nationen mit dem Nahen Osten zu befassen; ihr Teilungsplan vom 29. November 1947 sah auf dem Territorium des britischen Mandatsgebiets Palästina die Bildung eines jüdischen und eines arabischen Staates vor. Jerusalem sollte einen Sonderstatus unter internationalem Regime erhalten (siehe Manfred Riedmair, Souveränität über Jerusalem. Rechtliches und Zeitgeschichtliches zum politischen Problem, VN 6/1980 S. 195ff.). Dazu kam es nicht; die später erfolgte Annexion Ost-Jerusalems wie auch der syrischen Golanhöhen durch Israel wurde von der internationalen Gemeinschaft für »null und nichtig« erklärt. Eine für alle Beteiligten wenigstens erträgliche Lösung des Jahrhundertkonflikts ist mittlerweile erneut in weite Ferne gerückt, Begriffe wie ›Friedensprozeß‹ und ›Palästinensische Selbstregierung‹ sprechen der Realität hohn.*

Alle darüber hinausgehenden Einzelfragen sind dem humanitären Recht überantwortet. Wenn überhaupt der Bereich des Friedensrechts verlassen wird, muß im Haager und im Genfer Recht nach den richtigen Lösungen gesucht werden.

Auch die Berufung Israels auf die Resolutionen 1368 und 1373 des Sicherheitsrats hat der IGH in seinem Gutachten mit dem reichlich formalistischen Argument zurückgewiesen, daß die mit dem Bau der Mauer bekämpfte Gefahr nicht von außen drohe, sondern aus den besetzten Gebieten selbst, wo Israel die volle Kontrolle ausübe. Hier wäre eine nähere Auseinandersetzung mit der Sicherheitslage erforderlich gewesen, die der IGH im Grunde überhaupt nicht gewürdigt hat. Insofern vermag das Gutachten tatsächlich nicht zu befriedigen, ohne daß sein Ergebnis letzten Endes in Zweifel geraten würde.

Zwei Arten von Aktivitäten von Hamas und anderen bewaffneten Gruppen sind zu unterscheiden. Auf der einen Seite hat es in den vergangenen Monaten und Jahren immer wieder Selbstmordattentate gegeben, die gegen Zivilisten gerichtet waren. Besonders häufig sind solche Attentate gegen willkürlich ausgewählte Ziele im öffentlichen Verkehr verübt worden. Immer wieder sind zum Opfer des eigenen Lebens entschlossene Täter in öffentliche Verkehrsmittel eingestiegen und haben sich dort in die Luft gesprengt. Ein Gleiches hat sich an Haltestellen ereignet, auch wieder wenige Tage nach der Verkündung des Gutachtens. Es unterliegt keinem Zweifel, daß solche Taten schwere Verbrechen sind. Offensichtlich kann der Urheber in solchen Fällen nicht zur Verantwortung gezogen werden. Aber diejenigen, die solche Attentate vorbereiten, indem sie auf den Täter einwirken, ihm die notwendigen Sprengmittel liefern und mit ihm zusammen einen Handlungsplan ausarbeiten, machen sich der Anstiftung und der Beihilfe schuldig. Sie könnten ohne weiteres vor Gericht gestellt werden und müßten mit schweren Strafen rechnen.

Wären solche Selbstmordattentate ein tägliches Vorkommnis, könnte man wohl ohne größere Schwierigkeit von Aktionen sprechen, die als Bestandteile eines umfassenden Planes zu begreifen sind und sich daher zu Bausteinen eines bewaffneten Konflikts zusammenfügen. Davon kann aber – glücklicherweise – nicht die Rede sein. Immer noch sind solche Attentate ein sporadisches Ereignis, und es ist jedenfalls für den Außenstehenden nicht ersichtlich, daß es insoweit eine zentrale Steuerung gibt. Auch dies ist im wesentlichen eine Tatfrage, die sich ohne nähere Tatsachenkenntnis nicht beantworten läßt. Fest steht jedenfalls, daß auch die palästinensische Führung wiederholt sehr entschieden gegen Selbstmordattentate Stellung bezogen hat, und wohl auch ohne falschen Zungenschlag, da ja solche Irrsinnstaten den Friedensprozeß erschweren und letztlich für die Palästinenser das Ziel der Erlangung der Unabhängigkeit in weite Ferne verschieben.

Auf der anderen Seite stehen Angriffe gegen israelische Grenzposten, Polizeistationen und militärische Anlagen. Insoweit wäre es verfehlt, von vornherein die Vokabel ›Terrorismus‹ in den Mund zu nehmen. Nach dem Gutachten des IGH steht nunmehr fest, daß die andauernde Besetzung der palästinensischen Gebiete mit dem Makel der Völkerrechtswidrigkeit behaftet ist. Nach Art. 49 (1) und (6) GK IV ist es der Besatzungsmacht untersagt, die ansässige Bevölkerung zu vertreiben und statt dessen ihre Angehörigen in dem besetzten Gebiet anzusiedeln. Selbst der amerikanische Richter Buergenthal, der als einziger unter den Richtern zu allen Einzelpunkten mit Nein gestimmt hat<sup>24</sup>, hat in seiner dem Gutachten beigegebenen Erklärung anerkannt (Ziff. 9), daß die israelische Siedlungspolitik nicht mit den Geboten des Völkerrechts im Einklang steht. Im weiteren Sinne darf man Art. 49 (1) und (6) GK IV als einen Ausfluß des Selbstbestimmungsrechts werten, das ja auch eine territoriale Komponente besitzt, wie der IGH in seinem Gutachten bestätigt hat.

Zwangsläufig stellt sich angesichts dieser Sachlage die Frage, ob nicht der Volksgruppe, die über Jahrzehnte eine Verletzung ihres Selbstbestimmungsrechts hat hinnehmen müssen, ein Widerstandsrecht zusteht<sup>25</sup>. Was das humanitäre Recht angeht, so hat dieser Gedanke in

Art. 1 (4) ZP I seinen Niederschlag gefunden, einer Bestimmung, die allerdings als Vertragsvorschrift für Israel wegen dessen Distanzierung vom Zusatzprotokoll keine Verbindlichkeit erlangt hat. Grundsätzlich sollte man mit der Zuerkennung eines Widerstandsrechts zurückhaltend sein. Die westlichen Staaten haben jahrzehntelang in der UN-Generalversammlung die Auffassung vertreten, daß das Gewaltverbot des Art. 2 Ziff. 4 der Charta auch außerhalb echter zwischenstaatlicher Konflikte eine Leitlinie für die gesamte Politik der Vereinten Nationen sein müsse. Demzufolge haben sie niemals die Resolutionen mitgetragen, in denen eine Mehrheit von Staaten der Dritten Welt und des sozialistischen Lagers die Zulässigkeit eines nationalen Befreiungskampfes mit allen Mitteln unter Einschluß des bewaffneten Kampfes betonte<sup>26</sup>. In der Tat gab es damals gute Aussichten, daß der Dekolonisierungsprozeß weitergehen und binnen kurzer Zeit zu einem erfolgreichen Abschluß führen würde, so daß es keine dringende Notwendigkeit für den Griff zu den Waffen gebe. Im Falle der besetzten Gebiete sind solche Hoffnungen über Jahrzehnte hinweg enttäuscht worden. Irgendeine realistische Perspektive für eine Verhandlungslösung gab es gerade in den letzten beiden Jahren kaum. Durch das Gutachten des IGH ist jetzt aber eine neue Grundlage für gewisse Fortschritte geschaffen worden. Da der IGH an die Generalversammlung und den Sicherheitsrat appelliert hat, sich der Sache anzunehmen (Ziff. 160), ist nun erneut die Verantwortung der Weltorganisation aktiviert worden. Zunächst müssen jetzt einmal die neuen Verhandlungschancen ausgetestet werden, ehe sich die Schlußfolgerung ziehen ließe, daß die Palästinenser das Recht haben müßten, ihre Rechtspositionen gewaltsam durchzusetzen. Gewaltsamkeit kann wegen der ihr unvermeidlich anhaftenden Bedrohlichkeit für menschliches Leben immer nur das letzte Mittel sein. Aber sie kann auch nicht gänzlich ausgeschlossen werden, zumal eben die Palästinenser ihrerseits israelischer Gewalt auf Schritt und Tritt begegnen.

#### *Kombattanten als Angriffsziele*

Unterstellt man einmal, die Lage zwischen Israel und den Palästinensern sei entgegen der hier vertretenen Annahme als bewaffneter Konflikt zu werten, so muß die Frage beantwortet werden, wer eigentlich als Kombattant in Frage kommt, der zum Ziel eines Angriffs gemacht werden darf. Hier landet man wiederum bei der bereits erörterten Alternative, ob der Konflikt einen internationalen Charakter aufweist oder doch eher die Züge eines nicht-internationalen Konflikts trägt. Im internationalen Konflikt ist die Unterscheidung zwischen Freund und Feind sehr viel einfacher als im inneren Konflikt. Grundsätzlich stehen sich zwei – oder mehr – militärische Großorganisationen gegenüber, die auch räumlich voneinander getrennt sind. So lassen sich dann auch militärische Verbände und Anlagen ohne größere Schwierigkeiten erkennen. Während der eigentlichen Kampfhandlungen müssen sich Kombattanten in deutlicher Weise von der Zivilbevölkerung unterscheiden (Art. 43 (3) ZP I). Keine Schwierigkeiten bereitet es in der Regel, militärische Ziele von zivilen Objekten abzugrenzen. Auch wenn Soldaten des Gegners nach ihrem Dienst nach Hause gehen zu ihren Familien, ändert sich die Charakterisierung nicht: ihre Privatwohnung wandelt sich dadurch nicht zu einem militärischen Ziel (vgl. Art. 52 ZP I). Würde man anders entscheiden, würde die gesamte Unterscheidung zwischen zivilen Objekten und militärischen Zielen hinfällig, da ja die Streitkräfte eines jeden Landes in vielfältiger Weise mit der Gesellschaft verflochten sind. Heiklere Probleme treten im Grunde nur dann auf, wenn es – wie hier – in einem besetzten Gebiet zu Kampfhandlungen kommt. Gerade aus diesem Grund ist Art. 43 (1) ZP I geschaffen worden, dessen Hintergrund der vor allem von kleineren Nationen als legitim betrachtete Partisanenkampf bildet.

Im inneren Konflikt, wo auf dem Gebiet eines Staatswesens zwei oder mehrere Gruppen einander bekämpfen, ist die Erkennbarkeit deutlich verringert. Es gibt keine ausdrücklichen Regeln über Kombat-



tanten. Die Grundregel lautet lediglich, daß die Zivilbevölkerung vor den von Kampfhandlungen ausgehenden Gefahren zu schützen sei (Art. 13 ZP II). Damit wird freilich implizit zum Ausdruck gebracht, daß es eine Unterscheidung zwischen der Zivilbevölkerung und den an den Kämpfen Beteiligten gibt.

Wie sind nun Personen zu charakterisieren, die innerhalb einer gewaltbereiten Organisation Angriffe auf israelische Ziele vorbereiten? Hier kommt nach den Regeln, wie sie generell dem humanitären Rechte zugrunde liegen, alles auf den Begriff des Kombattanten an. Ist Kombattant nur derjenige, der unmittelbar an einer Kampfhandlung teilnimmt, oder auch derjenige, der im Hintergrund einen solchen Angriff vorbereitet? Oder geht der Begriff des Kombattanten sogar über eine konkrete Teilnahme an einer Tat hinaus, so daß auch geistige Unterstützung, möglicherweise sogar die finanzielle Unterstützung jemanden in die Kategorie des Kombattanten fallen läßt? Oder ist der Begriff schließlich gar so umfassend, daß jemand, der einmal an einem Attentat mitgewirkt hat, auf Dauer als Angriffsziel abgestempelt bleibt? Dürfen Örtlichkeiten, wo Pläne für gewaltsame Handlungen ausgeheckt werden, ausgebombt werden?

Relativ klar lassen die beiden Zusatzprotokolle von 1977 erkennen, daß es eben solche rechtlichen Verfestigungen nicht gibt. Es gilt nicht die Regel: einmal Kombattant, immer Kombattant. Nach Art. 43 (3) ZP I befinden sich Personen in der Rolle des Kombattanten, solange sie einen Angriff führen. Wenn sie danach ihre bewaffneten Aktivitäten einstellen, sind sie wieder in die Zivilbevölkerung integriert. Ihre vorherige Kampf Tätigkeit haftet ihnen nicht als dauerhaftes persönliches Kennmerkmal an. Sie dürfen nicht, wenn sie etwa ihre Felder bestellen, einfach niedergeschossen werden, weil sie wenige Tage zuvor an Kampfhandlungen teilgenommen hatten. Auch in Art. 13 (3) ZP II steckt im Hinblick auf den inneren Konflikt dieselbe Regel. Danach genießen Zivilpersonen den Schutz des Instruments, »sofern und solange sie nicht unmittelbar an Feindseligkeiten teilnehmen«.

Es erscheint nicht gerechtfertigt, den Sinn dieser Regelungen in Frage zu stellen und sie als Neuerungen auszugeben, die erst durch die beiden Zusatzprotokolle von 1977 eingeführt worden seien. Eine »license to kill« darf das Recht nicht freigiebig austeilen. In der typischen Situation des bewaffneten Konflikts ist klar erkennbar, wer Freund und wer Feind ist. Wer sich bei den bewaffneten Verbänden einer der beiden Streitparteien befindet, weiß, daß er ein militärisches Ziel darstellt. Seinerseits hat er das Recht, sich zur Wehr zu setzen und seinen Gegner zu bekämpfen. Die Unmittelbarkeit der Gefahr rechtfertigt für beide Seiten die Gewaltanwendung.

Wenn hingegen außerhalb einer Kampf Tätigkeit Personen getötet werden, die sich inmitten ihrer bürgerlichen Umwelt befinden, so ist dies entweder Gefahrenprävention oder letzten Endes Bestrafung – eine Bestrafung, die auf geheimdienstliche Erkenntnisse zurückgeht und mit all den Fehlern behaftet ist, die solchen Erkenntnisse anhaften, auch wenn der israelische Geheimdienst sich rühmen mag, ein perfektes Netz der Kommunikationsüberwachung aufgebaut zu haben. Gefahrenprävention durch Tötung potentieller Täter kann eine gesittete Rechtsordnung nicht zulassen. Im Strafrecht aller Staaten wird das Recht der Notwehr an eine unmittelbare gegenwärtige Gefahr geknüpft. Jeder Mensch kann von einem verbrecherischen Plan Abstand nehmen. Dies muß das Recht berücksichtigen, will es sich nicht einem Konzept des lebensunwerten Lebens verschreiben. Strafe andererseits kann eben nicht durch Entscheidungen von Geheimdiensten und Militär verhängt werden. Im übrigen darf eine Strafe nur gegen den Täter selbst verhängt werden. In allen einschlägigen Fällen sind aber bisher zahlreiche andere Personen mit in den Tod gerissen worden. Solche »Kollateralschäden« treten auch bei bewaffneten Auseinandersetzungen zwischen militärischen Verbänden auf. Aber dort sind sie vermeidbar. Alle Beteiligten wissen, daß militärische Einheiten nicht in der Nähe von zivilen Einrichtungen stationiert werden dürfen, und umgekehrt ist selbst Zivilisten bekannt, daß

sie in unmittelbarer Nachbarschaft militärischer Einrichtungen höchster Gefahr ausgesetzt sind. Mit »targeted killings« wird indes die Zivilgesellschaft unmittelbar mitbetroffen. Eine Trennung ist auch unter den konkreten Umständen der Besatzungsherrschaft im Gazastreifen und im Westjordanland gar nicht möglich. Im Grunde muß jeder Palästinenser befürchten, daß wegen eines mutmaßlichen Terroristen in seiner Nachbarschaft, von dessen Existenz er gar nichts ahnt, auch seine Wohnstatt zum Ziel eines Raketenangriffs werden kann. Solche Unsicherheit kann einem Menschen nicht zugemutet werden. Sie muß auf die Dauer wiederum zu Panik und Kurzschlußreaktionen führen.

\*

Diese kurze Betrachtung endet nicht mit glasklaren Thesen, die gegen jede Kritik gefeit wären. Es fehlt vor allem zu manchen Punkten an der notwendigen tatsächlichen Information. Herausgestellt hat sich immerhin, daß sehr gewichtige Gründe gegen die Zulässigkeit von »targeted killings« sprechen. Dies gilt vor allem dann, wenn man, wie hier angenommen, davon ausgeht, daß von einem andauernden bewaffneten Konflikt zwischen Israel und dem völkerrechtlichen Gebilde »Palästina« nicht die Rede sein kann. Aber auch die kriegsrechtliche Argumentation hat keine standfeste Absicherung. Natürlich ist es für Israel schwer erträglich, daß vor allem die gegen seine Bevölkerung gerichteten Selbstmordattentate keine Sühne finden. Das Gebilde »Palästina« befindet sich offensichtlich in einem Zustand tiefgreifender Zerrüttung. Angesichts der Stärke der Widerstandsgruppen ist die Selbstregierungsbehörde nicht in der Lage, mit Israel in geordneten Bahnen Rechtshilfe und Auslieferung in Strafsachen zu praktizieren. Aber Israel muß sich sagen lassen, daß es selbst zu dieser Zerrüttung einen entscheidenden Beitrag geleistet hat. Mit willkürlichen Tötungen wird es den Weg in eine friedliche Zukunft zusammen mit den Palästinensern nicht finden können.

1 International Herald Tribune vom 21.4.2004, S. 3.

2 Vgl. O. Ben-Naftali / K.R. Michaeli, We must not Make a Scarecrow of the Law: A Legal Analysis of the Israeli Policy of Targeted Killings, Cornell International Law Journal 36 (2003), S. 233(239).

3 Vom 28.4.1983, European Treaty Series des Europarats (ETS) Nr. 114.

4 Vom 3.5.2002, ETS Nr. 187.

5 Vom 15.12.1989, BGBl. 1992 II, S. 391.

6 So der IGH in seinem Gutachten über die Legalität der Androhung oder des Einsatzes von Kernwaffen vom 8.7.1996, ICJ Reports 1996, S. 226 (240 Ziff. 25); Gutachten vom 9.7.2004, Ziff. 106.

7 Veröffentlicht als UN-Dokument S/2003/529 vom 7.5.2003; Text: VN 4/2003 S. 146ff. Der »Fahrplan« wurde vom Sicherheitsrat am 19.11.2003 mit seiner Resolution 1515 gebilligt.

8 Vgl. Gutachten des IGH vom 9.7.2004, Ziff. 72.

9 Vgl. dazu C. Tomuschat, Anwaltsblatt 2004, S. 397-400.

10 Rasul v. Bush, 28.6.2004.

11 Vgl. etwa K. Ipsen (Hrsg.), Völkerrecht, 5. Aufl. 2004, Ziff. 63 Rdnr. 1.

12 Anlage zum IV. Haager Abkommen, betreffend die Gesetze und Gebräuche des Landkriegs, 18.10.1907, RGBl. 1910, S. 107, auch abgedruckt bei: C. Tomuschat (Hrsg.), Völkerrecht, 2. Aufl. 2004, Nr. 33.

13 Vom 12.8.1949, BGBl. 1954 II, S. 917, auch abgedruckt bei: Tomuschat (Anm. 12), Nr. 35.

14 »Any difference arising between two States and leading to the intervention of members of the armed forces is an armed conflict within the meaning of Article 2.« J.S. Pictet (ed.), Commentary IV Geneva Convention, Genf 1958, S. 20.

15 »...the conflicts referred to in Article 3 are armed conflicts, with armed forces on either side engaged in hostilities – conflicts, in short, which are in many respects similar to an international war, but take place within the confines of a single country.« Ibid., S. 36.

16 Zusatzprotokoll zu den Genfer Abkommen vom 12. August 1949 über den Schutz der Opfer nicht internationaler bewaffneter Konflikte, 8.6.1977, BGBl. 1990 II, S. 1637.

17 Vgl. etwa C. Greenwood, Scope of Application of Humanitarian Law, in: D. Fleck (ed.), The Handbook of Humanitarian Law in Armed Conflicts, 1995, S. 39 (48 Nr. 2).

18 Zusatzprotokoll zu den Genfer Abkommen vom 12. August 1949 über den Schutz der Opfer internationaler bewaffneter Konflikte, 8.6.1977, BGBl. 1990 II, S. 1551.

19 Declaration, Ziff. 4.

20 Separate opinion, Ziff. 34.

21 Vom 12.9.2001.

22 Vom 28.9.2001.

23 Vgl. dazu C. Tomuschat, Der 11. September 2001 und seine rechtlichen Konsequenzen, Europäische Grundrechte-Zeitschrift 2001, S. 535(543).

24 Buergenthal hat sich nur deswegen nicht der überwiegenden Meinung der Richter angeschlossen, weil er der Meinung war, dem Gericht stehe keine ausreichende Tatsachenbasis zur Bewertung der Situation zur Verfügung.

25 Zum Widerstandsrecht nach Völkerrecht vgl. C. Tomuschat, The right of resistance and human rights, in: UNESCO (ed.), Violations of human rights. Possible rights of recourse and forms of resistance, Paris 1984, S. 13-33.

26 So zuletzt noch zu Südafrika die Resolution 44/27A vom 22.11.1989; unter der operativen Ziff. 2 wurde die »volle Unterstützung« der Generalversammlung für das Ziel bekräftigt, »die Apartheid durch politische, bewaffnete und andere Formen des Kampfes zu beseitigen«.

# Baustelle für mehr Gerechtigkeit

Der Internationale Strafgerichtshof in seinem zweiten Jahr

HANS-PETER KAUL

Nicht einmal vier Jahre nach dem historischen Durchbruch<sup>1</sup> der diplomatischen Staatenkonferenz in Rom vom 17. Juli 1998 trat der Gründungsvertrag für den Internationalen Strafgerichtshof (IntStGH; International Criminal Court, ICC) in Kraft: am 1. Juli 2002. Die dafür erforderliche Zahl von 60 Ratifikationen, die in Artikel<sup>2</sup> 126 Absatz 1 des Römischen Statuts festgelegt ist, war viel rascher als bei anderen vergleichbaren multilateralen Verträgen und schneller als von der Weltöffentlichkeit erwartet erreicht worden. Die Vereinten Nationen, aus deren Schoß der IntStGH hervorgegangen war, würdigten ebenso wie die internationalen Medien das Inkrafttreten des Statuts als bedeutsamen Fortschritt. Die Äußerung von UN-Generalsekretär Kofi Annan, der 1. Juli 2002 sei ein entscheidendes Datum, um die Weltsicht von Zynikern wie Josef Stalin zu brechen, fand breite Beachtung. Dieser soll einst menschenverachtend festgestellt haben, ein einziger Tod sei tragisch, eine Million Todesfälle dagegen reine Statistik.

Unbeachtet von der Öffentlichkeit blieb dagegen ein Ereignis, das 6000 Kilometer von New York entfernt in Den Haag stattfand. Ebenfalls am 1. Juli 2002 betrat ein IntStGH->Vorausteam< von fünf Personen erstmals ein völlig leeres 15-stöckiges Bürogebäude in Den Haag, um dort die Aufbauarbeit für den neuen Gerichtshof aufzunehmen. Dieses moderne Bürogebäude, eine ehemalige Konzernzentrale der Telefongesellschaft KPN, hatte die niederländische Regierung dem IntStGH als vorläufigen Sitz zur Verfügung gestellt. Das Vorausteam ging auf eine deutsche Initiative zurück. Deutschland hatte bereits im Juni 2001 die Bildung eines solchen Aufbaustabs vorgeschlagen, als das Inkrafttreten des Römischen Statuts in absehbarer Zeit immer wahrscheinlicher wurde. In intensiver Überzeugungsarbeit gegenüber den anderen Vertragsstaaten konnte der Vorschlag schließlich durchgesetzt werden. Das so am 1. Juli 2002 seine Arbeit aufnehmende Vorausteam zog – eine erwähnenswerte Anekdote – zunächst in das 13. Stockwerk des vorläufigen Sitzes ein, zum einen, weil Verkabelung und Raumzuschnitt dort am besten geeignet erschienen, zum anderen, um deutlich zu machen, daß man sich bei der Aufbauarbeit weder von Aberglauben noch von sonstigen Widrigkeiten abhalten lassen würde. Die Taten der ersten Tage betrafen die Anschaffung von fünf PCs, fünf Telefonen und einem Faxgerät sowie das Beschaffen der nötigsten Büromöbel. Bereits nach drei Tagen hörten neugierige Anrufer, wenn sie die Telefonnummer 0031-70-5158515 wählten, eine freundliche Stimme: »ICC Advance Team. Was kann ich für Sie tun?« Der Internationale Strafgerichtshof, lange eine Utopie, war in der Realität angekommen. So begannen – mit sichtbarem Schwung, wie jeder Besucher damals immer wieder feststellen konnte – die ersten Aufbauarbeiten für die Verwaltung der Kanzlei und der Anklagebehörde, an denen ab September 2002 Ministerialrat Klaus Rackwitz<sup>3</sup> als erster Deutscher in Den Haag mitwirkte.

Am 7. Februar 2003 wurden, nach einem komplizierten Wahlverfahren gemäß Art. 36 des Römischen Statuts, sieben Frauen und elf Männer aus fünf Weltregionen von den Vertragsstaaten des Statuts zu den ersten 18 Richtern des Internationalen Strafgerichtshofs gewählt<sup>4</sup>. Damit war der Weg frei für die feierliche Eröffnung des Internationalen Strafgerichtshofs, die am 11. März 2003 in Den Haag stattfand. In einer besonderen Zeremonie im Rittersaal des Binnenhofs, der Wiege der niederländischen Demokratie, verpflichteten sich die Richter, unabhängig und gewissenhaft über die individuelle strafrechtliche Verantwortung von Angeklagten zu entscheiden, die der Begehung eines der Kernverbrechen im Sinne des Statuts beschuldigt werden. Unmittelbar nach der Vereidigung wählten sie Richter Philippe Kirsch



*Hans-Peter Kaul, geb. 1943, ist seit Februar 2003 erster deutscher Richter am Internationalen Strafgerichtshof. Zuvor leitete er für das Auswärtige Amt von 1996 bis 2003 die deutsche Strafgerichtshof-Delegation.*

Beiträge in VN:

- UN-Friedenstruppen: Versuch einer Bilanz. Ein Diskussionsbeitrag aus deutscher Sicht in 33 Thesen, VN 1/1983 S. 1ff.
- *Kurzbeitrag*: 37. Generalversammlung: Fortgang der Flüchtlingsinitiative der Bundesrepublik Deutschland, VN 3/1983 S. 91f.
- Die Sanktionsausschüsse des Sicherheitsrats. Ein Einblick in Arbeitsweise und Verfahren, VN 3/1996 S. 96ff.
- Auf dem Weg zum Weltstrafgerichtshof. Verhandlungsstand und Perspektiven, VN 5/1997 S. 177ff.
- Arbeitsweise und informelle Verfahren des Sicherheitsrats. Beobachtungen eines Unterhändlers, VN 1/1998 S. 6ff.
- Durchbruch in Rom. Der Vertrag über den Internationalen Strafgerichtshof, VN 4/1998 S. 125ff.
- *Buchbesprechung*: Udo Fink: Kollektive Friedenssicherung, VN 3/1999 S. 114f.
- Der Aufbau des Internationalen Strafgerichtshofs. Schwierigkeiten und Fortschritte, VN 6/2001 S. 215ff.

(Kanada) zum Präsidenten sowie die Richterinnen Akua Kuenyehia (Ghana) und Elizabeth Odio Benito (Costa Rica) zu Vizepräsidentinnen des Gerichts.

Nur kurze Zeit danach gelang es, für eine weitere zentrale Frage eine Lösung zu finden: Am 21. März 2003 wurde in New York Einvernehmen darüber erzielt, daß der Argentinier Luis Moreno-Ocampo erster Chef-Ankläger des IntStGH werden sollte. Genau einen Monat später wurde er von der Versammlung der Vertragsstaaten gewählt. Allen war dabei bewußt, daß Integrität, Autorität und persönliche Standfestigkeit des Anklägers das öffentliche Bild des IntStGH international maßgeblich prägen werden. Mit der Wahl des Franzosen Bruno Cathala zum ersten Kanzler des Gerichts im Juni 2003 und des Belgiers Serge Brammertz zum Stellvertretenden Ankläger im November 2003 konnten im wesentlichen alle führenden Positionen am Gericht besetzt werden. Schon zuvor, im September 2003, schuf die 2. Versammlung der Vertragsstaaten – insbesondere durch ihre Billigung des ersten regulären Vollhaushaltes<sup>5</sup> des IntStGH für das Jahr 2004 in Höhe von etwa 59 Mill Euro – die notwendige Grundlage für den Aufbau des IntStGH. Seitdem haben die Arbeiten zum Auf- und Ausbau des Gerichts in allen Bereichen an Umfang und Intensität immer weiter zugenommen. Sie laufen weiterhin auf vollen Touren, damit der IntStGH in absehbarer Zeit seine justizielle Tätigkeit aufnehmen kann.

Ungeachtet dieses Bildes eines insgesamt planmäßig verlaufenden Aufbauprozesses darf realistischerweise nicht übersehen werden, daß es weiterhin Gegenkräfte und dem IntStGH abträgliche Tendenzen in der internationalen Gemeinschaft gibt. Zum einen gibt es die bekannten Tendenzen zu sogenannter Realpolitik, Opportunismus oder sogar blanker Machtpolitik auf Seiten mancher Staaten. Darüber hinaus ist allgemein bekannt, daß die derzeitige Regierung der Vereinigten Staaten unter Präsident George W. Bush ihre Ablehnungspo-

litik gegen den IntStGH im weltweiten Rahmen aktiv fortführt. Gerichtshoffreunde in den USA selbst – wie etwa die nationale Amerikanische Koalition für den Internationalen Strafgerichtshof (American NGO Coalition for the ICC, AMICC) – bestätigen immer wieder, daß von seiten der US-Regierung vor und hinter den Kulissen weiterhin alle Mittel eingesetzt werden, um beitriftswillige Staaten von der Mitgliedschaft im Statut abzuhalten. Es steht zu vermuten, daß dies im letzten Jahr zu einer gewissen Verlangsamung bei weiteren Beitritten zum IntStGH geführt hat. Klar ist zugleich, daß die erreichte Zahl von bisher 94 Vertragsstaaten<sup>6</sup>, bei insgesamt 139 Zeichenstaaten, für den grundsätzlich auf Universalität angelegten Gerichtshof mittel- und langfristig nicht genug ist. Vor diesem komplexen Hintergrund sollen in Fortschreibung des letzten Beitrags des Verfassers in dieser Zeitschrift<sup>7</sup> die derzeitige Lage des Gerichtshofs und die weiteren Perspektiven zusammengefaßt werden.

## I. Stand der Aufbauarbeiten

### *Eine Baustelle als Besuchermagnet*

Das starke Interesse am IntStGH bringt es mit sich, daß der Gerichtshof jede Woche Besucher und Besuchergruppen aus vielen Teilen der Erde empfangen kann. Es kommen Regierungschefs und Minister, Abgeordnete, Richter und Staatsanwälte, Professoren und Studentengruppen, Journalisten<sup>8</sup> und Filmteams, Historiker, Vertreter von Menschenrechtsorganisationen und andere. Ihnen allen ist gemeinsam, daß sie sich an Ort und Stelle und aus erster Hand über das neue Weltstrafgericht unterrichten wollen.

Dem Gericht sind diese Besucher willkommen. Die Besuche bieten eine wirksame und relativ kostengünstige Möglichkeit, die internationale Öffentlichkeit über die erreichten Fortschritte beim Aufbau des Gerichtshofs zu unterrichten und dabei um Unterstützung für die eigene Institution zu werben. Aus diesem Grund ist im letzten Jahr allmählich ein immer weiter verbessertes Informationsprogramm für Besucher entwickelt worden, welches regelmäßig eine Präsentation mit anschließender Aussprache mit jeweils einem Vertreter der Kanzlei, der Anklagebehörde und der Kammern einschließt. Soweit möglich, wird auch ein Gespräch mit einem Richter ermöglicht oder eine Besichtigung des ersten, vorläufigen Gerichtssaals, der sogenannten Vorverfahrenskammer (Pre-Trial Chamber) im ersten Stockwerk. Hinzu kommt gegebenenfalls ein Besichtigungsrundgang, der auch die Hauptbaustelle des IntStGH einschließt, auf welcher derzeit in einer großen Baumaßnahme nachträglich zwei große, voll ausgestattete Gerichtssäle mit einem Besucherzentrum gebaut werden, die 2005 fertiggestellt werden sollen.

