Nr. 4 / August 2005 • 53. Jahrgang • Einzelheft: € 9,00 M 13081 F

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 · CESCR · CAT · CAAS · CRC · CMW ▪ UNTSO · UNMOGIP · UNFICYP · UNDOF · UNIFIL · MINURSO · UNOMIG · UNMIK · UNAMSIL · MONUC · UNMEE · UNMISET · UNMIL · UNOCI · MINUSTAH · ONUB

Nomos

4'05

VEREINTE NATIONEN

53. Jahrgang **August 2005** **Heft 4**

Madeleine Albright · Robin Cook · Lamberto Dini
Lloyd Axworthy · Ana Palacio · Surin Pitsuwan
Die neuen Vereinten Nationen 121

Thomas Fues
Der Millennium+5-Gipfel
Historische Chance für die Erneuerung der Vereinten Nationen 122

Sven Bernhard Gareis
Das Ende der Zurückhaltung?
Chinas UN-Politik wird aktiver und machtbewußter 127

Christian Schaller
Die Richtigen treffen
Die Vereinten Nationen und die Probleme zielgerichteter Sanktionen 132

Elisabeth Strohscheidt
UN-Normen zur Unternehmensverantwortung
Schreckgespenst für die Wirtschaft oder notwendiges Instrument zur politischen Steuerung wirtschaftlicher Globalisierung? 138

Christoph Zöpel
Die Vereinten Nationen und die Parlamente (II)
Zu einer parlamentarischen Dimension der UN 145

Aus dem Bereich der Vereinten Nationen
Berichte · Nachrichten · Meinungen
Harald Müller Ein Scherbenhaufen (Nichtverbreitungsvertrag) 148
Elke Winter Mehr Individualbeschwerden (Menschenrechtsausschuß) 151
Karin Oellers-Frahm Jugoslawien und die Mauer 154

Buchbesprechungen
Alexander Graf York von Wartenburg Bauer: Kofi Annan 157
Joachim Hütter Dallaire: Handschlag mit dem Teufel 158

Dokumente der Vereinten Nationen
Abchasien, Afghanistan, Côte d'Ivoire, Horn von Afrika, Internationale Strafgerichte, Ostafrikanisches Zwischenseengebiet, Somalia, Zypern 159

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.
Redaktion: Anja Papenfuß (V.i.S.d.P.), Monique Lehmann, Zimmerstr. 26/27, D–10969 Berlin,
☎ (030) 25 93 75–10; Telefax: (030) 25 93 75–29, E-Mail: zeitschrift@dgvn.de
Druck und Verlag: Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG, Waldseestr. 3–5, D–76530 Baden-Baden,
☎ (0 72 21) 21 04–0; Telefax: (0 72 21) 21 04–27.
Erscheinungsweise: zweimonatlich.
Bestellungen: Abonnementspreis jährlich (6 Hefte) Euro 45,– (inkl. MwSt.) zuzüglich Versandkosten; Einzelheft: Euro 9,– (inkl. MwSt.) zuzüglich Versandkosten. Bestellungen nehmen entgegen: Nomos Verlagsgesellschaft, Aloisia Hohmann, ☎ (0 72 21) 21 04–39, Telefax: (0 72 21) 21 04–43, E-Mail: hohmann@nomos.de sowie der Buchhandel; Abbestellungen vierteljährlich zum Jahresende. Zahlungen jeweils im voraus an: Nomos Verlagsgesellschaft, Postbank Karlsruhe, Kto. 73 636–751, und Stadtsparkasse Baden-Baden, Kto. 5–002266.
Für Mitglieder der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen ist der Bezugspreis im Mitgliedsbeitrag enthalten.
Anzeigenverwaltung und Anzeigenannahme: sales friendly, Bettina Roos, Reichsstr. 45–47, 53125 Bonn,
☎ (02 28) 92 68 83–5, Telefax (02 28) 92 68 83–6, 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.

Einem Teil der Auflage liegt eine Beilage der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen, Berlin, bei.

DEUTSCHE GESELLSCHAFT FÜR DIE VEREINTEN 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 Höynck
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
Prof. 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
E-Mail: info@dgvn.de
Internet: www.dgvn.de

Die neuen Vereinten Nationen

MADELEINE ALBRIGHT · ROBIN COOK · LAMBERTO DINI
LLOYD AXWORTHY · ANA PALACIO · SURIN PITSUWAN*

Auf ihrer Generalversammlung im Herbst dieses Jahres haben die Vereinten Nationen eine historische Chance, seit langem überfällige Reformen auf den Weg zu bringen. UN-Generalsekretär Kofi Annan hat diesen Moment als einen bezeichnet, der nicht weniger entscheidend sei, als die Gründung der UN. Wir empfehlen, daß die G-8 die Generalversammlung für ein zugeschnittenes Reformpaket, bestehend aus vier Kernbereichen, mobilisiert.

Wir, die ehemaligen Außenminister aus Europa, Kanada, Asien und den USA, machen uns ernste Sorgen über den derzeitigen Stand der internationalen Beziehungen und die Unfähigkeit der Staaten, sich zusammenzufinden, um gemeinsam die globalen Herausforderungen anzugehen. Von zentraler Bedeutung für die Verbesserung unserer Fähigkeiten, gemeinsame Probleme zu lösen, ist die Reform der Vereinten Nationen, in dem Sinne, daß das globale Konkurrenzdenken und die Spannungen durch einen Geist der Kooperation ersetzt wird.

Um ihr Potential als Kooperationsinstrument voll ausschöpfen zu können, müssen die UN umgehend und tiefgreifend reformiert werden. Die jüngsten Enthüllungen über Mißbräuche beim Programm ›Öl für Lebensmittel‹ zeigen diese Notwendigkeit deutlich. Die UN müssen ihre Verpflichtung auf eine bessere Selbstkontrolle demonstrieren, indem sie auf der höchsten Ebene Probleme wie innerorganisatorische Inkonsistenzen und eine ineffektive Verwaltung angehen.

Auf einer solcherart reformierten UN-Führungsstruktur aufbauend, schlagen wir ein Reformpaket für die erste Phase vor, aufgeteilt in die folgenden vier Kernbereiche: Menschenrechte, Sicherheit, Demokratie und Entwicklung.

Wir empfehlen, daß die Generalversammlung diese Vorschläge im September als einen ersten Schritt zur Stärkung der UN und als Wegbereiter für weitere Reformen annimmt. Eine Unterstützungskampagne der G-8-Staaten ist für die Verabschiedung unseres vorgeschlagenen Pakets von entscheidender Bedeutung.

Menschenrechte

Im Bereich Menschenrechte befürworten wir das Konzept der ›Verpflichtung zur Prävention‹ (Duty to Prevent) durch die Schaffung eines UN-Menschenrechtsrats, der die bestehende Menschenrechtskommission ersetzt. Sie ist durch die Zusammensetzung ihrer gegenwärtigen Mitgliedschaft diskreditiert. Das Ansehen der Kommission wurde irreversibel beschädigt, da sechs der 53 Mitgliedstaaten laut ›Freedom House‹ zu den repressivsten Gesellschaften der Welt gehören. Der neue Rat würde von seinen Mitgliedern verlangen, daß sie gewisse Voraussetzungen erfüllen. Eine Voraussetzung wäre zum Beispiel, daß ein mit Sanktionen belegtes Land nicht Mitglied sein könnte.

Sicherheit

Der Bereich Sicherheit ist wahrscheinlich der politisch brisanteste. Unsere Empfehlung ist, sich auf die Einrichtung einer Kommission für Friedenskonsolidierung (Peacebuilding Commission) und eines Fonds zu konzentrieren, die auf die Verknüpfung von Sicherheit und nachhaltiger Entwicklung ausgerichtet sind und sich der Bedürfnisse von Post-Konflikt-Staaten annehmen. Des weiteren sollten die UN-Mitgliedstaaten die sich jetzt bietende Chance nutzen, Terrorismus zu definieren, indem sie die Definition des UN-Generalsekretärs annehmen. Das Versagen, bis heute keine Definition entwickelt zu haben, auf die sich alle einigen können, hat die diplomatischen Beziehungen belastet und die globalen Bemühungen bei der Bekämpfung des Terrorismus gehemmt. Die UN-Mitgliedstaaten sollten auch auf einen besseren Schutz gegen die nukleare Proliferation hinarbeiten, indem sie das Zusatzprotokoll der IAEA annehmen. Dieses Konzept bis zu seiner vollständigen Anerkennung als Arbeitsgrundlage und Standard der internationalen Diplomatie zu fördern, wird zu diesem entscheidenden Zeitpunkt der großzügigste Beitrag sein, der für unsere Suche nach einer gemeinsamen friedlichen Zukunft geleistet werden kann.

Umstrittener, aber von herausragender Bedeutung ist der Vorschlag, die im Entstehen begriffene Norm der ›Verpflichtung, Schutz zu gewähren‹ (Responsibility to Protect) anzuerkennen. Es hat sich ein Konsens herausgebildet, daß Souveränität nicht als Schutzschild für massive Gewaltakte (wie in Sudan) benutzt werden darf. Die internationale Gemeinschaft hat – durch die UN – die Verpflichtung, Menschen Schutz zu gewähren, wenn sie durch den Unwillen oder die Unfähigkeit ihrer Regierung, sie zu schützen, ernster Gefahr ausgesetzt sind. Natürlich wird die Umsetzung einer solchen ›Verpflichtung, Schutz zu gewähren‹ in der Praxis Probleme mit sich bringen, die noch nicht ganz gelöst sind. Durch die Anerkennung dieser Verpflichtung, wird jedoch zumindest ein rechtlicher Rahmen geschaffen, der Debatten ermöglicht.

Demokratie

Wir sollten die ›Gemeinschaft der Demokratien‹ (Community of Democracies – CD) stärken, indem ein ständiges Sekretariat für einen formalen ›UN-Demokratieausschuß‹ (UN Democracy Caucus) eingerichtet wird. Seit dem ersten Treffen der CD im Jahr 2000 wurde die Notwendigkeit eines Gegengewichts zu den traditionellen Bündnissen bekräftigt, von denen einige regelmäßig Resolutionen zur Förderung von Demokratie und Menschenrechten blockieren.

Entwicklung

Im Bereich Entwicklung drängen wir alle entwickelten Länder darauf, sich zu verpflichten, bis 2015 die seit langem geforderten 0,7 Prozent des Bruttonationaleinkommens für Entwicklungshilfe zur Verfügung zu stellen. Wir begrüßen den Vorschlag, eine internationale Finanzfazilität ins Leben zu rufen, die den sofortigen Beginn dieser Hilfe ermöglicht.

An diesem historischen Moment stimmen wir Annans Paketlösung zu, doch glauben wir, daß diese vier Bereiche der erste Teil dieses Pakets sein sollten. Die Unterstützung der G-8 in den kommenden Wochen ist von entscheidender Bedeutung für die Verabschiedung dieses Erste-Phase-Pakets. Die G-8 muß ihre Führungsrolle nutzen, um einen Stillstand zu vermeiden, der den UN und der internationalen Gemeinschaft Schaden zufügen würde.

Obwohl auch dieses weniger umfassende Paket außerordentliche politische Führungskraft und die Herstellung eines Konsens sowohl innerhalb als auch außerhalb der nationalen Regierungen erfordert, vertrauen wir darauf, daß dies eine Herausforderung ist, die die G-8 annehmen kann.

---

* Dieser Text ist die Übersetzung des am 8. Juli 2005 im *Wall Street Journal* erschienenen Beitrags.
Die Autoren sind die ehemaligen Außenminister beziehungsweise Außenministerinnen der USA, Großbritanniens, Italiens, Kanadas, Spaniens und Thailands.

Der Millennium+5-Gipfel

Historische Chance für die Erneuerung der Vereinten Nationen

THOMAS FUES

Dr. Thomas Fues, geb. 1952, Dipl.-Volkswirt, wissenschaftlicher Mitarbeiter am Deutschen Institut für Entwicklungspolitik (DIE), Bonn, mit Schwerpunkt Global Governance und Vereinte Nationen.

Im Jahr 2005, zum 60-jährigen Jubiläum der Vereinten Nationen, stehen die Chancen besser denn je, auf globaler Ebene zu Beschlüssen zu kommen, die die internationalen Beziehungen und die Stellung der Weltorganisationen in der Global-Governance-Architektur auf lange Sicht verändern könnten. Auf einer dichten Folge von Gipfelkonferenzen im zweiten Halbjahr werden sich die Regierungen mit einer Vielzahl an globalen Herausforderungen befassen: Anfang Juli kam die G-8 in Schottland zusammen, um Hilfsprogramme für Afrika und Maßnahmen zum globalen Klimaschutz zu beschließen. Vom sogenannten Millennium+5-Gipfel Mitte September wird erwartet, daß dort die fast vollständig versammelten Staats- und Regierungschefs am Sitz der Vereinten Nationen in New York grundlegende Entscheidungen zu Frieden und Sicherheit, Entwicklung und Menschenrechten sowie zur Reform der Vereinten Nationen treffen werden. Im Dezember schließlich geht es beim WTO-Ministertreffen in Hongkong um die Zukunft des Welthandelssystems.

Der Erwartungsdruck, der auf diesen Treffen lastet, ist enorm. Eine Reihe von interdependenten Megatrends hat sich in den letzten Jahren zu einem kritischen Gefahrenpotential hochgeschaukelt, das die herkömmlichen Muster der internationalen Problembearbeitung zu überfordern scheint.

Erstens verschärft die wirtschaftliche Globalisierung unter neoliberalem Vorzeichen die wachsenden inner- und zwischengesellschaftlichen Ungleichheiten und vertieft die chronische Armut in bestimmten Weltregionen, besonders in Afrika südlich der Sahara.

Zweitens verschieben sich die Gewichte in der Weltwirtschaft durch das sprunghafte Wachstum der Ankerländer,[1] angeführt von China, Indien und Brasilien.

Drittens destabilisiert das industrielle Wohlstandsmodell, das von der rasch wachsenden ›neuen‹ Konsumentenklasse in den Schwellenländern übernommen wird, das globale Ökosystem, wie sich in der zu beobachtenden Klimaerwärmung zu beweisen scheint.

Viertens nehmen die grenzüberschreitenden Bedrohungen durch Terrorismus, Massenvernichtungswaffen, Kriminalität und Infektionskrankheiten zu, die besonders günstige Bedingungen in schwachen und zerfallenden Staaten vorfinden.

Fünftens untergraben bestimmte Staaten, vor allem die USA mit ihrer unilateralen Politik, die Fundamente der multilateralen Ordnung und marginalisieren die Vereinten Nationen.