Die Besucher erleben ein neues Weltstrafgericht, das sich zwar noch mitten im Aufbau befindet, welches jedoch in den letzten zwei Jahren beträchtliche Fortschritte in vielen Bereichen gemacht hat. Aus den fünf Mitarbeitern des Vorausteams vom 1. Juli 2002 sind mittlerweile etwa 250 Mitarbeiter geworden (einschließlich Praktikanten und Sicherheitspersonal).

Inzwischen haben sich die vier Organe des Gerichtshofs nach Art. 34 – die Präsidentschaft, die Kammern, die Anklagebehörde und die Kanzlei – in eigenen Strukturen etabliert und kontinuierlich verbesserte Methoden der Kommunikation und der Zusammenarbeit entwickelt. Die Kanzlei als administrativer Unterbau des Gerichtshofs wird zunehmend besser ihrer Dienstleistungsfunktion für die anderen Organe des Gerichts gerecht.

Die Anklagebehörde hat nach den beiden Staatenüberweisungen gemäß Art. 14 betreffend Uganda und die Demokratische Republik Kongo ihre Vorermittlungstätigkeit aufgenommen und am 23. Juni 2004 sowie am 29. Juli 2004 die Einleitung von offiziellen Untersuchungen bezüglich der beiden Länder<sup>9</sup> angekündigt.

Die Richter haben am 28. Mai 2004 nach außerordentlich intensiven, mehrmonatigen Beratungen die Geschäftsordnung des Gerichts gemäß Art. 52 verabschiedet. Außerdem haben alle Richter, die der Vorverfahrensabteilung und der Berufungsabteilung angehören, in den letzten Monaten ihre Tätigkeit als Vollzeitrichter aufgenommen und daher einen Wohnsitz in Den Haag genommen. Des Weiteren sind durch Entscheidung der Präsidentschaft vom 23. Juni 2004 aus den Richtern der Vorverfahrensabteilung die Vorverfahrenskammern I, II und III gebildet worden.

### *Eigene Vorarbeit*

Diese Eckpunkte bestätigen, daß der Gerichtshof sich durch seine eigene Vorarbeit zunehmend besser in die Lage versetzt hat, in absehbarer Zeit seine gerichtliche Arbeit aufzunehmen. Zugleich dürfte dem objektiven Beobachter deutlich werden, daß hinter diesem Fortschritt eine kaum beschreibbare Menge konsequenter Arbeit, vorbereitender Schritte in vielen Bereichen und anhaltender Bemühungen in anderen Aufgabenfeldern stehen. Beim Aufbau des IntStGH hat sich erneut bestätigt, was auch bei der Errichtung anderer internationaler Organisationen wie zum Beispiel vor einiger Zeit bei der WTO in Genf sichtbar wurde: Der Aufbau einer neuen internationalen Organisation, dazu einer so komplizierten Einrichtung wie des IntStGH, ist ein fast unvorstellbar schwieriger Vorgang. Dies ist eine gemeinsame Erfahrung auch von denjenigen Mitgliedern des IntStGH, die wie etwa der kanadische Präsident Kirsch schon lange am Vorhaben des Internationalen Strafgerichtshofs arbeiten und denen es auch nicht an Entschlußfreudigkeit, Tatkraft oder der Fähigkeit mangelt, richtige Vorschläge auch durchzusetzen.

Es ist wichtig zu verstehen, daß der Aufbau eines neuen Weltstrafgerichts weder mit der Errichtung einer neuen, vergleichbar großen nationalen Behörde noch mit dem Aufbau eines neuen internationalen Wirtschaftsunternehmens vergleichbar ist. Auch die Ad-hoc-Tribunale sind als Modell nur begrenzt tauglich, ja teilweise fragwürdig. Denn um die Funktionsfähigkeit und Effizienz des neuen Weltstrafgerichts zu gewährleisten, müssen alle Rädchen ineinander greifen: die Strafkammern, die Behörde des Chef-Anklägers, die Kanzlei, in der Kanzlei die Gerichtsdienste und die Abteilung der Opfer und der Verteidigung, die zuständige Arbeitseinheit für die Zeugen und so weiter. Darüber hinaus müssen in allen Bereichen differenzierte, auf die besonderen Bedürfnisse des IntStGH zugeschnittene Systeme und Regelwerke für die Gerichtsorganisation, für das Personal- und Beschaffungswesen und die allgemeine Verwaltung entwickelt und eingeführt werden. Im Zeitalter der Informationstechnologie geht es zudem um auf die besonderen Bedürfnisse des IntStGH zugeschnittene Lösungen, die sicherstellen, daß der IntStGH ebenso wie modern organisierte Gerichtssysteme unter anderem in den USA, Australien, der Schweiz und Deutschland eine volle informationstechnologische Abstützung erhält. Denn der Gerichtshof orientiert sich am Leitbild eines »electronic court«, der gegebenenfalls mit Zehntausenden von unterschiedlichen Dokumenten und Beweisstücken durch Nutzung moderner Technologie fertig wird. Bewältigt werden müssen diese komplexen Aufgaben von einem derzeit ständig wachsenden Personal aus rund 60 Staaten, aus unterschiedlichen Kulturen und Sprachen sowie mit verschiedenartigen Ausbildungen und Erfahrungen. Die Aufgabe, aus diesen Menschen ohne verbindende Verwaltungskultur ein eingespieltes Team mit gemeinsam verinnerlichten Verwaltungs- und Gerichtspraktiken zu machen, ist eine besondere Herausforderung und wird noch einige Zeit in Anspruch nehmen. Es geht dabei um eine Art betrieblicher Aus- und Fortbildung, bei der die IntStGH-Mitarbeiter schließlich gemeinsame Verfahren und Praktiken deshalb akzeptieren, weil alle von ihrem Nutzen überzeugt sind.

Wie ist nun der Stand der Aufbauarbeiten bei der Kanzlei, der Anklagebehörde und den Kammern, dies auch im Hinblick auf ihre Funktionsfähigkeit?



### Die Kanzlei

Der Aufbau der Kanzlei ist bereits relativ weit fortgeschritten. Die Kanzlei ist im wesentlichen die Gerichtsverwaltung mit Zuständigkeit für Organisation und Durchführung der Gerichtsverfahren und für die Verwaltungsangelegenheiten des gesamten Gerichts. Die Kanzlei ist somit auch Dienstleistungsbehörde für die Präsidentschaft, die Kammern und die Anklagebehörde. Auch aus diesem Grund wird die Kanzlei, die derzeit rund 160 Mitarbeiter hat, auf absehbare Zeit das zahlenmäßig stärkste Organ des Gerichts bleiben. Das gesamte Gericht ist auf eine funktionierende und leistungsfähige Gerichtsverwaltung angewiesen. Der Kanzler als Chef der Kanzlei untersteht nach Art. 43 Abs. 2 dem Präsidenten, der die Gesamtverantwortung für die ordentliche Verwaltung des Gerichtshofs trägt.

Bei der Gliederung der Kanzlei kann man im wesentlichen vier Bereiche unterscheiden:

- den Leitungsbereich einschließlich des persönlichen Büros des Kanzlers und den Referaten für Rechtsberatung, interne Buchprüfung und Inspektion sowie Öffentlichkeitsarbeit und den Sicherheitsdienst;
- die Abteilung für Gerichtsdienste, der die Organisation und Durchführung der Strafverfahren obliegt;
- die Abteilung für Opfer- und Verteidigungsangelegenheiten;
- die Allgemeine Verwaltungsabteilung mit den Referaten für Inneren Dienst, Beschaffung, Finanzfragen, Haushaltsfragen, Personalwesen und Informationstechnologie.

Gerade bei einer so komplexen und arbeitsteiligen internationalen Organisation wie dem IntStGH ist die Arbeit der Allgemeinen Verwaltungsabteilung von entscheidender Bedeutung. Sie schafft auch die notwendigen Grundlagen und Voraussetzungen für den fortschreitenden Aufbau der anderen Bereiche des Gerichtshofs (Anklagebehörde, Kammern, Gerichtsdienste innerhalb der Kanzlei). So können ohne gute Arbeit des Referats für Informationstechnologie die leistungsfähigen und sicheren Informationssysteme nicht aufgebaut werden, die für die Zielvorstellung eines »elektronischen Gerichtshofs« notwendig sind. Dazu zählen ein ERP-System (Enterprise Resource Planning) der deutschen Firma SAP für die allgemeine Verwaltung und ein elektronisches Dokumentenmanagement-System (EDMS) für die gerichtliche Arbeit des gesamten Gerichtshofs. Die Präsidentschaft und die Richter haben in den vergangenen Monaten immer wieder deutlich gemacht, daß sie robuste, stabile, zuverlässige und sichere Informationssysteme erwarten. Zugleich gilt es, Fehlplanungen und Fehlinvestitionen zu vermeiden, die im Bereich modernster Informationstechnologie immer wieder auch staatliche Organisationen und private Unternehmen heimsuchen.

Eine ähnlich fordernde Aufgabe mit hoher Dauerbelastung wie Bedeutung für den erfolgreichen Aufbau des gesamten Gerichts hat weiterhin das Personalreferat der Verwaltungsabteilung der Kanzlei zu leisten. Es trägt auch die Hauptlast der Rekrutierungsverfahren und Einstellungen am Gerichtshof. Der IntStGH ist, soweit ersichtlich, die einzige internationale Organisation, deren Referat für Personalfragen von einem Deutschen geleitet wird. Mit nur wenigen Mitarbeitern hat Guido Hildner innerhalb eines Jahres ein leistungsfähiges Personalwesen aufgebaut. Dies ist um so notwendiger, weil die Flut der Bewerbungen aus aller Welt (1 000 bis 1 500 pro Monat) und ihre sachgerechte Bearbeitung höchste Anforderungen stellt. Die hohe Zahl der Bewerbungen – bisher 18 000 für die derzeit etwa 250 Dienstposten – macht ihrerseits das enorme Interesse an der Arbeit des Gerichts deutlich.

Die Auswahl der Bewerber wird grundsätzlich auf Wettbewerbsbasis getroffen. Ein Höchstmaß an Leistungsfähigkeit, fachlichem Können und persönlicher Integrität sind ausschlaggebend. Zudem wird eine angemessene Verteilung der Stellen auf die Vertragsstaaten unter Bezugnahme besonders auf ihre jeweilige Beitragsleistung angestrebt. Auch müssen die wichtigsten Rechtssysteme der Welt gleichmäßig vertreten sein und soll ein angemessenes Verhältnis zwischen weiblichen und männlichen Bediensteten gesichert werden. Das Auswahlverfahren läuft dabei in verschiedenen Phasen ab. Zunächst wird anhand der eingereichten Bewerbungsunterlagen eine engere Wahl getroffen (short-list). Hierbei werden insbesondere der berufliche Hintergrund und erreichte Qualifikationen in Betracht gezogen. Die Kandidaten, die diese Vorauswahl überstanden haben, werden sodann zu einem telefonischen Interview durch ein besonderes, für die fragliche Stelle oft ad hoc gebildetes Auswahlkomitee eingeladen. Danach wird der jeweils qualifizierteste Bewerber durch dieses Gremium vorgeschlagen. Die endgültige Entscheidung wird vom Kanzler oder dem Chef-Ankläger getroffen (letzterer hat die Personalhoheit für seinen Bereich).

Gesucht werden nicht nur Juristen mit straf- oder völkerrechtlichem Hintergrund, sondern auch Mitarbeiter aus den Bereichen Kriminalpolizei, Justizverwaltung (zum Beispiel Fachleute für Personal-, IT-, Bibliotheks- oder Sicherheitsangelegenheiten), Pressearbeit, Dolmetsch-/Übersetzungs- sowie Sekretariatsarbeit. Es besteht weiterhin Bedarf sowohl an Berufsanfängern wie auch an Personal mit einschlägiger Berufserfahrung. Arbeitssprachen des IntStGH sind Englisch und Französisch. In mindestens einer dieser Sprachen müssen



*Die ohnehin prekäre wirtschaftliche und humanitäre Situation in Haiti wurde Ende Mai durch Überschwemmungen verschärft. (Im Bild: Entladung von Nahrungsmittelhilfe des WFP zur Verteilung in der von den Fluten geschädigten Ortschaft Fond Verrettes im Westen des Landes.) Um die politische Lage zu konsolidieren, nahm am 1. Juni die Stabilisierungsmission der Vereinten Nationen in Haiti (MINUSTAH) ihre Tätigkeit vor Ort auf und löste die US-geführte Multinationale Interimstruppe (MIF) ab.*

# Strafgerichtshof und internationale Verrechtlichung

- 1 Die Errichtung des Internationalen Strafgerichtshofs ist ein bedeutsamer Versuch, in einem konkreten und akuten Problembereich zur Verrechtlichung der internationalen Beziehungen beizutragen. Der IntStGH stellt eine konzentrierte gemeinsame Anstrengung der Vertragsstaaten des Römischen Statuts zu weltweiter Zusammenarbeit gegen schwerste Verbrechen dar. Dabei geht es darum, in dem anscheinend ewigen, immer wieder von Rückschlägen gekennzeichneten Kampf zwischen Recht und brutaler Macht das Völkerrecht und die weltweite Geltung der Menschenrechte zu stärken.
- 2 Zugleich ist dieses Unternehmen – wie realistischerweise eingeräumt werden muß – in seiner Reichweite kompromißhaft begrenzt. Eine dauerhaft erfolgreiche Arbeit des IntStGH ist noch nicht gesichert; ein Mehrwert an internationaler Gerechtigkeit ist noch nicht genau berechenbar.
- 3 Kompromißhafte Beschränkungen des Systems des IntStGH sind insbesondere: das Komplementaritätsprinzip; der Umstand, daß es trotz aller Bemühungen nicht gelang, bei der Ausgestaltung der Jurisdiktionsbefugnisse des Gerichtshofs das Weltrechtspflegeprinzip zu erreichen; die vollständige Abhängigkeit des IntStGH von der Unterstützung durch Vertragsstaaten; der weitere Umstand, daß bisher noch keine globale Akzeptanz für das IntStGH-Vorhaben erreicht werden konnte (derzeit 94 Vertragsstaaten; erst 139 Zeichenstaaten; Vorbehalte großer, bevölkerungsreicher Länder).
- 4 Auch beim IntStGH wurden und werden weiterhin Gegenkräfte erkennbar, die einer zunehmenden Verrechtlichung der internationalen Beziehungen entgegenwirken: insbesondere traditionelle Machtpolitik, Hegemoniestreben, das Souveränitätsdogma und damit verbundenes Denken; Tendenzen zu Unilateralismus/Bilateralismus; ganz allgemein ein Bestreben bestimmter Staaten, Beschränkungen der eigenen Handlungsfreiheit durch rechtliche Verpflichtungen möglichst zu vermeiden.
- 5 Eine Grundvoraussetzung für die Errichtung des IntStGH war und ist weiterhin ein sich insbesondere in den neunziger Jahren verfestigendes, zunehmend weltweites Problembewußtsein und Einvernehmen,
  - daß Menschenwürde und Menschenrechte gegen schwerste Verletzungen wie Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen besser geschützt werden müssen;
  - daß hierfür zweckmäßigerweise ein auf vertraglicher Zusammenarbeit beruhendes globales rechtliches Regime geschaffen werden sollte.
- 6 Ein besonderes Merkmal des IntStGH-Prozesses besteht darin, daß dieses internationale Einvernehmen von einer signifikanten Gruppe gleichgesinnter gerichtshoffreundlicher Staaten (like-minded) aus der westlichen Staatengruppe – gemeinsam mit Staaten aus Afrika, Lateinamerika, Asien und dem ehemals kommunistisch regierten Osteuropa – und darüber hinaus auch von einer umfassenden Koalition der Zivilgesellschaft getragen und gefördert wird, mit entsprechender Bereitschaft zu Zusammenarbeit und wechselseitiger Unterstützung auf beiden Seiten.
- 7 Beim Prozeß der Errichtung des IntStGH haben wir in beachtlichem Maße den Fall, daß ein Vorhaben mit globaler Bedeutung auf zivilgesellschaftlicher Seite weiterhin von einem weltweiten Netzwerk nichtstaatlicher Organisationen (NGO Coalition for an International Criminal Court) mit globalen Aktivitäten vorangetrieben und gefördert wird – diszipliniert, sachkundig, mit langem Atem und damit wirksam.
- 8 Die Vereinten Nationen erwiesen sich im Falle des IntStGH erneut als einzigartig legitimes und geeignetes Forum, um die Errichtung des Gerichtshofs und die einschlägigen Arbeiten zur Stärkung des Völkerrechts voranzutreiben. Die Unersetzlichkeit der Weltorganisation besonders auch für das Völkerrecht wurde erneut unter Beweis gestellt, auch wenn der im Rahmen der UN geschaffene IntStGH jetzt eine eigenständige Vertragsorganisation ist.
- 9 Die Errichtung des IntStGH und seine Arbeit sind grundsätzlich darauf angelegt, den im Römischen Statut festgelegten rechtlichen, politischen und moralischen Standards allmählich universelle Geltung zu verschaffen.
- 10 Die damit im weltweiten Rahmen verbundene allgemeine Forderung ›Gleiches Recht für alle, Gleichheit vor dem Recht‹ für alle, die Kernverbrechen begehen, ist ein Kernstück der kritischen Auseinandersetzung mit Kräften, die dem IntStGH-Vorhaben skeptisch oder ablehnend gegenüberstehen.
- 11 Die durch das IntStGH-Vorhaben erfaßten, universell strafbaren Kernverbrechen – Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen – werden meist in bewaffneten Konflikten begangen und gehen auf den Einsatz von Waffengewalt durch staatliche oder sonstige Machthaber oder Gewalt herrscher zurück. Das IntStGH-Vorhaben hat insoweit ein Potential, sich zunehmend als Delegitimierung und ›positive Bedrohung‹ für jene Einsätze bewaffneter Gewalt auszuwirken, die sich nicht dem Recht verpflichtet fühlen.
- 12 Es ist vermutlich kontraproduktiv und verfehlt, den IntStGH mit überzogenen Erwartungen zu befrachten. Vor allem wäre es fatal, wenn Vertragsstaaten und Öffentlichkeit gegenüber dem IntStGH eine kurzsichtige, sich zugleich von ihrer Verantwortung lossagende Haltung einnehmen würden.
- 13 Denn der IntStGH kann nur so stark sein, wie ihn vor allem die Vertragsstaaten machen. Er hat keine Polizei oder Soldaten. Er ist vollkommen abhängig von der konkreten, auf Dauer zuverlässigen Unterstützung durch die Vertragsstaaten, besonders bei Festnahmen und Überstellungen nach Den Haag.
- 14 Wer Nutzen und Mehrwert des IntStGH für das Völkerrecht und die internationale Verrechtlichung konkret fruchtbar machen und realisieren will, muß das IntStGH-Vorhaben auch mittel- und langfristig umfassend unterstützen – politisch, personell und materiell.

Diese 14 Punkte beruhen auf einem Beitrag des Verfassers zur 5. Außenpolitischen Jahrestagung der Heinrich-Böll-Stiftung, ›Die Rolle des Völkerrechts und der Vereinten Nationen‹, in Berlin am 25.6.2004.

Kandidaten und Kandidatinnen sich nicht nur verständlich machen, sondern schriftlich wie mündlich schwierige Aufgaben erfüllen können. Das setzt ein hohes Niveau voraus. Insgesamt sind sorgfältige Prüf- und Einstellungsverfahren mit dem Ziel materieller Gerechtigkeit für die Bewerber für den Gerichtshof auch mittel- und langfristig von großer Bedeutung.

Was nun die Bewerber selbst angeht, so wird ihnen darüber hinaus ein hohes Maß an Motivation und Flexibilität abgefordert. Wer ein etabliertes, vielleicht sogar komfortables und bequemes Arbeitsumfeld mit bereits eingespielten und bewährten Arbeitsabläufen sucht, für den ist die Arbeit an einer noch nicht konsolidierten, jeden Tag mit neuen Problemen konfrontierten Organisation wie dem IntStGH sicher nicht ganz das Richtige. Die Bereitschaft, auch mit Frustrationen fertig zu werden, ist unabdingbar. Wer jedoch in einem internationalen Team dazu beitragen möchte, weltweit der Straflosigkeit schlimmster Verbrechen entgegenzuwirken und dabei auch schwierige und neue Wege zu gehen, für den ist die Arbeit am Gerichtshof eine lohnende und faszinierende Aufgabe.

### *Die Anklagebehörde*

Auch die Anklagebehörde hat besonders seit der Ankunft von Chef-Ankläger Moreno-Ocampo und der des Stellvertretenden Anklägers Brammertz große Fortschritte gemacht. Ihr Auftrag nach dem Römischen Statut besteht in der Durchführung von Untersuchungen und Strafverfolgung von Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen gemäß den Art. 6 bis 8. Diese Aufgabenstellung macht deutlich, daß die Arbeit der Anklagebehörde weiterhin von der Doppelaufgabe und Doppelbelastung gekennzeichnet ist, sich einerseits selbst zu einem leistungsfähigen internationalen Strafverfolgungsorgan aufzubauen und zugleich bereits die Voraussetzungen für Ermittlungen und Strafverfolgungstätigkeit zu schaffen.

Die Anklagebehörde hat sich nach dem derzeitigen Stand folgende Struktur gegeben:

- Leitungsbereich, bestehend aus dem persönlichen Büro des Chef-Anklägers, dazu dem Referat für allgemeine Dienstleistungen und dem Referat für Rechtsberatungsdienst sowie einer Arbeitseinheit für Öffentlichkeitsarbeit;
- Abteilung für Jurisdiktion, Komplementarität und strafrechtliche internationale Zusammenarbeit;
- Abteilung für Untersuchungen, geleitet vom Stellvertretenden Ankläger Brammertz, unter anderem mit bisher zwei, später drei interdisziplinären Untersuchungsteams;
- Abteilung für Strafverfolgung mit zwei Strafverfolgungsteams und einem Referat für Berufungsverfahren.

Erwähnenswert ist, daß die Schlüsselpositionen der Leiter der beiden Strafverfolgungsteams mit der erfahrenen New Yorker Staatsanwältin Christine Chung sowie dem ebenfalls hochqualifizierten Eckard Withopf aus Deutschland besetzt sind.

Sehr früh, praktisch unmittelbar nach ihrer Gründung, hat die Anklagebehörde damit begonnen, Leitlinien für die eigene Strafverfolgungspolitik zu entwickeln und diese auch im Sinne von Transparenz und Berechenbarkeit mit den Richtern und den Vertragsstaaten zu erörtern. Bereits im September 2003 wurde in einem Strategiedokument<sup>10</sup> der Versuch unternommen, für alle nachvollziehbar eine allgemeine Strategie für die Anklagebehörde und die Prioritäten der eigenen Arbeit zu definieren. Dabei wurde als Prinzip bekräftigt, daß die Anklagebehörde in Übereinstimmung mit dem Römischen Statut das in Art. 17 enthaltene Komplementaritätsprinzip und damit den Vorrang nationaler Strafverfolgungsmaßnahmen nicht nur strikt beachten, sondern soweit wie möglich durch die Unterstützung nationaler Strafrechtssysteme fördern will. In dem Strategiedokument wird ausdrücklich klargestellt, daß die Wirksamkeit des IntStGH keineswegs nach der Zahl der Fälle gemessen werden sollte, welche ihn tatsächlich erreichen. Im Gegenteil sollte die Abwesenheit von Strafverfahren vor dem IntStGH als Folge einer wirksamen Arbeit nationaler Strafrechtssysteme als bedeutender Erfolg des Gerichtshofs eingeschätzt wer-

den. Eine weitere strategische Festlegung besteht in dem Prinzip, daß die Anklagebehörde ihre Ermittlungen und Strafverfolgungsmaßnahmen auf diejenigen konzentrieren sollte, welche die größte Verantwortung für Kernverbrechen tragen (wie etwa die Führer von Staaten oder Organisationen, die mutmaßlich für solche Verbrechen verantwortlich sind). Als eine dritte Leitlinie der Anklagebehörde kann der Ansatz gelten, von der in Art. 15 des Statuts enthaltenen Befugnis, Ermittlungen aus eigener Initiative (ex officio) einzuleiten, generell nur in höchst verantwortungsbewußter Weise, etwa in Fällen offenkundiger Notwendigkeit, Gebrauch zu machen, auch um jeden Anschein willkürlich oder gar politisch motivierter Strafverfolgungsmaßnahmen zu vermeiden. Bei dieser Lage ist deutlich, daß die Anklagebehörde sich in erster Linie in der Pflicht sieht, wenn Situationen, in denen der schwere Verdacht von Kernverbrechen besteht, entweder durch Staatenüberweisungen nach Art. 14 oder durch den Sicherheitsrat nach Art. 13b dem IntStGH zur Untersuchung überwiesen werden.

Dieser prinzipielle Ansatz der Anklagebehörde ist, soweit ersichtlich, bei den 94 Vertragsstaaten des IntStGH auf breite Zustimmung gestoßen. Auf der anderen Seite ist dies eine gute Grundlage für die Anklagebehörde, die Vorbereitungen für die eigene Ermittlungs- und Strafverfolgungstätigkeit fortlaufend zu intensivieren. Ein vielversprechender Schwerpunkt war dabei, daß unter Leitung von Brammertz seit Ende 2003 ein wohldurchdachtes Konzept für schlagkräftige, interdisziplinäre Ermittlungsteams entwickelt wurde. Seit Beginn 2004 wurde dieses Konzept mit Tatkraft und Zielstrebigkeit durch die Schaffung von zunächst zwei Ermittlungsteams umgesetzt. Darüber hinaus ist der Ankläger bemüht, mit und unter den Vertragsstaaten sowie mit internationalen Organisationen wie den UN und anderen ein tragfähiges Netzwerk zur Unterstützung der Ermittlungen und wirksamen strafrechtlichen Zusammenarbeit aufzubauen. Zugleich ist dies eine dringende Notwendigkeit für die Anklagebehörde, die ein vitales Interesse an guter strafrechtlicher Zusammenarbeit besonders mit den Vertragsstaaten, den Vereinten Nationen und der internationalen Gemeinschaft insgesamt hat. Denn wenn man von dem gegenwärtig wegen der Haltung der derzeitigen US-Regierung wenig wahrscheinlichen Fall einer Überweisung einer Situation mit mutmaßlichen Kernverbrechen durch eine Entschließung des Sicherheitsrats gemäß Art. 13b des Statuts absieht, wird die Anklagebehörde dauerhaft mit einer besonderen Problematik konfrontiert sein: Im Gegensatz zu den vom Sicherheitsrat eingesetzten internationalen Ad-hoc-Tribunalen wird es keine mandatorische Unterstützung durch eine Entschließung nach Kapitel VII der UN-Charta geben, in welcher der Sicherheitsrat die Staaten zur uneingeschränkten strafrechtlichen Zusammenarbeit mit dem IntStGH verpflichtet. Daraus wird deutlich, wie entscheidend der Aufbau eines stabilen internationalen Netzwerks für wirksame strafrechtliche Zusammenarbeit für die Anklagebehörde ist.

Es ist nicht zuletzt der Arbeit und internationalen Akzeptanz der Anklagebehörde zu verdanken, daß der IntStGH bereits mit zwei Situationen befaßt ist: mit der Lage in Uganda und der in der Demokratischen Republik Kongo. Beide Situationen wurden dem Gerichtshof von diesen Staaten im Wege der Staatenüberweisung nach Art. 14 überwiesen. Diese Tatsache hat eine Reihe von Vorteilen. Zum einen erleichtert sie die praktische Arbeit des IntStGH, da Kooperation mit nationalen Behörden leichter fällt, sobald die jeweilige Regierung die Ermittlungs- und Strafverfolgungstätigkeit des Gerichtshofs unterstützt; zum anderen befreit sie den Gerichtshof vom Anschein politisch initiiierter Ermittlungen. In den letzten Monaten hat die Anklagebehörde beide Situationen eingehend analysiert und Vorermittlungen bezüglich der dort angeblich begangenen schweren Verbrechen durchgeführt, auch durch zahlreiche Reisen vor Ort. Am 23. Juni hat die Anklagebehörde mitgeteilt, daß sie förmliche Ermittlungen in bezug auf die Demokratische Republik Kongo (besonders auf die Vorgänge in Ituri im Osten des Landes) eingeleitet hat. Am 29. Juli hat



sie eine entsprechende Mitteilung betreffend Uganda (Ereignisse im Norden des Landes) verkündet.

Kongo wie Uganda sind teilweise unsichere Länder; in manchen Landesteilen gibt es immer wieder bewaffnete Feindseligkeiten. Im Falle Kongs erweist sich in Anbetracht des weitgehenden Fehlens einer Verkehrsinfrastruktur auch die schiere Größe des Landes als Problem. Tätigkeit und Ermittlungen des IntStGH müssen daher unter sehr schwierigen Rahmenbedingungen stattfinden. Die Ermittler brauchen auch Mut und persönliche Unerschrockenheit. Die Anklagebehörde mußte darüber hinaus mittels bestimmter strategischer Faktoren (etwa Opferschutz, potentielle Auswirkungen von Ermittlungen auf den jeweiligen Konflikt, Verhältnis zu nationalen Strafverfolgungsinitiativen) abwägen, ob und wann es unter Berücksichtigung der Schwere der Verbrechen und der Interessen der Opfer gemäß Art. 53 Abs. 1c »im Interesse der Gerechtigkeit« zweckmäßig ist, die Ermittlungstätigkeit aufzunehmen. In absehbarer Zeit wird sich dabei auch die Frage von Festnahmen und Überstellungen nach Den Haag stellen. Dies ist ein kritischer, geradezu entscheidender Bereich. Aus der Sicht des Gerichtshofs muß man hoffen, daß die Vertragsstaaten ihn besonders in dieser Frage nicht im Stich lassen werden.

### *Die Richter*

Die 18 Richter haben ihrerseits die andauernde Aufbauphase des IntStGH im letzten Dreivierteljahr dazu genutzt, um die Kammern und sich selbst für die Aufnahme justizieller Tätigkeit und die praktische Arbeit im Gerichtssaal vorzubereiten. Ein Schwerpunkt ihrer Arbeit war bis Ende Mai 2004 eine »Hausaufgabe« besonderer Art, die den Richtern durch Art. 52 auferlegt wird: die Aufgabe, die Geschäftsordnung des Gerichtshofs zu erarbeiten. Die Geschäftsordnung, welche das IntStGH-Statut und die Verfahrens- und Beweisordnung<sup>11</sup> auf die Ebene der täglichen Arbeit des Gerichtshofs umsetzt, wird für den Alltag der Arbeit des Gerichts und den Ablauf der Verfahren von entscheidender, ja konstitutioneller Bedeutung sein.

Bei diesen Arbeiten waren die Richter bemüht, die Position und Rolle, die ihnen das Römische Statut zuweist, in der Geschäftsordnung zu konkretisieren. Während das Jugoslawien-Tribunal und das Rwanda-Tribunal bekanntlich stark am parteiorientierten Modell des Common Law und am adversatorischen Verfahren orientiert sind, ist der Ausgangspunkt des Römischen Statuts von Anfang an ein anderer<sup>12</sup>. Das Statut schafft starke Anreize für den Richter, eine aktive Rolle im Verfahren zu spielen und die Wahrheit zu suchen (Art. 69, Abs. 3, Satz 2: »Der Gerichtshof ist befugt, die Beibringung sämtlicher Beweismittel zu verlangen, die er für die Wahrheitsfindung für erforderlich hält.«). Der Strafrichter verfügt über weite Gestaltungs- und Untersuchungsautonomie im Verfahren, ohne vollkommen in ein inquisitorisches System eingebunden zu sein. Diese besondere Stellung des Richters verhilft dazu, die Verfahrenskontrolle des Gerichts zu steigern und gleichzeitig ein Verfahrenssystem zu etablieren, in dem sich verschiedene juristische Traditionen ergänzen.

Darüber hinaus haben sich die Richter bei den Arbeiten zur Geschäftsordnung insbesondere darum bemüht, Lehren aus der Praxis der Ad-hoc-Tribunale zu ziehen. Diese waren und sind bekanntlich zwei Hauptvorwürfen ausgesetzt: der Kritik, daß die Strafverfahren zu langwierig und zu teuer sind. Dieser Hintergrund ist den Richtern des IntStGH bewußt. Daher sind von ihrer Seite viele konstruktive Gedanken und Vorsätze in die Arbeit zur Geschäftsordnung eingeflossen:

- der Wunsch, die Verfahren möglichst zügig durchzuführen;
- der Wunsch, lange und detaillierte, womöglich unpräzise Anklageschriften mit einer Fülle von alternativen oder kumulativen Anklagepunkten, die von den Richtern dann einzeln im Verfahren beschieden werden müssen, nach Kräften zu vermeiden;
- der Wunsch, die durchschnittliche Dauer der Strafverfahren unter die Erfahrungswerte der Ad-hoc-Tribunale zu drücken;
- der Wunsch, endlos lange Urteile etwa von mehr als 300 Seiten zu vermeiden;

- der Wunsch, Verfahrensentwicklungen wie im Milosevic-Fall beim Jugoslawien-Tribunal möglichst entgegenwirken zu können, etwa auch durch die Möglichkeit der Ernennung eines Verteidigers;
- durchgängig und zentral der Wunsch, die Rechte des Angeklagten und der Verteidigung zu wahren, einschließlich der Rechte des Angeklagten auf ein zügiges Verfahren nach Art. 67 Abs. 1c.

Trotz solcher Übereinstimmungen im Grundsatz erwies es sich erwartungsgemäß als nicht einfach, die Detailvorstellungen von 18 Richtern aus fünf Weltregionen, unterschiedlichen Rechts- und Gesellschaftssystemen und mit unterschiedlichen beruflichen Erfahrungen in einer allseits akzeptablen Geschäftsordnung zusammenzufügen. Meinungsunterschiede führten immer wieder dazu, daß viele Verfahrensfragen zunächst deutlich kontrovers beraten wurden. Die Richterberatungen wurden unterstützt von einem hochqualifizierten Redaktionsausschuß junger Juristinnen und Juristen des IntStGH unter Leitung des deutschen IntStGH-Experten Claus Kreß. Angesichts der Schwierigkeit der Aufgabenstellung muß es als wirklicher Fortschritt und Erfolg gewertet werden, daß es Ende Mai 2004 gelungen ist, die Geschäftsordnung gemäß Art. 52<sup>13</sup> – ein hochkomplexes Dokument mit 126 Vorschriften und über 60 Seiten – termin- und programmgemäß zu verabschieden. Um die Bedeutung dieses Fortschritts zu verstehen, ist es zweckmäßig, sich vor Augen zu führen, daß nunmehr, da es die Geschäftsordnung in endgültiger, konsolidierter Fassung gibt, die Kammern und die Richter voll arbeitsfähig sind. Die ersten Akten können vom Ankläger vorgelegt werden, die Richter sind bereit.

Die Vorbereitung der Richter und Kammern auf die justizielle Tätigkeit ist damit aber nicht abgeschlossen. Vor dem Hintergrund der bei der Erarbeitung der Geschäftsordnung gemachten Erfahrungen ist den Richtern bewußt, daß sie darüber hinaus versuchen müssen, ihre Vorstellungen in zentralen Bereichen noch stärker zu koordinieren. Die Richter müssen etwa zu einem möglichst einheitlichen Verständnis bezüglich solcher Schlüsselfragen wie dem Komplementaritätsprinzip gelangen. Andere Studien, die derzeit auch in Arbeitsgruppen vorangetrieben werden, betreffen die verschiedenen Etappen des Verfahrens vor der Vorverfahrenskammer und der Berufungskammer oder die Rolle von Opfern und Opfervertretern im Strafverfahren. Die Richter haben in der Geschäftsordnung auch beschlossen, einen Ethikkodex (Code of Judicial Ethics) zu entwerfen. Diese Bemühungen werden ein wichtiger Schritt sein, Prinzipien zu wahren und zu schützen, die für den Gerichtshof auch aus der Sicht der internationalen Öffentlichkeit von grundlegender Bedeutung sind: Fairneß der Verfahren, Unabhängigkeit, Unparteilichkeit, Herrschaft des Rechts und Professionalität.

## II.

### **Notwendigkeit weiterer Anstrengungen**

Der Aufbau des Internationalen Strafgerichtshofs ist, wie dieser Zwischenbericht zeigt, insgesamt auf gutem Wege. Zugleich können ermutigende Fortschritte in fast allen Bereichen nicht darüber hinwegtäuschen, daß der IntStGH noch immer unfertig ist, eine Art »Baustelle für mehr Gerechtigkeit« – im übertragenen wie im Wortsinn. Tatsächlich sehen die Mitarbeiter, welche die neue Institution auf Strafverfahren vorbereiten, jeden Tag die Kräne und Bauarbeiter, die derzeit auf dem Gelände des IntStGH zwei große Gerichtssäle, dazu die Arbeitsräume für die Verteidigung sowie die Presse und ein Besucherzentrum bauen. Zugleich symbolisiert dieser Vorgang, daß weitere Investitionen und weitere Aufbauarbeit notwendig sind. Dies ist nicht überraschend, denn sowohl der im September 2003 gebilligte Programmhaushalt des IntStGH für das Jahr 2004 wie der von der 3. Staatenversammlung im September 2004 noch zu billigende Programmhaushalt für das Haushaltsjahr 2005<sup>14</sup> sind ausdrücklich als Investitions- und Aufbauhaushalte für das neue Weltstrafgericht ausgewiesen. Wenn aber die Vertragsstaaten die Jahre 2004 und 2005 als

Investitions- und Aufbauphase betrachten, so ist klar, daß der Gerichtshof in der Jahresmitte 2004 noch nicht fertig und erst ein Teil der gesamten Aufbauarbeit geleistet sein kann.

### *Gegenwärtige Aufgabenstellung*

Weitere Anstrengungen in allen Bereichen sind notwendig. Dies gilt sowohl für die neue Institution und ihre Mitarbeiter selbst wie auch für die 94 Vertragsstaaten, die den Gerichtshof gegründet haben. Die Vertragsstaaten als sozusagen Anteilseigner sind mit dem von ihnen gegründeten Weltgericht wie Vereinsmitglieder in einer dauerhaften Interessengemeinschaft verbunden. Wenn sie wollen, daß der Vereinszweck realisiert wird und das gemeinsam gegründete Unternehmen sich auch mittel- und langfristig bewährt, so müssen sie gemeinsam mit dem Strafgerichtshof immer wieder nach Wegen suchen, um dessen Arbeit und Arbeitsbedingungen möglichst günstig zu gestalten. Es geht um die Verwirklichung des Kernauftrags des IntStGH als neues, auf Universalität angelegtes System komplementärer Strafgerichtsbarkeit, faire Strafverfahren in vernünftiger Zeit gegen die Täter schwerster Verbrechen durchzuführen, welche die internationale Gemeinschaft als Ganze betreffen.

Vor diesem Hintergrund sind der Strafgerichtshof und die Vertragsstaaten aufgerufen, sich – wo immer möglich, gemeinsam – auch mittel- und langfristig einer Reihe von Hauptaufgaben zu stellen, deren Lösung die Arbeit und Erfolgsaussichten des Gerichtshofs zunehmend verbessern werden:

- Die Vertragsstaaten müssen in Übereinstimmung mit dem Komplementaritätsprinzip gemäß Art. 17 ihre vorrangige Pflicht zur Verfolgung von Kernverbrechen wo immer möglich ausüben, um den IntStGH möglichst zu entlasten. Strafverfolgung kann am effektivsten auf staatlicher Ebene wahrgenommen werden. Die Vertragsstaaten müssen dazu auch – wie in Deutschland 2002 geschehen<sup>15</sup> – ihre eigene nationale Strafgerichtsbarkeit reformieren, um den materiellen Anforderungen des Römischen Statuts gerecht zu werden.
- Der IntStGH muß seinen eigenen Aufbau zu einer effizienten wie sparsamen internationalen Organisation und zu einem in allen Bereichen (Anklagebehörde, Gerichtsdienste der Kanzlei, Strafkammern und so weiter) voll arbeitsfähigen und professionellen Weltstrafgerichtshof konsolidieren und so bald wie möglich abschließen – spätestens 2005. Die Vertragsstaaten müssen diese Arbeiten weiterhin nach Kräften unterstützen.
- Der IntStGH und die Anklagebehörde als sein ›Motor‹ müssen möglichst bald Mittel und Wege für effiziente und ergebnisorientierte Ermittlungen in der Praxis erproben und entwickeln, welche zugleich wegen ihrer Korrektheit und Professionalität jeder kritischen Nachprüfung standhalten.
- Die Vertragsstaaten und der IntStGH müssen in nächster Zeit auf der Grundlage von Kapitel 9 des Römischen Statuts ein System bester Verfahrensweisen (best practices) effektiver strafrechtlicher Zusammenarbeit entwickeln, welches der Tatsache Rechnung trägt, daß der Strafgerichtshof nur so stark sein kann, wie ihn die Vertragsstaaten machen. Dies gilt insbesondere für Festnahmen und Überstellungen nach Den Haag.
- Die Vertragsstaaten müssen in allen Regionen der Erde die Möglichkeiten ausschöpfen, um die Universalität des Strafgerichtshofs zu fördern und die Zahl der Vertragsstaaten weiterhin deutlich zu steigern. Weitere sorgfältig koordinierte Demarchen-Aktionen und die Fortführung der bewährten Zusammenarbeit mit nichtstaatlichen Organisationen sind notwendig. Der Gerichtshof muß selbst hierzu nach Möglichkeit beitragen.
- Die Vertragsstaaten, darunter besonders die EU-Staaten und andere große Mitgliedsländer, müssen weiterhin der gegen den IntStGH gerichteten aktiven Ablehnungspolitik der derzeitigen US-Regierung nach Kräften entgegenwirken und zugleich alle Möglichkeiten offen halten, um die USA in absehbarer Zeit doch zu einer konstruktiven Haltung zu bewegen. Der Strafgerichtshof kann seinerseits hierzu beitragen, indem er wie bisher unter Beweis stellt, daß die bekannten US-Vorwürfe und -Kritiken (Risiko politisch motivierter Strafverfahren, unkontrollierbarer Ankläger, keine ausreichenden Verfahrensgarantien) haltlos sind.

Eine zusätzliche Schwierigkeit besteht in dieser Lage darin, daß alle diese längerfristigen Aufgaben im Grunde gleichzeitig bewältigt werden müssen. Sinnvoll erscheint es, an dieser Stelle kurz nochmals auf zwei der Hauptaufgaben einzugehen: ein angemessener Umgang mit der derzeitigen US-Problematik und die absolute Notwendigkeit, gemeinsam mit den Vertragsstaaten ein innovatives System bester Verfahrensweisen bei der strafrechtlichen Zusammenarbeit mit dem Gerichtshof zu entwickeln.

### *Das Verhältnis zu den Vereinigten Staaten*

In der Öffentlichkeit ist nicht hinreichend bekannt, daß der Gerichtshof seit seiner Gründung in Den Haag kontinuierlich konkrete Signale und Bekundungen von Interesse und Unterstützung aus den Vereinigten Staaten erhält. Dies wird zudem durch die immer wieder lautstark vorgetragene Anti-IntStGH-Propaganda der derzeitigen US-Regierung verdeckt.

Es geht hierbei nicht um die allgemein bekannte und weiterhin standfeste Unterstützung durch die nationale NGO-Koalition der USA mit Sitz in Washington oder die ebenfalls US-amerikanisch geprägte internationale NGO-Koalition, die neben ihrem Hauptsitz in New York seit 2003 ein weiteres Büro in Den Haag selbst unterhält. Gemeint ist auch nicht die bekanntermaßen positive Haltung des amerikanischen Anwaltsvereins mit seinen fast 400 000 Mitgliedern, von Universitäten, Professoren, bekannter Senatoren, Abgeordneten und wichtigen US-Medien wie der ›New York Times‹, die immer wieder ein Ende der US-Ablehnungspolitik anmahnen. Vielmehr geht es um die weniger bekannte Tatsache, daß der Gerichtshof seit seiner tatsächlichen Eröffnung im März 2003 kontinuierlich weiterhin Zeichen des Zuspruchs und der Ermutigung von amerikanischen Persönlichkeiten und Stellen erhält, die sich damit zugleich von der Ablehnungspolitik der Bush-Administration absetzen. Dazu zählen etwa persönliche Glückwunschsreiben des früheren US-Präsidenten Jimmy Carter an die Richter des IntStGH aus Anlaß ihrer Vereidigung oder Einladungen an den IntStGH-Präsidenten Kirsch<sup>16</sup>, andere Richter sowie Chef-Ankläger Moreno-Ocampo zu Vortragsreisen in die USA. Weiterhin sind zu nennen: die beachtliche Zahl von Bewerbungen von US-Bürgern auf Stellen am IntStGH, die andauernde Bereitschaft US-amerikanischer Mitarbeiter der Ad-hoc-Tribunale zum ehemaligen Jugoslawien und zu Rwanda sowie des Sondergerichtshofs für Sierra Leone, mit ihrer Expertise sowie mit Rat und Tat den Aufbau des IntStGH zu unterstützen. Dies alles – und die Liste ist nicht vollzählig – bestätigt erneut, daß es auch in den USA weiterhin ein erhebliches Potential für eine gerichtshoffreundliche Haltung gibt. Damit stimmt überein, daß der frühere US-Präsident Bill Clinton bei der kürzlichen Werbetour für seine Memoiren durch Europa bei seinen zahlreichen Auftritten fast regelmäßig eine Kurskorrektur der amerikanischen Politik auch zum Internationalen Strafgerichtshof ausdrücklich angemahnt hat. Und nicht zuletzt hat der demokratische Präsidentschaftskandidat John Kerry unlängst eine grundsätzliche Bereitschaft für eine Teilnahme der USA am IntStGH angekündigt<sup>17</sup>.

Das letzte Wort zur Haltung der USA<sup>18</sup> ist also noch nicht gesprochen. Es darf auch nicht in Vergessenheit geraten, daß der Gerichtshof ohne die langjährige Unterstützung der USA für die UN-Verhandlungen nicht zustande gekommen wäre, auch wenn die US-Delegation in Rom schließlich mit Nein stimmte. Es gibt daher für die Vertragsstaaten, darunter besonders die Mitgliedstaaten der Europäischen Union, keinerlei Grund, von ihrer bewährten bisherigen Politik abzurücken. Trotz der derzeitigen Schwierigkeiten muß weiterhin alles getan werden, um die Option offen zu halten, die amerikanische Seite in einem geduldigen Überzeugungsprozeß allmählich an den Gerichtshof heranzuführen und sie zu einer dauerhaft unterstützenden Haltung zu veranlassen. Hinter dieser grundsätzlichen Haltung, die heute wie bereits vor Jahren unverändert richtig und alternativlos erscheint, steht weiterhin ein weithin unumstrittenes Einvernehmen:

Der Internationale Strafgerichtshof braucht letztlich umfassende Unterstützung durch die Vereinigten Staaten. Man muß sich nur die enormen Einfluß- und Erkenntnismöglichkeiten der USA, ihre Machtmittel, ihre Präsenz in vielen Staaten und auf allen Erdteilen vor Augen führen, um zu erkennen, wie sehr es den IntStGH stärken würde, wenn es gelingen würde, die USA wenigstens zu der von der Regierung Clinton früher immer wieder in Aussicht gestellten Haltung ›guter Nachbarschaft‹ mit der Möglichkeit von fallweiser Unterstützung zu bewegen. Gegenüber der jetzigen Lage wäre dies ein bedeutender Fortschritt, dies sogar dann, wenn die USA den wünschenswerten Beitritt zum IntStGH wie seinerzeit bei der Völkermord-Konvention über längere Zeit aufschieben sollten. Freilich ist die Bereitschaft zu einer solchen US-Haltung guter Nachbarschaft oder mindestens ›wohlwollender Indifferenz‹ letztlich von Kräften der amerikanischen Innenpolitik selbst abhängig, die ihrerseits oft kaum bereit sind, auf Stimmen aus dem Ausland zu hören.

#### *Zusammenarbeit als Existenzfrage*

Im Bereiche wirksamer strafrechtlicher Kooperation mit dem IntStGH haben es dagegen die 94 Vertragsstaaten selbst in der Hand, Arbeit und Strafverfolgungstätigkeit ihrer Institution dauerhaft auf sichere Grundlagen zu stellen und damit letztlich die Erfolgsaussichten des IntStGH zu sichern. Im Strafgerichtshof hofft und erwartet man, daß die Vertragsstaaten wie verantwortungsbewußte Miteigentümer ihren IntStGH durch uneingeschränkte und konsequente strafrechtliche Zusammenarbeit unterstützen. Dies ist sozusagen die Frage aller Fragen. Die Ausgangslage nach dem Römischen Statut ist nicht ungünstig, denn dank der Haltung der ›gleichgesinnten‹ Staaten konnte in Rom in Kapitel 9 des Gründungsvertrags ein ordentliches Regime effektiver und zügiger strafrechtlicher Zusammenarbeit<sup>19</sup> mit dem Gerichtshof erreicht werden – mit klaren Verpflichtungen der Mitgliedstaaten zur Zusammenarbeit. Gründe, die zur Verweigerung der Zusammenarbeit berechtigen, gibt es nicht; Vorbehalte sind ausdrücklich ausgeschlossen.

Dieses günstige Vertragsregime müssen die Mitgliedstaaten nunmehr voll ausschöpfen. Dabei sind besonders die großen Vertragsstaaten mit einem erheblichen Potential zu strafrechtlicher Zusammenarbeit gefordert. Es geht darum, die Kooperation mit dem IntStGH durch ›best practices‹ mit Leben zu füllen und konkret in die Tat umzusetzen – kreativ, flexibel und unbürokratisch. Die Ausgangslage ist klar. Der Strafgerichtshof liegt in Den Haag, weit entfernt von Staaten wie Kongo und Uganda. Er hat keine eigene Polizei, keine Vollzugsgewalt, keine Soldaten. Er kann nur so stark sein, wie ihn die effektive, verzugslose, vorbehaltlose und nachhaltige strafrechtliche Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten macht.

Ein entscheidender Bereich ist die Frage der Durchführung von Festnahmen und Überstellungen nach Den Haag. Im ehemaligen Jugoslawien haben weithin SFOR- beziehungsweise NATO-Truppen die Festnahmen für das Jugoslawien-Tribunal durchgeführt. Wie sollen Festnahmen zugunsten des IntStGH erfolgen? Besonders hier besteht erheblicher Erörterungs- und Planungsbedarf zwischen den Vertragsstaaten und der Anklagebehörde des IntStGH. Es wäre der Glaubwürdigkeit des Gerichtshofs abträglich, wenn ein von den Richtern der Vorverfahrenskammer auf Antrag des Anklägers erlassener Haftbefehl über längere Zeit wirkungslos bliebe, weil unter den Vertragsstaaten keine Bereitschaft besteht, bei einer Festnahme unterstützend tätig zu werden. Daneben gibt es weitere Formen strafrechtlicher Zusammenarbeit, bei der zügig immer weiter verbesserte ›best practices‹ entwickelt und eingeführt werden müssen. Dazu gehören schnelle und sichere Kommunikationswege für strafrechtlich relevante Erkenntnisse, eventuelle nationale Kontaktstellen, die Nutzung auch nachrichtendienstlicher oder militärischer Erkenntnisquellen und die Frage von Schnelleingreifgruppen (Rapid Reaction Teams) der Mitgliedstaaten und ihre Zusammenarbeit mit dem IntStGH. In all diesen Bereichen müssen die Vertragsstaaten gemeinsam mit dem IntStGH in nächster Zeit die Möglichkeiten zu ›besten practices‹ ausloten und dabei auch zu neuen Wegen und Verfahren bereit sein. Darüber hinaus müssen die Staaten, die das neue Weltgericht gemeinsam geschaffen haben und im umfassenden Sinne – politisch, personell, materiell – tragen, durch ihre Beiträge und Zusammenarbeit kontinuierlich zeigen, daß sie den IntStGH weiterhin auch dann so konsequent wie nachhaltig unterstützen, wenn es Widerstände und Schwierigkeiten gibt.

### III. Ausblick

Das Gericht ist sozusagen startbereit. Es ist ein auf Dauer und auf mittel- wie langfristige Wirkung angelegtes Unternehmen. Seit dem ersten förmlichen Vorschlag eines internationalen Strafgerichts im Jahre 1872 durch den Schweizer Gustav Moynier, den Mitbegründer der Rotkreuzbewegung, bis zur feierlichen Eröffnung des IntStGH durch UN-Generalsekretär Kofi Annan 2003 haben die Bemühungen um einen Weltstrafgerichtshof über 130 Jahre in Anspruch genommen; der letztlich erfolgreiche Verhandlungsprozeß in den Vereinten Nationen seit Anfang der neunziger Jahre hat allein etwa ein Jahrzehnt gedauert. Bedeutung und Erfolg des IntStGH darf daher nicht mit der häufig nur kurzen Aufmerksamkeits- und Geduldsspanne moderner Gesellschaften gemessen werden. Vielmehr muß dem IntStGH die Zeit gegeben werden, den eigenen Aufbau zu einer voll arbeitsfähigen und zuverlässigen internationalen Organisation, die ihre Kin-



*Zur Absicherung des Friedensprozesses in dem ostafrikanischen Land wurde zum 1. Juni 2004 die Operation der Vereinten Nationen in Burundi (ONUB) eingerichtet. Massiv gesichert wird das Hauptquartier dieses Friedenssicherungseinsatzes (unser Bild vom Juli). Einen schweren Rückschlag erlitten die Bemühungen um einen politischen Ausgleich innerhalb Burundis und auch die Anstrengungen, die Spannungen zwischen den Staaten im Ostafrikanischen Zwischenseengebiet abzubauen, durch das Massaker an Flüchtlingen in Gatumba vom 13. August.*



derkrankheiten hinter sich läßt, und zu einem effektiven und anerkannten internationalen Gericht zu vollenden. Im gleichen Sinn müssen die Vertragsstaaten und der IntStGH eine angemessene Zeitspanne haben, um das notwendige System wirksamer strafrechtlicher Zusammenarbeit zu entwickeln und einzuführen, welches durch allgemein anerkannte und immer wieder verbesserte Verfahrensweisen weit über eine punktuelle Zusammenarbeit hinausgeht, die jeweils nur ad hoc, nach Opportunität, erfolgt. Hierzu gehört auch die Verbesserung der Implementierungsgesetzgebung<sup>20</sup> bei vielen Mitgliedstaaten, um eine zügige und effiziente Zusammenarbeit mit dem IntStGH zu sichern.

In den letzten Jahren ist auch durch eingehende wissenschaftliche und praktische Auseinandersetzung mit dem Römischen Statut<sup>21</sup> immer deutlicher herausgearbeitet worden, daß die Gründerväter von Rom im wesentlichen ein zweistufiges System komplementärer universeller Strafgerichtsbarkeit geschaffen haben:

- > die erste Ebene bilden die Staaten und nationale Strafverfolgungssysteme, die nach dem Grundsatz der Komplementarität weiterhin die primäre Pflicht haben, ihre Strafgerichtsbarkeit über Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen auszuüben;
- > die zweite Ebene bildet der IntStGH, der nach dem Komplementaritätsprinzip als ›Notfall-Institution‹ nur dann zum Zuge kommt, wenn nationale Strafsysteme nicht fähig oder nicht bereit sind, diese Verbrechen wirksam zu verfolgen.

Es ist insoweit stimmig und konsequent, daß die Anklagebehörde des IntStGH in ihrem Strategiedokument vom September 2003<sup>22</sup> im Hinblick auf das Komplementaritätsprinzip darauf hinweist, daß die Wirkung des Gerichtshofs keineswegs nach der Zahl der Fälle vor dem IntStGH bemessen werden soll; daß vielmehr im Gegenteil das Ausbleiben von Verfahren vor dem IntStGH infolge wirksamer Tätigkeit nationaler Strafverfolgungssysteme als bedeutender Erfolg des IntStGH einzuschätzen sein wird. Das Komplementaritätsprinzip als wichtigstes Funktionsprinzip des IntStGH, ja seine entscheidende Grundlage überhaupt, ist insoweit weit mehr als ein Element der Zuständigkeit des Gerichtshofs. Es ist ein Organisationsprinzip, welches die Architektur der internationalen Strafrechtsordnung als solche gestaltet, und zwar bereits vor der praktischen Arbeit des Gerichtshofs. Zugleich schafft dieses Prinzip für das Gericht selbst ein eigenartiges Spannungsverhältnis und Dilemma:

- Wenn die Staaten ihre vorrangige Pflicht zur Strafverfolgung generell wahrnehmen, bekommt der Gerichtshof nichts zu tun, hat keine Fälle.
- Auf der anderen Seite braucht der Gerichtshof exemplarisch und erfolgreich bewältigte Fälle, weil Weltöffentlichkeit und Vertragsstaaten den legitimen Wunsch haben, konkret zu sehen, daß der Strafgerichtshof eine sinnvolle und nützliche Einrichtung ist.

In den nächsten Jahren werden die Vertragsstaaten wie der IntStGH selbst daher vor der weiteren gemeinsamen Aufgabe stehen, mit diesem Dilemma und Spannungsverhältnis in verantwortungsbewußter Weise umzugehen. Das Risiko überzogener Erwartungen steht dabei ebenfalls im Raum. Die Vertragsstaaten sowie das Gericht selbst sehen sich weiterhin der Aufgabe gegenüber, der Öffentlichkeit immer wieder das Komplementaritätsprinzip und andere rechtliche und tatsächliche Beschränkungen zu verdeutlichen, welche absehbar und dauerhaft Reichweite und Rolle des Internationalen Strafgerichtshofs limitieren werden. Es ist daher notwendig, weiterhin nüchtern und realistisch bezüglich der Rolle und Tätigkeit des IntStGH zu bleiben.

So hat auch der US-Amerikaner William Pace, der Vorsitzende der Internationalen NGO-Koalition, am 26. Mai 2004 in einer Rede vor Richtern und Mitarbeitern des IntStGH in aller Sachlichkeit diese Warnung ausgesprochen: »Der Erfolg des Internationalen Strafgerichtshofs ist nicht gesichert.« Er warnte sodann auch vor dem Risiko, daß Vertragsstaaten nach der Ratifikation ihre vertraglichen Pflich-

ten besonders im Bereich der Zusammenarbeit möglicherweise auf die leichte Schulter nehmen. Es drohe eine Art Distanzierung, die das Gericht unter Umständen auch bei der Frage von Festnahmen de facto allein läßt, etwa nach dem Motto: »Wir haben Euch errichtet und Euch das Geld für den ersten Haushalt gegeben – wo aber bleiben die Erfolge, wo sind die verurteilten Massenmörder?« Eine solche Haltung werde den Gegnern des IntStGH in die Hände spielen.

Aus vielerlei Gründen erscheint aber die Sorge unbegründet, daß es tatsächlich zu einer solchen Haltung wichtiger Vertragsstaaten kommen wird. Den beteiligten Staaten selbst ist bewußt, daß der Gerichtshof nur so stark sein kann, wie sie ihn machen. Sie wissen auch, daß ein Nachlassen ihres Engagements bereits die ungeheuren Investitionen an Arbeit und Mitteln in Frage stellen würde, welche insbesondere die EU-Staaten und andere UN-Mitglieder im letzten Jahrzehnt aus wohlwogenen Gründen in den Strafgerichtshof investiert haben<sup>23</sup>. Der Gerichtshof wird daher in Zukunft zunehmend beweisen können, daß er nach fairen und zügigen Verfahren durch überzeugende Urteile rechtliche und moralische Standards setzt, die große Ausstrahlung haben und zu mehr internationaler Gerechtigkeit beitragen. Es wird gelingen.

Für die in diesem Beitrag vertretenen Auffassungen ist ausschließlich der Verfasser verantwortlich.

- 1 Hans-Peter Kaul, Durchbruch in Rom. Der Vertrag über den Internationalen Strafgerichtshof, VN 4/1998 S. 125ff.; siehe auch ders., Auf dem Weg zum Weltstraftgerichtshof. Verhandlungsstand und Perspektiven, VN 5/1997 S. 177ff.
- 2 Zitierte Artikel ohne nähere Bezeichnung sind solche des Römischen Statuts. – Der Text des Statuts ist im Internet abrufbar unter dieser Kennung: [www.auswaertiges-amt.de/ww/inf/service/download/pdf/vn/istgh/roemisches\\_statut.pdf](http://www.auswaertiges-amt.de/ww/inf/service/download/pdf/vn/istgh/roemisches_statut.pdf).
- 3 Siehe Klaus U. Rackwitz, Vom Vertrag zur Realität: Der Aufbau des Internationalen Strafgerichtshofs in Den Haag, in: Gunnar Theissen / Martin Nagler (Hrsg.), Der Internationale Strafgerichtshof. Fünf Jahre nach Rom (Tagungsdokumentation einer vom Deutschen Institut für Menschenrechte, der DGVN und Amnesty International veranstalteten Fachtagung in Berlin am 27./28.6.2003), Berlin 2004.
- 4 Dies sind, nach ihrer Anciennität: Karl Terrence Hudson-Phillips (Trinidad und Tobago); Claude Jorda (Frankreich); Georgios M. Pikis (Zypern); Elizabeth Odio Benito (Costa Rica); Tuiloma Neroni Slade (Samoa); Navanethem Pillay (Südafrika); Sang-Hyun Song (Republik Korea); Hans-Peter Kaul (Deutschland); Mauro Politì (Italien); Maureen Harding Clark (Irland); Akua Kuenyehia (Ghana); Philippe Kirsch (Kanada); René Blattmann (Bolivien); Erkki Kourula (Finnland); Fatoumata Dembele Diarra (Mali); Anita Usacka (Lettland); Adrian Fulford (Großbritannien); Sylvia Helena de Figueiredo Steiner (Brasilien).
- 5 ICC Doc. ICC-ASP/2/10 v. 8.-12.9.2003.
- 6 Aktueller Ratifikationsstand unter: [www.icc-cpi.int/statesparties.html](http://www.icc-cpi.int/statesparties.html).
- 7 Hans-Peter Kaul, Der Aufbau des Internationalen Strafgerichtshofs. Schwierigkeiten und Fortschritte, VN 6/2001 S. 215ff.
- 8 Siehe etwa die Reportage von Stefan Ulrich, Im Namen der Völker, Süddeutsche Zeitung v. 14.4.2004.
- 9 Siehe die Pressemitteilungen des Chef-Anklägers v. 23.6.2004 und 28.7.2004; [www.icc-cpi.int/newspoint/pressreleases.html](http://www.icc-cpi.int/newspoint/pressreleases.html).
- 10 Paper on some policy issues before the Office of the Prosecutor; [www.icc-cpi.int/otp/otp\\_policy.html](http://www.icc-cpi.int/otp/otp_policy.html).
- 11 Rules of Procedure and Evidence, ICC-ASP/1/3; [www.icc-cpi.int/library/officialjournal/Rules\\_of\\_Proc\\_and\\_Evid\\_070704-EN.pdf](http://www.icc-cpi.int/library/officialjournal/Rules_of_Proc_and_Evid_070704-EN.pdf).
- 12 Siehe Carsten Stahn, Zwischen Innovation und Umbruch – eine Momentaufnahme des Internationalen Strafgerichtshofs, Humanitäres Völkerrecht, Heft 3/2004.
- 13 Regulations of the Court; [www.icc-cpi.int/library/officialjournal/Regulations\\_of\\_the\\_Court\\_170604-EN.pdf](http://www.icc-cpi.int/library/officialjournal/Regulations_of_the_Court_170604-EN.pdf).
- 14 ICC-ASP/3/2\* v. 26.7.2004.
- 15 Durch das Völkerstrafgesetzbuch (VStGB), BGBl I v. 30.6.2002, S. 2254ff., und durch das Zusammenarbeitsgesetz, BGBl I v. 28.6.2002, S. 2144-2165.
- 16 Siehe etwa den Auftritt von Präsident Kirsch vor dem ›Council on Foreign Relations‹ am 16.1.2004; [www.cfr.org/pub6696/fred\\_hiatt\\_philippe\\_kirsch/accountability\\_vs\\_impunity\\_the\\_role\\_of\\_the\\_international\\_criminal\\_court.php](http://www.cfr.org/pub6696/fred_hiatt_philippe_kirsch/accountability_vs_impunity_the_role_of_the_international_criminal_court.php).
- 17 Nach Befragung durch die Friedensgruppe ›Peace Action‹; [www.peace-action.org/2004/Kerry.html](http://www.peace-action.org/2004/Kerry.html).
- 18 Andreas Zimmermann / Holger Scheel, Zwischen Konfrontation und Kooperation. Die Vereinigten Staaten und der Internationale Strafgerichtshof, VN 4/2002 S. 137ff.
- 19 Claus Kreß, in: Grünzner/Pötz, Internationaler Rechtshilfeverkehr in Strafsachen, Loseblatt (56. Lfg. Dezember 2002); Jörg Meißner, Die Zusammenarbeit mit dem Internationalen Strafgerichtshof, München 2002.
- 20 Einen Überblick über den derzeitigen Stand der Umsetzung in verschiedenen Staaten gibt der Europarat; [www.legal.coe.int/criminal/icc/Default.asp?fd=docs&fn=Docs.htm](http://www.legal.coe.int/criminal/icc/Default.asp?fd=docs&fn=Docs.htm).
- 21 Die Literatur zum IstGH ist kaum mehr übersehbar. Eine ergiebige Bibliographie ist: I.L. Kost, International Criminal Justice. Selective Bibliography, Den Haag (Hague Academy of International Law) 2002.
- 22 Siehe Anm. 10.
- 23 Ihre Unterstützung für den IntStGH haben beispielsweise Bundesaußenminister Joschka Fischer und Bundesjustizministerin Brigitte Zypries bekräftigt. Ein ›Beitritt der USA zum Internationalen Strafgerichtshof (wäre) ein wichtiger Schritt und ein positives Signal‹, so Fischer in einem Interview (Tagesspiegel v. 13.5.2004). Nachdrücklich äußerte sich auch Ministerin Zypries auf einer Fachtagung; dies., Strafverfolgung von Völkerrechtsverbrechen: Eine Herausforderung für die deutsche Justiz, in: Theissen/Nagler (Anm. 3), S. 11-17.