Dieser Beitrag konzentriert sich auf die Bedeutung des Millennium+5-Gipfels für die globale Politik und die UN am Anfang des 21. Jahrhunderts.[2] Weltweit wächst die Hoffnung auf einen historischen Durchbruch im Herbst, der die Tür zu einem wirksamen Multilateralismus öffnen könnte. Wie realistisch sind die Erwartungen an das Treffen der Regierungsspitzen? Welche Schnittmengen der Interessen gibt es für einvernehmliche Beschlüsse zwischen Nord und Süd? Und wie sind die Vereinten Nationen zu reformieren, damit sie die in ihrer Charta vorgesehene Führungsrolle in der Weltpolitik tatsächlich ausfüllen können?

Ehrgeizige Tagesordnung des Gipfels

Im Vorfeld der 60. Tagung der UN-Generalversammlung soll der Millennium+5-Gipfel vom 14. bis 16. September 2005 eine umfassende Bilanz der internationalen Politik ziehen und handlungsorientierte Beschlüsse fassen. Im Zentrum stehen die Umsetzung der Millenniums-Erklärung aus dem Jahr 2000[3] und die Folgeprozesse der großen Weltkonferenzen der neunziger Jahre, etwa des Erdgipfels von Rio 1992 oder der Weltfrauenkonferenz in Peking 1995. Durch diese äußerst breite, um nicht zu sagen uferlose Themensetzung könnte theoretisch fast jeder Aspekt auf nationaler oder internationaler Ebene behandelt werden. Welche Schwerpunkte die Mitgliedstaaten in der begrenzten Zeit aufgreifen wollen, hängt vor allem davon ab, für welche Themen sich vorab ein Konsens abzeichnet. Parallel zu den zwischenstaatlichen Vorbereitungen zu einzelnen Sachfragen hat sich eine unerwartete Dynamik in der Reformdebatte über die Vereinten Nationen selbst entfaltet, die den Boden für bedeutsame institutionelle Fortschritte bereiten könnte.

Die wichtigste Beschlußvorlage für den Gipfel hat UN-Generalsekretär Kofi Annan am 21. März 2005 mit seinem weltweit beachteten Bericht ›In größerer Freiheit: Auf dem Weg zu Entwicklung, Sicherheit und Menschenrechten für alle‹[4] vorgelegt. Der wiederum greift in großen Teilen auf zwei in Annans Auftrag erstellte Dokumente zurück: am 2. Dezember 2004 präsentierte die sogenannte Hochrangige Gruppe (*High-level Panel on Threats, Challenges and Change*) ihr Reformkonzept für kollektive Sicherheitsstrukturen.[5] Kurz danach, im Januar 2005, erschien das Aktionsprogramm zur Armutsbekämpfung und zu den Millenniums-Entwicklungszielen, das von einem Team von über 250 Wissenschaftlern unter Leitung des Columbia-Ökonomen Jeffrey D. Sachs erarbeitet wurde.[6] Den Schwerpunkten Sicherheit und Entwicklung stellt Annan das in beiden Expertenberichten vernachlässigte Thema Menschenrechte an die Seite. So gelingt Annan die Integration von Zielsetzungen, die in einem komplexen Spannungsverhältnis zueinander stehen: der Bericht ›In größerer Freiheit‹ verbindet die staatlichen Souveränitäts- und Stabilitätsinteressen mit den Grundsätzen menschlicher Würde aus der UN-Charta, die durch Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte gewahrt werden. In seinem Reformkonzept sind handlungsfähige Staaten zwar der Schlüssel zur erfolgreichen Bewältigung der globalen Herausforderungen, doch die Regierungen müssen ihr Verhalten nach innen wie außen an universale Normen binden. Dieser inhaltliche Dreiklang spiegelt sich nicht zuletzt in einer entsprechenden institutionellen Empfehlung des Generalsekretärs an die Mitgliedstaaten wider: Sicherheitsrat und Wirtschafts- und Sozialrat (ECOSOC) sollen durch einen neuen Menschenrechtsrat zu einer Drei-Säulen-Architektur erweitert werden – mit der Generalversammlung als Weltforum.

Weil er allen Staaten etwas bietet und von allen etwas fordert, könnte Annan den entscheidenden Impuls für ein umfassendes Kompromißpaket zwischen den Regierungen geliefert haben. Jedenfalls finden sich alle wesentlichen Empfehlungen seines Berichts im ersten Entwurf

einer Abschlußresolution für den Millennium+5-Gipfel wieder, den Jean Ping, der Präsident der Generalversammlung, am 3. Juni veröffentlicht hat. In intensiven Beratungen der Mitgliedstaaten wird die Vorlage bis zur Sommerpause auf ihre Konsensfähigkeit abgeklopft. Mitte Juli wurde eine neue Fassung vorgelegt, in der auch die Stellungnahmen der nichtstaatlichen Organisationen (NGOs) auf der Anhörung der Generalversammlung vom 23./24. Juni eingeflossen sind.
Im folgenden wird der Vorbereitungsprozeß entlang der durch den Annan-Bericht strukturierten Schwerpunkte vorgestellt:

1. Armutsbekämpfung und Entwicklung;
2. Frieden und Sicherheit;
3. Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte und
4. institutionelle Reformen in den UN.

Abschließend wird der Versuch einer Einschätzung der Erfolgsaussichten für den Millennium+5-Gipfel unternommen.

1. Priorität des Südens: Armutsbekämpfung und Entwicklung

Die MDGs als weltweiter Referenzrahmen

Ein Thema des Millennium+5-Gipfels, das bei den ärmeren Ländern Priorität genießt, ist die Umsetzung der Millenniums-Entwicklungsziele (Millennium Development Goals – MDGs). Die aus der Millenniums-Erklärung abgeleiteten acht Ziele sind – durch 18 Unterziele und 48 Indikatoren konkretisiert – zum weltweit akzeptierten Referenzrahmen für die Entwicklungspolitik geworden. Sie stellen einen Katalog von quantitativen, zeitgebundenen Vorgaben zu Armutsbekämpfung, Bildung, Gesundheit, Umweltschutz und globaler Solidarität dar. Der Sachs-Bericht zeigt darauf aufbauend konkrete Wege zur Erreichung der MDGs auf, grob gesagt durch wirtschaftliche Dynamisierung der ärmeren Länder und gezielte Investitionen in die armen Bevölkerungsschichten. Die Entwicklungsstrategien und die Geberprogramme dürfen sich dabei aber nicht auf sozialpolitische Maßnahmen, etwa in der Grundbildung, beschränken, sondern müssen beispielsweise den gesamten Bildungssektor und Investitionen in die Infrastruktur (Transport, Energie, Wasser) einbeziehen. Ein weiterer innovativer Aspekt liegt in der Auflösung der unproduktiven Gegenüberstellung von direkter und struktureller Armutsbekämpfung. Erforderlich ist dagegen ein integrativer Handlungsansatz, der sozialpolitische Maßnahmen mit der Stärkung der produktiven Fähigkeiten der Armen und der Förderung der modernen Sektoren verknüpft. Die Verdreifachung der Entwicklungshilfe wird in diesem Ansatz als notwendige Bedingung für die Verwirklichung der MDGs in allen Ländern betrachtet.
Bei aller berechtigten Vorsicht angesichts der hochgesteckten Ziele bietet der im Sachs-Bericht aufgezeigte Weg eine überzeugende Orientierung für die konsequente Ausrichtung der nationalen Politik und der Entwicklungszusammenarbeit an den MDGs. Voraussetzung dafür ist zum einen, daß die MDG-Strategien mit aktiver Umweltpolitik verknüpft werden und zum andern, daß die Ausweitung der Entwicklungsgelder nicht die Aufnahmekapazität der Empfänger überschreitet. Ein weiterer wesentlicher Erfolgsfaktor ist die Stärkung der parlamentarischen und zivilgesellschaftlichen Akteure und die Förderung von guter Regierungsführung im Süden. Dieses Prinzip muß aber auch für die Geberseite gelten, damit die Überforderung der Partnerländer durch den Wildwuchs in den Kooperationsbeziehungen beendet wird. Wie in der Pariser Erklärung vom März 2005 zur entwicklungspolitischen Effektivitätssteigerung[7] von den Geberinstitutionen vereinbart, muß eine strikte Arbeitsteilung unter ihnen erfolgen und der Stellenwert der gemeinsam getragenen Sektor- und Budgetfinanzierung ausgebaut werden.

Das 0,7-Prozent-Ziel rückt näher

Der wachsende Erwartungsdruck im Vorfeld des Millennium+5-Gipfels hat bereits zu unerwarteten Zugeständnissen der Industrieländer geführt. Beim Europäischen Rat im Juni 2005 einigten sich die Staats- und Regierungschefs der Europäischen Union auf einen verbindlichen Stufenplan zur Erreichung des Zieles, bis 2015 0,7 Prozent des Bruttonationaleinkommens für die Entwicklungsleistungen zur Verfügung zu stellen.[8] Die ›alten‹ EU-Mitglieder verpflichten sich – sofern sie noch nicht 0,51 Prozent erreicht haben (dies gilt für Deutschland) – dieses Niveau bis 2010 zu erreichen. Die sogenannte Lula-Initiative, der neben Brasilien, Algerien, Chile, Frankreich und Spanien auch Deutschland angehört, setzt sich für innovative Finanzierungsinstrumente zur Mobilisierung zusätzlicher Mittel ein. Dazu zählen beispielsweise Nutzungsentgelte für globale Umweltgüter wie eine Kerosinsteuer oder eine Abgabe auf Flugtickets. Im Gespräch sind auch Steuern auf grenzüberschreitende Finanztransaktionen. Die NGOs fordern weitergehende Maßnahmen zur globalen Koordinierung der Steuersysteme und Abschaffung von Steueroasen, um Transparenz herzustellen und die staatlichen Einnahmen zu erhöhen. Großbritannien will noch in diesem Jahr eine *International Finance Facility* (IFF) mit einem Pilotprojekt für Impfkampagnen ins Leben rufen. Mit Hilfe der internationalen Kapitalmärkte sollen über dieses Instrument spätere Entwicklungszahlungen sofort verfügbar gemacht werden.
Soll dieser Grundsatzbeschluß fristgerecht umgesetzt werden, müssen die EU-Staaten bald konkrete Schritte festlegen, die für die Erreichung des 0,7-Prozent-Ziels sowie des Zwischenziels bis 2010 notwendig sind. Dazu zählt die Einführung von innovativen Finanzierungsinstrumenten, wenn nötig im Alleingang einiger Staaten. Die Anstrengungen sollten sich aus zwei Gründen auf die Ticketabgabe für den Flugverkehr konzentrieren: erstens, weil dafür die besten Durchsetzungschancen bestehen und zweitens, weil damit zugleich eine ökologische Steuerungswirkung erzielt wird.

Faire Handelsbeziehungen

Im Mittelpunkt der internationalen Verhandlungen für den Gipfel stehen außerdem neue Entschuldungsschritte und entwicklungsfreundliche Bedingungen im Welthandel. Erfreulicherweise hat sich die G-8 auf dem Gipfel der Staats- und Regierungschefs vom 6. bis 8. Juli 2005 im schottischen Gleneagles auf einen vollständigen Erlaß der Schulden der ärmsten hochverschuldeten Länder gegenüber den wichtigsten internationalen Finanzinstitutionen verständigt. Umstritten ist derzeit unter den Gläubigerländern, ob die Entschuldung über die bisher begünstigte Gruppe hinaus gehen soll. In seinem Bericht spricht sich Annan für eine Neudefinition der Schuldentragfähigkeit aus, damit die Verwirklichung der MDGs ohne Schuldenanstieg erfolgen kann. Die ärmeren Länder sollen demnach Finanztransfers ausschließlich als Zuschüsse erhalten, die sie nicht zurückzahlen müssen. Auch für hochverschuldete Länder mit mittlerem Einkommen fordert der Bericht Erleichterungen, insbesondere wenn es sich um sogenannte illegitime Schulden handelt, die durch Korruption oder unter Diktaturen entstanden sind. NGOs setzen sich außerdem für ein rechtlich verbindliches Regelwerk bei Insolvenzverfahren ein, das die existentiellen Bedürfnisse der Bevölkerung schützt und die bisherige Übermacht der Gläubiger beendet. Die Reformvorstellungen von Annan und zivilgesellschaftlichen Organisationen sind sinnvoll, um die bisher übliche einseitige Abwälzung der Krisenfolgen auf die Schuldner zu beenden und künftige Überschuldung zu unterbinden, aber wenig spricht für Beschlüsse in diese Richtung auf dem Millennium+5-Gipfel.
In der laufenden sogenannten ›Doha-Runde‹ der Welthandelsorganisation (WTO), die bis Ende 2006 abgeschlossen werden soll, geht es vor allem um die Forderungen des Südens nach einem Abbau der Subventionen für Agrarexporte durch die Industrieländer, beispielsweise

Auf der internationalen Fachkonferenz »Entwicklungszusammenarbeit, Handel und Sicherheit in einer ungleichen Welt: Die Agenda des Millennium+5-Gipfels« am 9. Juni 2005 in Berlin diskutierten auf drei Panels Vertreter der Bundesregierung, der UN und von NGOs über die Agenda des Gipfels.
Von links: Kevin Watkins, Direktor des Human Development Report Office; Patrick A. Messerlin, Zweiter Vorsitzender der Trade Task Force beim Millennium Project; Michael Windfuhr, Generalsekretär FIAN International, sowie Barbara Unmüßig, Vorstandsmitglied der Heinrich-Böll-Stiftung.
Foto: Monique Lehmann

für Baumwolle und Zucker, und um eine Öffnung der Märkte der Industrieländer für Produkte aus dem Süden. Der Annan-Bericht fordert den ungehinderten Zugang sämtlicher Exporte aus den am wenigsten entwickelten Ländern (Least Developed Countries – LDCs) auf fremde Märkte. Da die Europäische Union bereits einen derartigen Beschluß gefaßt hat und die Bedeutung besserer Handelsbedingungen zur Erreichung der MDGs von allen Seiten akzeptiert wird, könnte es in diesem Punkt durchaus zu einem Konsens im September kommen.

Ökologische Dimension einbeziehen

Der Annan-Bericht unterstreicht die wachsenden ökologischen Risiken durch Wüstenbildung, Verlust der biologischen Vielfalt und Klimawandel und mahnt Kurskorrekturen in Nord und Süd an, beispielsweise bei der Reduzierung der Treibhausgasemissionen. Außerdem fordert der Bericht eine größere Kohärenz der globalen Umweltpolitik im Rahmen bestehender Institutionen, vertagt aber institutionelle Konsequenzen auf die Zeit nach dem Millennium+5-Gipfel. Die begrenzte Neigung der Mitgliedstaaten zur Behandlung umweltpolitischer Inhalte zeigt sich am geringen Interesse für den deutsch-französischen Vorstoß, das UN-Umweltprogramm (UNEP) in eine Sonderorganisation (UNEO) umzuwandeln. Die Initiative stößt wegen der befürchteten Zielkonflikte mit konventionellen Wachstums- und Entwicklungskonzepten in allen Regionen auf Vorbehalte. Es wird allerdings auch zu Recht die Befürchtung geäußert, daß eine UNEO die Fragmentierung des UN-Systems durch eigene operative Programme verstärken könnte. Der bessere Weg scheint zu sein, die bestehenden Umweltinstitutionen unter Führung von UNEP zu koordinieren und finanziell zu stärken.