# Globale ›Partnerschaften‹ und Politiknetzwerke

Hoffnungsträger des Multilateralismus oder Einfallstor für ›Big Business‹

JENS MARTENS

Eine hochrangige Zusammenkunft ganz neuer Art fand am 24. Juni 2004 auf Einladung von Generalsekretär Kofi Annan am Sitz der Vereinten Nationen statt: der ›Global Compact Leaders Summit‹. Über 400 Wirtschaftsführer sowie Vertreter von internationalen Organisationen, Regierungen und nichtstaatlichen Organisationen (NGOs) kamen zusammen, um darüber zu beraten, wie durch freiwillige Initiativen der Unternehmen die Grundsätze der UN im allgemeinen und der ›Global Compact‹ – der von Annan 1999/2000 lancierte Globale Pakt mit der Wirtschaft – im besonderen gestärkt werden könnten. Es war das größte Gipfeltreffen dieser Art, das jemals unter dem Dach der Vereinten Nationen stattgefunden hat. Das Treffen endete mit einem von Kofi Annan ausdrücklich als symbolisch bezeichneten Akt: zur Schlußveranstaltung versammelten sich die Wirtschaftsführer in der Kuppelhalle der Generalversammlung und nahmen auf den Sitzen Platz, die normalerweise den Staatenvertretern vorbehalten sind<sup>1</sup>. Der Gipfel markiert – nicht zuletzt auf Grund dieser Symbolik – den bisherigen Höhepunkt in der Neudefinition der Beziehungen zwischen den Vereinten Nationen und der Privatwirtschaft: Weg von der Konfrontation früherer Jahre, hin zu Kooperation und ›Partnerschaft‹.

Der Begriff der ›Partnerschaft‹ wird immer mehr zum »neuen Mantra«<sup>2</sup>, das den Diskurs über globale Politik innerhalb der Vereinten Nationen maßgeblich prägt. In Zeiten unilateraler Alleingänge und zwischenstaatlicher Blockaden sehen viele in ›Partnerschaften‹ und Politiknetzwerken öffentlicher und privater Akteure die neuen Hoffnungsträger des Multilateralismus. Die Bundesregierung gehört zu den aktivsten Unterstützern dieses neuen Ansatzes.

Der folgende Beitrag nimmt diese Entwicklung kritisch unter die Lupe. Er zeichnet im Zeitraffer nach, wie sich die Beziehungen zwischen den Vereinten Nationen und der Privatwirtschaft gewandelt haben, beschreibt das aktuelle Ausmaß und die Bandbreite der ›Partnerschaften‹, erörtert Risiken und Nebenwirkungen dieses Paradigmenwechsels in der internationalen Politik und skizziert zum Schluß, welche Perspektiven sich daraus für die künftige Rolle der UN abzeichnen.

\*

Die Beziehungen zwischen den Vereinten Nationen und nichtstaatlichen Akteuren haben seit den neunziger Jahren einen radikalen Wandel erfahren. Nach der Konferenz über Umwelt und Entwicklung 1992 in Rio stand in den UN zunächst die Frage im Vordergrund, wie der gewachsenen Bedeutung der NGOs in der Arbeit und den Strukturen der Weltorganisation Rechnung getragen werden kann. Seit dem Ende der neunziger Jahre dominierten innerhalb der Vereinten Nationen und in einigen ihrer Spezialorgane und Sonderorganisationen dann zunehmend die Bemühungen, Privatunternehmen und ihre Interessenvertreter aktiver in die Arbeit der UN einzubeziehen. Dies geschah zum einen in Form unterschiedlichster bilateraler Kontakte und Kooperationsvorhaben zwischen Unternehmen und UN-Akteuren, von der Projektebene bis zum Generalsekretär, zum anderen im Rahmen von Dialogveranstaltungen und gemeinsamen Initiativen von Regierungen, zwischenstaatlichen Gremien, Wirtschaftsvertretern und NGOs, für die im Folgeprozeß der Rio-Konferenz der Begriff der ›Multistakeholder‹-Initiativen beziehungsweise -Dialoge geprägt wurde.

In den Vereinten Nationen setzte sich seitdem zunehmend ein Konzept von ›Global Governance‹, also einer Weltordnungspolitik, durch, das angesichts der globalen Probleme die Regierungen an den Grenzen ihres Handlungsspielraumes sieht und das die Bedeutung von

*Jens Martens,*

*Dipl.-Volksw., geb. 1962, bis September 2004 Vorstandsmitglied und Programmleiter bei ›Weltwirtschaft, Ökologie & Entwicklung e.V.‹ (WEED), leitet ab 1. Oktober 2004 die europäische Vertretung des ›Global Policy Forum‹ in Bonn.*



Beiträge in VN:

- Klaus Hüfner / Jens Martens, Westlicher Blick auf die Dritte Welt. Die ersten zehn Weltentwicklungsberichte der Weltbank, VN 4/1988 S. 110ff.
- Dabeisein ist noch nicht alles. Die NGOs in den Vereinten Nationen: Akteure, Kritiker, Nutznießer, VN 5/1993 S. 168ff.
- *Kurzbeitrag:* Kommission für nachhaltige Entwicklung: 1. Tagung, VN 6/1993 S. 206f.
- *Kurzbeitrag:* Kommission für nachhaltige Entwicklung: 2. Tagung, VN 4/1994 S. 141f.
- Sozialer Sprengstoff liegt nicht bloß im Süden. Vor dem Weltgipfel für soziale Entwicklung, VN 6/1994 S. 203ff.
- *Kurzbeitrag:* Weltsozialgipfel: Erklärung und Aktionsprogramm von Kopenhagen, VN 3/1995 S. 118f.
- Abstieg vom Erdgipfel. Fünf Jahre nach Rio: 19. UN-Sondergeneralversammlung mit ernüchternder Bilanz, VN 4/1997 S. 137ff.
- Kompendium der Gemeinplätze. Die ›Agenda für die Entwicklung‹: Chronologie eines gescheiterten Verhandlungsprozesses, VN 2/1998 S. 47ff.
- *Buchbesprechung:* Kaul/Grunberg/Stern (eds.), Global Public Goods, VN 5/1999 S. 185f.
- Globale Entwicklungspartnerschaft: Zielvorgabe für 2001. Der lange Weg zur UN-Konferenz über Entwicklungsfinanzierung, VN 3/2000 S. 99ff.
- *Kurzbeitrag:* Armutsbekämpfung als Absichtserklärung, VN 4/2000 S. 140ff.
- *Kurzbeitrag:* Konsens vor Monterrey, VN 3/2002 S. 116f.

Netzwerkstrukturen staatlicher und privater Akteure in der internationalen Politik betont<sup>3</sup>.

Befördert wurde dieser Trend zum einen durch die Unzufriedenheit von Regierungen, internationalen Organisationen und NGOs mit der Schwerfälligkeit globaler Verhandlungsprozesse, deren Tempo grundsätzlich von den Bremsern bestimmt wird (Beispiel: Klimapolitik), zum anderen durch die mangelnde Bereitschaft vieler Regierungen, bindende (finanzielle) Verpflichtungen auf der Ebene globaler Übereinkommen einzugehen (Beispiel: Monterrey-Konferenz über Entwicklungsfinanzierung).

Wolfgang H. Reinicke, damaliger Direktor des ›UN Vision Project on Global Public Policy Networks‹, und seine Kollegen formulierten, was innerhalb des UN-Systems in den letzten Jahren immer mehr Gemeingut wurde:

»Regierungen und internationale Organisationen allein sind nicht länger in der Lage, sich immer komplexeren weltpolitischen Themen zu widmen. Der Unternehmenssektor und die Zivilgesellschaft sind wichtige Akteure in fast allen weltpolitischen Bereichen. Ihr aktives Engagement ist ein entscheidender, wenn nicht zwingender Bestandteil, um politische Ergebnisse zu liefern, die aktuell, wirkungsvoll und legitim sind.«<sup>4</sup>

Das neue Paradigma internationaler Zusammenarbeit sieht in Globalen Politiknetzwerken (»global public policy networks«), »globalen

Partnerschaften« (Kofi Annan) oder »Koalitionen des Wandels« (»coalitions for change«, James Wolfensohn) die Zukunft internationaler Zusammenarbeit jenseits des traditionellen Multilateralismus der Nationalstaaten<sup>5</sup>.

### 1. Von der Konfrontation zur »Partnerschaft«

»Partnerschafts«- oder Multistakeholder-Ansätze sind nichts vollkommen Neues. Bereits 1919 wurde mit der ILO – unter anderem als Antwort auf das Schreckgespenst eines drohenden Weltkommunismus – eine korporatistische Institution geschaffen, in der neben den Regierungen auch die Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften Sitz und Stimme haben.

Und auch die Vereinten Nationen waren von Anfang an keine reine Regierungsveranstaltung. Schon bei der Gründungskonferenz in San Franzisko 1945 waren NGOs, Gewerkschaften und Wirtschaftsverbände hauptsächlich aus den Vereinigten Staaten vertreten. Unter dem Kürzel ABLE (Agriculture, Business, Labour, Education) bildeten Repräsentanten verschiedener US-amerikanischer Interessengruppen dort eine Koalition (heute würde man es Multistakeholder-Initiative nennen), die aktiv auf die Formulierung der UN-Charta Einfluß nahm<sup>6</sup>. Dies betraf insbesondere den Artikel 71, der die Konsultativbeziehungen zwischen dem Wirtschafts- und Sozialrat (ECOSOC) und den NGOs regelt.

Internationale Interessenverbände der Wirtschaft haben, als »NGOs« klassifiziert, seit Bestehen der Weltorganisation förmliche Beteiligungsrechte. Die Internationale Handelskammer (International Chamber of Commerce, ICC) erhielt als eine der ersten »NGOs« bereits 1946 Konsultativstatus bei den Vereinten Nationen, die Internationale Arbeitgeberorganisation (International Organization of Employers, IOE) folgte ein Jahr später. Einzelne Unternehmen hatten dagegen bis zum Jahre 2000 keine formellen Partizipationsmöglichkeiten in UN-Gremien.

Die Haltung von Unternehmen und Wirtschaftsverbänden gegenüber den UN blieb allerdings jahrzehntelang distanziert. Sie schlug in offene Feindseligkeit um, als 1973 das Zentrum für transnationale Unternehmen (Centre on Transnational Corporations, CTC), und die Kommission des ECOSOC für transnationale Unternehmen gegründet wurden, die sich jahrelang mit der kritischen Überwachung von Firmenaktivitäten und der Aushandlung eines international verbindlichen Verhaltenskodex für Unternehmen befaßten<sup>7</sup>. In den achtziger Jahren gehörten amerikanische Unternehmen und Lobbyverbände neben der »Heritage Foundation« zu den treibenden Kräften hinter der UN-kritischen Politik der Regierung Reagan<sup>8</sup>.

Einen Wendepunkt bildete die Weltkonferenz von Rio 1992. Sie fand zu einem Zeitpunkt statt, zu dem die traditionelle Rolle des Staates mit seiner starken Steuerungs- und Verteilungsfunktion zunehmend in Frage gestellt wurde. Zum einen hatte der Ideologiewechsel der Ära Reagan/Thatcher mit seiner Hinwendung zum Primat der freien Marktwirtschaft in vielen Ländern seine Spuren hinterlassen, zum anderen waren kurz zuvor die osteuropäischen Zentralverwaltungswirtschaften zusammengebrochen. In diesem weltpolitischen Klima verabschiedeten die Regierungen mit der »Agenda 21« ein Aktionsprogramm, das sich in einem Hauptteil ausschließlich der Stärkung wichtiger gesellschaftlicher Gruppen, der »major groups«, widmet. Im Kapitel 30 befaßt es sich unter der Überschrift »Stärkung der Rolle der Privatwirtschaft« ausdrücklich mit dem positiven Beitrag der Wirtschaft im Entwicklungsprozeß und fordert:

»Die Regierungen und die Privatwirtschaft einschließlich transnationaler Unternehmen sollen Partnerschaften stärken, um die Prinzipien und Kriterien einer nachhaltigen Entwicklung umzusetzen.«<sup>9</sup>

Die Agenda 21 zeichnete damit bereits die Richtung vor, in die sich der Diskurs über die Rolle der Wirtschaft in der internationalen Politik in den darauffolgenden Jahren entwickelte. Die Regierungen verabschiedeten sich damals von den Versuchen, Unternehmen mit Hil-

fe international verbindlicher Übereinkommen zu regulieren. Zugleich betonten sie die Bedeutung der »major groups« für die Umsetzung der Agenda 21 und den internationalen Rio-Folgeprozeß; damit erteilten sie dem Modell eines rein zwischenstaatlichen Multilateralismus demonstrativ eine Absage. In den folgenden Jahren gewannen Multistakeholder-Ansätze zunehmend an Bedeutung, insbesondere in der Arbeit der UN-Kommission für nachhaltige Entwicklung (CSD). Parallel dazu wurden 1993 vor allem auf Druck der US-Regierung und internationaler Wirtschaftsverbände das CTC geschlossen und im darauffolgenden Jahr die Kommission für transnationale Unternehmen aufgelöst.

Mit dem Amtsantritt Kofi Annans als Generalsekretär der Vereinten Nationen im Januar 1997 erhielt diese Entwicklung einen neuen Schub. Noch im selben Monat reiste Annan zum Weltwirtschaftsforum (WEF) nach Davos und erklärte dort gegenüber Hunderten der einflußreichsten Wirtschaftsführer der Welt:

»Die Stärkung von Partnerschaften zwischen den Vereinten Nationen und dem privaten Sektor wird eine der Prioritäten meiner Amtszeit als Generalsekretär sein.«<sup>10</sup>

Annan nutzte seitdem seine jährliche Rede in Davos zur programmatischen Standortbestimmung des Verhältnisses zwischen UN und Wirtschaft. Besonders folgenreich war seine Rede vom Januar 1999, in der er einen globalen Pakt zwischen Weltorganisation und Wirtschaft vorschlug<sup>11</sup>. Ziel der Initiative, die einhalb Jahre später, am 26. Juli 2000, in New York offiziell ins Leben gerufen wurde, sollte es sein, mit Hilfe des freiwilligen Engagements von Unternehmen Grundprinzipien der Vereinten Nationen im Bereich der Menschenrechte, der Kernarbeitsnormen und des Umweltschutzes zu verwirklichen. Im Gegenzug sagte der Generalsekretär den Unternehmen zu, sie bei der Verwirklichung dieser Grundsätze zu unterstützen, darüber hinaus aber noch mehr zu tun:

»Wichtiger ist vielleicht, was wir in der politischen Arena tun können, um zu helfen, Argumente vorzubringen für ein Umfeld, das Handel und offene Märkte fördert und bewahrt.«<sup>12</sup>

Annan bot damit den Unternehmen unverblümt an, als Advokat ihrer Handels- und Wirtschaftsinteressen gegenüber den Regierungen aufzutreten. Die uneingeschränkt positive Beurteilung offener Märkte sowie der ökonomischen Globalisierung und ihrer Protagonisten zieht sich seitdem wie ein roter Faden durch die Reden Annans in Davos und prägte maßgeblich die Ausgestaltung des Global Compact als bewußt kooperativem (und eben nicht regulativem) Instrument.

Es wäre allerdings falsch, die zunehmende Integration von Wirtschaftsvertretern und ihren Interessen in die Arbeit der UN ausschließlich mit der Person des Generalsekretärs zu verbinden. Auch auf zwischenstaatlicher Ebene wurden »Partnerschaften« mit der Wirtschaft in den letzten Jahren aktiv befördert.

Bei den Vorbereitungen auf die Konferenz über Entwicklungsfinanzierung in Monterrey 2002 wurde der Privatsektor von Anfang an konsequent einbezogen. Neben den traditionellen Partizipationsmöglichkeiten für NGOs räumten die Regierungen im selben Umfang auch Vertretern der Wirtschaft weitgehende Beteiligungsrechte ein. Erstmals in der Geschichte der Vereinten Nationen erhielten dabei nicht nur Wirtschaftsverbände, sondern auch einzelne Unternehmen die Möglichkeit der Akkreditierung. Neben zivilgesellschaftlichen Organisationen wie dem »Third World Network«, »Oxfam« oder »Actionaid« konnten damit auch Konzerne wie »Cisco Systems« oder die Deutsche Bank an den Verhandlungen teilnehmen. Mit dieser Entscheidung wurde ein Präzedenzfall geschaffen, der die bisherigen Beteiligungsregeln für nichtstaatliche Organisationen, wie sie zuletzt 1996 in einer Resolution des ECOSOC<sup>13</sup> festgelegt wurden, faktisch unterläuft. Welche völkerrechtlichen Konsequenzen sich daraus ergeben, ist noch nicht absehbar.

Der Trend setzte sich beim Gipfel über nachhaltige Entwicklung (WSSD) in Johannesburg im September 2002 fort. Dort bildeten



über 200 Partnerschaftsinitiativen öffentlicher und privater Akteure, die sogenannte ›Type 2 Outcomes‹ einen integrierenden Bestandteil des offiziellen Prozesses<sup>14</sup>. Das Spektrum reichte von einem niederländischen Projekt zum Aufpolieren europäischer Gebrauchtfahrräder für den Verkauf in Afrika bis zur weltumspannenden Initiative eines US-Unternehmens zur gesundheitsfördernden Anreicherung von Mehl mit Eisen. Zahlreiche NGOs kritisierten in Johannesburg, daß es sich bei vielen dieser Partnerschaften um Attrappen (green-wash) handelte – vorgebliche Nachhaltigkeitsprojekte, die vor allem in den PR-Abteilungen der Unternehmen erdrosselt wurden.

Für Jonathan Lash, den Präsidenten des ›World Resources Institute‹, markieren sie dagegen den Beginn einer neuen Epoche in der Regelung globaler Probleme:

»Man wird sich an diesen Gipfel nicht wegen der Verträge, Verpflichtungen oder Deklarationen erinnern, die er hervorbrachte, sondern wegen der ersten Regungen einer neuen Art und Weise, die globalen Gemeingüter zu regeln, den Anfängen eines Wechsels vom steifen förmlichen Walzer traditioneller Diplomatie hin zum jazzigeren Tanz improvisierter lösungsorientierter Partnerschaften, die nichtstaatliche Organisationen, bereitwillige Regierungen und andere Stakeholder einschließen können.«<sup>15</sup>

## 2. Ausmaß des Partnerschaftsbooms

Der Partnerschaftsboom hat mittlerweile alle Bereiche des UN-Systems erfaßt. »Partnerschaftsansätze werden in zunehmendem Maße zum integrierenden Bestandteil der Aktivitäten der Vereinten Nationen«, stellte der Generalsekretär 2003 in einem Bericht zu diesem Thema fest<sup>16</sup>. Vor allem UNDP, UNICEF, UNCTAD und UNEP haben ihr Engagement in diesem Bereich signifikant erhöht. Die Zahl ›lösungsorientierter Partnerschaften‹ ist in den letzten Jahren sprunghaft angestiegen. Allein die WHO ist in 70 Multistakeholder-Partnerschaften engagiert, die Weltbank unterstützt im Rahmen von mehr als 70 globalen Programmen derartige Partnerschaften mit rund 1 Mrd. US-Dollar pro Jahr<sup>17</sup>. Die Kooperationen unterscheiden sich in der Zusammensetzung der Akteure, ihrer Zielrichtung und dem zeitlichen Horizont erheblich<sup>18</sup>. Das Spektrum reicht von globalen, auf Dauer angelegten Initiativen wie dem Global Compact mit inzwischen rund 1700 beteiligten Unternehmen<sup>19</sup> bis zu punktuellen Kooperationsvorhaben wie der Partnerschaft zwischen UNICEF und McDonald's, die gemeinsam den 20. November 2002 zum ›McDonald's World Children's Day‹ ausriefen, um in allen Filialen der Fastfood-Kette Spenden für Kinderprojekte zu sammeln.

So wildwüchsig sich die Kooperation zwischen den Vereinten Nationen und privaten Akteuren in den letzten Jahren entwickelt hat, so vielfältig sind die institutionellen Ausprägungen der Zusammenarbeit. Grundsätzlich können folgende sechs Formen unterschieden werden:

- *Vorhaben zur Beeinflussung des politischen und gesellschaftlichen Diskurses*, sei es in Form von Politikdialogen, Lernforen oder gemeinsamen Veranstaltungen und Kampagnen (Beispiele dafür sind die regelmäßigen Kontakte zwischen dem Generalsekretär und dem WEF, der Global Compact, die Multistakeholder-Dialoge der CSD und die Millenniums-Kampagne der Vereinten Nationen);

- *Initiativen zur Mobilisierung privater Finanzmittel*, sei es durch punktuelle Spendenkampagnen, Sponsoring oder dauerhafte institutionelle Förderungen (z.B. die Kooperation zwischen der von Ted Turner gegründeten ›UN Foundation‹ und dem ›United Nations Fund for International Partnerships‹);

- *Zusammenarbeit auf Projektebene* im Rahmen einzelner Vorhaben, die der Umsetzung nationaler oder internationaler Politikziele dienen (dazu zählen die Typ-2-Partnerschaften von Johannesburg zur Umsetzung der Agenda 21 und die traditionellen Projekte der öffentlich-privaten Partnerschaft (Public Private Partnerships, PPP) in der Entwicklungszusammenarbeit);

- *Netzwerke zur Koordination* staatlicher und nichtstaatlicher Aktivitäten in einem Sektor (z.B. ›Global Water Partnership‹);

- *Ad-hoc-Gremien zur Standardsetzung*, die die Formulierung neuer international gültiger Regeln und Normen in einem Sektor zum Ziel haben (z.B. ›World Commission on Dams‹);

- *neue Multistakeholder-Institutionen*, die auf Dauer angelegt sind und sowohl Finanzierungs-, Umsetzungs- und Koordinations- als auch politische Entscheidungsfunktionen haben.

Gerade die institutionalisierten Partnerschaftsmodelle, in denen private Akteure politische Entscheidungsgewalt erhalten, haben Pilotcharakter und spielen im Diskurs über die Zukunft von Global Governance eine wichtige Rolle. Beispielhaft hierfür sind die internationalen Allianzen und Fonds, die in jüngster Zeit im Bereich der internationalen Gesundheitspolitik entstanden sind<sup>20</sup>. Dazu zählen der Globale Fonds zur Bekämpfung von HIV/Aids, TBC und Malaria (Global Fund) und die ›Global Alliance for Vaccines and Immunisation‹ (GAVI).

Die GAVI wurde 1999 mit dem Ziel ins Leben gerufen, jedem Kind auf der Welt den Impfschutz gegen die wichtigsten Infektionskrankheiten zu ermöglichen. Die Allianz wird getragen von privaten Stiftungen, allen voran der ›Bill & Melinda Gates Foundation‹, internationalen Organisationen (UNICEF, WHO und Weltbank), Regierungen, Forschungseinrichtungen, Unternehmen und NGOs. Mit einem Beitrag von 750 Mill Dollar ist die Gates-Stiftung der mit Abstand größte Geldgeber des GAVI-Fonds. Diese Stiftung hat im 16köpfigen Verwaltungsrat des Fonds einen der fünf ständigen Sitze neben UNICEF, der Weltbank, der WHO und dem ›Vaccine Fund‹ – eine Konstruktion, die an den Sicherheitsrat erinnert. Die Regierungen der Industrie- und Entwicklungsländer teilen sich dagegen im Rotationsverfahren nur fünf der nichtständigen Sitze.

Ähnlich strukturiert ist der ›Global Fund‹. Er geht auf Initiativen der G-8 und des UN-Generalsekretärs zurück und nahm seine Arbeit im Januar 2002 auf. Für die Verwaltung des Fonds wurden – vor allem auf Druck der USA – völlig neue institutionelle Strukturen außerhalb des Systems der Vereinten Nationen geschaffen. Auch hier spielt die Gates-Stiftung eine wichtige Rolle. Sie ist der größte private Geldgeber des Fonds und mit Sitz und Stimme im Verwaltungsrat vertreten. Ebenfalls stimmberechtigte Mitglieder im obersten Entscheidungsgremium des Fonds sind zwei NGOs sowie ein Vertreter des Wirtschaftsberatungsunternehmens McKinsey, während die zentralen Gesundheitsorganisationen des UN-Systems, die WHO und das für Aids zuständige Gemeinschaftsprogramm UNAIDS, lediglich ohne Stimmrecht beteiligt sind. Vertreter der Privatwirtschaft waren nicht nur von Anfang an in die Ausgestaltung des ›Global Fund‹ einbezogen und haben nun maßgeblichen Einfluß auf seine Vergabeentscheidungen, sie können sich auch um Zuschüsse des Fonds bewerben. Praktisch ist die Privatwirtschaft in alle Arbeitsbereiche des Fonds auf globaler wie nationaler Ebene integriert<sup>21</sup>.

## 3. Risiken und Nebenwirkungen der Partnerschaftseuphorie

Folgt man dem Diskurs, wie er in weiten Teilen des Verbandes der Vereinten Nationen geführt wird, ist der Partnerschaftsansatz ohne Alternative. Kooperationen, die Wirtschaftsvertreter und zuweilen auch NGOs einschließen, gelten als pragmatisch, lösungsorientiert, flexibel, effizient und unbürokratisch – allesamt Attribute, die man in Verbindung mit rein zwischenstaatlichen Projekten und Prozessen meist vergeblich sucht. Manch ein Wirtschaftsvertreter spricht angesichts der gewachsenen Bedeutung von Unternehmen in der Außenpolitik bereits von der »Ökonomisierung der internationalen Politik« als »neuer Weltrealität«, die die globale Stabilität und die Akzeptanz internationaler Strategien und Prozesse erhöhe<sup>22</sup>.

Das WEF konstatiert nach den UN-Konferenzen von Monterrey und Johannesburg unter allen Beteiligten einen »neuen Konsens über die Unerläßlichkeit von Partnerschaften«<sup>23</sup>. Dabei übersieht es allerdings die wachsende Kritik von Seiten der NGOs und auch mancher Regierungsvertreter und UN-Mitarbeiter an diesem Ansatz<sup>24</sup>.

Im Zentrum der Kritik steht die Befürchtung, daß unter dem Dach von Partnerschaftsinitiativen der Einfluß transnationaler Unternehmen und ihrer Interessensvertreter auf die Themensetzung und die konkreten politischen Entscheidungen der Regierungen wächst. Vertreter von ›Big Business‹ können die Partnerschaften nutzen, um sowohl kurzfristige ökonomische Eigeninteressen zu verfolgen als auch langfristig den politischen Diskurs auf internationaler Ebene in ihrem Sinne zu beeinflussen. Ihre Rezepte zur Lösung globaler Probleme sind jedoch zwangsläufig (und verständlicherweise) interessengeleitet. Sie zielen regelmäßig auf den Abbau von Handelshemmnissen, die Öffnung der Märkte, die Schaffung eines unternehmerfreundlichen Investitionsklimas und die Beseitigung derjenigen Formen staatlicher und zwischenstaatlicher Regulierung, die die Handlungsfreiheit der Wirtschaft beeinträchtigen.

Wie sich diese Positionen inzwischen im Diskurs auf UN-Ebene niederschlagen, zeigt der Bericht der von UNDP eingesetzten ›Commission on the Private Sector & Development‹, der schon in seinem Titel ›Das Unternehmertum von der Leine lassen‹ (Unleashing Entrepreneurship) die ideologische Richtung vorgibt<sup>25</sup>.

Die bitteren Erfahrungen, die viele Entwicklungsländer in den letzten zwei Jahrzehnten mit den Folgen von Deregulierung, Liberalisierung und erzwungener Marktöffnung gemacht haben, zeigen jedoch, daß die einfache modernisierungstheoretische Gleichung ›Was gut ist für die Wirtschaft, ist auch gut für die Gesellschaft‹ nicht aufgeht<sup>26</sup>. Soziale, ökologische und makroökonomische Ziele einer Gesellschaft und mikroökonomische Ziele der Unternehmen sind nicht automatisch deckungsgleich, gelegentlich widersprechen sie sich sogar. Zudem spiegelt sich das im Rahmen von Partnerschaftsprojekten zur Schau gestellte unternehmerische Verantwortungsbewußtsein häufig nicht im betrieblichen Alltag der Unternehmen wider. Generalsekretär Kofi Annan hat auf dieses Problem hingewiesen, als er zum Abschluß des ›Global Compact Leaders Summit‹ forderte:

»Die Wirtschaft muß sich zurückhalten, durch ihre Lobbyaktivitäten das wegzunehmen, was sie im Rahmen von verantwortlicher Unternehmensführung und Philanthropie anbietet.«<sup>27</sup>

Ein Beispiel dafür, wie sich der entwicklungspolitische Diskurs auf UN-Ebene durch die Kooperation mit der Wirtschaft verlagert und verengt, ist die neue ›Partnerschaft‹ zwischen dem Koordinierungssekretariat für Entwicklungsfinanzierung (Financing for Development, FfD) des UN-Sekretariats und dem WEF. Sie geht zurück auf eine Resolution der Generalversammlung vom Dezember 2003, in der das Sekretariat aufgefordert wird, Multistakeholder-Konsultationen durchzuführen, die sich mit der ›Mobilisierung von Ressourcen zur Entwicklungsfinanzierung und Armutsbekämpfung‹ befassen<sup>28</sup>. Als ersten Beitrag zur Umsetzung dieses Beschlusses vereinbarten FfD-Sekretariat und WEF im Mai 2004, eine Serie informeller Werkstattseminare durchzuführen, die sich ausschließlich mit zwei Anliegen befassen sollen: zum einen Verständnis dafür zu schaffen, wie öffentlich-private Partnerschaften die Reichweite und Wirksamkeit der Entwicklungshilfe verbessern können, und zum zweiten zur Verbesserung des Klimas für private Investitionen beizutragen<sup>29</sup>. Kritische Positionen zur Rolle von sogenannten Entwicklungspartnerschaften mit der Wirtschaft – der PPP – und ausländischen Investitionen im Entwicklungsprozeß sind auf Grund dieser Fragestellungen von vornherein ausgeschlossen. Die Ergebnisse sollen im Herbst 2005 der Generalversammlung bei ihrem nächsten Hocharangigen Dialog über Entwicklungsfinanzierung vorgelegt werden. Die inhaltliche Federführung und Organisation des Prozesses liegt beim WEF, die Finanzierung wird jedoch nur zu einem Drittel von ihm übernommen. Den Rest teilen sich das FfD-Sekretariat und die Schweizer Regierung.

Ein weiteres Problem des Partnerschaftsbooms liegt in der Proliferation unzähliger eigenständiger Initiativen und der Gründung immer

neuer Satelliten-Fonds außerhalb des UN-Systems. Dies kann zu In-sellösungen führen, die voneinander abgekoppelt sind und damit nicht nur zur institutionellen Schwächung der Vereinten Nationen beitragen, sondern auch sektorübergreifende Entwicklungsstrategien, insbesondere zur Verwirklichung der Millenniums-Entwicklungsziele (Millennium Development Goals, MDGs), behindern.

Einige Partnerschaftsmodelle sind aber auch unter Demokratieaspekten problematisch. Denn mit ihnen erhalten private Geldgeber die Mitentscheidungsgewalt über die Prioritäten internationaler Politik und (zumindest teilweise) über die Verwendung öffentlicher Gelder. Beispiel dafür sind die globalen Gesundheitsfonds, in denen unter anderem die Gates-Stiftung als Hauptsponsor über erheblichen Einfluß verfügt.

Ein Argument der Partnerschaftsbefürworter lautet, daß derartige Initiativen komplementär zu zwischenstaatlichen Prozessen seien und diese nicht ersetzen. In der Praxis ist aber diese Komplementarität keineswegs sichergestellt. Im Gegenteil: Die US-Regierung propagierte beispielsweise im Vorfeld des Johannesburg-Gipfels die freiwilligen Typ-2-Initiativen ausdrücklich nicht als Ergänzung, sondern als Ersatz für die als ineffektiv angesehenen zwischenstaatlichen Vereinbarungen.

Ein ähnliches Problem zeigt sich auch im Zusammenhang mit dem Global Compact. Vordergründig stellt sich dieser Pakt ausdrücklich als komplementäres Instrument zu staatlicher und zwischenstaatlicher Regelsetzung gegenüber der Wirtschaft dar. Die Praxis sieht jedoch anders aus: Der Generalsekretär betont zwar unermüdlich die Wirksamkeit freiwilliger Initiativen (›Die Erfahrung zeigt, daß freiwillige Initiativen funktionieren können und es auch tun‹)<sup>30</sup>, versagt aber bislang dem Gedanken eines weitergehenden verbindlichen Instruments<sup>31</sup> seine politische Unterstützung. Hinzu kommt, daß ausgerechnet der wichtigste Partner Annans im Global Compact, die Internationale Handelskammer, zusammen mit dem Lobbyverband der Arbeitgeber der schärfste Wortführer des Widerstands gegen eine Festlegung verbindlicher Normen ist; derlei gefährde den Pakt mit der Wirtschaft.

Eine wesentlich grundsätzlichere Kritik bezieht sich schließlich auf das Rollenverständnis, das dem Partnerschaftsansatz zu Grunde liegt. Der Begriff der ›Partnerschaft‹ zur Charakterisierung der Beziehung zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren ist problematisch, denn er suggeriert gleiche Augenhöhe zwischen den Beteiligten und einen ebenbürtigen Status der Akteure. Damit wird die politische und völkerrechtliche Sonderstellung staatlicher Institutionen und ihre (demokratische) Legitimation relativiert. Die Verwendung von Begriffen wie ›Partnerschaft‹ ist daher keine bloße Stilfrage, sondern hat eminent politische Bedeutung. Sie wertet implizit die Rolle der Regierungen und zwischenstaatlichen Organisationen ab und den (politischen) Status privater Akteure, insbesondere der an diesen Kooperationsmodellen beteiligten Unternehmen, auf.

#### 4. Die Bundesregierung als Lobbyist der Wirtschaft

Die rot-grüne Bundesregierung setzte sich von Anfang an für eine Stärkung der Privatwirtschaft in den Vereinten Nationen ein und gehört dort zu den aktivsten Unterstützern des Partnerschaftsansatzes. Sie sieht dies als natürliche Ergänzung ihrer Politik der Förderung von projektbezogenen PPP in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit an<sup>32</sup>.

Bundeskanzler Gerhard Schröder hatte bereits in seiner Rede auf dem Millenniums-Gipfel am 6. September 2000 klargestellt: »Wichtig scheint mir auch eine stärkere Einbeziehung der Wirtschaft in die Arbeit der Vereinten Nationen.«<sup>33</sup> Bundesaußenminister Joschka Fischer ergänzte wenige Tage später: »Deutschland unterstützt nachdrücklich die Idee des Generalsekretärs eines ›Globalen Paktes‹ mit großen Wirtschaftsunternehmen.«<sup>34</sup>

## Literatur

- Brühl, Tanja / Feldt, Heidi / Hamm, Brigitte / Hummel, Hartwig / Martens, Jens (Hrsg.): Unternehmen in der Weltpolitik. Politiknetzwerke, Unternehmensregeln und die Zukunft des Multilateralismus, Bonn (J.H.W. Dietz) 2004
- Bundesregierung: Aktionsplan »Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung«. Berlin, 12. Mai 2004. Im Internet unter: [www.auswaertiges-amt.de/www/de/ausenpolitik/friedenspolitik/ziv\\_km/aktionsplan.pdf](http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/ausenpolitik/friedenspolitik/ziv_km/aktionsplan.pdf)
- Commission on Human Security: Human Security Now, New York 2003; [www.humansecurity-chs.org/finalreport/FinalReport.pdf](http://www.humansecurity-chs.org/finalreport/FinalReport.pdf)
- Commission on the Private Sector & Development: Unleashing Entrepreneurship. Making Business Work for the Poor, New York 2004; [www.undp.org.mk/usefullinks/fullreport.pdf](http://www.undp.org.mk/usefullinks/fullreport.pdf)
- Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (Hrsg.): Globale Partnerschaften – von der Idee zur Praxis. Der Global Compact in Deutschland. Dokumentation der Fachtagung vom 24. Oktober 2003 im GTZ-Haus Berlin, Berlin (GTZ) 2004
- Fitschen, Thomas: Der Global Compact und die Rolle der Regierungen, in: Hamm (2002), S. 40ff.
- Hamm, Brigitte (Hrsg.): Public Private Partnership und der Global Compact der Vereinten Nationen, Duisburg (INEF-Report 62) 2002
- Hüfner, Klaus: Private-Public Partnership im System der Vereinten Nationen, in: Hamm (2002), S. 4ff.
- Inacker, Michael J.: Außenpolitik durch Unternehmen? Die Ökonomisierung der internationalen Politik, in: Internationale Politik, Nr. 5/2004, S. 90ff.
- Kell, Georg: Weltorganisation und Wirtschaftswelt. Globaler Pakt für das nächste Jahrhundert, VN 5/1999 S. 163ff.
- Messner, Dirk: Weltkonferenzen und Global Governance: Anmerkungen zum radikalen Wandel vom Nationalstaatensystem zur Global Governance-Epoche, in: Thomas Fues / Brigitte I. Hamm (Hrsg.): Die Weltkonferenzen der 1990er Jahre: Baustellen für Global Governance, Bonn (J.H.W. Dietz) 2001, S. 13ff.
- Panel of Eminent Persons on United Nations-Civil Society Relations (»Cardoso Panel«): We the peoples: civil society, the United Nations and global governance. New York: United Nations, UN Doc. A/58/817 v. 11.6.2004; [www.choike.org/documents/ga\\_58session.pdf](http://www.choike.org/documents/ga_58session.pdf)
- Paul, James A.: Der Weg zum Global Compact. Zur Annäherung von UNO und multinationalen Unternehmen, in: B rühl, Tanja / Debiel, Tobias / Hamm, Brigitte / Hummel, Hartwig / Martens, Jens (Hrsg.), Die Privatisierung der Weltpolitik. Entstaatlichung und Kommerzialisierung im Globalisierungsprozess, Bonn (J.H.W. Dietz) 2001, S. 104ff.
- Pleuger, Gunter / Fitschen, Thomas (2003): »Giving greater opportunities to civil society to contribute to the goals and programmes of the United Nations«. Die Vereinten Nationen und die Rolle der NGOs, in: Frowein, Jochen Abr., et al. (Hrsg.), Verhandeln für den Frieden. Negotiating for Peace. Liber Amicorum Tono Eitel, Berlin (Springer) 2003, S. 193-218
- Reinicke, Wolfgang H. / Deng, Francis M.: Critical Choices. The United Nations, Networks, and the Future of Global Governance, Ottawa (International Development Research Council) 2000
- Richter, Judith: »We the Peoples« or »We the Corporations«? Critical reflections on UN-business »partnerships«. Genf (Geneva Infant Feeding Association/International Baby Food Action Network, GIFA-IBFAN) 2003; [www.ibfan.org/english/pdfs/wethepeoples.pdf](http://www.ibfan.org/english/pdfs/wethepeoples.pdf)
- Building on Quicksand. The Global Compact, democratic governance and Nestlé. 2nd Edition, Genf (Centre Europe – Tiers Monde (CETIM), IBFAN/GIFA, Berne Declaration) 2004; [www.ibfan.org/english/pdfs/quicksand.pdf](http://www.ibfan.org/english/pdfs/quicksand.pdf)
- Rischar, Jean-Francois: High Noon. Twenty Global Problems, Twenty Years to Solve Them, New York (Basic Books) 2002
- (deutsche Fassung:) Countdown für eine bessere Welt. Lösungen für 20 globale Probleme, München (Hanser) 2003
- Schipulle, Hans Peter: Lessons Learned from Multi-Stakeholder Partnerships Supported by German Development Cooperation, in: Witte (2003), S. 51-54
- Searly, Bill: The Early History. From the Congress of Vienna to the San Francisco Conference, in: Peter Willetts (ed.): »The Conscience of the World«. The influence of Non-Governmental Organisations in the UN System, Washington (The Brookings Institution) 1996, S. 15ff.
- Structural Adjustment Participatory Review International Network (SAPRIN): Structural Adjustment. The SAPRI Report. The Policy Roots of Economic Crisis, Poverty and Inequality, London – New York (Zed Books) 2004
- United Nations: Cooperation between the United Nations and all relevant partners, in particular the private sector. Report of the Secretary-General, UN Doc. A/56/323 v. 9.10.2001
- Enhanced cooperation between the United Nations and all relevant partners, in particular the private sector. Report of the Secretary-General, UN Doc. A/58/227 v. 18.8.2003
- Utting, Peter: UN-Business Partnerships: Whose Agenda Counts? Genf (UNRISD) 2000
- Witte, Jan Martin / Reinicke, Wolfgang H. / Benner, Thorsten: Beyond Multilateralism: Global Public Policy Networks, in: International Politics & Society, No. 2/2000
- Witte, Jan Martin / Streck, Charlotte / Benner, Thorsten (Hrsg.): Progress or Peril? Partnerships and Networks in Global Environmental Governance. The Post-Johannesburg Agenda, Washington – Berlin 2003
- World Economic Forum: UN Financing for Development Follow-up Process. An Agenda for Public-Private Cooperation, o.O. 2004; [www.un.org/esa/ffd/0504-flyer-wef-ffd.pdf](http://www.un.org/esa/ffd/0504-flyer-wef-ffd.pdf)
- Wulf, Andreas: Wer gewinnt beim win-win-Spiel? Zu Risiken und Nebenwirkungen globaler Partnerschaften im Gesundheitssektor, in: Brühl (2004)
- Zammit, Ann: Development at Risk. Rethinking UN-Business Partnerships, Genf (South Centre, UNRISD) 2003; <http://www.southcentre.org/publications/developmentrisk/newrisk.pdf>
- Zumach, Andreas: Der »strategische Handel« des Generalsekretärs. Ernüchternde Erfahrungen mit dem Globalen Pakt von Davos, VN 1/2002 S. 1ff.

Seitdem fördert die Bundesregierung die Idee des Paktes kontinuierlich auf politischer Ebene. Sie brachte das Thema als eigenständigen Punkt auf die Tagesordnung der Generalversammlung (»Auf dem Weg zu globalen Partnerschaften«) und initiierte in den Jahren 2000, 2001 und 2003 dazu Resolutionen der Generalversammlung, primär mit dem Ziel, die Initiative Kofi Annans auf zwischenstaatlicher Ebene abzusichern<sup>35</sup>. Dies gelang allerdings nur zum Teil. Eine explizite Unterstützung des Global Compact in diesen Resolutionen scheiterte am Widerstand der Entwicklungsländer-Gruppe G-77. Dagegen fordern die Entschlüsse ausdrücklich die UN-Gremien, die in Partnerschaften involviert sind, auf, die Integrität und Unabhängigkeit der Organisation sicherzustellen und für Transparenz und Rechenschaftspflicht der Partnerschaften zu sorgen.

Neben den Verhandlungen in der Generalversammlung machte sich die Bundesregierung auch in anderen politischen Prozessen für den PPP-Ansatz stark. Vor allem ihr politisches Engagement im Vorfeld der Konferenzen von Monterrey und Johannesburg führte dazu, daß das Konzept der Partnerschaften in die Abschlusddokumente dieser Konferenzen aufgenommen wurde.

Auch finanziell unterstützt die Bundesregierung die Arbeit des UN-Sekretariats in diesem Bereich, etwa durch eine Anschubfinanzierung und die personelle Unterstützung des Global-Compact-Büros oder die Kofinanzierung einer Evaluierungsstudie über den Pakt, die

von McKinsey & Co. aus Anlaß des »Global Compact Leaders Summit« angefertigt wurde.

Einen besonderen Schwerpunkt legt die Bundesregierung auf das Thema »Unternehmen in Konfliktregionen«. Dabei geht es ihr allerdings nicht um die brisante Frage, auf welche Weise Unternehmen durch ihre Aktivitäten dazu beitragen, Konflikte auszulösen oder zu schüren, und mit welchen Maßnahmen Regierungen und internationale Organisationen dem begegnen können. Vielmehr möchte sie in erster Linie den positiven Beitrag der Wirtschaft bei der Konfliktbearbeitung herausstellen. Diesem Zweck diene auch eine historische Sitzung des Sicherheitsrats zu diesem Thema, die unter deutscher Präsidentschaft am 15. April 2004 stattfand. Erstmals in der Geschichte sprach mit dem Vorstandsvorsitzenden der Siemens AG Heinrich von Pierer ein Unternehmensvertreter vor diesem wichtigsten UN-Gremium<sup>36</sup>.

### 5. Plädoyer für »Public Public Partnerships«

Die Tendenz zur Integration der Privatwirtschaft in die Arbeit der Vereinten Nationen hat mit dem Gipfeltreffen vom Juni 2004 weiter an Eigendynamik gewonnen. Dies wird sich auch in der Struktur des UN-Sekretariats niederschlagen. Der Generalsekretär hatte bereits in seiner Reforminitiative vom September 2002 angekündigt, mit einem



neuen Büro für Partnerschaften eine zentrale Anlaufstelle für die Kooperation zwischen Vereinten Nationen und Wirtschaft zu schaffen<sup>37</sup>. In das neue Büro sollen unter anderem der Fonds der Vereinten Nationen für Globale Partnerschaften, der für die Verwaltung der Spenden privater Sponsoren zuständig ist, und das Sekretariat des Global Compact integriert werden. Daneben soll bis Mitte kommenden Jahres eine neue Leitungsstruktur für den Global Compact geschaffen werden, die alle beteiligten Interessengruppen einschließt. Durch eine solche institutionelle Stärkung soll die Initiative für die Zeit nach dem Ausscheiden Annans Ende 2006 gerüstet werden.

Was angesichts der wildwüchsigen Ausbreitung des Partnerschaftskonzepts in allen Bereichen des UN-Systems jedoch bislang zu kurz gekommen ist, ist eine systematische Analyse der Folgen dieses Wandels für die Identität und Legitimation der Weltorganisation. Der Generalsekretär erwartet sich offensichtlich einen Zugewinn an politischer Unterstützung – nicht zuletzt aus den USA – von seinem demonstrativen Schulteranschlag mit mächtigen Repräsentanten der Wirtschaft. Die Vereinten Nationen setzen durch eine allzu große Nähe zu Interessenvertretern der Wirtschaft aber gegenüber der Öffentlichkeit auch ihr höchstes Gut aufs Spiel, nämlich ihre Reputation und moralische Autorität.

Dringend erforderlich wäre daher zunächst eine umfassende unabhängige Evaluierung der Partnerschaftsmodelle auf multilateraler Ebene. Dabei wäre unter anderem zu prüfen, welchen Einfluß privatwirtschaftliche Akteure auf die Problemanalyse, die politische Prioritätensetzung und die Finanzierung von UN-Aktivitäten haben. Außerdem wäre zu prüfen, welchen Beitrag die Partnerschaftsprojekte tatsächlich zur Verwirklichung der Ziele der Weltorganisation, insbesondere der MDGs, leisten.

Gleichzeitig sollte, ganz im Sinne der von der Generalversammlung eingeforderten Transparenz und Rechenschaftspflicht der »Partnerschaften«, untersucht werden, welches Ausmaß der Einfluß einzelner Wirtschaftsakteure auf den Diskurs und die politische Meinungsbildung innerhalb der Vereinten Nationen inzwischen erreicht hat. Dies gilt beispielsweise für die Internationale Handelskammer, das Weltwirtschaftsforum, die Gates-Stiftung sowie McKinsey & Co.

Letztlich geht es um die Frage, inwieweit die Informalisierung multilateraler Willensbildungsprozesse im Zuge der Herausbildung von Ansätzen öffentlich-privater Partnerschaft und von Politiknetzwerken die Entscheidungsmacht und den Einfluß demokratisch legitimierter Institutionen, insbesondere der Regierungen und nationalen Parlamente, einschränkt und damit die mühsame Herausbildung demokratischer Entscheidungsstrukturen auf globaler Ebene gefährdet. Die Alternative kann allerdings nicht in einem Zurück zur rein zwischenstaatlichen Diplomatie des 20. Jahrhunderts bestehen, die auf globaler Ebene allzu oft auf Grund der Blockaden einzelner Regierungen an ihre Grenzen gestoßen ist.

Zukunftsweisend sind eher Modelle einer »Public Public Partnership«, das heißt Ad-hoc-Koalitionen und Kooperationsprojekte gleichgesinnter Regierungen. Sie sind kein qualitativ neues Phänomen, aber auch sie haben im Zuge der Weltkonferenzen der letzten Jahre an Zahl und Bedeutung zugenommen. Manche Initiativen sollten festgefahrenen Verhandlungsprozessen neue Impulse geben, andere gingen mit ihren Verpflichtungen demonstrativ über den Minimalkonsens von Konferenzbeschlüssen hinaus, wieder andere wurden angesichts des mühseligen Verhandlungsprozesses auf globaler Ebene zunächst außerhalb des UN-Systems ins Leben gerufen, um diplomatische Hürden und politische Widerstände zu umgehen.

Beispiele hierfür sind die Initiativen, die zur Verabschiedung der Anti-Minen-Konvention und zur Gründung des Internationalen Strafgerichtshofs geführt haben. Auch die französisch-schwedische Gründung der Arbeitsgruppe für Globale Öffentliche Güter und die beim Gipfel von Johannesburg lancierte Initiative für erneuerbare Energien gehören in diese Kategorie internationaler Partnerschaften.

All diese Koalitionen gleichgesinnter Regierungen haben trotz ihrer unterschiedlichen Zusammensetzung und Zielrichtung eines gemeinsamen: sie knüpfen an internationale Verhandlungsprozesse an beziehungsweise speisen ihre Ergebnisse wieder in die zwischenstaatlichen Prozesse auf UN-Ebene ein. Sie bewegen sich damit im institutionellen und normativen Rahmen der Vereinten Nationen und ihrer Charta. Ein wichtiges Kriterium ist darüber hinaus die Transparenz und Einbeziehung zivilgesellschaftlicher Gruppen und gelegentlich auch fortschrittlicher Wirtschaftsvertreter. Nicht selten sind sie es, die den ersten Anstoß für derartige Initiativen geben. Die politische Federführung und Verantwortung für die Entscheidungen liegt jedoch ausschließlich bei den Regierungen. Dies verleiht derartigen Partnerschaften die demokratische Legitimation, ohne die der Multilateralismus auf Dauer nicht bestehen kann.

- 1 Die Nutzung des Saales der Generalversammlung für andere Zwecke als die dieses Hauptorgans wird nur aus besonderem Anlaß gestattet, so für das Plenum des Millenniums-Fo-rums der NGOs im Mai 2000 oder für das Welttreffen religiöser Führer Ende August 2000.
- 2 Panel of Eminent Persons on United Nations-Civil Society Relations (2004), Ziffer 68.
- 3 Siehe zu diesem Ansatz z.B. Messner (2001).
- 4 Witte (2000).
- 5 Siehe dazu etwa die grundlegende Arbeit zum Konzept der Globalen Politiknetzwerke von Reinicke/Deng (2000) sowie Rischard (2002) und die Vorschläge der »Commission on Human Security« (2003), die unter anderem die Bildung von »Human Security Networks« vorschlägt.
- 6 Dazu Seary, S. 26.
- 7 Mittlerweile versuchen einige ehemalige Mitarbeiter des CTC die Geschichte des Zentrums aufzuarbeiten; vgl. dazu [www.benchpost.com/unctc](http://www.benchpost.com/unctc).
- 8 Paul (2001).
- 9 Agenda 21, Kapitel 30, Ziff. 7 (A/CONF.151/26 (Band III), 30.7).
- 10 Secretary-General, in Address to World Economic Forum, Stresses Strengthened Partnership between United Nations, Private Sector; Pressemitteilung der Vereinten Nationen SG/SM/6153 v. 31.1.1997.
- 11 Address of Secretary-General Kofi Annan to the World Economic Forum in Davos, Switzerland, on 31 January 1999; Pressemitteilung der Vereinten Nationen SG/SM/6881 v. 1.2.1999.
- 12 Ebd.
- 13 Resolution 1996/31 v. 25.7.1996.
- 14 Im Vorbereitungsprozeß zu Johannesburg wurde zwischen den offiziellen zwischenstaatlichen Ergebnissen des Gipfels, d.h. der Abschlusssdeklaration und dem Umsetzungsprogramm (»Type 1«) und den Partnerschaftsinitiativen (»Type 2«) unterschieden.
- 15 WRI expresses disappointment over many WSSD outcomes, World Resources Institute (WRI) Washington, Pressemitteilung v. 4.9.2002.
- 16 United Nations (2003), Ziff. 16.
- 17 Panel of Eminent Persons on United Nations-Civil Society Relations (2004), Ziff. 73.
- 18 Siehe zu den vielfältigen Partnerschaften zwischen Vereinten Nationen und Wirtschaft die einschlägigen Berichte des Generalsekretärs; United Nations (2001) und (2003).
- 19 Stand: Juli 2004.
- 20 Siehe dazu die umfassenden Ausführungen bei Richter (2003), Wulf (2004) und Zammit (2003).
- 21 Vgl. dazu [www.theglobalfund.org](http://www.theglobalfund.org).
- 22 So Michael J. Inacker, der Leiter des Bereichs Politik und Außenbeziehungen der DaimlerChrysler AG; Inacker (2004).
- 23 Vgl. World Economic Forum (2004).
- 24 Vgl. z.B. Richter (2003), Utting (2000), Zammit (2003).
- 25 Commission on the Private Sector & Development (2004). Die Kommission stand unter dem Vorsitz des kanadischen Ministerpräsidenten Paul Martin und des ehemaligen mexikanischen Präsidenten Ernesto Zedillo. Der Bericht wurde am 1.3.2004 veröffentlicht. In ihm dankt die Kommission ausdrücklich McKinsey & Co. für den Input und die Beratung, mit dem das Unternehmen die Kommission während der gesamten Projektlaufzeit unterstützte.
- 26 Siehe stellvertretend für die Vielzahl von Studien über die negativen Folgen der primär von ökonomischen Interessen geleiteten »Struktur Anpassungsprogramme« im Süden: Structural Adjustment Participatory Review International Network (2004).
- 27 Pressemitteilung der Vereinten Nationen SG/SM/9387 v. 24.6.2004.
- 28 Resolution 58/230 v. 23.12.2003.
- 29 Vgl. World Economic Forum (2004).
- 30 Siehe Anm. 27.
- 31 Die der Menschenrechtskommission zuarbeitende Unterkommission für die Förderung und den Schutz der Menschenrechte hat 2003 einen Entwurf für »Normen für die Verantwortlichkeiten transnationaler Unternehmen und anderer Wirtschaftsunternehmen im Hinblick auf die Menschenrechte« angenommen (UN-Dok. E/CN.4/Sub.2/2003/12/Rev.2 v. 26.8.2003 mit zugehörigem Kommentar E/CN.4/Sub.2/2003/38/Rev.2, beides veröffentlicht als Nr. 88 der »Blauen Reihe« der DGVN, Berlin 2004). Die Menschenrechtskommission hat im Frühjahr 2004 diese Initiative der Unterkommission desavouiert, zugleich aber das Amt des Hohen Kommissars für Menschenrechte aufgefordert, eine Zusammenstellung der vorhandenen Ansätze und Normen im Hinblick auf die Verantwortlichkeiten der Unternehmen auf dem Gebiet der Menschenrechte vorzulegen.
- 32 Vgl. Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (2004), insbesondere die Ausführungen der Bundesministerin für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung Heidemarie Wiecek-Zeul.
- 33 Gerhard Schröder, Die Vereinten Nationen, das sind wir alle. Rede des Bundeskanzlers vor der 55. UN-Generalversammlung anlässlich des Millenniums-Gipfels (6. September 2000), VN 6/2000 S. 200.
- 34 Joseph Fischer, Friedenseinsätze brauchen ein robustes Mandat. Rede des deutschen Außenministers vor der 55. UN-Generalversammlung (14. September 2000), VN 6/2000 S. 201.
- 35 Es sind dies die Resolutionen der Generalversammlung 55/215 v. 21.12.2000 (Text: VN 2/2001 S. 84), 56/76 v. 11.12.2001 und 58/129 v. 19.12.2003 (Text: VN 1/2004 S. 34f.).
- 36 Siehe die Zusammenfassung der Sitzung in UN Doc. S/2004/441 v. 2.6.2004.
- 37 UN-Dok. A/57/387 v. 9.9.2002 (Stärkung der Vereinten Nationen: Eine Agenda für weitere Veränderungen), Ziff. 142ff.

# Buchbesprechung

## **Hobe, Stephan / Kimminich, Otto: Einführung in das Völkerrecht. Achte, vollständig neu bearbeitete und erweiterte Auflage**

Tübingen – Basel: A. Francke 2004  
640 S., 24,90 Euro

## **Schweitzer, Michael / Weber, Albrecht: Handbuch der Völkerrechtspraxis der Bundesrepublik Deutschland**

Baden-Baden: Nomos 2004  
862 Seiten, 98,- Euro

In gleichem Maße wie das Völkerrecht seinen Regelungsbereich stetig ausdehnt und seine Regelungsdichte vertieft, wächst auch der Umfang von Einführungsbüchern. Das Buch von Stephan Hobe, der seit 1997 das von dem im gleichen Jahr verstorbenen Otto Kimminich begründete Werk fortsetzt, ist keine Ausnahme. Es ist aber überaus flüssig und anschaulich geschrieben, beschränkt sich auf das Wesentliche und berücksichtigt neueste Entwicklungen, so daß es trotz seines Umfangs uneingeschränkt zu empfehlen ist. Ergänzt wird jedes Kapitel durch Hinweise auf ein- und weiterführende Literatur, so daß interessierte Leser ihre neu erworbenen Kenntnisse eigenständig vertiefen können. Ein Kapitel mit kurzen Zusammenfassungen wesentlicher völkerrechtlicher Entscheidungen und einer Auflistung völkerrechtlicher Übungsfälle rundet das Werk für den studentischen Leserkreis in idealer Weise ab.

Das Buch beginnt mit einer knappen theoretischen Einordnung des Völkerrechts und seiner gegenwärtigen Herausforderungen. Es folgt eine konzise Darstellung der wesentlichen Epochen des Völkerrechts, die insbesondere die Entwicklung vom Völkerbund hin zu den Vereinten Nationen in den Blick nimmt. Den strukturellen Grundlagen des Völkerrechts widmen sich die anschließenden sieben Kapitel und setzen dabei eigene Akzente: so wird die Völkerrechtssubjektivität auch von nichtstaatlichen Organisationen und transnationalen Unternehmen behandelt, bei den Völkerrechtsquellen wird die Frage nach Vor- und Nachteilen der Kodifikation des Völkerrechts aufgeworfen und die Bedeutung von ›Soft Law‹ diskutiert, und bei dem rechtsgeschäftlichen Handeln betrachtet der Autor einseitige Handlungen eingehend vor dem Völkervertragsrecht. Knapp und die deutsche Perspektive betonend, beleuchtet er das Verhältnis von Völkerrecht und innerstaatlichem Recht. Zu Recht erhält die Durchsetzung des Völkerrechts breiten Raum; sie umfaßt das Recht der Staatenverantwortlichkeit nach dem Entwurf der Völkerrechtskommission der Vereinten Nationen, das Völkerstrafrecht und internationale Gerichtsbarkeit.