2. Fehlendes gemeinsames Sicherheitsverständnis

Der Annan-Bericht übernimmt den konzeptionellen Ansatz der Hochrangigen Gruppe, wonach die grenzüberschreitenden Bedrohungen, von Armut über Terrorismus bis zu Massenvernichtungswaffen, als gleichbedeutend und miteinander verwoben angesehen werden. Er postuliert, daß es für den Norden keine wirkliche Sicherheit gibt, wenn die existentiellen Bedürfnisse des Südens ignoriert werden. Sicherheit sei nur durch kollektives Handeln und ganzheitliche Lösungen zu erlangen, die den strukturellen Konfliktursachen wie Ungleichheit und Ungerechtigkeit gerecht werden. Die so gefundene Balance zwischen den Bedrohungsszenarien von Nord und Süd zeige den Weg zu einem globalen Sicherheitskonsens. Diese Erkenntnis hat sich in den bisherigen zwischenstaatlichen Verhandlungen jedoch noch nicht hinreichend niedergeschlagen. Die traditionellen sicherheitspolitischen Weltbilder, wonach Armut und Hunger Probleme des Südens sind, hingegen Terrorismus und Massenvernichtungswaffen nur den Norden bedrohen, bestimmen weiterhin die Positionen vieler Staaten, auch wenn es hoffnungsvolle Anzeichen auf eine Annäherung gibt.

Friedenskonsolidierung als Schlüsselthema

Einen wichtigen Platz im Vorbereitungsprozeß nehmen die institutionellen Vorschläge im Bereich der Friedenskonsolidierung ein. Es scheint einen globalen Konsens darüber zu geben, daß bisher keine effektiven Strukturen existieren, um instabile Länder nach gewaltsamen Konflikten beim Aufbau von staatlichen Strukturen zu unterstützen. Zur Koordinierung und langfristigen Verstetigung der internationalen Hilfe schlägt der Annan-Bericht eine zwischenstaatliche Kommission für Friedenskonsolidierung (Peacebuilding Commission) in gemeinsamer Verantwortung von Sicherheitsrat und ECOSOC vor. Im Bereich von Frühwarnung und Prävention soll die Kommission allerdings nur dann tätig werden, wenn dies vom betroffenen Land gewünscht wird.
Neu an dem Vorschlag ist, daß in der Kommission neben den beiden Räten die größten Entwicklungshilfegeber und Truppensteller sowie die internationalen Finanzinstitutionen vertreten sein sollen. Um rasche Maßnahmen zu ermöglichen, soll ein Fonds von mindestens 250 Millionen Dollar eingerichtet werden. Eine neue Verwaltungseinheit im Sekretariat soll die reibungslose Zusammenarbeit der verschiedenen Akteure inner- wie außerhalb des UN-Systems gewährleisten. Ein Beschluß zum Gesamtpaket der Friedenskonsolidierung wäre ein enormer Erfolg für den Millennium+5-Gipfel, wenn damit die verbindliche Bereitschaft aller Akteure inner- wie außerhalb des UN-Systems verbunden wäre, ihre Maßnahmen zu koordinieren und mehr Ressourcen zur Verfügung zu stellen.

Weitere Schritte im Sicherheitsbereich notwendig

Ein weiterer Verhandlungsgegenstand zu diesem Schwerpunkt ist der Kampf gegen den Terrorismus. Der Annan-Bericht schlägt eine Definition des Begriffs Terrorismus vor und fordert ein auf dieser Definition aufbauendes, die bestehenden zwölf Abkommen zusammenfassendes Terrorismusübereinkommen. Außerdem geht es um eine stärkere Kontrolle der atomaren, biologischen und chemischen Rüstung und die Verabschiedung allgemeiner Grundsätze für den Einsatz militärischer Zwangsmittel durch den Sicherheitsrat sowie die Begrenzung der nationalstaatlichen Gewaltanwendung in den internationalen Beziehungen. Im Augenblick sieht es jedoch nicht danach aus, daß hierzu kurzfristig ein Konsens in der Generalversammlung erzielt werden könnte.

3. Globales Anliegen: Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte

Ein weiterer wichtiger Teil der Reformagenda von Kofi Annan und zahlreichen Mitgliedstaaten ist die Unterstützung von Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechten. Als Lösung für das seit Jahren gewachsene Glaubwürdigkeitsdefizit der Menschenrechtskommission präsentiert der Generalsekretär den überraschenden Vorschlag eines neuen, ständig tagenden ›Menschenrechtsrats‹, dessen Mitglieder mit Zweidrittelmehrheit durch die Generalversammlung gewählt werden sollen. Der Resolutionsentwurf des Präsidenten legt sich auf die Variante eines Unterorgans der Generalversammlung bei gleicher Mitgliederzahl wie die bisherige Kommission fest. Menschenrechtsorganisationen unterstützen den Vorschlag, wollen aber die Fortschritte des alten Systems beispielsweise im Hinblick auf ihre Mitwirkung, die Gleichwertigkeit aller Menschenrechte und die Sonderberichterstatter erhalten. Auch im Bereich der Förderung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit soll die Leistungsfähigkeit der UN gestärkt werden, beispielsweise durch Einrichtung eines neuen Fonds, der technische Unterstützung bei Wahlen und Verfassungsreformen leisten soll. Derzeit zeichnet sich ein breiter Konsens zwischen den Mitgliedstaaten zur Einrichtung des Menschenrechtsrats unter der Generalversammlung ab, für die keine Änderung der Charta erforderlich ist. Die menschenrechtsorientierten Staaten werden dabei mit Sicherheit keine Abstriche an den erwähnten Errungenschaften der bisherigen Kommission tolerieren. Der Demokratiefonds wurde bereits vom Generalsekretär mit Unterstützung der USA und anderer Regierungen ins Leben gerufen. In der operativen Tätigkeit wird der Verdacht widerlegt werden müssen, daß es sich dabei um ein Instrument zur einseitigen Durchsetzung des westlichen Demokratiemodells handelt.

Souveränitätsprinzip ›Verpflichtung, Schutz zu gewähren‹

Ein wegweisendes menschenrechtliches Element ist das von Annan unterstützte Souveränitätsprinzip der ›Verpflichtung, Schutz zu gewähren‹ (Responsibility to Protect), das 2001 von der *International Commission on Intervention and State Souvereignty* in die Debatte über humanitäre Interventionen eingebracht wurde. Demnach hat ein Staat mit Annahme der UN-Charta nicht nur Rechte, sondern auch Pflichten gegenüber der eigenen Gesellschaft und anderen Staaten übernommen. Wenn eine Regierung ihre Bevölkerung gegen Völkermord, ethnische Säuberung und massive Menschenrechtsverletzungen nicht schützen kann oder will, hat die internationale Gemeinschaft die Pflicht einzugreifen. Die kollektive Verantwortung sollte vom Sicherheitsrat ausgeübt werden, der nach diplomatischen und humanitären Schritten als letztes Mittel auch militärische Interventionen autorisieren kann. Für die Akzeptanz und Wirksamkeit des neuen Konzepts ist ausschlaggebend, daß Sicherheitsrat und Generalversammlung gemeinsam verbindliche, operationale Kriterien zur Legitimierung militärischer Gewaltmittel verabschieden. Ansonsten wäre die Befürchtung vieler Entwicklungsländer berechtigt, daß damit der Willkür von mächtigen Staaten auf Kosten der schwachen Tor und Tür geöffnet würde.

4. Handlungsfähigkeit der UN stärken

Auf der Tagesordnung des Millennium+5-Gipfels stehen neben den schon erwähnten Vorschlägen zu Friedenskonsolidierung und Menschenrechten weitere Innovationen bei den UN-Institutionen. Besonders umstritten ist die Erweiterung des Sicherheitsrats, durch die die Einbeziehung aller Weltregionen und ein stärkeres Gewicht des Südens gewährleistet werden soll. Die Hochrangige Gruppe hat zwei mögliche Varianten ausgearbeitet. Im ersten Modell geht es vorrangig um die Aufstockung der Ständigen Sitze ohne Vetorecht, während das zweite eine neue Kategorie von ›semi-permanenten‹ Sitzen mit vierjähriger Mandatszeit schafft, für die eine Wiederwahl zulässig wäre. In beiden Modellen würde die Gesamtzahl der Sitze von derzeit 15 auf 24 ansteigen.[9] Als UN-Verwaltungschef vermeidet Kofi Annan wohlweislich eine Festlegung auf eines der vorgeschlagenen Modelle, weil die erforderliche Änderung der Charta ausschließlich Sache der Mitgliedstaaten ist. Er unterstützt aber den Ruf nach einer regional ausgewogenen Vergrößerung und mahnt nachdrücklich eine Entscheidung in dieser Sache an. Zur Zeit (Ende Juli 2005) ist nicht absehbar, ob der Erweiterungsantrag der G-4 (Brasilien, Deutschland, Indien und Japan) für sechs Ständige und vier nichtständige zusätzliche Sitze die notwendige Zweidrittelmehrheit von 128 Stimmen in der Generalversammlung findet. Das überraschend präsentierte Konkurrenzmodell der Afrikanischen Union, die im Gegensatz zur G-4 auf einem Vetorecht der neuen Ständigen Mitglieder besteht und einen weiteren nichtständigen Sitz für sich fordert, hat die schwierigen Abstimmungsverhältnisse weiter kompliziert. Auch der am 21. Juli vorgelegte Resolutionsentwurf ›Uniting for Consensus‹ einer Koalition von Mitgliedstaaten unter Führung Italiens mit dem Vorschlag nur zehn nichtständige neue Mitgliedstaaten aufzunehmen, wirkt sich negativ auf eine eindeutige Beschlußfassung aus. Außerdem treten inzwischen die USA, sekundiert von China und Rußland, offensiv gegen eine weitreichende Änderung der Zusammensetzung des Sicherheitsrats auf. Da die aktuelle Reformdynamik jedoch hinreichend Schwung entfaltet hat, dürfte auch ein ablehnender Beschluß bezie-

Weiterführende Literatur:

Tilman Brück, Kevin Watkins, Herausforderungen für die deutsche Entwicklungspolitik vor dem Millennium+5-Gipfel, Wochenbericht Nr. 23, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin 2005.

Andrew F. Cooper, Thomas Fues, L20 and ECOSOC Reform: Complementary Building Blocks for Inclusive Global Governance and a More Effective UN, Analysen und Stellungnahmen, 6/2005, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, Bonn 2005.

Tobias Debiel, Thomas Fues, Die Vereinten Nationen am Scheideweg, in: Ulrich Ratsch et al. (Hrsg.), Friedensgutachten 2005, Münster 2005, S. 172–181.

Alexander Graf Lambsdorff, Nach dem ›annus horribilis‹. Das Reformjahr 2005 muss die UN wieder zukunftsfest machen, Internationale Politik, 5/2005, S. 114–120.

Jens Martens, ›In größerer Freiheit‹. Der Bericht des VN-Generalsekretärs zum Millennium+5-Gipfel. Dialogue on Globalization Briefing Papers, Friedrich-Ebert-Stiftung Berlin, April 2005.

Dirk Messner, Peter Wolff, Die Millenniums-Entwicklungsziele – Über den Sachs-Bericht hinausdenken, Analysen und Stellungnahmen, 5/2005, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, Bonn 2005.

What UN for the 21st Century? A New North-South Divide, South Centre, Genf 2005.

American Interests and UN Reform. Report of the Task Force on the United Nations, United States Institute of Peace Washington, DC. 2005.

Draft Outcome Document of the High-level Plenary Meeting of the General Assembly of September 2005 submitted by the President of the General Assembly, A/59/HLPM/CRP.1, United Nations, New York 2005.

Compilation of NGO Comments on: ›In Larger Freedom: Towards Security, Development and Human Rights for All‹, United Nations Non-Governmental Liaison Service, Genf 2005.

Keine Entwicklung ohne Umweltschutz: Empfehlungen zum Millennium+5-Gipfel, Politikpapier 4, Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen, Berlin 2005.

hungsweise eine Verschiebung der Entscheidung zum Sicherheitsrat die insgesamt günstigen Rahmenbedingungen für einen erfolgreichen Millennium+5-Gipfel nicht grundsätzlich ändern.

Institutionen der Global Governance weiterentwickeln

In institutioneller Hinsicht befürwortet der Annan-Bericht weitere Schritte: Die Generalversammlung soll sich auf inhaltliche Schwerpunkte konzentrieren, ihre Arbeitsweise straffen und die Beziehungen zu NGOs ausbauen. Auch der ECOSOC soll reformiert werden – beispielsweise durch Einrichtung eines Exekutivausschusses – und als Forum für Entwicklungszusammenarbeit und die Umsetzung der MDGs fungieren. Strukturelle Reformvorschläge zur weltwirtschaftlichen Steuerung, beispielsweise die häufig geforderte Schaffung eines neuen Rates für wirtschaftliche Sicherheit, finden in diesem Zusammenhang keine Berücksichtigung, weil sich Annan ganz auf Beschlüsse konzentriert, die in seinen Augen realistisch sind. Viele NGOs bemängeln diesen Ansatz und fordern die, zumindest in kurzfristiger Perspektive, völlig unrealistische Unterordnung der internationalen Finanzinstitutionen und der WTO unter den ECOSOC. Ein bedenkenswerter Ansatz, der gleichermaßen die Effektivität und Legitimität der Global-Governance-Architektur erhöhen würde, verknüpft die ECOSOC-Reform mit der Erweiterung der G-7/G-8 zu einer L-20 (L steht für *Leaders*) auf Ebene der Staats- und Regierungschefs, in die Ankerländer einbezogen würden.

Der Annan-Bericht spricht sich außerdem für weitreichende Verwaltungsreformen im UN-System aus, bleibt aber konkrete Lösungsvorschläge schuldig, um die Agenda des Millennium+5-Gipfels nicht zu überladen. Angesichts des unhaltbaren Zustands von Fragmentierung, Überlappung von Verantwortlichkeiten und unklaren Zuständigkeiten ist eine größere Kohärenz in den entwicklungspolitischen, ökologischen und humanitären UN-Arbeitsfeldern jedoch dringend erforderlich.