Einen der Höhepunkte des Buches bildet das Kapitel über die Grundprinzipien der zwischenstaatlichen Beziehungen. Hier untersucht Hobe das Gewaltverbot und seine zulässigen Ausnahmen sowie das Interventionsverbot. Im Zentrum seiner Ausführungen steht dabei die Praxis des Sicherheitsrats. Versuchen, neue Ausnahmen zum Gewaltverbot zu schaffen (humanitäre Intervention ohne UN-Autorisierung, präventive Selbstverteidigung) steht er kritisch gegenüber. Die folgenden Kapitel behandeln weitere wichtige Regelungsbereiche des Völkerrechts. Während Diplomaten- und Konsularrecht nur kurz skizziert werden, sind umfangreichere Abschnitte der internationalen Wirtschaftsordnung sowie den Menschenrechten auf universaler und regionaler Ebene unter Einschluß des Flüchtlings- und des Minderheitenschutzes gewidmet. Hier läßt sich allenfalls monieren, daß es der vom Verfasser konstatierten erheblichen Verstärkung der Rechtsstellung des einzelnen entsprochen hätte, die Menschenrechte vor dem Wirtschaftsrecht zu behandeln. Von den internationalen Gemeinschaftsräumen werden die Hohe See und der Tiefseeboden eingehender behandelt, bei Antarktis und Weltraum beschränkt sich das Werk auf die Grundprinzipien. Im internationalen Umweltrecht besticht die Übersicht über die allgemeinen Grundsätze und die Darstellung der UN-Aktivitäten durch Vertragentwicklung und Weltkonferenzen. Bei den Bemühungen regionaler Organisationen beschränkt sich das Werk auf



*Dr. Beate Rudolf,*

*geb. 1964, ist seit Oktober 2003 Juniorprofessorin für öffentliches Recht und Gleichstellungsrecht am Fachbereich Rechtswissenschaft der Freien Universität Berlin.*

### Beiträge in VN:

- *Kurzbeitrag:* Frauenrechtsausschuß: 11. Tagung, VN 5/1992 S. 168ff.
- *Kurzbeitrag:* Anti-Folter-Konvention: 6.-9. Tagung, VN 1/1993 S. 28ff.
- *Kurzbeitrag:* Konvention gegen Apartheid im Sport: 3. Tagung der Kommission, VN 2/1993 S. 57f.
- *Kurzbeitrag:* Frauenrechtsausschuß: 12. Tagung, VN 5/1993 S. 176f.
- *Kurzbeitrag:* Anti-Apartheid-Konvention: 15. Tagung der Dreiergruppe, VN 5/1993 S. 177f.
- *Kurzbeitrag:* Anti-Folter-Konvention: 10. und 11. Tagung des Expertengremiums, VN 3/1994 S. 104f.
- *Zusammenstellung:* Die internationalen Übereinkommen zum Schutze der Menschenrechte (Tabelle), VN 3/1994 S. 118ff.
- *Kurzbeitrag:* Sozialpakt: 8. und 9. Tagung des Sachverständigenausschusses, VN 4/1994 S. 142ff.
- *Kurzbeitrag:* Rechte des Kindes: 4. und 5. Tagung des Ausschusses, VN 4/1994 S. 145f.
- *Kurzbeitrag:* Völkerrechtskommission: 45. und 46. Tagung, VN 5/1994 S. 185ff.
- *Kurzbeitrag:* Anti-Folter-Konvention: 12. und 13. Tagung des Ausschusses, VN 1/1995 S. 28f.
- *Kurzbeitrag:* Sozialpakt: 10. und 11. Tagung des Sachverständigenausschusses, VN 2/1995 S. 70ff.
- *Kurzbeitrag:* Rechte des Kindes: 6. und 7. Tagung des Ausschusses, VN 2/1995 S. 72ff.
- *Kurzbeitrag:* Frauenrechtsausschuß: 13. und 14. Tagung, VN 3/1995 S. 121ff.
- *Kurzbeitrag:* Anti-Apartheid-Konvention: Einstellung der Tätigkeit der Dreiergruppe, VN 3/1995 S. 125
- *Kurzbeitrag:* Rechte des Kindes: 8.-10. Tagung des Ausschusses, VN 1/1996 S. 28ff.
- *Kurzbeitrag:* Völkerrechtskommission: 47. Tagung, VN 1/1996 S. 31ff.
- *Kurzbeitrag:* Sozialpakt: 12. und 13. Tagung des Sachverständigenausschusses, VN 2/1996 S. 63ff.
- *Kurzbeitrag:* Anti-Folter-Ausschuß: 14. und 15. Tagung, VN 2/1996 S. 66f.
- *Kurzbeitrag:* Frauenrechtsausschuß: 15. Tagung, VN 3/1996 S. 115ff.
- *Kurzbeitrag:* Menschenrechtskommission: 52. Tagung, VN 6/1996 S. 220ff.
- *Kurzbeitrag:* Völkerrechtskommission: 48. Tagung, VN 6/1996 S. 225ff.
- *Kurzbeitrag:* Menschenrechts-Unterkommission: 48. Tagung, VN 4/1997 S. 150ff.
- *Kurzbeitrag:* Unterfinanzierte Menschenrechtsarbeit, VN 6/1998 S. 207ff.
- *Kurzbeitrag:* Gestrafftes Programm, VN 1/1999 S. 21ff.
- *Kurzbeitrag:* Juristische Ermüdungserscheinungen, VN 1/1999 S. 26f.
- *Kurzbeitrag:* Vermeidung von Staatenlosigkeit, VN 2/2000 S. 72f.
- *Kurzbeitrag:* Vermeidung grenzübergreifender Schäden, VN 6/2000 S. 212f.
- *Kurzbeitrag:* Meilenstein Staatenverantwortlichkeit, VN 1/2002 S. 34f.
- *Kurzbeitrag:* Premiere der Völkerrechtlerinnen, VN 3/2003 S. 91f.
- *Kurzbeitrag:* Themenwechsel, VN 6/2003 S. 226f.



eine Auflistung relevanter Verträge, deren Lesbarkeit am Übermaß von Datumsangaben leidet. Gelungen ist das Abschlußkapitel über humanitäres Völkerrecht. Hier treten die wesentlichen Strukturen klar hervor; gleichzeitig wird zu höchst aktuellen Fragen Stellung bezogen, etwa zur umstrittenen Kategorie der ›unlawful combatants‹, also der illegalen Kämpfer.

Wer anhand des Werkes von Hobe/Kimminich ein Verständnis von Struktur, Regelungsbereichen und Hauptfragen des Völkerrechts gewonnen hat, erkennt, wie sehr dieses aus seiner Anwendung lebt. Bislang war es jedoch schwierig, die weit verstreuten Informationen über die Anwendungspraxis des Völkerrechts aufzufinden. Das Handbuch von Schweitzer und Weber schließt diese Lücke in bewundernswerter Weise und bietet reiches Anschauungsmaterial aus der Praxis der Bundesrepublik Deutschland. Erklärungen und Akte der deutschen Staatsorgane, Gerichtsentscheidungen sowie Verwaltungshandeln werden darin wörtlich wiedergegeben, systematisch eingeordnet und kommentiert. Seiner Zielsetzung entsprechend verzichtet das Handbuch jedoch auf Kritik.

Aus der umfangreichen Materialsammlung zu den völkerrechtlichen Rechtsquellen seien nur die Darstellung einseitiger völkerrechtlicher Akte und die Beschlüsse internationaler Organisationen hervorgehoben. Neben zahlreichen Beispielen für einseitige Akte finden sich hier Erläuterungen zur Abgrenzung, den Rechtswirkungen sowie der Zuständigkeit nach deutschem Recht. Bei den Rechtsakten internationaler Organisationen, insbesondere der Vereinten Nationen, wird auch die Frage untersucht, inwieweit unverbindliche Beschlüsse mittelbar wirken. Das Kapitel über Staaten als Völkerrechtssubjekte enthält umfangreiche Nachweise zur Anerkennung von Staaten und Regierungen, zur Abgrenzung des Staatsgebiets sowie zur Staatsangehörigkeit und ihren Rechtswirkungen; die Völkerrechtssubjektivität internationaler Organisationen wird hingegen nur im Rahmen der völkerrechtlichen Unrechtshaftung behandelt. Bei der Staatsgewalt behandelt das Werk die völkerrechtlichen Anknüpfungspunkte für die Ausübung

von Hoheitsgewalt und deren Grenzen, einschließlich der Immunität des Staates und seiner Organe. Diese Fragen werden später (bei den völkerrechtlichen Grundpflichten und dem Diplomaten- und Konsularrecht) wieder aufgegriffen; hier hätten Querverweise die Lektüre erleichtert. Sinnvoll ist es, bei der Staatsgewalt auch die Auslieferung intensiv zu behandeln, stellt sie doch den Fall dar, in dem die Zuständigkeitsbereiche mehrere Staatsgewalten aufeinandertreffen. Einen eigenen, umfangreichen Unterpunkt bildet die Rechtslage Deutschlands vor und nach der Wiedervereinigung; hier werden Probleme der Staatennachfolge – auch im Rahmen der UN – illustriert.

Nach diesen Grundlagen des Völkerrechts widmet sich das Werk den wesentlichen Strukturprinzipien: der souveränen Gleichheit, dem Interventions- und dem Gewaltverbot. Leider ist die wiedergegebene deutsche Praxis (auch in UN-Organen) hierzu recht knapp, während sehr viel mehr Platz den möglichen Einschränkungen des Verbots der tatsächlichen Einwirkung auf die Gebietshoheit eines anderen Staates und der Staatenimmunität eingeräumt wird. Erfreulich ist hingegen, daß unter den Organen des völkerrechtlichen Verkehrs auch den Vertretungen internationaler Organisationen Beachtung geschenkt wird, wenn auch leider hinsichtlich des Schutzes von UN-Spezialmissionen oder des UN-Personals lediglich auf anwendbare Verträge verwiesen wird. Für den Praktiker unverzichtbar ist das materialreiche Kapitel zu allen Aspekten der Staatenverantwortlichkeit. Besonders zu begrüßen ist das umfangreiche Schlußkapitel über internationale Menschenrechte, in dem die Praxis Deutschlands im Rahmen der UN-Pakte und wichtiger Verträge auf universeller und regionaler Ebene illustriert wird. Besonderes Augenmerk liegt dabei auf den Vorbehalten und der Berücksichtigung dieser Verträge in der Rechtsprechung deutscher Gerichte.

Beide Bücher ergänzen sich in hervorragender Weise. Zusammen gewähren sie jedem Interessierten einen umfassenden Einblick in Grundlagen und Anwendung des Völkerrechts der Gegenwart. Für den Spezialisten ist das Handbuch ein unverzichtbares Arbeitsmittel.





# Dokumente der Vereinten Nationen

## Haiti, Osttimor, Sudan, Westafrika, Zypern

### Haiti

**SICHERHEITSRAT** – Gegenstand: Einrichtung der Stabilisierungsmission der Vereinten Nationen in Haiti (MINUSTAH). – Resolution 1542(2004) vom 30. April 2004

Der Sicherheitsrat,

- unter Hinweis auf seine Resolution 1529(2004) vom 29. Februar 2004,
- erfreut über den Bericht des Generalsekretärs vom 16. April 2004 (S/2004/300) und die darin enthaltenen Empfehlungen unterstützend,
- in Bekräftigung seines nachdrücklichen Bekenntnisses zur Souveränität, Unabhängigkeit, territorialen Unversehrtheit und Einheit Haitis,
- unter Mißbilligung aller Menschenrechtsverletzungen, insbesondere gegen die Zivilbevölkerung, und mit der nachdrücklichen Aufforderung an die Übergangsregierung Haitis (›Übergangsregierung‹), alle erforderlichen Maßnahmen zu treffen, um der Straflosigkeit ein Ende zu setzen und sicherzustellen, daß die dauerhafte Förderung und der dauerhafte Schutz der Menschenrechte sowie die Schaffung eines Rechtsstaats und eines unabhängigen Justizsystems für sie höchsten Vorrang hat,
- sowie unter Hinweis auf seine Resolutionen 1325(2000) über Frauen, Frieden und Sicherheit, 1379(2001), 1460(2003) und 1539(2004) über Kinder in bewaffneten Konflikten sowie seine Resolutionen 1265(1999) und 1296(2000) über den Schutz von Zivilpersonen in bewaffneten Konflikten,
- erfreut über die Anstrengungen, welche die Vereinten Nationen unternehmen, um das Friedenssicherungspersonal im Hinblick auf die Prävention und Eindämmung von HIV/Aids und anderen übertragbaren Krankheiten bei allen ihren Friedenssicherungseinsätzen zu sensibilisieren, und diese Anstrengungen befürwortend,
- mit Lob für die rasche und professionelle Dislozierung der Multinationalen Interimstruppe (MIF) und die von ihr unternommenen Stabilisierungsbemühungen,
- Kenntnis nehmend von der Politischen Vereinbarung, die von einigen der maßgeblichen Parteien am 4. April 2004 erzielt wurde, und alle Parteien nachdrücklich auffordernd, unverzüglich auf einen breiten politischen Konsens über

die Art und die Dauer des politischen Übergangs hinzuarbeiten,

- die internationale Gemeinschaft erneut auffordernd, auch weiterhin langfristige Hilfe und Unterstützung für die wirtschaftliche, soziale und institutionelle Entwicklung Haitis zu gewähren, und erfreut über die Absicht der Organisation der Amerikanischen Staaten (OAS), der Karibischen Gemeinschaft (CARICOM) und der internationalen Gebergemeinschaft sowie der internationalen Finanzinstitutionen, sich an diesen Anstrengungen zu beteiligen,
  - in Anbetracht der bestehenden Herausforderungen für die politische, soziale und wirtschaftliche Stabilität Haitis sowie feststellend, daß die Situation in Haiti nach wie vor eine Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit in der Region darstellt,
1. beschließt, die Stabilisierungsmission der Vereinten Nationen in Haiti (MINUSTAH), die in der Resolution 1529(2004) geforderte Stabilisierungstruppe, für einen Anfangszeitraum von sechs Monaten einzurichten, mit der Absicht, ihr Mandat um weitere Zeiträume zu verlängern; und ersucht darum, daß am 1. Juni 2004 die Autorität von der MIF an die MINUSTAH übertragen wird;
  2. ermächtigt die verbleibenden Anteile der MIF, ihr Mandat nach Resolution 1529(2004) des Sicherheitsrats im Rahmen der vorhandenen Mittel für eine Übergangszeit von höchstens 30 Tagen ab dem 1. Juni 2004 weiter durchzuführen, sofern dies von der MINUSTAH für notwendig erachtet wird und sie darum ersucht;
  3. ersucht den Generalsekretär, einen Sonderbeauftragten in Haiti zu ernennen, der die Gesamtaufsicht vor Ort für die Koordinierung und Durchführung aller Tätigkeiten der Organisationen, Fonds und Programme der Vereinten Nationen in Haiti übernehmen wird;
  4. beschließt, daß die MINUSTAH im Einklang mit dem Bericht des Generalsekretärs über Haiti (S/2004/300) einen zivilen und einen militärischen Anteil umfassen wird, wobei der zivile Anteil aus bis zu 1 622 Zivilpolizisten, einschließlich Beratern und Polizeieinheiten, und der militärische Anteil aus bis zu 6 700 Soldaten aller Dienstgrade bestehen wird; und verlangt ferner, daß der militärische Anteil über den Kommandeur unmittelbar dem Sonderbeauftragten unterstellt wird;
  5. unterstützt die Einrichtung einer Kerngruppe unter dem Vorsitz des Sonderbeauftragten, der außerdem seine Stellvertreter, der Truppenkommandeur, Vertreter der OAS und der CARICOM, anderer regionaler und subregionaler Organisationen, internationaler Finanzinstitutionen und anderer wichtiger Interessenträger angehören und die den Auftrag hat, die Durchführung des Mandats der MINUSTAH zu erleichtern, das Zusammenwirken mit den haitianischen Behörden als Partnern zu erleichtern und die Wirksamkeit der Reaktion der internationalen Gemeinschaft in Haiti zu verstärken, wie in dem Bericht des Generalsekretärs (S/2004/300) ausgeführt;

6. ersucht darum, daß die MINUSTAH bei der Durchführung ihres Mandats mit der OAS und der CARICOM zusammenarbeitet und sich mit ihnen abstimmt;

7. beschließt, in bezug auf den nachstehenden Abschnitt I tätig werdend nach Kapitel VII der Charta der Vereinten Nationen, daß die MINUSTAH den folgenden Auftrag haben wird:

I. Sicheres und stabiles Umfeld:

- a) in Unterstützung der Übergangsregierung ein sicheres und stabiles Umfeld zu gewährleisten, innerhalb dessen sich der verfassungsmäßige und politische Prozeß in Haiti vollziehen kann;
  - b) die Übergangsregierung bei der Überwachung, Neugliederung und Reform der Haitianischen Nationalpolizei im Einklang mit den Normen für eine demokratische Polizeiarbeit zu unterstützen, namentlich durch Überprüfung und Zulassung ihres Personals, Beratung bei ihrer Umorganisation und Ausbildung, einschließlich Schulung in geschlechtsspezifischen Fragen, sowie durch Überwachung/Beaufsichtigung der Angehörigen der Haitianischen Nationalpolizei;
  - c) der Übergangsregierung, insbesondere der Haitianischen Nationalpolizei, bei umfassenden und tragfähigen Entwaffnungs-, Demobilisierungs- und Wiedereingliederungsprogrammen für alle bewaffneten Gruppen, einschließlich der solchen Gruppen eingegliederten Frauen und Kinder, sowie bei Maßnahmen zur Waffenkontrolle und zur Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit behilflich zu sein;
  - d) bei der Wiederherstellung und Aufrechterhaltung der Rechtsstaatlichkeit, der öffentlichen Sicherheit und der öffentlichen Ordnung in Haiti behilflich zu sein, unter anderem durch die Gewährung operativer Unterstützung für die Haitianische Nationalpolizei und die Haitianische Küstenwache, und ihre institutionelle Stärkung, namentlich durch die Wiederherstellung des Strafvollzugssystems;
  - e) das Personal, die Räumlichkeiten, die Einrichtungen und die Ausrüstung der Vereinten Nationen zu schützen und die Sicherheit und Bewegungsfreiheit ihres Personals zu gewährleisten, unter Berücksichtigung dessen, daß die Übergangsregierung dafür die Hauptverantwortung trägt;
  - f) Zivilpersonen, denen unmittelbare physische Gewalt droht, im Rahmen ihrer Möglichkeiten und in ihrem Einsatzgebiet zu schützen, unbeschadet der Verantwortlichkeiten der Übergangsregierung und der Polizeibehörden;
- II. Politischer Prozeß:
- a) den sich in Haiti vollziehenden verfassungsmäßigen und politischen Prozeß zu unterstützen, namentlich durch Gute Dienste, und die Grundsätze demokratischer Regierungsführung und den Aufbau von Institutionen zu fördern;
  - b) der Übergangsregierung bei ihren Anstrengungen, einen Prozeß des nationalen Dialogs

### Korrigendum

VN 3/2004 S. 112, mittlere Spalte

*Irrtümlich wurde das Ergebnis der Abstimmung über die Resolution 1546 des Sicherheitsrats vom 8. Juni 2004 zu Irak nicht angegeben. Zu ergänzen ist nach der operativen Ziffer 32 der Resolution daher:*

Abstimmungsergebnis: Einstimmige Annahme.

- und der nationalen Aussöhnung in Gang zu setzen, behilflich zu sein;
- c) der Übergangsregierung bei ihren Anstrengungen, zum frühestmöglichen Zeitpunkt freie und faire Gemeinde-, Parlaments- und Präsidentschaftswahlen zu organisieren, zu überwachen und durchzuführen, behilflich zu sein, insbesondere durch die Gewährung technischer, logistischer und administrativer Hilfe und die Aufrechterhaltung der Sicherheit und unter angemessener Unterstützung eines Wahlprozesses mit einer Wählerbeteiligung, die für die demografische Zusammensetzung der Bevölkerung repräsentativ ist, unter Einfluß der Frauen;
- d) der Übergangsregierung bei der Ausdehnung der staatlichen Autorität auf ganz Haiti behilflich zu sein und eine gute Verwaltungsführung auf lokaler Ebene zu unterstützen;
- III. Menschenrechte:
- a) die Übergangsregierung sowie die haitianischen Menschenrechtsinstitutionen und -gruppen bei ihren Anstrengungen zur Förderung und zum Schutz der Menschenrechte, insbesondere der Frauen und Kinder, zu unterstützen, mit dem Ziel, die individuelle Rechenschaftspflicht für Menschenrechtsverletzungen und die Wiedergutmachung für die Opfer zu gewährleisten;
- b) in Zusammenarbeit mit dem Amt des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Menschenrechte die Menschenrechtssituation, namentlich die Lage der zurückgekehrten Flüchtlinge und Vertriebenen, zu überwachen und darüber Bericht zu erstatten;
8. beschließt, daß die MINUSTAH in Zusammenarbeit mit anderen Partnern der Übergangsregierung im Rahmen ihrer Möglichkeiten in folgenden Bereichen Beratung und Hilfe gewähren wird:
- a) bei der Untersuchung von Menschenrechtsverletzungen und Verstößen gegen das humanitäre Völkerrecht, in Zusammenarbeit mit dem Amt des Hohen Kommissars für Menschenrechte, um der Straflosigkeit ein Ende zu setzen;
- b) bei der Ausarbeitung einer Strategie für die Reform und die institutionelle Stärkung des Justizsystems;
9. beschließt ferner, daß die MINUSTAH sich mit der Übergangsregierung sowie mit ihren internationalen Partnern abstimmen und mit ihnen zusammenarbeiten wird, um die Gewährung und Koordinierung der humanitären Hilfe und den Zugang der humanitären Helfer zu der bedürftigen haitianischen Bevölkerung zu erleichtern, mit besonderem Schwerpunkt auf den schwächsten Teilen der Gesellschaft, insbesondere den Frauen und Kindern;
10. ermächtigt den Generalsekretär, alle erforderlichen Schritte zu unternehmen, um die baldige Dislozierung der MINUSTAH, noch bevor die Vereinten Nationen von der Multinationalen Interimstruppe die Verantwortung übernehmen, zu erleichtern und zu unterstützen;
11. ersucht die haitianischen Behörden, mit dem Generalsekretär innerhalb von 30 Tagen nach der Verabschiedung dieser Resolution ein Abkommen über die Rechtsstellung der Truppen zu schließen, und stellt fest, daß bis zum Abschluß eines solchen Abkommens das Muster-Abkommen über die Rechtsstellung der Truppen vom 9. Oktober 1990 (A/45/594) vorläufig Anwendung findet;
12. verlangt, daß das Personal und die Räumlichkeiten der Vereinten Nationen und des beigeordneten Personals, der OAS, der CARICOM, der anderen internationalen und humanitären Organisationen und der diplomatischen Vertretungen in Haiti streng geachtet werden und daß keinerlei Einschüchterungs- oder Gewalthandlungen gegen Personal, das humanitäre, entwicklungsbezogene oder friedenssichernde Aufgaben wahrnimmt, begangen werden; verlangt ferner, daß alle Parteien in Haiti den humanitären Organisationen sicheren und unbehinderten Zugang gewähren, damit sie ihre Arbeit tun können;
13. betont, daß die Mitgliedstaaten, die Organe, Gremien und Organisationen der Vereinten Nationen und die anderen internationalen Organisationen, insbesondere die OAS und die CARICOM, die anderen regionalen und subregionalen Organisationen, die internationalen Finanzinstitutionen und die nichtstaatlichen Organisationen auch künftig zur Förderung der sozialen und wirtschaftlichen Entwicklung Haitis, insbesondere auf lange Sicht, beitragen müssen, um Stabilität herbeizuführen und aufrechtzuerhalten und die Armut zu bekämpfen;
14. fordert alle genannten Interessenträger, insbesondere die Organe, Gremien und Organisationen der Vereinten Nationen, nachdrücklich auf, der Übergangsregierung Haitis bei der Ausarbeitung einer langfristigen Entwicklungsstrategie zu diesem Zweck behilflich zu sein;
15. fordert die Mitgliedstaaten auf, umfangreiche internationale Hilfe zu gewähren, um den humanitären Bedürfnissen in Haiti gerecht zu werden und den Wiederaufbau des Landes zu ermöglichen, unter Heranziehung der in Betracht kommenden Koordinierungsmechanismen, und fordert ferner die Staaten, insbesondere diejenigen in der Region, auf, die von den Organen, Gremien und Organisationen der Vereinten Nationen unternommenen Maßnahmen auf geeignete Weise zu unterstützen;
16. ersucht den Generalsekretär, dem Rat einen Zwischenbericht über die Durchführung dieses Mandats vorzulegen und ihm vor Ablauf des Mandats einen weiteren Bericht vorzulegen, der Empfehlungen an den Rat dazu enthält, ob die Mission verlängert, neu strukturiert oder umgeformt werden soll, um sicherzustellen, daß die Mission und ihr Mandat der sich verändernden Lage Haitis auf dem Gebiet der Politik, der Sicherheit und der wirtschaftlichen Entwicklung auch weiterhin angemessen sind;
17. beschließt, mit der Angelegenheit befaßt zu bleiben.
- Abstimmungsergebnis: Einstimmige Annahme.
- ## Osttimor
- ### SICHERHEITSRAT – Gegenstand: Verlängerung des Mandats der Unterstütmismission der Vereinten Nationen in Osttimor (UNMISET). – Resolution 1543(2004) vom 14. Mai 2004
- Der Sicherheitsrat,
- in Bekräftigung seiner früheren Resolutionen über die Situation in Timor-Leste, insbesondere der Resolutionen 1410(2002) vom 17. Mai 2002, 1473(2003) vom 4. April 2003 und 1480(2003) vom 19. Mai 2003,
- in Würdigung der Fortschritte, die das Volk und die Regierung Timor-Lestes mit Hilfe der internationalen Gemeinschaft bei der Entwicklung der Kapazitäten des Landes im Bereich der Infrastruktur, der öffentlichen Verwaltung, der Rechtsdurchsetzung und der Verteidigung in so kurzer Zeit erzielt haben,
- sowie in Würdigung der Arbeit der Unterstütmismission der Vereinten Nationen in Timor-Leste (UNMISET) unter der Leitung des Sonderbeauftragten des Generalsekretärs und die Fortschritte begrüßend, die sie im Hinblick auf die Erfüllung der im Einklang mit den Resolutionen 1410(2002), 1473(2003) und 1480(2003) des Sicherheitsrats in ihrem Mandat festgelegten wesentlichen Aufgaben erzielt hat,
- mit Dank an diejenigen Mitgliedstaaten, die Truppen, Zivilpolizisten und Unterstütmismissionsteile für die UNMISET zur Verfügung stellen,
- nach Behandlung der Erklärung, die der Außenminister Timor-Lestes am 20. Februar 2004 vor dem Sicherheitsrat abgab, in der er um eine einjährige Verlängerung des Mandats der UNMISET ersucht hat,
- Kenntnis nehmend von dem Sonderbericht des Generalsekretärs vom 13. Februar 2004 über die UNMISET (S/2004/117) und seinem Bericht vom 29. April 2004 (S/2004/333),
- unter Begrüßung der Empfehlung des Generalsekretärs, das Mandat der UNMISET um eine weitere, einjährige Konsolidierungsphase zu verlängern, um die Wahrnehmung wesentlicher Aufgaben zu ermöglichen, das bisher Erreichte zu bewahren, zu stärken und darauf aufzubauen und Timor-Leste auf diese Weise zur Eigenständigkeit zu verhelfen,
- sowie im Hinblick darauf, daß die in Timor-Leste entstehenden Institutionen sich noch in der Konsolidierungsphase befinden und daß weitere Hilfe erforderlich ist, um die dauerhafte Entwicklung und die Stärkung von Schlüsselbereichen, namentlich der Justiz, der öffentlichen Verwaltung, einschließlich der Nationalpolizei, und der Aufrechterhaltung von Sicherheit und Stabilität in Timor-Leste zu gewährleisten,
- die Regierung Timor-Lestes ermutigend, so bald wie möglich die Gesetze zu erlassen und die sonstigen geeigneten Maßnahmen zu ergreifen, die in Ziffer 69 des Berichts des Generalsekretärs vom 29. April 2004 genannt und in den Anlagen 1, 2 und 3 zu dem genannten Bericht als von Timor-Leste zu ergreifende Maßnahmen weiter beschrieben sind,
- erfreut über die ausgezeichnete Kommunikation und den guten Willen, die die Beziehungen zwischen Timor-Leste und Indonesien gekennzeichnet haben, sowie beide Regierungen ermutigend, miteinander wie auch mit der UNMISET weiter zusammenzuarbeiten, um weitere Fortschritte bei der Regelung noch offener bilateraler Fragen zu erzielen, insbesondere in bezug auf die Markierung und die Verwaltung der Grenze und die gerichtliche Belangung der für die 1999 begangenen schweren Verbrechen Verantwortlichen,
- weiterhin fest entschlossen, die Sicherheit und die langfristige Stabilität in Timor-Leste zu fördern,
1. beschließt, das Mandat der UNMISET um einen Zeitraum von 6 Monaten zu verlängern, mit dem Ziel, anschließend eine weitere, letzte Verlängerung des Mandats um 6 Monate bis zum 20. Mai 2005 vorzunehmen;

2. beschließt außerdem, im Einklang mit den Empfehlungen des Generalsekretärs in Abschnitt III seines Berichts vom 29. April 2004 die Personalstärke der UNMISSET zu reduzieren und ihre Aufgabenstellung abzuändern;
3. beschließt infolgedessen, daß das Mandat der UNMISSET die folgenden, im Bericht des Generalsekretärs vom 29. April 2004 beschriebenen Bestandteile umfassen wird:
  - i) Unterstützung der öffentlichen Verwaltung und des Justizsystems Timor-Lestes sowie der Justiz auf dem Gebiet der schweren Verbrechen;
  - ii) Unterstützung bei der Stärkung des Strafverfolgungssystems in Timor-Leste;
  - iii) Unterstützung der Sicherheit und Stabilität Timor-Lestes;
4. beschließt, daß der UNMISSET bis zu 58 Zivilberater, 157 Zivilpolizeiberater, 42 Militärverbundoffiziere, 310 Soldaten in Einheiten und eine aus 125 Personen bestehende internationale Eingreifereinheit angehören werden;
5. beschließt, daß die international anerkannten Menschenrechtsgrundsätze fester Bestandteil der Ausbildung und des Kapazitätsaufbaus sein werden, welche die UNMISSET nach Ziffer 3 durchführen wird;
6. ersucht den Generalsekretär, den Sicherheitsrat über die Entwicklungen vor Ort und über die Durchführung dieser Resolution genau und regelmäßig unterrichtet zu halten, insbesondere hinsichtlich der Fortschritte bei der Verwirklichung der wesentlichen Aufgaben des Mandats der UNMISSET, und ersucht den Generalsekretär in dieser Hinsicht, innerhalb von drei Monaten nach der Verabschiedung dieser Resolution und danach alle drei Monate einen Bericht vorzulegen mit Empfehlungen zu etwaigen Änderungen, die unter Berücksichtigung der erzielten Fortschritte an der Personalstärke, der Zusammensetzung und den Aufgaben der UNMISSET vorgenommen werden könnten, im Hinblick auf den Abschluß ihres Mandats bis zum 20. Mai 2005;
7. ersucht den Generalsekretär, in die von ihm nach Ziffer 6 vorzulegenden Berichte zur Prüfung durch den Sicherheitsrat im November 2004 Empfehlungen zu den Aufgaben und zur Struktur der Polizei- und Militäranteile aufzunehmen;
8. erklärt erneut, daß die Straflosigkeit bekämpft werden muß und daß es wichtig ist, daß die internationale Gemeinschaft zu diesem Zweck Unterstützung gewährt, und betont, daß die Abteilung für schwere Verbrechen alle ihre Untersuchungen bis zum November 2004 und die Strafverfahren und anderen Aktivitäten so bald wie möglich, spätestens jedoch bis zum 20. Mai 2005 abgeschlossen haben soll;
9. unterstreicht, daß die weitere Hilfe der Vereinten Nationen für Timor-Leste mit den Anstrengungen der bilateralen und multilateralen Geber, der regionalen Mechanismen, der nichtstaatlichen Organisationen, der Organisationen des Privatsektors und anderer Akteure der internationalen Gemeinschaft abzustimmen ist;
10. fordert die Gebergemeinschaft sowie die Organisationen, Fonds und Programme der Vereinten Nationen und die multilateralen Finanzinstitutionen nachdrücklich auf, auch weiterhin die Ressourcen und die Hilfe zur Verfügung zu stellen, die für die Durchführung von Projekten für eine nachhaltige und langfristige Entwicklung in Timor-Leste wesentlich sind;
11. beschließt, mit der Angelegenheit aktiv befaßt zu bleiben.

Abstimmungsergebnis: Einstimmige Annahme.

## Sudan

**SICHERHEITSRAT** – Erklärung des Präsidenten vom 25. Mai 2004 (UN-Dok. S/PRST/2004/18\*)

Auf der 4978. Sitzung des Sicherheitsrats am 25. Mai 2004 gab der Präsident des Sicherheitsrats im Zusammenhang mit der Behandlung des Punktes ›Schreiben des Ständigen Vertreters Sudans bei den Vereinten Nationen vom 25. Mai 2004 an den Präsidenten des Sicherheitsrats (S/2004/425)‹ durch den Rat im Namen des Rates die folgende Erklärung ab:

›Der Rat bringt seine ernste Besorgnis über die Verschlechterung der humanitären Lage und der Menschenrechtslage in der Region Darfur in Sudan zum Ausdruck. Feststellend, daß Tausende von Menschen getötet wurden und daß Hunderttausende Gefahr laufen, in den kommenden Monaten zu sterben, betont der Rat, daß die humanitären Hilfsorganisationen sofortigen Zugang zu der gefährdeten Bevölkerung erhalten müssen.