Beteiligung von Parlamenten und Zivilgesellschaft

Als Teil des umfassenden Reformprozesses in den UN hat sich auch die Debatte um die Beziehungen zu NGOs, Privatwirtschaft und Parlamenten belebt. Viele Mitgliedstaaten wollen die Mitwirkungsrechte der nichtstaatlichen Akteure jedoch eher einschränken als ausbauen. NGOs kritisieren zu Recht die geringen Beteiligungsmöglichkeiten beim Millennium+5-Gipfel. Die am 23./24. Juni 2005 erstmalig durchgeführte NGO-Anhörung in der Generalversammlung ist ein Fortschritt. Sie sollte regelmäßig vor der jährlichen Eröffnungssitzung wiederholt werden. Um ihre Handlungsmöglichkeiten in einer globalisierten Welt auszuweiten, sollten die UN die Interaktion mit NGOs auf allen Ebenen ausbauen, insbesondere im Hinblick auf die zahlreichen Umsetzungsprozesse nach dem Gipfel, wie auch im Hinblick auf Menschenrechtsrat, Kommission für Friedenskonsolidierung, ›Verpflichtung, Schutz zu gewähren‹ und Kleinwaffenübereinkommen. Langfristig sollte eine UN-Plattform für globale Politiknetzwerke[10] unter Einbeziehung der Wirtschaft geschaffen werden, die verbindliche Verhaltensregeln erläßt und überprüft. Die Beziehungen zu Parlamenten sollten durch die Einrichtung einer beratenden parlamentarischen Kammer in enger Abstimmung mit der Interparlamentarischen Union vertieft werden.

Historische Chance nutzen

In vielen Ländern wächst die Hoffnung, daß der Millennium+5-Gipfel eine, wenn nicht gar *die* historische Chance für eine grundlegende Neuausrichtung der UN sein könnte. Ob der weltpolitische Durchbruch im September tatsächlich gelingt, liegt in den Händen der Mitgliedstaaten – und der Weltöffentlichkeit. Widerspruch gegen bestimmte Aspekte des Reformpakets regt sich in vielen Mitgliedstaaten, die aus Angst vor vermeintlichen Souveränitätsverlusten lieber am *Status quo* festhalten als die UN den Herausforderungen des 21. Jahrhunderts anzupassen. Da die Reformresolution (ohne die vorgezogene Sicherheitsratsentscheidung) im Konsens verabschiedet werden soll, können sich die einzelnen Vorbehalte schnell zu wirksamen Vetokoalitionen verbinden. Bei bestimmten Themen, beispielsweise der Legitimierung militärischer Gewaltanwendung durch den Sicherheitsrat oder der Schaffung fairer Handelsbeziehungen, zeichnet sich eher eine Verschärfung der Gegensätze zwischen Industrie- und Entwicklungsländern ab. Allerdings mehren sich auch die Meinungsunterschiede innerhalb der jeweiligen Staatenblöcke und neue Allianzen quer zu den herkömmlichen Fronten entstehen. Der Erfolgsdruck könnte aber dennoch eine ungeahnte positive Dynamik entfalten und beispielsweise positive Entscheidungen zu Friedenskonsolidierung und Menschenrechten ermöglichen.

Die internationale Gemeinschaft muß die Reformdynamik im Entscheidungsjahr 2005 nutzen, um die eskalierenden globalen Risiken zu entschärfen und die existenzielle Gefährdung der UN, die durch den jetzigen Zustand von mangelnder Handlungsfähigkeit und Autorität hervorgerufen wird, abzuwenden. Von allen Seiten ist ein Höchstmaß an Engagement und Kompromißbereitschaft gefordert, damit der dringend notwendige Quantensprung in der multilateralen Politik gelingen kann. In einer immer stärker verflochtenen Welt sind Freiheit und Frieden, Sicherheit und Wohlstand nur als gemeinsames Programm von Nord und Süd realisierbar. Auf die Europäische Union – und damit auf Deutschland als einflußreiches Mitgliedsland – kommt eine besondere Verantwortung zu. Europa könnte, trotz seiner momentanen Schwäche, zur entscheidenden Stimme für einen globalen Interessenausgleich werden und dabei neue Stärke gewinnen.

Die Chancen für einen umfassenden Kompromiß auf dem Millennium+5-Gipfel stehen nicht schlecht. Wie der jüngst vorgelegte Bericht einer interfraktionellen Arbeitsgruppe des amerikanischen Kongresses dokumentiert, wächst selbst in den USA der Zuspruch zu den Reformvorschlägen von Annan. Auch die neuen Großmächte des Südens, allen voran China, wissen, daß sie von der Stärkung der Vereinten Nationen profitieren und werden aller Voraussicht nach konstruktive Beschlüsse unterstützen, weil sie sich davon den Einstieg in eine Neukonfiguration der internationalen Ordnung versprechen, die ihren Interessen und ihrer Wirtschaftsmacht besser entspricht.

---

1 Ankerländer werden Länder genannt, denen im jeweiligen regionalen Kontext eine herausragende ökonomische und politische Bedeutung zukommt.

2 Dieser Text bezieht sich teilweise auf die Ergebnisse der internationalen Fachkonferenz ›Entwicklungszusammenarbeit, Handel und Sicherheit in einer ungleichen Welt: Die Agenda des Millennium+5-Gipfels‹, die am 9. Juni 2005 von der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen, dem Deutschen Institut für Entwicklungspolitik, dem Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung und dem Human Development Report Office des UN-Entwicklungsprogramms in Berlin veranstaltet wurde. Darüber hinaus wurden die im Literaturverzeichnis angegebenen Quellen verwendet.

3 UN-Dok. A/RES/55/2, v.8.9.2000, Generalversammlung, Offizielles Protokoll, 55. Tagung, Beilage 49 (A/55/49), Vereinte Nationen, New York 2001, über: http://www.un.org/Depts/german/gv-55/band1/a5549_wr.pdf

4 UN-Dok. A/59/2005 v. 21.3.2005, Vereinte Nationen, New York 2005, http://www.dgvn.de/pdf/Publikationen/a-59-2005-ger_neu.pdf

5 A More Secure World: Our Shared Responsibility. Report of the High-level Panel on Threats, Challenges and Change, UN Doc. A/59/565 v. 2.12.2004, United Nations, New York 2004; deutsche Fassung: Eine sicherere Welt: Unsere gemeinsame Verantwortung, Bericht der Hochrangigen Gruppe für Bedrohungen, Herausforderungen und Wandel, http://www.un.org/depts/german/gs_sonst/a-59-565.pdf

6 Investing in Development. A Practical Plan to Achieve the Millennium Development Goals, Report to the UN Secretary-General, Millennium Project, United Nations Development Programme, New York 2005, http://www.unmillenniumproject.org/reports/fullreport.htm

7 Paris Declaration On Aid Effectiveness. Ownership, Harmonisation, Alignment, Results and Mutual Accountability, High-level Forum, 28.2.–2.3.2005, Paris, http://www1.worldbank.org/harmonization/Paris/FINALPARISDECLARATION.pdf

8 Vgl. Presidency Conclusions, European Council, 16./17.6.2005, Brüssel, insbesondere die Absätze 26 und 27, http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/85349.pdf

9 In dem Resolutionsentwurf zur Sicherheitsratsreform der ›Gruppe der Vier‹ vom 8. Juni 2005 ist noch ein weiterer Sitz für Osteuropa vorgesehen, vgl. http://www.un.org/Depts/german/gv-sonst/draftres2-screform-8june.pdf

10 Vgl. Thomas Fues, Stärkung der Vereinten Nationen durch vertiefte Zusammenarbeit mit NGOs, Privatwirtschaft und Parlamenten, Analysen und Stellungnahmen, 1/2005, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE), Bonn 2005.

Das Ende der Zurückhaltung?

Chinas UN-Politik wird aktiver und machtbewußter

SVEN BERNHARD GAREIS

»Die chinesische Volksweisheit warnt, daß unangemessene Eile oft den Fortschritt hemmt.« Mit diesem Zitat[1] ließ Chinas Ständiger Vertreter bei den Vereinten Nationen, Botschafter Wang Guangya, das Leitmotiv für die Position seines Landes in bezug auf die Reformvorschläge des UN-Generalsekretärs[2] erkennen: Reformen sind notwendig, sie müssen aber mit großer Behutsamkeit vorbereitet und Schritt für Schritt umgesetzt werden. Weniger diplomatisch ausgedrückt bedeutet dies, daß China auf absehbare Zeit an substantiellen Veränderungen bezüglich der Aufgaben, Strukturen und Arbeitsweisen wichtiger Organe und Gremien der Vereinten Nationen kein Interesse hat. So konnte es auch nicht verwundern, daß das am 7. Juni 2005 von der Volksrepublik vorgelegte Positionspapier zur UN-Reform[3] nicht nur auf eine Drosselung des durch den Generalsekretär vorgegebenen Reformtempos zielt, sondern sich in zentralen Fragen wie etwa dem Menschenrechtsschutz oder der Sicherheitsratsreform auch explizit gegen die Vorschläge Annans ausspricht.

Dr. Sven Bernhard Gareis, geb. 1962, ist wissenschaftlicher Direktor am sozialwissenschaftlichen Institut der Bundeswehr in Strausberg und lehrt Politikwissenschaft an der Westfälischen Wilhems-Universität in Münster.

Wandel zur Großmacht

Eine solche deutliche Positionierung bereits im Vorfeld anstehender Entscheidungen ist durchaus ungewöhnlich für China. Jahrzehntelang fiel die Volksrepublik in wichtigen Debatten in den Vereinten Nationen vornehmlich durch Zurückhaltung und Abwarten auf, um sich dann entweder der allgemeinen Meinung anzuschließen, sich für Kompensationsgeschäfte offen zu zeigen oder aber einfach Indifferenz auszudrücken. Kaum ein Mitglied der Vereinten Nationen hat sich so oft enthalten beziehungsweise an Abstimmungen gar nicht teilgenommen wie die Volksrepublik China.[4] Noch vor sechs Jahren bezeichnete Kay Möller in dieser Zeitschrift China zutreffend als den ›stillen Teilhaber‹, der seine Rolle in einer komplexer werdenden Welt nur zögerlich definieren kann.[5] Inzwischen jedoch reklamiert China nicht mehr nur unter Verweis auf seine Machtinsignien als vetoberechtigtes Ständiges Mitglied des Sicherheitsrats seinen Anspruch auf gleichberechtigte Berücksichtigung im Konzert der Großen. Vielmehr setzt es seine Position und die damit verbundenen Möglichkeiten mit wachsendem Selbstbewußtsein und zunehmender Selbstverständlichkeit ein, um seine Interessen zu wahren und durchzusetzen.

Die Volksrepublik mit ihren 1,3 Milliarden Menschen ist auf dem Weg, sich von einer potentiellen in eine tatsächliche Großmacht zu verwandeln. Ihr anhaltender wirtschaftlicher Erfolg und ihr politischer Transformationsprozeß mit dem auch eine fortschreitende globale Verflechtung des Landes einhergeht, haben ihr internationales Gewicht erkennbar wachsen lassen. In Asien beansprucht China immer offener eine regionale Vormachtstellung, im globalen Maßstab konkurriert es mit den etablierten Industrienationen und anderen aufsteigenden Staaten um Energie und Rohstoffe. In den Vereinten Nationen sieht China einen wichtigen Handlungsrahmen für die Gestaltung seiner neuen politischen Rolle – einen Rahmen allerdings, den die Volksrepublik auch nach ihren eigenen Vorstellungen aktiv mitgestalten will. Die offizielle Rhetorik der chinesischen Führung stellt dabei gerne die Funktion der UN als unverzichtbare Plattform für Multilateralismus und kollektives Handeln angesichts globaler Risiken und Herausforderungen heraus.[6] In der politischen Praxis indes versucht sie immer häufiger, die Organisation für die eigenen Zwecke zu instrumentalisieren und scheut dabei auch vor unilateralen Aktionen nicht zurück, wenn sie daraus Nutzen zu ziehen meint. In dieser Situation ist China wenig daran gelegen, seine eigenen Handlungsspielräume durch eine souveränitätsbegrenzende UN-Reform oder gar durch die Aufwertung regionaler Konkurrenten wie Japan einengen zu lassen.

Was haben die Vereinten Nationen künftig von einem China zu erwarten, das seine eher passive Rolle gegen die eines machtbewußten Akteurs eintauscht? Das Positionspapier zur anstehenden Reform der Organisation ist eine wichtige Grundlage, um einige bedeutsame Handlungsfelder chinesischer UN-Politik zu analysieren. Um jedoch zu verdeutlichen, wie sich Chinas Stellung in den UN in den zurückliegenden Jahren verändert hat, soll zunächst ein kurzer Blick auf die spannungsreiche Geschichte der Beziehungen zwischen der Volksrepublik und der Weltorganisation geworfen werden.

Wechselvolle Beziehung zu den UN

Als wichtigster kontinentaler Kriegsgegner der Achsenmacht Japan in Asien war die vormalige Republik China bereits während des Zweiten Weltkriegs in die Gründungsvorbereitungen der Vereinten Nationen einbezogen. In der Moskauer Außenministerkonferenz wurde China im Oktober 1943 neben der UdSSR, den USA und Großbritannien in den Kreis der vier für den Aufbau der neuen Weltorganisation verantwortlichen Mächte berufen – trotz erheblicher Bedenken des britischen Premierministers, Winston Churchill, bezüglich der Fähigkeiten des (bürger-)kriegsgeschwächten Chinas, seine künftige Rolle als ›Weltpolizist‹ spielen zu können. China konnte so bereits in der gemeinsamen Moskauer Erklärung der Vier Mächte zur schnellstmöglichen Gründung einer allgemeinen internationalen Organisation aufrufen, die allen friedliebenden Staaten auf der Grundlage des Prinzips der souveränen Gleichheit offenstehen und der Wahrung des Weltfriedens dienen sollte.[7] Im darauffolgenden Jahr arbeitete China in Dumbarton Oaks an der Urfassung der Charta der Vereinten Nationen mit, die dann im Frühjahr 1945 der Gründungskonferenz in San Franzisko vorgelegt wurde. Einige Fragen blieben in Dumbarton Oaks offen, die die ›Großen Drei‹, Churchill, Roosevelt und Stalin, auf ihrer Konferenz in Jalta im Februar 1945 unter sich entschieden. Dazu gehörte vor allem das Abstimmungsprozedere im künftigen Sicherheitsrat. Mit der sogenannten Jalta-Formel wurde ein Kompromiß dergestalt gefunden, daß alle Sachfragen der Zustimmung aller fünf Ständigen Mitglieder (Frankreich war 1944 auf Vorschlag der USA hinzugenommen worden) bedürfen – damit war das Vetorecht als wichtigstes Privileg der ›Permanent Five‹ in die Charta eingebracht und mußte von den übrigen 46 Gründungsmitgliedern um den Preis des Scheiterns des gesamten UN-Projekts akzeptiert

werden.[8] Die ›Republik China‹ ist seither als Ständiges Mitglied des Sicherheitsrats in Art. 23 der Charta der Vereinten Nationen verankert.