Der Rat bekundet außerdem seine tiefe Besorgnis angesichts der fortgesetzten Berichte über umfangreiche Verletzungen der Menschenrechte und des humanitären Völkerrechts in Darfur, einschließlich wahlloser Angriffe auf Zivilpersonen, sexueller Gewalt, Zwangsvertreibungen und Gewalthandlungen, insbesondere solcher, die eine ethnische Dimension haben, und verlangt, daß die Verantwortlichen zur Rechenschaft gezogen werden. Der Rat verurteilt diese Handlungen, die eine friedliche Lösung der Krise gefährden, mit Nachdruck, betont, daß sich alle Parteien der humanitären Waffenruhevereinbarung von N'Djamena dazu verpflichtet haben, jede Gewalthandlung und alle anderen Übergriffe gegen die Zivilbevölkerung, insbesondere Frauen und Kinder, zu unterlassen und daß die Regierung Sudans sich außerdem dazu verpflichtet hat, die bewaffneten Janjaweed-Milizen zu neutralisieren, und fordert alle Parteien nachdrücklich auf, die erforderlichen Maßnahmen zu treffen, um den Verletzungen der Menschenrechte und des humanitären Völkerrechts ein Ende zu setzen. In diesem Zusammenhang nimmt der Rat Kenntnis von den Empfehlungen des Hohen Kommissars für Menschenrechte in seinem Bericht vom 7. Mai 2004 (E/CN.4/2005/3).

Der Rat fordert die Parteien abermals auf, den Schutz der Zivilpersonen zu gewährleisten und den Zugang der humanitären Hilfsorganisationen zu der betroffenen Bevölkerung zu erleichtern. In diesem Zusammenhang betont der Rat, daß die Regierung Sudans die freiwillige und sichere Rückkehr der Flüchtlinge und Vertriebenen an ihre Heimstätten erleichtern und ihnen Schutz gewähren muß, und er fordert alle Parteien, einschließlich der Oppositionsgruppen, auf, diese Ziele zu unterstützen. Der Rat fordert alle Parteien auf, im Einklang mit den Bestimmungen der Resolution 1502(2003) dem humanitären Personal vollen und ungehinderten Zugang zu allen hilfsbedürftigen Menschen zu gewähren und soweit wie möglich alle notwendigen Einrichtungen für ihre Tätigkeit zur Verfügung zu stellen und die Sicherheit und Bewegungsfreiheit des humanitären Personals und seines Materials zu fördern.

Der Rat begrüßt die am 8. April in N'Djamena (Tschad) unterzeichnete Waffenruhevereinbarung, betont jedoch, daß es dringend geboten ist, daß alle Parteien die Waffenruhe einhalten und unverzügliche Maßnahmen ergreifen, um die Gewalt zu beenden, und fordert die Regierung Sudans auf, ih-

re Zusagen einzuhalten und sicherzustellen, daß die Janjaweed-Milizen neutralisiert und entwaffnet werden. Der Rat betont, daß eine Waffenruhekommission mit internationalen Vertretern ein zentraler Bestandteil der Vereinbarung vom 8. April ist, und bekundet seine uneingeschränkte und aktive Unterstützung für die Anstrengungen, die die Afrikanische Union unternimmt, um die Waffenruhekommission einzusetzen und Schutzeinheiten aufzustellen, und fordert die Oppositionsgruppen und die Regierung Sudans auf, die unverzügliche Dislokierung von Beobachtern in Darfur zu erleichtern und ihre Bewegungsfreiheit überall in Darfur zu gewährleisten. Der Rat fordert außerdem die Mitgliedstaaten auf, die Anstrengungen der Afrikanischen Union großzügig zu unterstützen.

Der Rat begrüßt die Ankündigung der Regierung Sudans, allen humanitären Helfern innerhalb von 48 Stunden nach Beantragung ein Visum auszustellen, die Notwendigkeit von Reisegenehmigungen zu beseitigen und die Einfuhr und Abfertigung der für humanitäre Zwecke importierten Ausrüstung zu erleichtern. Der Rat erkennt an, daß durch Dekret des Präsidenten eine Ermittlungskommission ernannt wurde. Der Rat ist jedoch ernsthaft besorgt über die fortgesetzten logistischen Behinderungen, die eine rasche Reaktion angesichts einer gravierenden und sich weiter verschlimmernden Krise verhindern, und fordert die Regierung auf, die von ihr gemachte Zusage zu erfüllen, bei den humanitären Anstrengungen zur Gewährung von Hilfe für die gefährdeten Bevölkerungsgruppen in Darfur uneingeschränkt und ohne Verzögerung zusammenzuarbeiten, wobei er mit besonderer Besorgnis darauf hinweist, daß das humanitäre Problem durch den unmittelbar bevorstehenden Beginn der Regenzeit noch verschärft werden wird.

Der Rat fordert die internationale Gemeinschaft auf, rasch und wirksam auf den konsolidierten Hilfsappell für Darfur zu reagieren.

Der Rat beobachtet mit Sorge die lange Abwesenheit eines akkreditierten Residierenden Koordinators/Humanitären Koordinators und betont, daß sofort ein ständiger Residierender Koordinator/Humanitärer Koordinator ernannt und entsprechend akkreditiert werden muß, der die tägliche Koordination gewährleistet, damit die Hindernisse für den Zugang der humanitären Helfer beseitigt werden können, die den Vereinten Nationen von der Gemeinschaft der internationalen Hilfsorganisationen zur Kenntnis gebracht worden sind.

Der Rat legt den Parteien nahe, sich im Interesse der Einheit und der Souveränität Sudans verstärkt um eine politische Regelung ihrer Streitigkeit zu bemühen.

Der Rat ersucht den Generalsekretär, ihn über den weiteren Verlauf der humanitären Krise und der Menschenrechtskrise unterrichtet zu halten und erforderlichenfalls entsprechende Empfehlungen abzugeben.«

**SICHERHEITSRAT** – Gegenstand: Einrichtung eines Vorrasteams für eine Friedensunterstützungsmission in Sudan. – Resolution 1547(2004) vom 11. Juni 2004

Der Sicherheitsrat,

- erfreut über die am 5. Juni 2004 in Nairobi (Kenia) erfolgte Unterzeichnung der Erklärung, in der die Parteien ihre Zustimmung zu den sechs unterzeichneten Protokollen zwischen der Regierung Sudans und der Sudanesischen Volksbefreiungsbewegung/-armee (SPLM/A) bestätigten und in der sie erneut ihre Entschlos-



- senheit bekräftigten, die verbleibenden Verhandlungsphasen abzuschließen,
- mit Lob für die von der Zwischenstaatlichen Behörde für Entwicklung (IGAD), insbesondere der Regierung Kenias als Vorsitzende des Unterausschusses für Sudan, geleistete Arbeit und ihre fortgesetzte Unterstützung für die Erleichterung der Friedensgespräche, und die Anstrengungen anerkennend, die das Überwachungsteam für den Schutz von Zivilpersonen, die Gemeinsame Militärkommission in den Nuba-Bergen und das Verifikations- und Überwachungsteam in Unterstützung des Friedensprozesses unternehmen, und seiner Hoffnung Ausdruck gebend, daß die IGAD auch weiterhin eine maßgebliche Rolle während der Übergangszeit wahrnehmen wird,
  - in Bekräftigung seiner Unterstützung für das Protokoll von Machakos vom 20. Juli 2002 und die späteren Vereinbarungen auf der Grundlage dieses Protokolls,
  - in Bekräftigung seines Bekenntnisses zur Souveränität, Unabhängigkeit und Einheit Sudans,
  - unter Hinweis auf die Erklärungen seines Präsidenten vom 10. Oktober 2003 (S/PRST/2003/16) und vom 25. Mai 2004 (S/PRST/2004/18),
  - unter Verurteilung aller Gewalthandlungen und Verletzungen der Menschenrechte und des humanitären Völkerrechts durch alle Parteien und mit dem Ausdruck seiner höchsten Besorgnis über die Folgen des andauernden Konflikts für die Zivilbevölkerung Sudans, namentlich die Frauen, Kinder, Flüchtlinge und Binnenvertriebenen,
  - mit der nachdrücklichen Aufforderung an die beiden beteiligten Parteien, rasch ein umfassendes Friedensabkommen zu schließen, und die Auffassung vertretend, daß die gegenwärtig im Rahmen des Naivasha-Prozesses zu verzeichnenden Fortschritte zur Verbesserung der Stabilität und des Friedens in Sudan beitragen werden,
  - unter Begrüßung des Berichts des Generalsekretärs vom 7. Juni 2004 (S/2004/453),
1. begrüßt den Vorschlag des Generalsekretärs, für einen Anfangszeitraum von drei Monaten und unter der Aufsicht eines Sonderbeauftragten des Generalsekretärs ein Vorausteam der Vereinten Nationen als besondere politische Mission in Sudan einzurichten, mit der Aufgabe, die internationale Überwachung vorzubereiten, die in dem am 25. September 2003 geschlossenen Abkommen von Naivasha über Sicherheitsregelungen vorgesehen ist, die Kontakte mit den beteiligten Parteien zu erleichtern und die Einleitung einer Friedensunterstützungsmission nach der Unterzeichnung eines umfassenden Friedensabkommens vorzubereiten;
  2. macht sich die Vorschläge des Generalsekretärs zur personellen Zusammensetzung des Vorausteam zu eigen und ersucht in dieser Hinsicht den Generalsekretär, so rasch wie möglich alle erforderlichen Vereinbarungen mit der Regierung Sudans zu schließen;
  3. erklärt seine Bereitschaft, die Einrichtung einer Friedensunterstützungsmission der Vereinten Nationen zur Unterstützung der Durchführung eines umfassenden Friedensabkommens zu prüfen, und ersucht den Generalsekretär, dem Rat so bald wie möglich nach der Unterzeichnung eines umfassenden Friedensabkommens Empfehlungen betreffend die Größe, die Struktur und das Mandat dieser Mission zu unterbreiten;
  4. ersucht den Generalsekretär, bis zur Unterzeichnung eines umfassenden Friedensabkommens die erforderlichen Vorbereitungsmaßnahmen zu

- treffen und namentlich die wichtigsten logistischen und personellen Mittel zur Erleichterung der raschen Entsendung der genannten möglichen Mission einsatznah bereitzustellen, hauptsächlich um die Parteien bei der Überwachung und Verifizierung der Einhaltung der Bestimmungen eines umfassenden Friedensabkommens zu unterstützen und um Vorbereitungen für die Rolle der Vereinten Nationen während der Übergangszeit in Sudan zu treffen;
5. unterstreicht die Notwendigkeit, über eine Kapazität für wirksame Öffentlichkeitsarbeit zu verfügen, namentlich durch lokale und nationale Radiostationen, Fernsehsender und Zeitungen, um in den örtlichen Gemeinwesen und unter den Parteien das Verständnis für den Friedensprozeß und die Rolle einer Friedensunterstützungsmission der Vereinten Nationen zu fördern;
  6. macht sich die Schlußfolgerungen des Generalsekretärs in Ziffer 22 seines Berichts betreffend die Situation in Sudan, insbesondere in Darfur und im Gebiet des Oberen Nil, zu eigen, fordert die Parteien auf, ihren Einfluß geltend zu machen, um ein sofortiges Ende der Kämpfe in der Region Darfur, am Oberen Nil und anderswo zu bewirken, fordert die Parteien der Waffenruhevereinbarung von N'Djamena vom 8. April 2003 nachdrücklich auf, unverzüglich eine politische Vereinbarung zu schließen, begrüßt die diesbezüglichen Anstrengungen der Afrikanischen Union und fordert die internationale Gemeinschaft auf, auf ein dauerhaftes Engagement vorbereitet zu sein, einschließlich der Bereitstellung umfangreicher Finanzmittel zur Unterstützung des Friedens in Sudan;
  7. ersucht den Generalsekretär, ihn über die Entwicklungen in Sudan unterrichtet zu halten, insbesondere über den Verhandlungsprozeß von Naivasha, die Umsetzung des Friedensprozesses und die Ausführung des Mandats des Vorausteam, und dem Rat spätestens drei Monate nach der Verabschiedung dieser Resolution einen Bericht vorzulegen;
  8. beschließt, mit der Angelegenheit befaßt zu bleiben.

Abstimmungsergebnis: Einstimmige Annahme.

**SICHERHEITSRAT** – Gegenstand: Androhung von Maßnahmen gegen die Regierung Sudans und Verbot des Verkaufs oder der Lieferung von Rüstungsgütern an nichtstaatliche Akteure in der Region Darfur. – Resolution 1556(2004) vom 30. Juli 2004

Der Sicherheitsrat,

- unter Hinweis auf die Erklärung seines Präsidenten vom 25. Mai 2004 (S/PRST/2004/16<sup>‡</sup>), seine Resolution 1547(2004) vom 11. Juni 2004 und seine Resolution 1502(2003) vom 26. August 2003 über den Zugang humanitären Personals zu hilfsbedürftigen Menschen,
- unter Begrüßung der Führungsrolle und des Einsatzes der Afrikanischen Union bei der Bewältigung der Situation in Darfur und mit dem Ausdruck seiner Bereitschaft, diese Anstrengungen voll zu unterstützen,
- ferner unter Begrüßung des Kommuniqués des Friedens- und Sicherheitsrats der Afrikanischen Union vom 27. Juli 2004 (S/2004/603),
- in Bekräftigung seines Bekenntnisses zur Souveränität, Einheit, territorialen Unversehrtheit

und Unabhängigkeit Sudans in Übereinstimmung mit dem Protokoll von Machakos vom 20. Juli 2002 und den darauf beruhenden Folgevereinbarungen, denen die Regierung Sudans zugestimmt hat,

- unter Begrüßung des von der Regierung Sudans und dem Generalsekretär der Vereinten Nationen am 3. Juli 2004 herausgegebenen Gemeinsamen Kommuniqués, namentlich der Schaffung des Gemeinsamen Durchführungsmechanismus, und in Anerkennung der Maßnahmen, die zur Verbesserung des Zugangs humanitärer Helfer getroffen wurden,
- Kenntnis nehmend von dem am 3. Juni 2004 herausgegebenen Bericht des Generalsekretärs über Sudan, sowie die Ernennung eines Sonderbeauftragten für Sudan durch den Generalsekretär und die bisherigen Anstrengungen des Sonderbeauftragten begrüßend,
- mit dem erneuten Ausdruck seiner tiefen Besorgnis über die anhaltende humanitäre Krise und die weit verbreiteten Menschenrechtsverletzungen, namentlich die fortgesetzten Angriffe auf Zivilpersonen, welche das Leben Hunderttausender Menschen gefährden,
- unter Verurteilung aller Gewalthandlungen sowie Menschenrechtsverletzungen und Verstöße gegen das humanitäre Völkerrecht durch alle an der Krise beteiligten Parteien, insbesondere durch die Janjaweed, einschließlich unterschiedsloser Angriffe auf Zivilpersonen, Vergewaltigungen, Vertreibungen und Gewalthandlungen, insbesondere solcher mit ethnischem Hintergrund, und mit dem Ausdruck seiner äußersten Besorgnis über die Folgen des Konflikts in Darfur auf die Zivilbevölkerung, namentlich auf Frauen, Kinder, Binnenvertriebene und Flüchtlinge,
- in diesem Zusammenhang daran erinnernd, daß die Regierung Sudans die Hauptverantwortung dafür trägt, die Menschenrechte zu achten, während sie die öffentliche Ordnung aufrechterhält und ihre Bevölkerung in ihrem Hoheitsgebiet schützt, und daß alle Parteien zur Achtung des humanitären Völkerrechts verpflichtet sind,
- mit der nachdrücklichen Aufforderung an alle Parteien, die notwendigen Maßnahmen zu treffen, um Menschenrechtsverletzungen und Verstöße gegen das humanitäre Völkerrecht zu verhindern beziehungsweise ihnen ein Ende zu setzen, sowie unterstreichend, daß Urheber solcher Verstöße nicht straflos bleiben werden,
- erfreut darüber, daß die Regierung Sudans zugesagt hat, die Greuelthaten zu untersuchen und die Verantwortlichen strafrechtlich zu verfolgen,
- bekräftigend, daß die Regierung Sudans zugesagt hat, die Streitkräfte Sudans umgehend zu mobilisieren, um die Janjaweed-Milizen zu entwaffnen,
- in diesem Zusammenhang auch unter Hinweis auf seine Resolutionen 1325(2000) vom 31. Oktober 2000 über Frauen, Frieden und Sicherheit, 1379(2001) vom 20. November 2001, 1460(2003) vom 30. Januar 2003 und 1539(2004) vom 22. April 2004 über Kinder in bewaffneten Konflikten sowie 1265(1999) vom 17. September 1999 und 1296(2000) vom 19. April 2000 über den Schutz von Zivilpersonen in bewaffneten Konflikten,

<sup>‡</sup> eigentlich Dokument S/PRST/2004/18, Erklärung des Präsidenten des Sicherheitsrats vom 25. Mai 2004 (Anmerkung der Redaktion)

- mit dem Ausdruck seiner Besorgnis über gemeldete Verstöße gegen die am 8. April 2004 in N'Djamena unterzeichnete Waffenruhevereinbarung und erneut erklärend, daß alle Parteien der Waffenruhe alle in der Vereinbarung enthaltenen Bedingungen erfüllen müssen,
  - unter Begrüßung der im Juni 2004 in Genf abgehaltenen Geberkonsultation sowie der anschließenden Unterrichtungen, bei denen die dringenden humanitären Bedürfnisse in Sudan und in Tschad hervorgehoben und die Geber an die Notwendigkeit erinnert wurden, ihre gegebenen Zusagen einzuhalten,
  - unter Hinweis darauf, daß mehr als eine Million Menschen dringend humanitäre Hilfe benötigen, daß mit dem Beginn der Regenzeit die Bereitstellung von Hilfe zunehmend schwieriger wird und daß Hunderttausende Menschenleben gefährdet sind, wenn nicht dringend Maßnahmen getroffen werden, um den Bedürfnissen auf den Gebieten Sicherheit, Zugang, Logistik, Kapazitätsaufbau und Finanzen Rechnung zu tragen,
  - mit dem Ausdruck seiner Entschlossenheit, alles in seinen Kräften Stehende zu tun, um einer humanitären Katastrophe Einhalt zu gebieten, einschließlich durch weitere Maßnahmen, falls dies erforderlich sein sollte,
  - unter Begrüßung der laufenden internationalen diplomatischen Anstrengungen zur Bewältigung der Situation in Darfur,
  - betonend, daß jede Rückkehr von Flüchtlingen und Vertriebenen an ihre Heimstätten freiwillig sowie mit ausreichender Unterstützung und in hinlänglicher Sicherheit erfolgen muß,
  - mit tiefer Besorgnis feststellend, daß bis zu 200 000 Flüchtlinge in den Nachbarstaat Tschad geflohen sind, was eine schwere Belastung dieses Landes darstellt, und mit dem Ausdruck seiner tiefen Besorgnis über Meldungen, wonach Janjaweed-Milizen aus der Region Darfur in Sudan wiederholt über die Grenze nach Tschad eingefallen sind, sowie Kenntnis nehmend von der Vereinbarung zwischen den Regierungen Sudans und Tschads, einen gemeinsamen Mechanismus zur Sicherung der Grenzen einzurichten,
  - feststellend, daß die Situation in Sudan eine Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit in der Region darstellt,
  - tätig werdend nach Kapitel VII der Charta der Vereinten Nationen,
1. fordert die Regierung Sudans auf, alle Zusagen, die sie in dem Kommuniqué vom 3. Juli 2004 gemacht hat, sofort zu erfüllen, namentlich indem sie internationale Hilfsmaßnahmen für die humanitäre Katastrophe durch ein Moratorium für alle Beschränkungen erleichtert, die die Bereitstellung humanitärer Hilfe und den Zugang zu den betroffenen Bevölkerungsgruppen behindern könnten, indem sie in Zusammenarbeit mit den Vereinten Nationen eine unabhängige Untersuchung der Menschenrechtsverletzungen und der Verstöße gegen das humanitäre Völkerrecht fördert, indem sie glaubwürdige Sicherheitsbedingungen für den Schutz der Zivilbevölkerung und der humanitären Akteure schafft und indem sie die politischen Gespräche mit Dissidentengruppen aus der Region Darfur, insbesondere mit der Bewegung für Gerechtigkeit und Gleichheit (JEM) und der Sudanesischen Befreiungsbewegung/-armee (SLM/A) über Darfur wieder aufnimmt;
  2. billigt die Entsendung internationaler Beobachter in die Region Darfur in Sudan, einschließlich der von der Afrikanischen Union vorgesehenen Schutztruppe, unter der Führung der Afrikanischen Union, und fordert die internationale Gemeinschaft nachdrücklich auf, diese Anstrengungen auch künftig zu unterstützen, begrüßt die Fortschritte bei der Entsendung von Beobachtern, namentlich die Angebote von Mitgliedern der Afrikanischen Union, Truppen zu stellen, und betont, daß die Regierung Sudans und alle beteiligten Parteien die Arbeit der Beobachter im Einklang mit der Waffenruhevereinbarung von Addis Abeba vom 28. Mai 2004 über die Modalitäten der Einrichtung einer Beobachtermission zur Überwachung der Waffenruhe erleichtern müssen;
  3. fordert die Mitgliedstaaten nachdrücklich auf, das internationale Beobachterteam unter der Führung der Afrikanischen Union, einschließlich der Schutztruppe, zu verstärken, indem sie das Personal und die sonstige Unterstützung, namentlich Finanzmittel, Versorgungsgüter, Transport, Fahrzeuge, Führungsunterstützung, Fernmeldeverbindungen und Stabsunterstützung, bereitstellen, die für den Überwachungseinsatz benötigt werden, und begrüßt die von der Europäischen Union und den Vereinigten Staaten bereits geleisteten Beiträge zur Unterstützung des von der Afrikanischen Union geleiteten Einsatzes;
  4. begrüßt die Arbeit des Hohen Kommissars für Menschenrechte zur Entsendung von Menschenrechtsbeobachtern nach Sudan und fordert die Regierung Sudans auf, bei der Entsendung dieser Beobachter mit dem Hohen Kommissar zusammenzuarbeiten;
  5. fordert die Parteien der Waffenruhevereinbarung von N'Djamena vom 8. April 2004 nachdrücklich auf, unverzüglich eine politische Vereinbarung zu schließen, nimmt mit Bedauern davon Kenntnis, daß die obersten Rebellenführer nicht an den Gesprächen vom 15. Juli in Addis Abeba (Äthiopien) teilgenommen haben, was für den Prozeß wenig hilfreich ist, fordert neue Gespräche unter der Schirmherrschaft der Afrikanischen Union und ihres Chefvermittlers, Hamid Algabid, um zu einer politischen Lösung der Spannungen in Darfur zu gelangen, und fordert die Rebellengruppen mit allem Nachdruck auf, die Waffenruhe zu achten, die Gewalt sofort zu beenden, ohne Vorbedingungen Friedensgespräche aufzunehmen sowie auf positive und konstruktive Weise auf die Lösung des Konflikts hinzuwirken;
  6. verlangt, daß die Regierung Sudans ihre Zusagen erfüllt, die Janjaweed-Milizen zu entwaffnen und die Führer der Janjaweed und ihre Verbündeten, die zu Menschenrechtsverletzungen und Verstößen gegen das humanitäre Völkerrecht und zu anderen Greuelthaten angestiftet und diese verübt haben, festzunehmen und vor Gericht zu stellen, ersucht ferner den Generalsekretär, dem Rat in 30 Tagen und danach in monatlichen Abständen darüber Bericht zu erstatten, inwieweit die Regierung Sudans in dieser Angelegenheit Fortschritte erzielt hat, und verleiht seiner Absicht Ausdruck, im Fall der Nichtbefolgung weitere Maßnahmen zu erwägen, einschließlich Maßnahmen nach Artikel 41 der Charta der Vereinten Nationen gegen die Regierung Sudans;
  7. beschließt, daß alle Staaten die notwendigen Maßnahmen ergreifen werden, um den Verkauf oder die Lieferung von Rüstungsgütern und sonstigem Wehrmaterial jeder Art, einschließlich Waffen und Munition, Militärfahrzeugen und -ausrüstung, paramilitärischer Ausrüstung und Ersatzteilen für dieselben, gleichviel ob sie ihren Ursprung in ihrem Hoheitsgebiet haben oder nicht, durch ihre Staatsangehörigen oder von ihrem Hoheitsgebiet aus oder unter Benutzung von ihre Flagge führenden Schiffen oder Luftfahrzeugen an alle nichtstaatlichen Gruppen und Einzelpersonen, einschließlich der Janjaweed, die in den Staaten Nord-Darfur, Süd-Darfur und West-Darfur operieren, zu verhindern;
  8. beschließt, daß alle Staaten die notwendigen Maßnahmen ergreifen werden, um jede Gewährleistung technischer Ausbildung oder Hilfe im Zusammenhang mit der Bereitstellung, der Herstellung, der Wartung oder dem Einsatz der in Ziffer 7 genannten Güter durch ihre Staatsangehörigen oder von ihrem Hoheitsgebiet aus an die in Ziffer 7 genannten nichtstaatlichen Gruppen und Einzelpersonen, die in den Staaten Nord-Darfur, Süd-Darfur und West-Darfur operieren, zu verhindern;
  9. beschließt, daß die mit den Ziffern 7 und 8 verhängten Maßnahmen keine Anwendung finden auf
    - Versorgungsgüter und damit zusammenhängende technische Ausbildung und Hilfe für Überwachungs-, Verifikations- oder Friedensunterstützungsmissionen, namentlich Missionen unter der Führung von Regionalorganisationen, die von den Vereinten Nationen genehmigt wurden oder mit dem Einverständnis der maßgeblichen Parteien tätig sind;
    - nichtletale militärische Ausrüstungsgegenstände, die allein für humanitäre Zwecke, die Überwachung der Menschenrechtslage oder für Schutzzwecke bestimmt sind, sowie die damit zusammenhängende technische Ausbildung und Hilfe; und
    - Schutzkleidung, einschließlich kugelsicherer Westen und Militärhelmen, für die persönliche Verwendung durch Personal der Vereinten Nationen, Menschenrechtsbeobachter, Medienvertreter sowie humanitäre Helfer, Entwicklungshelfer und beigeordnete Personal;
  10. erklärt seine Absicht, die Änderung oder Aufhebung der mit den Ziffern 7 und 8 verhängten Maßnahmen zu erwägen, wenn er feststellt, daß die Regierung Sudans ihre in Ziffer 6 beschriebenen Zusagen erfüllt hat;
  11. wiederholt, daß er das von der Regierung Sudans und der Sudanesischen Volksbefreiungsbewegung unterzeichnete Abkommen von Nivasha unterstützt, sieht der wirksamen Durchführung des Abkommens und einem friedlichen, geeinten Sudan, der in Eintracht mit allen anderen Staaten auf die Entwicklung Sudans hinarbeitet, erwartungsvoll entgegen und fordert die internationale Gemeinschaft auf, auf ein dauerhaftes Engagement vorbereitet zu sein, einschließlich der Bereitstellung der notwendigen Finanzmittel zur Unterstützung des Friedens und der wirtschaftlichen Entwicklung in Sudan;
  12. fordert die internationale Gemeinschaft nachdrücklich auf, die Hilfe bereitzustellen, die dringend benötigt wird, um die humanitäre Katastrophe zu lindern, die sich zur Zeit in der Region Darfur abspielt, und fordert die Mitgliedstaaten auf, die Zusagen einzuhalten, die sie im Hinblick auf die Bedürfnisse in Darfur und Tschad abgegeben haben, unter gleichzeitiger Betonung der Notwendigkeit, großzügig zur Deckung des noch ausstehenden Teils der konsolidierten Beitragsappelle der Vereinten Nationen beizutragen;

13. ersucht den Generalsekretär, interinstitutionelle humanitäre Mechanismen zu aktivieren, um zu erwägen, welche Zusatzmaßnahmen eventuell nötig sind, um eine humanitäre Katastrophe abzuwenden, und dem Rat regelmäßig über die erzielten Fortschritte Bericht zu erstatten;
14. legt dem Sonderbeauftragten des Generalsekretärs für Sudan und dem unabhängigen Sachverständigen der Menschenrechtskommission nahe, mit der Regierung Sudans bei der Unterstützung der unabhängigen Untersuchung von Menschenrechtsverletzungen und Verstößen gegen das humanitäre Völkerrecht in der Region Darfur eng zusammenzuarbeiten;
15. verlängert das in Resolution 1547 enthaltene Mandat der besonderen politischen Mission um weitere 90 Tage bis zum 10. Dezember 2004 und ersucht den Generalsekretär, in die Mission auch eine Notfallplanung für die Region Darfur einzubeziehen;
16. bekundet seine volle Unterstützung für die Waffenruhekommission und Überwachungsmission unter Führung der Afrikanischen Union in Darfur und ersucht den Generalsekretär, der Afrikanischen Union bei der Planung und den Bewertungen für ihre Mission in Darfur behilflich zu sein und im Einklang mit dem Gemeinsamen Kommuniké Vorbereitungen zu treffen, um in enger Zusammenarbeit mit der Afrikanischen Union die Durchführung eines künftigen Abkommens in Darfur zu unterstützen, und ersucht den Generalsekretär, dem Sicherheitsrat über die Fortschritte Bericht zu erstatten;
17. beschließt, mit der Angelegenheit befaßt zu bleiben.

Abstimmungsergebnis: +13; -0; =2: China, Pakistan.

## Westafrika

**SICHERHEITSRAT** – Erklärung des Präsidenten vom 25. März 2004 (UN-Dok. S/PRST/2004/7)

Auf der 4933. Sitzung des Sicherheitsrats am 25. März 2004 gab der Präsident des Sicherheitsrats im Zusammenhang mit der Behandlung des Punktes ›Grenzüberschreitende Fragen in Westafrika‹ durch den Rat im Namen des Rates die folgende Erklärung ab:

»Unter Hinweis auf seine einschlägigen Resolutionen und die Erklärungen seines Präsidenten hebt der Sicherheitsrat hervor, wie wichtig es ist, sich in einem regionalen Rahmen mit den fortbestehenden Faktoren der Instabilität in Westafrika auseinanderzusetzen. Er ist sich der Notwendigkeit eines umfassenden, mehrgleisigen Konzepts zur Herbeiführung dauerhafter Lösungen der komplexen Krisen und Konflikte in Westafrika bewußt. Mit einem solchen Konzept sollte an den tieferen Konfliktursachen angesetzt und geprüft werden, durch welche Mittel dauerhafter Frieden und nachhaltige Sicherheit, einschließlich Entwicklung und wirtschaftlicher Wiederbelebung, guter Regierungsführung und politischer Reformen, gefördert werden können.

Der Sicherheitsrat nimmt in diesem Zusammenhang Kenntnis von dem Bericht des Generalsekretärs vom 12. März 2004 (S/2004/200) und den darin enthaltenen Empfehlungen, grenzüberschreitende Fragen, insbesondere das Los von Kindersoldaten sowie den Einsatz und die Verbreitung von

Söldnern und Kleinwaffen, im Rahmen eines regionalen Ansatzes anzugehen. Der Sicherheitsrat vertritt die Auffassung, daß auf Grund des Berichts getroffene Beschlüsse Teil einer breiteren Strategie der Konfliktprävention, der Krisenbewältigung und der Stabilisierung in der Konfliktfolgezeit in der Subregion sein sollten.

Der Sicherheitsrat begrüßt die von der Afrikanischen Union und der NEPAD festgelegten Grundsätze, die einen wichtigen Rahmen für eine derartige Beschlußfassung bilden. Er legt den ECOWAS-Mitgliedstaaten nahe, ihre vollständige Einhaltung sicherzustellen. Infolgedessen fordert er die ECOWAS nachdrücklich auf, mit dem System der Vereinten Nationen, den internationalen Finanzinstitutionen und den anderen beteiligten internationalen und regionalen Organisationen, einschließlich des neu geschaffenen Friedens- und Sicherheitsrats der Afrikanischen Union, sowie mit den interessierten Staaten eng zusammenzuarbeiten, um eine regionale Politik der Konfliktprävention zu formulieren, die die Empfehlungen der von den Vereinten Nationen und der Europäischen Union vor kurzem in die Region entsandten gemeinsamen Mission vollständig berücksichtigt.

Der Sicherheitsrat betont die wichtige Rolle des Sonderbeauftragten des Generalsekretärs für Westafrika, wenn es darum geht, die Koordinierung eines kohärenten Vorgehens der Vereinten Nationen gegenüber grenzüberschreitenden und transnationalen Problemen in der Subregion zu erleichtern.