Während der Verhandlungen wurde China noch durch Repräsentanten der Nationalen Volkspartei von Präsident Jiang Jieshi (Chiang Kai-shek) und der Kommunistischen Partei Mao Zedongs vertreten, die durch die Abwehrfront gegen die Japaner zwangsweise vereint waren. Bei der Unterzeichnung der Charta am 26. Juni 1945 waren die Kommunisten dann ausgeschlossen. Bald nach der japanischen Kapitulation brach der Bürgerkrieg zwischen Nationalchinesischer und Kommunistischer Partei wieder aus und endete vier Jahre später mit dem Sieg der Kommunisten um Mao, der am 1. Oktober 1949 die Volksrepublik China (VRC) ausrief. Jiang Jieshi, der sich mit den Resten seiner Streitmacht nach Taiwan zurückgezogen hatte, rief am 10. Oktober die Republik China auf Taiwan (ROC) aus und erhob den Alleinvertretungsanspruch der ROC für ganz China. Die damals noch durch die USA und ihre Verbündeten dominierte Generalversammlung der Vereinten Nationen erkannte diesen Anspruch an, Taipeh erhielt neben der UN-Mitgliedschaft auch den Ständigen Sitz im Sicherheitsrat.

Am 25. Juni 1950 überfiel Nordkorea den Südteil des seit 1945 geteilten Landes. Im Verlauf des Konflikts griffen Truppen der Volksrepublik China als sogenannte Freiwillige auf der Seite Nordkoreas in die Kriegshandlungen gegen eine von den USA geführte, aber unter der Flagge der Vereinten Nationen kämpfende Koalitionsarmee ein. Nachdem der Sicherheitsrat durch das Veto der UdSSR blockiert war, übernahm die Generalversammlung auf der Grundlage ihrer am 3. November 1950 verabschiedeten ›Uniting for Peace‹-Resolution[9] den Fortgang der Entscheidungen in die Hand. In Resolution 498 vom 1. Februar 1951 wurde festgestellt, daß sich die Volksrepublik China an Aggressionsakten gegen Südkorea beteiligt hatte[10], am 18. Mai wurde dann als Sanktionsmaßnahme ein Waffenembargo gegen die Volksrepublik empfohlen.[11] Die Erfahrung, mit den Vereinten Nationen praktisch im Krieg zu stehen, hat das Verhältnis zur Weltorganisation lange Zeit geprägt. Bis in die sechziger Jahre hinein betrachtete Beijing die Vereinten Nationen als Herrschaftsinstrument hegemonialer Mächte, bemühte sich dann aber verstärkt darum, den chinesischen Platz in der Generalversammlung und vor allem im Sicherheitsrat einzunehmen. Nach einer Reihe gescheiterter Versuche hatte ein von Albanien in die Generalversammlung eingebrachter Antrag dann am 25. Oktober 1971 schließlich Erfolg: Mit 76 zu 35 Stimmen bei 17 Enthaltungen wurde die Resolution 2758 (XXVI) angenommen, welche in deutlichen Worten »alle Rechte der Volksrepublik China wiederherstellt«, die »Repräsentanten ihrer Regierung als die allein rechtmäßigen Vertreter Chinas anerkennt« und die »Repräsentanten Chiang Kai-Sheks künftig von dem Platz vertreibt, den sie in den Vereinten Nationen und den mit ihnen verbundenen Organisationen unrechtmäßig besetzen«.[12] Die USA, denen an einer Zwei-China-Lösung gelegen war, wurden durch das Votum überrascht, mußten sich mit dem Ergebnis aber arrangieren, nicht zuletzt weil China durch seine Annäherung an die USA zu einem für die Regierung von Präsident Richard Nixon und Außenminister Henry Kissinger wichtigen Partner geworden war, der die amerikanische Position gegenüber der Sowjetunion im pazifischen Strategiedreieck verstärkte. Der überwiegende Teil der Mitgliedstaaten in den UN akzeptiert seither den volksrepublikanischen Alleinvertretungsanspruch für ganz China, unterhält keine diplomatischen Beziehungen zu Taiwan und unterstützt auch keine Bemühungen seitens Taipehs zur Verbesserung seines Status in den UN.[13] Gleichwohl ist die Taiwan-Frage auch in den UN weiterhin virulent, vor allem wenn die Volksrepublik UN-Missionen in Ländern zu verhindern versucht, die diplomatische Beziehungen zu Taiwan unterhalten, oder wenn sich Unterstützer des Inselstaats immer wieder erfolglos bemühen, die Taiwan-Frage auf die Agenda der Generalversammlung zu bringen.

China wiederum, innenpolitisch durch die Schlußphase der Kulturrevolution und das Chaos der Zeit unmittelbar nach Mao zerrissen, betrieb bis zu Beginn der achtziger Jahre eine Politik weitgehender Nichtbeteiligung an der Arbeit der UN. Es nahm nur selektiv an Sicherheitsratssitzungen teil (legte 1972 gleichwohl mit seinem ›Nein‹ zur Aufnahme Bangladeschs in die UN sein erstes Veto ein),[14] verweigerte seine finanziellen Pflichtbeiträge zur UN-Friedenssicherung und entsandte auch kein Personal in die laufenden Missionen, weil es in Erinnerung an den Korea-Krieg Militäraktionen der Vereinten Nationen ablehnte. Mit der Reform- und Öffnungspolitik von Deng Xiaoping änderte sich der Kurs dann in den achtziger Jahren hin zu einer stärkeren Einbindung in die UN und einer größeren Akzeptanz auch der UN-Friedenssicherung. So wurde China 1988 in den Sonderausschuß für Friedenssicherungseinsätze berufen, und mit der Entsendung von fünf Militärbeobachtern zur Waffenstillstandsmission in Palästina (United Nations Truce Supervision Organization – UNTSO) begann ab 1989 die aktive Beteiligung Chinas an Friedensmissionen der Vereinten Nationen.

Der Wandel Chinas hin zu einer aktiveren Rolle in den UN ging in den neunziger Jahren einher mit einer Fortsetzung seines Öffnungsprozesses zur übrigen Welt und der intensiven Einbindung in die Weltwirtschaft. Nach und nach ist China allen wichtigen internationalen Organisationen beigetreten. Im Jahr 2001 war mit der Aufnahme in die Welthandelsorganisation (WTO), ein lange verfolgtes Ziel erreicht. Die Intensivierung der internationalen Kontakte und Beziehungen Chinas fand auch innerhalb der Vereinten Nationen statt, weil mit der sprunghaften Zunahme von Friedenseinsätzen und einer insgesamt stark verbesserten Entscheidungs- und Handlungsfähigkeit des Sicherheitsrats Chinas Engagement verstärkt eingefordert wurde. Als zunehmend integraler Bestandteil des UN-Systems konnte China auch nicht mehr abseits stehen und den Mißbrauch der Organisation durch die verbliebene Großmacht USA beklagen.[15]

Kritische Haltung zur UN-Reform

Als bislang einziger bedeutender Mitgliedstaat der Vereinten Nationen hat China sich umfassend und detailliert zu den von Generalsekretär Annan vorgeschlagenen Reformvorhaben für die Weltorganisation positioniert. Chinas Wort hat in diesem Prozeß großes Gewicht, schließlich muß jede Änderung der UN-Charta nicht nur mit einer Zweidrittelmehrheit in der Generalversammlung beschlossen, sondern die geänderte Charta danach auch von einer ebensolchen Mehrheit der Mitgliedstaaten unter Einschluß aller fünf Ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats ratifiziert werden.[16] An einer Zustimmung Chinas führt also bei der UN-Reform kein Weg vorbei. Da es sich zugleich um eines der eher raren offiziellen Dokumente mit konkreten politischen Positionsbeschreibungen handelt, ist es durchaus geeignet, um an seinen Aussagen entlang Anspruch und Wirklichkeit chinesischer UN-Politik zu analysieren.

China verlangt von einer Reform der Vereinten Nationen, fünf Kriterienbündel zu berücksichtigen:

– Reformen sollen dem Multilateralismus dienen, zur Stärkung von Autorität und Effizienz der Vereinten Nationen sowie zu deren Fähigkeit beitragen, neuen Risiken und Bedrohungen zu begegnen;
– Reformen sollen die Grundsätze der UN-Charta beachten, insbesondere die souveräne Gleichheit, Nichteinmischung in innere Angelegenheiten, friedliche Konfliktregelung und internationale Zusammenarbeit;
– Reformen sollen umfassend sein und sowohl Sicherheit als auch Entwicklung einbeziehen; insbesondere sollen sie die Zielfolge ›Stabilität vor Entwicklung‹ umkehren und die Umsetzung der Millenniums-Entwicklungsziele unterstützen;

– Reformen sollen den Vorstellungen und Bedürfnissen aller UN-Mitglieder, vor allem der Entwicklungsländer Rechnung tragen und auf intensiven Beratungen und einem breiten Konsens aufbauen;
– Reformen sollen schrittweise von den lösbaren zu den schwierigeren hin unternommen werden. Wo noch Differenzen bestehen, bedürfen diese der Beratung und Konsensfindung. Zeitvorgaben oder erzwungene Entscheidungen sind nicht wünschenswert.[17]

Im Kern beansprucht China mit diesen Kriterien, die Vereinten Nationen zu stärken, ohne sie jedoch strukturell zu erneuern, was insgesamt auf die Zementierung des *Status quo* hinauslaufen würde. In diese Richtung zielt insbesondere die im zweiten Kriterienbündel vorgenommene Betonung der souveränitätsschonenden Bestimmungen von Art. 2 UN-Charta zu den traditionellen Formeln, die in praktisch keiner Stellungnahme der Volksrepublik zu kollektiven Maßnahmen beziehungsweise zur Interpretation von Rolle und Funktion der Weltorganisation gegenüber Mitgliedstaaten fehlt. Der Organisation sollen möglichst wenige Befugnisse übertragen werden, die das Verhalten von Staaten steuern oder kontrollieren könnten. Diese besondere Sensibilität Chinas rührt aus den traumatischen Erfahrungen mit der mehrmaligen gewaltsamen Einflußnahme fremder Mächte auf das Geschehen in China, die mit den Opiumkriegen in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts begannen und erst mit der Gründung der Volksrepublik im Jahre 1949 endeten.

In der gegenwärtigen Politik ist es vor allem die Taiwan-Frage, in der China immer wieder Einmischung in seine als innere Angelegenheit betrachtete Beziehung zu seiner ›abtrünnigen Provinz‹ wahrnimmt und gegen die es sich innerhalb wie außerhalb des UN-Kontexts vehement wehrt. Ebenfalls dem Nichteinmischungsgebot unterworfen bleiben nach chinesischer Lesart alle Menschenrechtsfragen, so daß staatliche Souveränität also vor internationalen Regimen zum Schutz der Menschenrechte rangiert. Dabei spielen neben der Berufung auf Prinzipien internationaler Politik vor allem eigene Befindlichkeiten eine entscheidende Rolle: Chinas Menschenrechtsbilanz steht angesichts seiner Minderheitenpolitik gegenüber den Tibetern, den Uighuren in Xinjiang (Sinkiang) sowie den Minderheiten in der Inneren Mongolei, aber auch hinsichtlich der Zahl seiner Hinrichtungen sowie der Verfolgung politischer beziehungsweise religiöser Aktivisten im Zentrum anhaltender Kritik. Diese kommt insbesondere aus den Reihen nichtstaatlicher Organisationen und einiger westlicher Staaten – wenngleich unter den Vorzeichen der Bekämpfung des internationalen Terrorismus seit 2001 deren Bereitschaft wächst, über Chinas problematischen Umgang mit vor allem muslimischen Organisationen wie dem Eastern Turkistan Movement in der nordwestlichen Autonomieregion Xinjiang hinwegzusehen.

Den Primat der Souveränität reklamiert China jedoch nicht nur für sich selbst, sondern gesteht ihn auch den anderen Staaten zu. Die Volksrepublik betrachtet sich geradezu als Garant gegen Interventionismus, besonders jenen von seiten der Industrienationen gegenüber Entwicklungsländern. Allerdings zeigt das Beispiel Sudans, daß China unter dem Vorwand des Prinzips der Nichteinmischung auch ein überfälliges Einschreiten der internationalen Gemeinschaft bei Menschenrechtsverletzungen von genozidähnlichen Ausmaßen behindern kann, wenn es seine energiepolitischen Interessen in Gefahr sieht. China ist es mit öffentlichen Vetodrohungen lange gelungen, den Sicherheitsrat von Schritten gegen die Regierung in Khartum wegen deren – zumindest duldender – Untätigkeit gegenüber Massenmorden und Vertreibungen in der Region Darfur abzuhalten.[18] Vor diesem Hintergrund entspricht das dritte Kriterienbündel ›Entwicklung vor Stabilität‹ in vollem Umfang dem politischen Zynismus, den China den Industrienationen und vor allem den USA gerne vorwirft. Immerhin aber hat China im März 2005 mit seiner Stimmenthaltung im Sicherheitsrat den Weg nicht nur zur Bewilligung einer Friedenstruppe in Sudan (UNMIS), zur Verhängung (moderater) Sanktionen gegen die Regierung und schließlich der Überweisung der Darfur-Problematik an die Anklagebehörde des Internationalen Strafgerichtshofs (IStGH) freigemacht.[19] Die Einschaltung des IStGH ist insofern bemerkenswert, da China wie auch die USA diesen Gerichtshof wegen seiner vermeintlichen Beeinträchtigung von Souveränitätsrechten grundsätzlich ablehnen.

Keine weitergehenden, souveränitätsbeschränkenden Befugnisse zuzulassen, ist auch die Zielrichtung der Ablehnung der Vorschläge des Generalsekretärs im Bereich des Menschenrechtsschutzes. Annan hatte vorgeschlagen, die über die Jahrzehnte stark in Mißkredit geratene UN-Menschenrechtskommission (MRK) durch einen kleineren, ständig tagenden Menschenrechtsrat als Nebenorgan der Generalversammlung oder als Hauptorgan der Vereinten Nationen zu ersetzen.[20] Gerade China ist es in der Vergangenheit durch massive politische Interventionen bei den Mitgliedstaaten, die in der MRK durch offizielle Delegationen vertreten sind, immer wieder gelungen, sich Verurteilungen seiner Menschenrechtspolitik zu entziehen. Ein neuer Menschenrechtsrat, von dem zudem unklar ist, ob China überhaupt in ihm vertreten sein würde, liegt daher nicht im chinesischen Interesse – und wohl auch nicht im Interesse der Staaten, mit denen zusammen sich China erfolgreich in der MRK hat behaupten können.

Stärkere Beteiligung an der Friedenssicherung

Die offensichtlichste Verstärkung ihrer Aktivitäten im UN-Rahmen nahm die Volksrepublik bei der Beteiligung an Friedensmissionen vor. Die Abkehr von ihrer lange ablehnenden, durch die Erfahrungen des Korea-Kriegs geprägten Haltung geht dabei sicherlich auf die Einsicht in die erwiesene friedensstabilisierende Wirkung dieser Einsätze zurück. Mehr noch aber dürfte China erkannt haben, daß es seinem Anspruch auf Mitwirkung an Entscheidungen auch durch Engagement bei deren Umsetzung gerecht werden muß. Seit der Entsendung von fünf Militärbeobachtern nach Palästina im Jahr 1989 hat China rund 3400 Soldaten in 13 Friedensmissionen der Vereinten Nationen eingesetzt.[21] Seit 2004 beteiligt sich China auch mit Zivilpolizisten an UN-Friedensmissionen. Zu deren Ausbildung hat die Volksrepublik Ende 2003 in Langfang südlich von Beijing das größte Trainingszentrum für polizeiliche Friedenseinsätze in Asien eingerichtet. Wie aus der nachstehenden Übersicht (S. 130) zu entnehmen, ist China mit knapp über 1000 Personen an zwölf von 16 derzeit laufenden Friedensmissionen weltweit beteiligt. China steht damit an 15. Stelle unter den insgesamt 105 truppenstellenden Nationen. Bei einem Streitkräfteumfang von rund 2,5 Millionen Soldaten sowie rund 1,5 Millionen Beamten der Bewaffneten Volkspolizei nehmen sich diese Beiträge jedoch eher symbolisch aus. Auch im Bereich der Verfügungsbereitschaftsabkommen ist China über den geringsten Grad einer Beteiligung, nämlich der bloßen Meldung verfügbarer Kapazitäten noch nicht hinausgekommen.[22] Immerhin aber leistet China diese Beiträge auf einem qualitativ hohen Niveau. Wenn sich die Staatsführung in ihrem Positionspapier für die Schaffung der von Generalsekretär Annan vorgeschlagenen Kommission für Friedenskonsolidierung und für eine weitere Stärkung der UN auf diesem Gebiet ausspricht, wird damit auch die Bereitschaft Chinas einhergehen müssen, die eigenen Beteiligungen weiter aufzustocken.

Im Bereich der Friedenssicherung hat China jedoch auch zwei seiner bislang drei Vetos eingelegt und weitaus häufiger durch Vetodrohungen seinen Willen durchgesetzt. So führte etwa 1997 ein ›Nein‹ Chinas im Sicherheitsrat dazu, daß die Einrichtung einer Mission in Guatemala zunächst nicht bewilligt wurde, weil das Land diplomatische Beziehungen zu Taiwan unterhielt. Aus dem gleichen Grund mußte 1999 die in Mazedonien stationierte Friedenstruppe UNPREDEP abgezogen werden, weil China gegen die erforderliche Mandatsverlän-

Chinas Beteiligung an Friedensmissionen der Vereinten Nationen

Mission	Militärbeobachter	Soldaten	Zivilpolizei
MINURSO: Mission der Vereinten Nationen für das Referendum in Westsahara	19		
MINUSTAH: Stabilisierungsmission der Vereinten Nationen in Haiti			133
MONUC: Mission der Vereinten Nationen in der Demokratischen Republik Kongo	10	220	
ONUB: Operation der Vereinten Nationen in Burundi	3		
ONUCI: Operation der Vereinten Nationen in Côte d' Ivoire	7		
UNAMA: Hilfsmission der Vereinten Nationen in Afghanistan			1
UNAMSIL: Mission der Vereinten Nationen in Sierra Leone	3		
UNMEE: Mission der Vereinten Nationen in Äthiopien und Eritrea	7		
UNMIK: Übergangsverwaltungsmission der Vereinten Nationen in Kosovo	1		19
UNMIL: Mission der Vereinten Nationen in Liberia	5	567	24
UNMIS: Mission der Vereinten Nationen in Sudan	1		1
UNTSO: Organisation der Vereinten Nationen zur Überwachung des Waffenstillstands (in Palästina)	5		

Quelle: United Nations, Department of Peacekeeping Operations, Stand: 31. Mai 2005

gerung stimmte. Im Juni 2005 kündigte China unerwartet an, der vom UN-Generalsekretär für ein weiteres Jahr vorgeschlagenen Verlängerung des Mandats für die Stabilisierungsmission in Haiti (United Nations Stabilization Mission in Haiti – MINUSTAH), an der sich China immerhin mit einem großen Zivilpolizei-Kontingent beteiligte, nicht zuzustimmen. Hintergrund war ein geplanter offizieller Besuch von Übergangspräsident Alexandre Boniface in Taipeh. Nach allerlei diplomatischem Tauziehen stimmte China der Verlängerung der Mission um neun Monate zu, so daß die Truppe wie geplant zu den Wahlterminen im Oktober und November verstärkt werden kann.[23] Sicherlich würde es die Glaubwürdigkeit von Chinas Bekenntnissen zum Multilateralismus erhöhen, wenn die Volksrepublik die Taiwan-Frage aus einem so wichtigen Gebiet wie die Entscheidungen des Sicherheitsrats zur internationalen Friedenssicherung heraushielte.

Reform des Sicherheitsrats

Kernstück der Erneuerung der Vereinten Nationen ist die Reform ihres Sicherheitsrats. Sie kann als ein Lackmustest für die Bereitschaft der Mitgliedstaaten angesehen werden, die Weltorganisation den Erfordernissen des 21. Jahrhunderts anzupassen. China, wie die anderen Ständigen Mitglieder wenig geneigt, seine aus der Schlußphase des Zweiten Weltkriegs stammenden Privilegien als anachronistisch anzusehen, sie zu teilen oder gar aufzugeben, hat sich von den Entwicklungsländern in der ›Gruppe der 77‹ schon in der ersten Hälfte der neunziger Jahre zu einem Bekenntnis zur Sicherheitsratsreform unter Schaffung neuer Ständiger Sitze für bislang vernachlässigte Regionen bewegen lassen. China hat in der Vergangenheit auch immer wieder Bereitschaft erkennen lassen, Deutschland als Ständiges Mitglied zu akzeptieren. Die Aufnahme Japans in das mächtigste Gremium der Vereinten Nationen indes will China mit allen Mitteln verhindern. Als Argument wird dabei gerne auf Japans fehlende Bereitschaft verwiesen, sich mit seinen Verbrechen während des Zweiten Weltkriegs auseinanderzusetzen. In Wirklichkeit aber betrachtet China mit großer Sorge die Intensivierung der amerikanisch-japanischen Sicherheitskooperation im pazifischen Raum und deren Ausdehnung auch auf Taiwan, die als unmittelbare Bedrohung der eigenen Sicherheit empfunden wird.

Nach mehr als einem Jahrzehnt der Diskussion und des Abwägens der Argumente in der Staatenwelt, hat der UN-Generalsekretär vorgeschlagen, über die Reformmodelle, die das von ihm eingesetzte *High-level Panel* im Dezember 2004 vorgelegt hat, auf dem Millen-

nium+5-Gipfel im September 2004 abstimmen zu lassen. Dabei werden Modell A, das die Schaffung von sechs Ständigen Sitzen, allerdings ohne Vetorecht vorsieht, die meisten Erfolgsaussichten eingeräumt. Dies wiederum würde die Chancen Japans auf einen Ständigen Sitz deutlich steigern, erst recht im Rahmen einer Paketlösung mit Brasilien, Deutschland und Indien sowie zwei noch zu benennenden afrikanischen Staaten. Um diesen Plan umzusetzen, hat diese ›Gruppe der Vier‹ (G-4) am 11. Juli 2005 einen Resolutionsentwurf in der Generalversammlung zur Diskussion gestellt.

Gegen dieses Verfahren geht China massiv vor. In seinem Positionspapier lehnt es »erzwungene Entscheidungen« ab und fordert mehr Zeit und Konsultation für die »Herstellung eines Konsenses« in dieser Frage, wohl wissend daß dieser nicht zu erzielen ist. In einer Stellungnahme zum Vorhaben der G-4 unterstützte der Sprecher des chinesischen Außenministeriums die Haltung Italiens und anderer Gegner, nur den Kreis der nichtständigen Mitglieder zu erweitern.[24]

In seiner Rede vom 11. Juli 2005 vor der 59. Generalversammlung drängte Chinas UN-Botschafter Wang die Mitgliedstaaten, einen »Showdown« bei der Sicherheitsratsreform unter allen Umständen zu vermeiden.[25] Chinas Chancen, sich in dieser Frage allein durchzusetzen, dürften indes schlecht stehen. Für eine weitere Verschleppung der Sicherheitsratsreform oder gar den Verzicht auf Ständige Sitze findet die Volksrepublik kaum Unterstützung in der Gruppe der Entwicklungsländer, als deren Anwalt sie sich gerne sieht. Zudem hat China keine Möglichkeit, das Einbringen der Resolution in die Generalversammlung zu verhindern: Es kann nur Lobbyarbeit gegen seine Annahme betreiben und sich dabei in nur größeren Gegensatz zur eigenen Klientel bringen. In der Generalversammlung gibt es kein Veto – sollte der Resolutionsentwurf der G-4 also die erforderliche Zweidrittelmehrheit finden, bliebe China nur der Weg, das Inkrafttreten der neuen Regelung durch Nichtratifizierung zu verhindern. Ob China dies im Alleingang durchhalten wird, scheint mehr als zweifelhaft – in dieser Frage hängt alles an den USA, die sich explizit für Japan ausgesprochen, den G-4-Plan jedoch am 12. Juli 2005 erstmals öffentlich abgelehnt haben.[26] Chinas tatsächlicher Einfluß in der Reformfrage ist wahrscheinlich deutlich geringer als sein festes Auftreten in den UN und der Weltöffentlichkeit glauben machen. Im Windschatten der USA indes könnte China seine Ablehnung lange aufrechterhalten.

Perspektiven

In den zurückliegenden Jahren hat China sein Engagement in den Vereinten Nationen deutlich ausgebaut. Diesen Kurs dürfte es fortsetzen und es dabei verstehen, seine Gestaltungsansprüche an das UN-System und die Berücksichtigung seiner Positionen immer stärker wirtschafts-, aber auch machtpolitisch zu untermauern. Als Ständiges Mitglied des Sicherheitsrats ist es vor allem am *Status quo* interessiert, der seine Privilegien wahrt, so daß eine wirkliche Stärkung multilateraler Arrangements oder gar Reformimpulse von China nicht zu erwarten sind. Andererseits ist zu bedenken, daß Chinas Gewicht zwar gewachsen, es aber vom Rang einer Supermacht, die etwa die USA herausfordern könnte, noch weit entfernt ist. Mangels Möglichkeiten und auch mangels politischen Willens wird es China nicht gelingen, im Weltmaßstab unilaterale Politik gegen den Widerstand konkurrierender Mächte zu betreiben. Dazu ist vor allem sein schwieriger, interner Transformationsprozeß, der Chinas auswärtiges Verhalten weiter stark prägt, zu großen Unwägbarkeiten ausgesetzt. Noch immer kann Chinas Weg zwischen Mao, Marx und Markt auch scheitern.

China wird auch bei günstigstem Verlauf seiner weiteren Entwicklung nicht mehr als den Status einer unter mehreren, vornehmlich regional orientierten Großmächten für sich in Anspruch nehmen können und sich im globalen Maßstab daher weiterhin um Kooperation und Interessenausgleich bemühen müssen. Hierzu bleibt China für die absehbare Zeit auf Organisationen wie die UN angewiesen. In der Vergangenheit hat sich China bei aller Proklamation von Prinzipien immer als äußerst pragmatisch gezeigt, und dies ist auch künftig nicht anders zu erwarten. Wenn der von Kofi Annan angestoßene Reformzug in Fahrt kommt, wenn sich eine Zweidrittelmehrheit in der Generalversammlung für Veränderungen – sei es beim Sicherheitsrat oder im Bereich Menschenrechtsschutz – ausspricht und sich die Ratifizierung durch einige Ständige Mitglieder abzeichnet, wird auch China nicht abseits stehen können. Viel mehr als vor Einbußen einer ohnedies stark relativierten Souveränität fürchtet sich China vor Isolation. Sein Bedeutungszuwachs in der internationalen Politik wie in der Weltorganisation wird China nutzen, den Preis für seine Unterstützung von Beschlüssen und Aktionen zu erhöhen. Es wird aber im eigenen Interesse darauf bedacht sein, seine Möglichkeiten nicht durch machtpolitisches Auftrumpfen zu überreizen.

---

1 Erklärung des Ständigen Vertreters Chinas bei den UN, Botschafter Wang Guangya, am 27. April 2005 zu Kapitel IV (Stärkung der Vereinten Nationen) des Reformberichts des UN-Generalsekretärs im Rahmen einer Aussprache zum Entwurf des Abschlußdokuments für den ›Millennium+5-Gipfel‹ der Staats- und Regierungschefs vom 14. bis 16. September 2005; siehe Website der Ständigen Vertretung Chinas bei den UN: http://www.china-un.org/eng/zghlhg/zzhgg/t193602.htm

2 In größerer Freiheit: Auf dem Weg zu Entwicklung, Sicherheit und Menschenrechten für alle, Bericht des Generalsekretärs, UN-Dok. A/59/2005 v. 21.3.2005, Vereinte Nationen, New York 2005, http://www.dgvn.de/pdf/Publikationen/a-59-2005-ger_neu.pdf

3 Position Paper of the People's Republic of China on the United Nations Reform, Beijing, 7.6.2005; Volltext unter http://www.china.org.cn/english/government/131308.htm

4 Vgl. Chu Shulong, China's Role in the United Nations, Beijing, Tsinghua University, Institute of Strategic Studies, February 2005, S. 2; Das Papier diente auch als Grundlage für einen Vortrag Chu Shulongs an der Evangelischen Akademie in Loccum am 26.2.2005.

5 Kay Möller, Der stille Teilhaber. China zwischen Eigeninteresse und Kooperationsbereitschaft, VN 4/1999, S. 140–144.

6 So auch in der Einleitung zu ihrem Positionspapier, Position Paper, a.a.O. (Anm. 3).

7 Vgl. Joint Four Nations Declaration, 30.10.1943. Wortlaut verfügbar unter: The Avalon Project at Yale Law School: http://www.yale.edu/lawweb/avalon

8 Zur Entstehung der UN s. Sven Bernhard Gareis/Johannes Varwick, The United Nations, New York 2005, S. 4ff.

9 Damit gab sich die Generalversammlung das Recht, im Falle der Handlungsunfähigkeit des Sicherheitsrats selbst die Ergreifung kollektiver Maßnahmen bis hin zum Militäreinsatz empfehlen zu können.

10 A/RES/498/1951 v. 1.2.1951.

11 A/RES/500/1951 v. 18.5.1951.

12 A/RES/2758/1971 v. 25.10.1971; siehe auch Manfred Kulessa, China in den Vereinten Nationen, die Vereinten Nationen in China, VN 1/1989, S. 12–16.

13 Siehe dazu den Beitrag von Mathias Neukirchen, Taiwan: eigenständig, aber nicht souverän. Zur Frage der Aufnahme der Republik China in die Vereinten Nationen, VN 2/2005, S. 50–55.