Der Sicherheitsrat legt dem Sonderbeauftragten des Generalsekretärs für Westafrika nahe, im Interesse einer besseren Übereinstimmung und höchstmöglicher Effizienz der Tätigkeiten der Vereinten Nationen in Westafrika auch weiterhin regelmäßige Koordinierungstreffen der Missionen der Vereinten Nationen in der Region abzuhalten. Er befürwortet außerdem die größtmögliche Abstimmung zwischen den Organisationen der Vereinten Nationen innerhalb der Länder der Subregion.

Der Sicherheitsrat ersucht den Generalsekretär, die Missionen der Vereinten Nationen in Westafrika dazu zu ermutigen, zur Erhöhung ihrer Wirksamkeit und zur Kostensenkung soweit möglich Informationen untereinander auszutauschen sowie ihre logistischen und administrativen Ressourcen zu teilen, ohne jedoch die befriedigende Durchführung ihrer jeweiligen Mandate in Frage zu stellen.

Der Sicherheitsrat bekundet seine Absicht, die Empfehlungen des Generalsekretärs betreffend die Erleichterung grenzüberschreitender Operationen und die Stärkung der Zusammenarbeit zwischen den Missionen der Vereinten Nationen in der Region zu prüfen, namentlich die Möglichkeit von ›Nach-eile‹-Operationen, gemeinsame Luftpatrouillen, gemeinsame Grenzverantwortung, die mögliche Verstärkung der Luftraumüberwachung und die gemeinsame Planung der Rückführung ausländischer Kombattanten. Er sieht mit Interesse den Empfehlungen entgegen, die ihm der Generalsekretär nach entsprechenden Konsultationen mit den betroffenen Regierungen so bald wie möglich vorlegen soll. Er ermutigt außerdem die Staaten in der Subregion, gemeinsame Patrouillen entlang ihrer jeweiligen Grenzen zu organisieren, gegebenenfalls zusammen mit den jeweiligen Friedenssicherungseinsätzen der Vereinten Nationen.

Der Sicherheitsrat bittet den Generalsekretär und die ECOWAS, die erforderlichen praktischen Beschlüsse zu treffen, um die Koordinierung der Tätigkeiten der Vereinten Nationen und der ECOWAS in Westafrika zu verbessern.

Der Sicherheitsrat betont, wie wichtig ein regiona-

les Herangehen an die Vorbereitung und Durchführung von Demobilisierungs-, Entwaffnungs- und Wiedereingliederungsprogrammen ist. Zu diesem Zweck bittet er die Missionen der Vereinten Nationen in Westafrika, die betroffenen Regierungen, die in Betracht kommenden Finanzinstitutionen, die internationalen Entwicklungsorganisationen und die Geberländer, zusammenzuarbeiten, um die Demobilisierungs-, Entwaffnungs- und Wiedereingliederungsprogramme der einzelnen Länder im Rahmen einer regionalen Gesamtstrategie miteinander abzustimmen, Programme für Gemeinwesenentwicklung auszuarbeiten, die parallel zu den Demobilisierungs-, Entwaffnungs- und Wiedereingliederungsprogrammen durchgeführt werden sollen, und den konkreten Bedürfnissen von Kindern in bewaffneten Konflikten besondere Aufmerksamkeit zu widmen.

Der Sicherheitsrat erklärt erneut, wie wichtig es ist, dauerhafte Lösungen für das Problem der Flüchtlinge und Vertriebenen in der Subregion zu finden, und fordert die Staaten in der Region nachdrücklich auf, die Schaffung der notwendigen Voraussetzungen zu fördern, damit sie mit Unterstützung der zuständigen internationalen Organisationen und der Geberländer freiwillig und in Sicherheit zurückkehren können.

Der Sicherheitsrat vertritt die Auffassung, daß der illegale Waffenhandel eine Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit in der Region darstellt. Er fordert daher die ECOWAS-Mitgliedstaaten nachdrücklich auf, ihr am 31. Oktober 1998 in Abuja unterzeichnetes Moratorium für die Einfuhr, Ausfuhr und Herstellung leichter Waffen vollständig durchzuführen. Er bittet sie außerdem, die Möglichkeit einer Verstärkung seiner Bestimmungen zu untersuchen.

Der Sicherheitsrat bittet die ECOWAS-Mitgliedstaaten, alle erforderlichen Maßnahmen zu treffen, um den illegalen Handel mit Kleinwaffen und leichten Waffen in der Region besser zu bekämpfen, beispielsweise durch die Schaffung eines Regionalregisters für Kleinwaffen und leichte Waffen. Der Sicherheitsrat fordert die Geberländer auf, den ECOWAS-Mitgliedstaaten bei der Durchführung dieser Maßnahmen behilflich zu sein.

Der Sicherheitsrat fordert alle Staaten, insbesondere die Staaten in der Region und die Staaten, die über die Kapazität zum Waffenexport verfügen, nachdrücklich auf, sicherzustellen, daß die Waffenembargos in der Subregion in vollem Umfang eingehalten werden. Er bekundet seine Absicht, die Maßnahmen zur Beendigung des unerlaubten Zustroms von Waffen in die Konfliktzonen der Region genau zu beobachten und mit der ECOWAS und den Mitgliedstaaten diesbezüglich im Benehmen zu bleiben.

Der Sicherheitsrat ist sich der Notwendigkeit bewußt, sowohl an der Angebots- als auch an der Nachfrageseite anzusetzen, was Privatunternehmen angeht, die illegal Kleinwaffen oder Sicherheitsdienste verkaufen, und bittet die beteiligten Regierungen, geeignete Schritte zur Verhinderung solcher illegaler Verkäufe zu unternehmen.

Der Sicherheitsrat erinnert an die von ihm durchgeführten Maßnahmen betreffend die illegale Ausbeutung von Diamanten und Holz in der Subregion und den illegalen Handel damit und legt der ECOWAS und ihren Mitgliedstaaten nahe, eine transparente und zukunftsfähige Nutzung dieser Ressourcen zu fördern.

Der Sicherheitsrat legt der ECOWAS nahe, die Parteien und Akteure, die nachweislich am unerlaubten Handel mit Kleinwaffen in der Subregion beteiligt sind und Söldner einsetzen, öffentlich zu benennen, und bekundet seine Absicht, die Einfüh-



zung einer solchen Praxis in bezug auf die Konflikte in Westafrika zu prüfen.

Der Sicherheitsrat erinnert daran, daß die vielen unrechtmäßigen Kontrollpunkte in der Region und die dort praktizierte Erpressung die Sicherheit der Zivilbevölkerung gefährden und einen erheblichen Hemmschuh für die Wirtschaftsentwicklung ganz Westafrikas darstellen. Er bittet daher die betroffenen Regierungen, die erforderlichen Maßnahmen zu treffen, um mit Unterstützung der internationalen Gemeinschaft wirksam gegen dieses Hindernis für die regionale Wirtschaftsintegration vorzugehen. Der Sicherheitsrat fordert die ECOWAS-Mitgliedstaaten auf, zusammenzuarbeiten, um sich auf ein kohärentes Konzept für das Problem der ausländischen Kombattanten zu einigen.

Der Sicherheitsrat fordert die Staaten der Mano-Fluß-Union auf, ihren Dialog wieder aufzunehmen und die Abhaltung eines Gipfeltreffens der Staatsoberhäupter und von Ministertreffen zu erwägen, um einen gemeinsamen Ansatz in bezug auf gemeinsame Sicherheitsprobleme und auf vertrauensbildende Maßnahmen auszuarbeiten.

Der Sicherheitsrat vertritt die Auffassung, daß den Akteuren der Zivilgesellschaft, einschließlich der Medien, bei der Krisenbewältigung und Konfliktprävention in der Region eine wichtige Rolle zukommt, und daß ihre diesbezüglichen Anstrengungen es verdienen, durch die Staaten der Region, die ECOWAS, die internationale Gemeinschaft und das System der Vereinten Nationen unterstützt zu werden. Es sollte noch mehr Unterstützung für die Medien bereitgestellt werden, damit sie die Öffentlichkeit für das Los von Kindersoldaten, den Einsatz und die Verbreitung von Kleinwaffen und die Rekrutierung von Söldnern sensibilisieren.

Der Sicherheitsrat begrüßt es, daß in der Internationalen Kontaktgruppe für Liberia derzeit geprüft wird, ob ihr Mandat auf grenzüberschreitende Fragen, die Liberia und seine Nachbarländer betreffen, auszuweiten ist.

Der Sicherheitsrat betrachtet die Reform des Sicherheitssektors als wesentliches Element für den Frieden und die Stabilität in Westafrika und fordert die Geberländer und die internationale Finanzgemeinschaft nachdrücklich auf, ihre Anstrengungen zur Unterstützung der ECOWAS, insbesondere ihres Exekutivsekretariats, zu verstärken und die Staaten der Subregion bei ihren Bemühungen um die Reform des Sicherheitssektors zu unterstützen.

Der Sicherheitsrat bekundet im Kontext der besonderen Aufmerksamkeit, die er der regionalen Dimension der Probleme in Westafrika entgegenbringt, seine Absicht, die Umsetzung der genannten Empfehlungen weiter zu verfolgen, und ersucht den Generalsekretär, anlässlich seiner regelmäßigen Berichte über die Missionen der Vereinten Nationen in der Subregion über sie Bericht zu erstatten.

## Zypern

**SICHERHEITSRAT** – Gegenstand: Umfassende Regelung des Zypern-Problems. – Resolutionsantrag S/2004/313 vom 21. April 2004

Der Sicherheitsrat,

- in Bekräftigung seiner einschlägigen Resolutionen über Zypern,
- betonend, daß die Verabschiedung dieser Resolution unbeschadet und vorbehaltlich des von griechischen Zypern und türkischen Zypern

frei getroffenen Beschlusses erfolgt, ob sie das Gründungsabkommen billigen, das in der Umfassenden Regelung des Zypern-Problems (im folgenden ›Umfassende Regelung‹) enthalten ist,

- in Würdigung der außerordentlichen Anstrengungen, die der Generalsekretär, sein Sonderberater und dessen Team im Rahmen der Guten Dienste des Generalsekretärs unternommen haben,
  - betonend, daß alle Staaten verpflichtet sind, ihre Souveränität, Unabhängigkeit und territoriale Unversehrtheit gegenseitig zu achten,
  - erfreut über die Bekräftigung des Bekenntnisses zum Völkerrecht und zu den Grundsätzen der Charta der Vereinten Nationen in dem Vertrag zwischen Zypern, Griechenland, der Türkei und dem Vereinigten Königreich über Angelegenheiten im Zusammenhang mit dem neuen Stand der Dinge in Zypern, der Teil der Umfassenden Regelung ist,
  - feststellend, daß im Falle der Billigung der Umfassenden Regelung ihre Durchführung und die Einhaltung ihrer Bestimmungen und Zeitpläne durch die Parteien, insbesondere soweit sie Sicherheitsfragen betreffen, von entscheidender Bedeutung sein werden,
  - unter Hinweis auf seine Hauptverantwortung für den Weltfrieden und die internationale Sicherheit und seine Bereitschaft erklärend, bei jedem Verstoß gegen die Umfassende Regelung, der ihm namentlich auch durch den Überwachungsausschuß zur Kenntnis gebracht wird, die Situation zu prüfen,
  - nach Behandlung des Berichts des Generalsekretärs vom 16. April 2004 (S/2004/302),
  - Kenntnis nehmend von dem an den Sicherheitsrat gerichteten Ersuchen, bestimmte Beschlüsse zu treffen, die gleichzeitig mit dem Gründungsabkommen in Kraft treten; und in dem Bewußtsein, daß diese Beschlüsse einen maßgeblichen Bestandteil des Gesamtrahmens der Umfassenden Regelung bilden werden, falls diese gebilligt wird,
  - Kenntnis nehmend von der Empfehlung des Generalsekretärs, daß eine verstärkte Operation der Vereinten Nationen unter anderem die Überwachung, Verifikation und Beaufsichtigung der Durchführung des Gründungsabkommens übernehmen soll,
  - feststellend, daß in der Geschichte Zyperns die Präsenz und der Zustrom von Waffen den Konflikt in Zypern und die Instabilität in der Region angeheizt haben und daß das Verbot von Waffenlieferungen nach Zypern ein wichtiger Faktor für die Gewährleistung der wirksamen Durchführung der Umfassenden Regelung, namentlich ihrer Entmilitarisierungsbestimmungen, und für die Beseitigung weiterer Bedrohungen des Friedens und der Sicherheit in der Region sein wird,
1. beschließt, daß die in der Anlage zu dieser Resolution enthaltenen Bestimmungen erst dann wirksam werden, wenn der Generalsekretär dem Präsidenten des Sicherheitsrats notifiziert hat, daß das Gründungsabkommen nach einem frei getroffenen Beschluß der griechischen Zypern und der türkischen Zypern in Kraft getreten ist;
  2. beschließt, mit der Angelegenheit aktiv befaßt zu bleiben.

Abstimmungsergebnis vom 21. April 2004: +14; –1: Rußland; =0. Wegen der ablehnenden Stimme eines Ständigen Mitglieds des Sicherheitsrats wurde der Antrag nicht angenommen (**Veto**).

## ANLAGE

Der Sicherheitsrat,

### Teil A

1. beschließt, das Mandat der Friedenstruppe der Vereinten Nationen in Zypern (UNFICYP) zu beenden;
2. beschließt, dessen ungeachtet eine Operation der Vereinten Nationen in Zypern beizubehalten, die als Mission der Vereinten Nationen zur Durchführung der Regelung in Zypern (UNSIMIC) bezeichnet wird;
3. beschließt außerdem, daß die UNSIMIC beibehalten wird, bis der Sicherheitsrat auf Grund eines Ersuchens der Bundesregierung der Vereinigten Republik Zypern, mit Zustimmung beider konstituierender Staaten, etwas anderes beschließt;
4. ermächtigt die UNSIMIC, im Einklang mit Anhang E der Umfassenden Regelung sich in ganz Zypern zu dislozieren und frei zu bewegen, mit dem Mandat, die Durchführung des Gründungsabkommens zu überwachen und ihr Bestes zu tun, um seine Einhaltung zu fördern und zur Aufrechterhaltung eines sicheren Umfelds beizutragen und insbesondere
  - a) die mit der Durchführung zusammenhängenden politischen Entwicklungen zu überwachen und nach Bedarf Rat und Gute Dienste anzubieten;
  - b) die Einhaltung der Sicherheitsbestimmungen des Gründungsabkommens zu überwachen und zu verifizieren, insbesondere
    - i) die Auflösung aller griechisch-zyprischen und türkisch-zyprischen Streitkräfte, einschließlich der Reserveeinheiten, und die Entfernung ihrer Waffen von der Insel;
    - ii) die Anpassung der Truppenstärke und der Bewaffnung der griechischen und türkischen Streitkräfte auf ein vereinbartes gleiches Niveau;
  - c) die Einhaltung der Bestimmungen des Gründungsabkommens in bezug auf die Bundespolizei und die Polizei der konstituierenden Staaten zu überwachen und zu verifizieren<sup>1</sup>;
  - d) ihr Bestes zu tun, um sicherzustellen, daß Personen aus einem der konstituierenden Staaten von den Behörden des anderen Staates faire und gleiche Behandlung vor dem Gesetz gewährleistet wird;
  - e) die Tätigkeiten im Zusammenhang mit der Übertragung von Gebieten zu überwachen, die Gegenstand von Gebietskorrekturen sind, so auch durch die Übernahme der territorialen Zuständigkeit für vereinbarte Gebiete und Zeiträume vor der Übertragung, unbeschadet der lokalen Verwaltung der Bevölkerung;
  - f) den Vorsitz des Überwachungsausschusses zu übernehmen, der nach dem Vertrag zwischen Zypern, Griechenland, der Türkei und dem Vereinigten Königreich über Angelegenheiten im Zusammenhang mit dem neuen Stand der Dinge in Zypern einzusetzen ist, und dem Ausschuß administrative Unterstützung zu gewähren;

<sup>1</sup> Bemerkung: Die Operation der Vereinten Nationen würde keine direkte Verantwortung für die Aufrechterhaltung von Recht und Ordnung übernehmen.

- g) ihr Mandat wahrzunehmen, indem sie beispielsweise Patrouillen durchführt, Posten und Straßensperren errichtet, Beschwerden entgegennimmt, Untersuchungen durchführt, Fakten vorlegt, offiziellen Rat erteilt und bei den Behörden interveniert;
5. erklärt, daß die UNSIMIC rechtzeitig die erforderlichen Mittel zur Erfüllung des genannten Mandats erhalten wird und daher grundsätzlich gemäß den Empfehlungen im Bericht des Generalsekretärs strukturiert sein wird, vorbehaltlich eines Beschlusses des Sicherheitsrats;
6. fordert alle Parteien, die in dem in Anhang E genannten Überwachungsausschuß vertreten sind, auf, bei der Dislozierung und den Tätigkeiten der UNSIMIC umfassend zusammenzuarbeiten, namentlich indem sie die Sicherheit und Bewegungsfreiheit des Personals der Vereinten Nationen und des beigeordneten Personals in ganz Zypern garantieren;
7. fordert die Regierung der Vereinigten Republik Zypern außerdem auf, mit dem Generalsekretär innerhalb von 30 Tagen nach der Verabschiedung dieser Resolution ein Abkommen über die Rechtsstellung der Mission zu schließen, und stellt fest, daß bis zum Abschluß eines solchen Abkommens das Muster-Abkommen vom 9. Oktober 1990 (A/45/594) vorläufig Anwendung findet;

#### Teil B

- tätig werdend nach Kapitel VII,
8. beschließt, daß alle Staaten die erforderlichen Maßnahmen treffen werden, um folgendes zu verhindern: den Verkauf, die Lieferung und die Weitergabe, auf direktem oder indirektem Weg, beziehungsweise die Förderung eines solchen Verkaufs, einer solchen Lieferung oder einer solchen Weitergabe, von Rüstungsgütern und sonstigem Wehrmaterial an Zypern durch ihre Staatsangehörigen oder von ihrem Hoheitsgebiet aus oder unter Benutzung von ihre Flagge führenden Schiffen oder Luftfahrzeugen, und die Bereitstellung jeder technischen Hilfe, Beratung oder Ausbildung, Finanzierung oder finanziellen Hilfe im Zusammenhang mit militärischen Aktivitäten für Zypern;
9. beschließt außerdem, daß die mit Ziffer 8 verhängten Maßnahmen keine Anwendung finden auf
- Lieferungen für die UNSIMIC;
  - Lieferungen, die die Vereinigte Republik Zypern für Tätigkeiten der Bundespolizei und der Polizei der konstituierenden Staaten benötigt;
  - Lieferungen für Streitkräfte, die im Einklang mit internationalen Verträgen, deren Vertragspartei Zypern ist, in Zypern stationiert sind;
  - Lieferungen von nichtletalem militärischem Gerät, einschließlich kugelsicherer Westen, Militärhelmen und gepanzerten Fahrzeugen, die ausschließlich für humanitäre und Schutzzwecke bestimmt sind, und damit zusammenhängende technische Hilfe und Ausbildung, für Personal der Vereinten Nationen, Medienvertreter, humanitäre Helfer und Entwicklungshelfer sowie beigeordnetes Personal, ausschließlich zum persönlichen Gebrauch;
10. beschließt ferner, im Einklang mit Regel 28 seiner vorläufigen Geschäftsordnung einen aus allen Ratsmitgliedern bestehenden Ausschuß des Sicherheitsrats einzusetzen, mit dem Auftrag, die

nachstehenden Aufgaben wahrzunehmen, dem Rat über alle Aspekte seiner Arbeit Bericht zu erstatten und Bemerkungen und Empfehlungen dazu vorzulegen:

- Einholung weiterer Informationen von allen Staaten über die von ihnen ergriffenen Maßnahmen zur wirksamen Durchführung der mit Ziffer 8 verhängten Maßnahmen, und danach Ersuchen der Staaten um alle weiteren Informationen, die er gegebenenfalls für notwendig erachtet;
  - Prüfung der ihm von den Staaten oder vom Überwachungsausschuß zur Kenntnis gebrachten Informationen über Verstöße gegen die mit Ziffer 8 verhängten Maßnahmen und Empfehlung angemessener Maßnahmen als Antwort auf diese Verstöße;
  - regelmäßige Berichterstattung an den Sicherheitsrat über die ihm vorgelegten Informationen betreffend angebliche Verstöße gegen die mit Ziffer 8 verhängten Maßnahmen, nach Möglichkeit unter Nennung der natürlichen oder juristischen Personen, einschließlich Schiffen und Luftfahrzeugen, die solche Verstöße begangen haben sollen;
  - Erlaß der erforderlichen Richtlinien zur Erleichterung der Durchführung der mit Ziffer 8 verhängten Maßnahmen;
11. fordert alle Staaten sowie alle internationalen und regionalen Organisationen auf, ungeachtet etwaiger Rechte oder Verpflichtungen aus einer internationalen Übereinkunft (außer in bezug auf die in Ziffer 9 iii genannten Lieferungen), einem Vertrag oder einer Lizenz oder Genehmigung, die zeitlich vor dem Inkrafttreten der mit Ziffer 8 verhängten Maßnahmen liegen, streng in Übereinstimmung mit dieser Resolution zu handeln;
12. ersucht den Generalsekretär, dem Ausschuß nach Ziffer 10 jede erforderliche Unterstützung zu gewähren und im Sekretariat die dafür erforderlichen Vorkehrungen zu treffen;
13. ersucht den Ausschuß nach Ziffer 10, von ihm für sachdienlich erachtete Informationen mit Hilfe geeigneter Medien der Öffentlichkeit zugänglich zu machen, so auch durch den Einsatz von Informationstechnologien;
14. beschließt, daß die mit Ziffer 8 verhängten Maßnahmen in Kraft bleiben, bis der Sicherheitsrat etwas anderes beschließt, unter anderem auf Grund eines Ersuchens der Bundesregierung der Vereinigten Republik Zypern, mit Zustimmung beider konstituierender Staaten, und einer Bestätigung seitens des Generalsekretärs, daß die weitere Anwendung des Waffenembargos für die Aufrechterhaltung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit nicht länger erforderlich ist;

#### Teil C

15. fordert die internationale Gebergemeinschaft auf, geeignete Hilfe zur Durchführung der Umfassenden Regelung zu leisten;
16. ersucht den Generalsekretär, regelmäßig über die Fortschritte bei der Durchführung der Umfassenden Regelung und dieser Resolution, einschließlich der Durchführung des Mandats der UNSIMIC, sowie über die Durchführung der mit Ziffer 8 verhängten Maßnahmen Bericht zu erstatten;
17. fordert alle beteiligten Parteien auf, alle Aspekte der Umfassenden Regelung innerhalb der darin vorgesehenen Fristen getreulich und uneingeschränkt durchzuführen.

**SICHERHEITSRAT** – Gegenstand: Verlängerung des Mandats der Friedenstruppe der Vereinten Nationen in Zypern (UNFICYP). – Resolution 1548(2004) vom 11. Juni 2004

Der Sicherheitsrat,

- unter Begrüßung des Berichts des Generalsekretärs vom 26. Mai 2004 (S/2004/427) über den Einsatz der Vereinten Nationen in Zypern und insbesondere der an die Parteien gerichteten Aufforderung, die humanitäre Frage der Vermissten mit der gebührenden Dringlichkeit und Ernsthaftigkeit zu bewerten und zu regeln,
- feststellend, daß die Regierung Zyprens zugestimmt hat, daß es angesichts der Verhältnisse auf der Insel notwendig ist, die Friedenstruppe der Vereinten Nationen in Zypern (UNFICYP) über den 15. Juni 2004 hinaus in Zypern zu belassen,
- unter Begrüßung der Absicht des Generalsekretärs, eine in drei Monaten abzuschließende Überprüfung des Mandats, der Truppenstärke und des Einsatzkonzepts der UNFICYP vorzunehmen, unter Berücksichtigung der Referenden vom 24. April 2004, der Entwicklungen vor Ort sowie der Auffassungen der Parteien,
- erfreut über die Anstrengungen, welche die Vereinten Nationen unternehmen, um das Friedenssicherungspersonal im Hinblick auf die Prävention und Eindämmung von HIV/Aids und anderen übertragbaren Krankheiten bei allen ihren Friedenssicherungseinsätzen zu sensibilisieren, und diese Anstrengungen befürwortend,
- 1. bekräftigt alle seine einschlägigen Resolutionen über Zypern, insbesondere die Resolution 1251 (1999) vom 29. Juni 1999 und die darauf folgenden Resolutionen;
- 2. beschließt, das Mandat der UNFICYP um einen weiteren, am 15. Dezember 2004 endenden Zeitraum zu verlängern, die Empfehlungen des Generalsekretärs in seiner Überprüfung der UNFICYP zu berücksichtigen und innerhalb eines Monats nach ihrem Erhalt entsprechende Maßnahmen zu ergreifen;
- 3. fordert die türkisch-zyprische Seite und die türkischen Streitkräfte nachdrücklich auf, alle verbleibenden der Tätigkeit der UNFICYP auferlegten Beschränkungen unverzüglich aufzuheben, und fordert sie auf, den militärischen Status quo in Strovilia wiederherzustellen, der vor dem 30. Juni 2000 bestand;
- 4. ersucht den Generalsekretär, gleichzeitig mit dem oben vorgesehenen Bericht einen Bericht über die Durchführung dieser Resolution vorzulegen;
- 5. beschließt, mit der Angelegenheit befaßt zu bleiben.

Abstimmungsergebnis: Einstimmige Annahme.

*Quelle* für die Übersetzungen der UN-Dokumente: Deutscher Übersetzungsdienst der Vereinten Nationen, New York

# Maßvoller Fortschritt

## Abschied eines Redakteurs

1911 gründete der böhmische ehemalige Anarchist Jaroslav Hasek die ›Partei des maßvollen Fortschritts in den Grenzen der Gesetze‹. Der fast hundert Jahre zurückliegende Jux soll hier keiner weiteren Deutung unterworfen werden, aber er gemahnt doch ein wenig an die Mühen der Vereinten Nationen selbst und auch an die der für die UN in der Öffentlichkeit eintretenden Menschen und nichtstaatlichen Organisationen. Hier sind die ›Grenzen der Gesetze‹ zum einen von der Charta mit ihrem umfassenden Anspruch weit gesteckt, andererseits aber von der oft widrigen Realität des Staatenlebens doch wieder recht eng gezogen.

Die Zeit, in der ich die Zeitschrift VEREINTE NATIONEN leitete, hat dramatischen Wandel gesehen; die Rolle der UN schien dabei immer wieder zwischen neuem Aufschwung und tragischem Bedeutungsverlust zu schwanken. Als der unvergessene Gründer der Zeitschrift, Kurt Seinsch (1910-1999\*), 1962 das erste Heft† präsentierte, stellte er die Zeitschrift unter die Zielsetzung der Weltorganisation, den Frieden. Auch bei seinem Abschiedsgruß ›An die Leser‹ in VN 6/1976 wiederholte er dies, indem er seiner Hoffnung auf die Weiterentwicklung der Zeitschrift »im Dienste der Ziele der Vereinten Nationen, das heißt vor allem im Dienste der Wahrung des Friedens« Ausdruck gab.

Zu jener Zeit erschien der Weltfrieden allenfalls durch das ›Gleichgewicht des Schreckens‹ zwischen Ost und West gesichert, war die Drohung der Auslöschung des menschlichen Lebens durch einen Atomkrieg als Hintergrund stets präsent. Die Last der Blockkonfrontation ist von uns genommen; erinnert sei daran, daß die Vereinten Nationen mindestens indirekt zu dem wenigstens in dieser Beziehung erfreulicheren Stand der Dinge beigetragen haben. Ihre Beiträge reichten von dem praktisch von Beginn an geführten Menschenrechtsdiskurs über die beispielsweise im Rahmen der Wirtschaftskommission für Europa getroffenen praktischen Regelungen bis hin zu ihrer Forumsfunktion.

Dramatischer Wandel vollzog sich in den letzten zweieinhalb Jahrzehnten auch auf einem Gebiet, das in der Charta schon in Artikel 1 abgesteckt ist, nämlich im Hinblick auf den »Grundsatz der Gleichberechtigung und Selbstbestimmung der Völker«. Nachgeholt wurden längst überfällige historische Schritte: 1980 wurde Simbabwe unabhängig, 1990 das von Südafrika lange ›veruntreute Pfand‹ Namibia, 1994 erfolgte der Übergang Südafrikas selbst von einer rassistischen Minderheitsherrschaft zur Demokratie. Zur Verwunderung mancher in (West-)Deutschland, die die Selbstbestimmung für die Kolonien eingefordert, Naheliegender aber gern übersehen hatten, kam auch das eigene Volk in den Genuß dieses Rechts und fand endlich wieder zu staatlicher Einheit. Und nach dem ›Wegfall‹ der Sowjetunion erlangten Staaten von Mittelasien bis zum Baltikum ihre Unabhängigkeit.

Auf die Widersprüche dieser Prozesse und ihre oftmals unerwarteten Folgen braucht an dieser Stelle nicht eingegangen zu werden. Der Hinweis soll genügen, daß nach dem Verschwinden alter Probleme andere hinzugekommen sind: die ›neuen Bedrohungen und Herausforderungen‹ in Gestalt des internationalen Terroris-



*Dr. Volker Weyel,*

*geb. 1944, war von 1977 an für die Zeitschrift VEREINTE NATIONEN als Chefredakteur verantwortlich. Mit dem August 2004 endet die ›Arbeitsphase‹ seiner Altersteilzeitarbeit.*

mus oder einer weiteren Verbreitung von Massenvernichtungswaffen. Drängender für einen großen Teil der Weltbevölkerung sind indes andere Probleme, die schon vor dem 11. September 2001, ja selbst vor dem Siegeszug des Selbstbestimmungsrechts bestanden. Massenarmut und HIV/Aids seien nur als Stichworte genannt. Für einige Länder des Südens ist der Abstand zu inzwischen wohlhabender gewordenen Noch-Entwicklungsländern und erst recht zu den Industriestaaten gewachsen; sie jedenfalls gehören – wie inzwischen auch Teile der Bevölkerung in den reichen Ländern – nicht zu den Gewinnern einer sich unter neoliberalen Vorzeichen vollziehenden Globalisierung. Ein politischer Streit, der die Vereinten Nationen fast von Beginn an begleitete, ist nicht nur ungelöst, sondern erscheint im wahrsten Sinn des Wortes heillos: der Nahostkonflikt.

Und doch gibt es immer wieder auch positive Entwicklungen gerade aus den Vereinten Nationen heraus, auf die man noch vor wenigen Jahren kaum zu hoffen wagte. Einen solchen Fortschritt stellt zweifelsohne die Gründung des Internationalen Strafgerichtshofs dar.

Derartige Entwicklungen zu registrieren und zu analysieren ist diese Zeitschrift bestrebt. Dazu, daß das auch gelang, haben viele beigetragen: Autoren, Kollegen in Redaktion und Dokumentation, Mitarbeiter in den verschiedenen Phasen der Herstellung. Der Vorstand der DGVN hat immer wieder zum Anspruch und auch zum Ansatz – dem Dreiklang von Analyse, Bericht und Dokumentation in dieser Fachzeitschrift – gestanden, die Verlage waren uns verlässliche Partner. Über Ermutigung aus dem Kreise der Leser habe ich mich zugegebenermaßen gefreut; besonders gern erinnere ich mich an gelegentliche aufmunternde Worte des DGVN-Gründungsmitglieds Carl Eduard Bloem.

An diesem Heft haben Autoren der Zeitschrift mitgewirkt, mit denen in den vergangenen Jahren die Zusammenarbeit besonders intensiv (und auch besonders angenehm) war. Veranschaulicht wird dergestalt das Spektrum an Autoren, Themen und auch Positionen. Ich vertraue darauf, daß die Leser die Zeitschrift weiterhin mit Gewinn lesen, ja nutzen werden.

(Dr. Volker Weyel)

\* Nachruf in VN 2/1999 S. 49.

† Vorläufer der Zeitschrift waren die im ersten Jahrzehnt der DGVN erschienenen insgesamt 36 ›Mitteilungsblätter‹, die in die Jahrgangszählung einbezogen wurden.