14 Siehe Gerd Linde, Pekings erstes Veto, Berichte des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Nr. 45, Köln 1972. Hintergrund des Vetos war von Chinas Gegenspieler Indien unterstützte Abspaltung des früheren Ost-Pakistans.

15 Vgl. Chu Shulong, a.a.O. (Anm. 4), S. 6.

16 Siehe Art. 108 und 109 der UN-Charta.

17 Vgl. Position Paper, a.a.O. (Anm. 3), S. 1.

18 Siehe ›China urges US to revise UN Darfur Draft‹, China Daily, v. 17.9. 2004.

19 Siehe S/RES/1590 v. 24.3.2005 (UNMIS), S/RES/1591 v. 29.3.2005 (Sanktionsausschuß) und S/RES/1593 vom 31.3.2005 (Übertragung an den Internationalen Strafgerichtshof).

20 Siehe In größerer Freiheit, a.a.O. (Anm. 2), Abs. 183.

21 Siehe White Paper on China's National Defence 2004, Beijing 2004; verfügbar unter: http://www.fas.org/nuke/guide/china/doctrine/natdef2004.html

22 Vgl. Sven Gareis, China und die Welt. Die Außen- und Sicherheitspolitik der Volksrepublik, in: Gesellschaft – Wirtschaft – Politik, Bd. 4, 2004, S. 458.

23 Siehe S/RES/1608 v. 22.6. 2005.

24 Siehe ›China rejects peppered-over UNSC reform plan‹, China Daily, v. 10.6.2005.

25 Siehe ›Statement by Ambassador Wang Guangya on Security Council Reform‹ v. 11.7.2005: http://www.china-un.org/eng/xw/t203216.htm

26 Rede der amerikanischen Vertreterin, der Sonderberaterin der Außenministerin für UN-Reform, Shirin Tahir-Kheli, bei der Aussprache in der Generalversammlung über den Resolutionsentwurf der G-4, 12.7.2005; United States Mission to the United Nations; http://www.usunnewyork.usmission.gov/05print_130.htm

Die Richtigen treffen

Die Vereinten Nationen und die Probleme zielgerichteter Sanktionen

CHRISTIAN SCHALLER

Im Rahmen von Kapitel VII der Charta der Vereinten Nationen zählen nichtmilitärische Sanktionen nach Art. 41 zu den wichtigsten Maßnahmen des Sicherheitsrats zur Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit. Solche kollektiven Zwangsmaßnahmen lassen sich auf unterschiedlichste Konfliktkonstellationen zuschneiden und stellen eine mildere Alternative dar, mitunter aber auch eine Vorstufe zur Autorisierung militärischer Gewaltanwendung. Eine der bedeutendsten Entwicklungen innerhalb der Sanktionspolitik des UN-Sicherheitsrats ist die gänzliche Abkehr von umfassenden Wirtschaftsblockaden, deren Folgen für die Zivilbevölkerung in den betroffenen Staaten kaum zu kontrollieren sind. Statt dessen versucht der Sicherheitsrat verstärkt, mittels zielgerichteter Handels-, Finanz- und Reisesanktionen den Druck unmittelbar auf verantwortliche Entscheidungsträger und andere natürliche und juristische Personen zu konzentrieren, die durch ihr Verhalten zu einer Bedrohung geworden sind.[1] Mit der veränderten Rolle von Sanktionen setzt sich auch der im Dezember 2004 veröffentlichte Bericht des ›High-level Panel on Threats, Challenges and Change‹ auseinander.[2] Seine Empfehlungen spiegeln jedoch im wesentlichen den Status quo *moderner Sanktionsregime wider und werden den aktuellen Problemen nur in Ansätzen gerecht. Die primären Herausforderungen bestehen darin, zielgerichtete Sanktionsregime so zu gestalten, daß sie einheitlich und flächendeckend umgesetzt und nicht von Dritten unterlaufen werden können und daß ungerechtfertigte Eingriffe in menschenrechtliche Gewährleistungen soweit wie möglich unterbleiben.*

Dr. iur. Christian Schaller, geb. 1973, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit, Berlin – im Rahmen der Forschungsgruppe Globale Fragen zuständig für Völkerrecht und Vereinte Nationen.

Das Design von Sanktionsbeschlüssen

Stellt der Sicherheitsrat gemäß Art. 39 UN-Charta fest, daß eine Bedrohung oder ein Bruch des Friedens vorliegt, kann er auf der Grundlage von Art. 41 Sanktionsmaßnahmen beschließen, um die Verantwortlichen zu zwingen, ihr Verhalten zu ändern. Zu diesem Zweck verpflichtet der Sicherheitsrat die Mitgliedstaaten regelmäßig durch einen Resolutionsbeschluß unter Berufung auf Kapitel VII UN-Charta zu einschneidenden Handlungen oder Unterlassungen gegenüber dem jeweiligen Zielobjekt, bei dem es sich sowohl um einen Staat als auch um einzelne Personen oder Personengruppen handeln kann. Um zu gewährleisten, daß die Resolution wirksam und einheitlich umgesetzt wird, aber auch aus Gründen der Rechtssicherheit, muß sie so präzise wie möglich gefaßt sein.

Bestimmung des Zielobjekts und des von ihm erwarteten Verhaltens

Auf der Grundlage des Sanktionsbeschlusses muß eine eindeutige Identifizierung des Zielobjekts möglich sein. Richten sich die Maßnahmen gegen nichtstaatliche Akteure, wie etwa gegen das Al-Qaida-Netzwerk und die Taliban, sieht der Sicherheitsrat regelmäßig davon ab, die Personen im einzelnen zu benennen. Statt dessen gibt er Kriterien oder Kategorien vor, anhand derer ein für das jeweilige Sanktionsregime eingesetzter Ausschuß die betreffenden Personen ermittelt und in einer Liste registriert.[3] Diese Verfahrensweise ist charakteristisch für zielgerichtete Sanktionen.

Dem Zielobjekt muß eindeutig vor Augen geführt werden, welches Verhalten von ihm erwartet wird. Staaten, von denen eine Bedrohung ausgeht, werden vom Sicherheitsrat in der Regel mit rechtsverbindlichen Pflichten belegt. Häufig, aber nicht notwendigerweise, handelt es sich dabei um Pflichten, die sich bereits aus dem Völkerrecht ergeben. Gegenüber Individuen entfalten die Beschlüsse des Sicherheitsrats ebenso wie die überwiegende Mehrheit völkerrechtlicher Normen zwar keine unmittelbare Wirkung, sondern müssen erst durch die Mitgliedstaaten umgesetzt werden. Dies hindert den Sicherheitsrat jedoch nicht, auch von nichtstaatlichen Akteuren ein bestimmtes Verhalten einzufordern und diese Forderung zu sanktionieren.

In der Vergangenheit betrafen solche Verhaltensvorgaben beispielsweise die Einstellung von Kampfhandlungen, die Entwaffnung von Kombattanten, die Einhaltung des humanitären Völkerrechts, die Auslieferung von Terroristen, oder wie im Fall Irak weitreichende Abrüstungsmaßnahmen unter internationaler Aufsicht.

Zuschnitt der Sanktionen gegenüber dem Zielobjekt

Das Spektrum moderner Sanktionen ist äußerst breit gefächert. Es umfaßt neben handelsbezogenen Maßnahmen wie einem Embargo für Waffen, Ausrüstung oder sonstige Güter und Dienstleistungen auch gezielte Einfuhrverbote für Rohstoffe und Produkte aus bestimmten Gebieten. Hinzu kommen besondere Beschränkungen des Flugverkehrs und Kontrollen der Transportwege. Bei Finanzsanktionen werden finanzielle Transaktionen unterbunden sowie Gelder und sonstige Vermögenswerte eingefroren. Schließlich werden die Staaten häufig verpflichtet, bestimmten Personen fremder Staatsangehörigkeit die Einreise und Durchreise zu verweigern. Die Entscheidung darüber, welche Sanktionen im Einzelfall verhängt werden sollen, wie sie zu dosieren und ob sie mit Anreizen oder mit militärischem Zwang zu kombinieren sind, hängt im wesentlichen vom Ausmaß der Bedrohung sowie von der grundsätzlichen Bereitschaft des Zielobjekts ab, den Forderungen des Sicherheitsrats nachzukommen. Dabei spielt der rechtliche Grundsatz der Verhältnismäßigkeit eine wichtige Rolle. Von erheblicher Bedeutung ist darüber hinaus, über welche Kanäle das Zielobjekt Einfluß ausübt und aus welchen Mitteln es sich hauptsächlich finanziert.

Um eine einheitliche und lückenlose Umsetzung in allen Staaten zu ermöglichen, greift der Sicherheitsrat in seinen Resolutionsbeschlüssen zunehmend auf standardisierte Formulierungen zurück, die zwischen 1998 und 2002 im Rahmen verschiedener Expertenseminare erarbeitet wurden.[4] Die aktuelle Herausforderung besteht vor allem darin, Inhalt und Reichweite solcher Musterklauseln so präzise wie möglich zu bestimmen, damit einheitlich formulierte Beschlüsse auch gleichförmig umgesetzt werden können. Der Sicherheitsrat verabschiedete erstmals im November 2003 mit bindender Wirkung einen Katalog mit detaillierten Definitionen, um die Finanzsanktionen gegen Mitglieder des ehemaligen Regimes in Irak zu konkretisieren.[5] Auf

europäischer Ebene wurden im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik ebenfalls bereits entsprechende Definitionen erarbeitet.[6]
Besonderen Nachdruck sollte der Sicherheitsrat seinen Resolutionsbeschlüssen verleihen, indem er sich für den Fall, daß Mitgliedstaaten ihre Umsetzungspflichten in eklatanter Weise verletzen oder bestehende Sanktionsregime unterlaufen, explizit schärfere Maßnahmen vorbehält. Dies gilt auch im Hinblick auf Sanktionsverletzungen, die von privaten Personen und Unternehmen begangen werden. Solche Maßnahmen können im Extremfall auch gezielte Sekundärsanktionen, das heißt Sanktionen gegen Sanktionsbrecher, beinhalten.

Neue humanitäre Ausnahmeregelungen

Da nicht nur Sanktionen gegen einen Staat unkontrollierbare Auswirkungen auf die Zivilbevölkerung haben, sondern auch zielgerichtete Sanktionen den betroffenen Personen in unbeabsichtigter Weise schaden können, müssen die zugrundeliegenden Beschlüsse Ausnahmeregelungen für Notfälle enthalten. Bereits die umfassenden Wirtschaftssanktionen der frühen neunziger Jahre enthielten Freigaben für Lebensmittel, Medikamente und andere humanitäre Hilfsgüter. Eine rasche und effektive Hilfe scheiterte in Irak vor allem an der mangelhaften Umsetzung. Selbst Embargobestimmungen für Waffen und militärische Ausrüstung sehen mittlerweile standardmäßig bestimmte Ausnahmen vor, die zum Beispiel Schutzbekleidung für Journalisten oder Ausrüstung zur Minenräumung betreffen. Auch Reisebeschränkungen können aus humanitären oder religiösen Gründen unter bestimmten Voraussetzungen ausgesetzt werden.
Neue Ausnahmebestimmungen gelten seit 2002 in zahlreichen Fällen für Finanzsanktionen gegen Einzelpersonen.[7] Erfaßt werden bestimmte notwendige Ausgaben zur Deckung des Lebensunterhalts. Jeder Staat, der beabsichtigt, den betreffenden Personen Zugriff auf dafür benötigte Gelder zu gestatten, muß dies dem zuständigen Sanktionsausschuß vorher anzeigen. Sofern der Ausschuß innerhalb einer Frist von meist zwei Arbeitstagen keinen abschlägigen Bescheid erteilt, darf der Staat die erforderlichen Gelder freigeben. Damit sollen vor allem die Ausschüsse entlastet und die Bearbeitung im Einzelfall beschleunigt werden.

Beobachtung, Evaluierung und Anpassung der Sanktionsregime

Die Anfälligkeit von Sanktionsregimen für Verletzungen, aber auch die grundsätzlich bestehende Gefahr, daß unbeabsichtigte humanitäre und wirtschaftliche Folgen eintreten, machen es erforderlich, die tatsächliche Wirkungsweise der Maßnahmen ständig zu beobachten und zu bewerten. Dieser Aspekt wurde lange vernachlässigt. Mittlerweile betraut der Sicherheitsrat den UN-Generalsekretär regelmäßig damit, mögliche und tatsächliche Auswirkungen von Sanktionen zu untersuchen. Darüber hinaus setzt der Generalsekretär im Auftrag des Sicherheitsrats kleinere Expertengruppen ein, die in enger Zusammenarbeit mit den Sanktionsausschüssen die Umsetzung und Einhaltung der Sanktionen überwachen.
Auf veränderte Rahmenbedingungen muß der Sicherheitsrat flexibel reagieren können. Bei pflichtgemäßem Verhalten des Zielobjekts können die Sanktionen erleichtert, ausgesetzt oder aufgehoben werden. Bleibt der Erfolg aus, sind die Maßnahmen, soweit sie befristet sind, zu verlängern und gegebenenfalls zu verschärfen. Ein aktuelles Beispiel sind die unbefristeten Sanktionen gegen das Al-Qaida-Netzwerk, die immer wieder angepaßt werden müssen.[8] So ergaben etwa die Untersuchungen einer im Januar 2004 eingesetzten Expertengruppe, daß sich die Finanzierungspraktiken von Terrorgruppen, die mit dem Netzwerk in Verbindung stehen und zunehmend dezentral organisiert sind, grundlegend geändert haben. Solche Gruppen nutzen verstärkt alternative Kanäle für finanzielle Transaktionen, wie das traditionelle ›Hawala‹-System, Geldkuriere oder Spenden unter dem Deckmantel karitativer Organisationen.[9] Der Sicherheitsrat, seine Experten und die Staaten müssen nun gezielte Maßnahmen entwickeln, um diese Kanäle zu schließen.

Die Aufhebung von Sanktionen

Sobald das Zielobjekt die vom Sicherheitsrat aufgestellten Forderungen vollständig erfüllt hat, sollten die Sanktionen aufgehoben werden. Während der neunziger Jahre wurden Sanktionen grundsätzlich auf unbestimmte Zeit verhängt. Dies hatte zur Folge, daß eine Aufhebung nur durch erneuten Beschluß des Sicherheitsrats erfolgen und nach Art. 27 Abs. 3 UN-Charta durch das Veto eines Ständigen Mitglieds auf Dauer verhindert werden konnte. Im Mai 2000 beschloß der Sicherheitsrat erstmals, ein Sanktionsregime von vornherein zu befristen.[10] Inzwischen werden die meisten neuen Sanktionsregime unter ausdrücklichem Vorbehalt der Verlängerung zunächst für begrenzte Zeiträume von bis zu zwölf Monaten verhängt.[11] Durch solche ›Sunset Clauses‹ wird dem sanktionierten Zielobjekt ein gewisser Anreiz geboten, sein Verhalten zu ändern. Zugleich muß sich der Sicherheitsrat spätestens zum Ablauf der Frist wieder mit dem Konfliktgegenstand auseinandersetzen und erneut eine Entscheidung treffen.

Verwaltung, Überwachung und Durchsetzung von Sanktionsregimen

Sanktionsregime können ihre Wirkung nur entfalten, wenn sichergestellt ist, daß die verbindlichen Vorgaben des Sicherheitsrats vollständig, einheitlich und ohne Zeitverzug von den Mitgliedstaaten umgesetzt werden. Die Unterstützung und Überwachung dieses Prozesses delegiert der Sicherheitsrat regelmäßig an spezielle Sanktionsausschüsse, Expertengremien, das UN-Sekretariat und bisweilen auch an andere internationale und regionale Organisationen.

Verwaltung

Eine zentrale Rolle spielen die Sanktionsausschüsse des Sicherheitsrats.[12] Hierbei handelt es sich um Nebenorgane im Sinne von Art. 29 UN-Charta, die den Sicherheitsrat in ihrer Zusammensetzung exakt abbilden und ebenfalls in New York tagen. Die Ausschüsse sind innerhalb der Sanktionsregime in erster Linie für die Koordinierung und Verwaltung zuständig. Im Zuge einer gezielteren Ausrichtung der Sanktionen überträgt ihnen der Sicherheitsrat auch die Aufgabe, jene Personen auszuwählen und aufzulisten, die unter die von ihm vorgegebenen Kategorien fallen und entsprechend sanktioniert werden sollen. Insgesamt sind die Mandate der Sanktionsausschüsse in den letzten Jahren deutlich umfangreicher geworden und orientieren sich stärker an den Besonderheiten des jeweiligen Einzelfalls.[13]
Organisation und Verfahrensweise der Ausschüsse sind jedoch wenig transparent und teilweise ineffizient. Dies betrifft vor allem die Teilbereiche, in denen rechtlich verbindliche Entscheidungen nach außen wirken, etwa wenn Ausnahmegenehmigungen erteilt und Sanktionslisten erstellt und verwaltet werden sollen. Ein wesentliches Manko besteht darin, daß Entscheidungen in den Ausschüssen im Konsens getroffen werden. So kann im Unterschied zur Abstimmung im Sicherheitsrat jedes Mitglied eine Entscheidung durch Einspruch blockieren, was in der Praxis häufig zu erheblichen Störungen der Ausschußarbeit führt. Sollte es im übrigen zu einer Erweiterung der Mitgliedschaft im Sicherheitsrat kommen, würde es in den Ausschüssen noch schwieriger, Entscheidungen nach dem Konsensverfahren zu treffen. Daß nach diesem Prinzip verfahren wird, ist keinesfalls vorgeschrieben, sondern wird regelmäßig unter den Ausschußmitgliedern vereinbart. Eine Alternative zu diesem für Blockaden anfälligen Verfahren könnte darin bestehen, daß der Sicherheitsrat sein eigenes

mehrheitsbezogenes Abstimmungsverfahren sinngemäß auf die Ausschüsse überträgt. Damit würde allerdings zugleich die Vetomacht der Ständigen Mitglieder auch in den Ausschüssen zementiert.
Hinzu kommt, daß die Ausschüsse stets von Fall zu Fall entscheiden, daß eine interne einheitliche Verwaltungs- und Entscheidungspraxis kaum erkennbar ist und daß sie ihre Vorgehensweise untereinander nur selten abstimmen, selbst wenn in den Ausschüssen teilweise dieselben Personen sitzen. Dadurch entstehen teilweise erhebliche Reibungsverluste und Unsicherheiten. Regelmäßige Koordinierungstreffen der Ausschußvorsitzenden sowie die Erarbeitung einheitlicher Richtlinien zur Konkretisierung, Interpretation und Anwendung bestimmter Sanktionsvorschriften könnten die Arbeit der Sanktionsausschüsse erleichtern und transparenter machen.
Anlaß zu Kritik bot in der Vergangenheit auch die häufig mangelhafte Kommunikation zwischen den Ausschüssen und den Mitgliedstaaten. Inzwischen allerdings, reisen sogar Vertreter der Ausschüsse immer wieder in einzelne Staaten, um sich vor Ort ein Bild über Probleme und Fortschritte bei der Durchführung der Sanktionsbeschlüsse zu verschaffen. Im Gegenzug wird auch den Staaten verstärkt die Möglichkeit gegeben, von sich aus an die Sanktionsausschüsse heranzutreten.
Zahlreiche weitere Vorschläge zur Verbesserung der Arbeitsweise der Sanktionsausschüsse liegen bereits seit mehreren Jahren auf dem Tisch. Sie ohne Unterstützung der Ständigen Mitglieder in der täglichen Praxis umzusetzen, ist jedoch ein äußerst schwieriges und langwieriges Unterfangen. Besonders kritisch sind vor allem die USA, die eine weitergehende Bindung an rechtliche Vorgaben und damit eine Einschränkung des Handlungsspielraums der Ausschüsse grundsätzlich ablehnen.

Überwachung und Durchsetzung

Die Expertengremien, die vom Sicherheitsrat und vom Generalsekretär seit einigen Jahren nahezu routinemäßig zur Unterstützung der Sanktionsausschüsse eingesetzt werden, haben primär die Aufgabe, die Auswirkungen und die Einhaltung der Sanktionen zu überwachen und Hinweisen auf Sanktionsverletzungen nachzugehen.[14] Darüber hinaus besteht ein wesentlicher Verdienst dieser Gremien darin, daß sie mit ihren Empfehlungen zu einer kontinuierlichen Weiterentwicklung und Stärkung der jeweiligen Sanktionsregime und letztlich auch des Sanktionsinstrumentariums insgesamt beitragen.
Im Rahmen ihrer Mandate führen die Experten ihre Untersuchungen weitgehend unabhängig vom Sicherheitsrat und den Ausschüssen durch. Mangels eigener Befugnisse zur Ahndung von Sanktionsverletzungen beschränken sich die Experten allerdings darauf, die Ausschüsse und den Sicherheitsrat über die ihnen bekannt gewordenen Vorfälle zu unterrichten und notfalls die daran beteiligten Regierungen und Personen in ihren Berichten zu benennen. Im Zuge dieses ›Naming and Shaming‹ wurden bereits mehrfach Regierungen mit schweren Vorwürfen konfrontiert. Dabei sollte grundsätzlich sichergestellt sein, daß die Ermittlungen und Berichte der Gremien stärker als bisher einheitlich hohen Beweisanforderungen genügen, daß verbindliche Standards zur Beurteilung der Glaubwürdigkeit von Quellen festgelegt werden und daß den betroffenen Staaten und Personen Gelegenheit gegeben wird, sich vor Veröffentlichung der Berichte zu den Vorwürfen zu äußern und zur Aufklärung der Vorfälle beizutragen.[15]
Im März 2001 beschloß der Sicherheitsrat auf der Grundlage von Expertenermittlungen erstmals Sekundärsanktionen gegen einen Staat. Das damalige Regime in Liberia hatte über lange Zeit in systematischer Weise die gegen Sierra Leone verhängten Zwangsmaßnahmen unterlaufen und dadurch die Konflikte in der Region geschürt.[16] Ebenfalls Neuland betrat der Sicherheitsrat im Dezember 2003, als er zum ersten Mal Sekundärsanktionen in Form zielgerichteter Reisebeschränkungen gegen private Personen anordnete, die das gegen Liberia verhängte Waffenembargo verletzen.[17] Einen ähnlichen Weg beschreitet der Sicherheitsrat mittlerweile auch im Rahmen anderer Sanktionsregime.[18]
Seit kurzem werden auch Friedenstruppen stärker in die Überwachung von Sanktionsregimen vor Ort eingebunden. Dabei handelt es sich in erster Linie um multidimensionale UN-Operationen, die vom Sicherheitsrat auf der Grundlage von Kapitel VII UN-Charta mit robusten Mandaten ausgestattet werden. Sie werden autorisiert, in den jeweiligen Sanktionszielgebieten Verkehrsknotenpunkte zu kontrollieren, Transporte zu inspizieren sowie Waffen und militärische Ausrüstung zu beschlagnahmen und zu beseitigen.[19] Zuletzt wurden in Côte d'Ivoire sogar die dort im Einsatz befindlichen französischen Streitkräfte mit derartigen Aufgaben betraut.[20]

Kooperationsstrukturen

Da viele Staaten aus eigener Kraft nicht in der Lage sind, die Sanktionsvorgaben des Sicherheitsrats vollständig umzusetzen und da die Vereinten Nationen selbst nicht über die erforderlichen Strukturen verfügen, um weltweit eine ordnungsgemäße Durchführung dieser Vorgaben sicherzustellen, wird vor allem von seiten der Sanktionsausschüsse und Expertengremien versucht, andere internationale, regionale und subregionale Organisationen in die Überwachung und Durchsetzung einzelner Sanktionsregime einzubeziehen. Regionale Einrichtungen können vom Sicherheitsrat auf der Grundlage von Kapitel VIII UN-Charta auch zum Einsatz militärischer Gewalt autorisiert werden, um die Einhaltung von Embargomaßnahmen vor Ort sicherzustellen. Im Hinblick auf das Problem der Verbreitung von Kleinwaffen in Afrika bietet sich zum Beispiel eine engere Zusammenarbeit mit der Wirtschaftsgemeinschaft Westafrikanischer Staaten (ECOWAS) an. Im Oktober 1998 vereinbarten die ECOWAS-Mitgliedstaaten ein Moratorium gegen den Handel mit solchen Waffen. Sollte dieses Moratorium in eine bindende Konvention überführt werden, könnten sich daraus für einige Sanktionsregime in der Region wichtige Synergien ergeben.[21]
Darüber hinaus gewinnt auch die Zusammenarbeit mit nichtstaatlichen Organisationen und Privatunternehmen zunehmend an Bedeutung. Beispielhaft für eine stärkere Einbeziehung der Industrie sind die vom Sicherheitsrat geforderten nationalen und internationalen Zertifizierungsmechanismen zur Bekämpfung des illegalen Handels mit Konfliktdiamanten aus Angola und Sierra Leone. An diesem Prozeß sind neben Regierungsvertretern vor allem Interessenvertreter der Diamantenindustrie beteiligt.[22] Ein anderes Beispiel ist die Mitwirkung des Bankensektors bei der konzeptionellen Entwicklung und Durchsetzung internationaler Finanzsanktionen. Selbst beim Aufspüren von Auslandskonten und grenzüberschreitenden Finanzströmen kommen mittlerweile spezialisierte Unternehmen zum Einsatz, die bei Bedarf vom Generalsekretär auf privatrechtlicher Basis engagiert werden.[23]

Eingriffe in menschenrechtliche Gewährleistungen

Mittels zielgerichteter Sanktionen können zwar humanitäre Katastrophen wie in Irak vermieden werden. Problematisch sind jedoch die mit Sanktionen einhergehenden Eingriffe in die menschenrechtlich geschützte Sphäre von Einzelpersonen. Der Eintrag in eine Sanktionsliste (Listing) hat für die betroffenen Personen weitreichende tatsächliche und rechtliche Konsequenzen. Werden etwa Gelder eingefroren oder wird anderweitig die finanzielle Handlungsfähigkeit eingeschränkt, hat dies in der Regel einen weitgehenden Ausschluß vom Wirtschaftsverkehr zur Folge. Dadurch kann im Extremfall die individuelle Existenz bedroht sein, sofern Ausnahmetatbestände zur Sicherung des Lebensunterhalts fehlen oder nicht angewendet werden. Auch die Verpflichtung der Mitgliedstaaten, gelisteten Personen

Die Sanktionsregime des Sicherheitsrats

In chronologischer Reihenfolge nach dem Zeitpunkt der Einsetzung. Stand: 15.7.2005

Südrhodesien

Zeitraum: 1966–1979

Kontext: Unabhängigkeitserklärung durch eine rassistische Minderheit

Gegenstand: Waffen- und Ölembargo, Handels- und Finanzsanktionen, diplomatische Sanktionen, Reise- und Flugverkehrsbeschränkungen

Südafrika

Zeitraum: 1977–1994

Kontext: Apartheid und Rassendiskriminierung

Gegenstand: Waffenembargo

Irak*

Zeitraum: seit 1990 (teilweise Aufhebung und Anpassung 2003)

Kontext: ursprünglich Angriffshandlung gegen Kuwait, später Verletzung der Resolution von 1991 über einen Waffenstillstand, Bedrohungspotential durch Massenvernichtungswaffen

Gegenstand: Abrüstungsverpflichtungen, Waffenembargo, Handelssanktionen (insbesondere für die Ausfuhr von Erdöl), allgemeine Finanzsanktionen, Reise- und Flugverkehrsbeschränkungen, Überwachung der Transportwege, derzeit vor allem zielgerichtete Finanzsanktionen gegen Angehörige des ehemaligen Regimes unter Saddam Hussein

Jugoslawien

erster Zeitraum: 1991–1996 (schrittweise Aussetzung 1994 und 1995)

Kontext: Bürgerkrieg

Gegenstand: Waffenembargo, Handels- und Finanzsanktionen, Reise- und Flugverkehrsbeschränkungen, Überwachung der Transportwege, diplomatische und kulturelle Sanktionen, zielgerichtete Sanktionen gegen bosnische Serben

zweiter Zeitraum: 1998–2001

Kontext: Kosovo-Konflikt

Gegenstand: Waffenembargo

Libyen

Zeitraum: 1992–2003 (Aussetzung 1999)

Kontext: Unterstützung des internationalen Terrorismus

Gegenstand: Waffenembargo, partielles Handelsembargo, umfangreiche Flugverkehrsbeschränkungen, diplomatische Sanktionen, Finanzsanktionen, Reisebeschränkungen

Somalia*

Zeitraum: seit 1992 (Stärkung 2003)

Kontext: innere Unruhen, Staatszerfall, humanitäre Notlage

Gegenstand: Waffenembargo mit unterstützenden Maßnahmen

Liberia*

Zeitraum: seit 1992 (Anpassungen 2001, 2003)

Kontext: ursprünglich Bürgerkrieg, später Verletzung der Sanktionen gegen Sierra Leone durch das Regime von Charles Taylor, derzeit allgemeine Destabilisierung der Region

Gegenstand: Waffenembargo, Handelssanktionen (insbesondere für Diamanten und Rundhölzer), zielgerichtete Reise- und Finanzsanktionen gegen Angehörige des ehemaligen Regimes und gegen Angehörige verschiedener Rebellenbewegungen, gezielte Sekundärsanktionen gegen Sanktionsbrecher

Haiti

Zeitraum: 1993–1994

Kontext: Sturz der Regierung Jean-Bertrand Aristide

Gegenstand: Waffen- und Ölembargo, Handels- und Finanzsanktionen, Reise- und Flugverkehrsbeschränkungen

Angola

Zeitraum: 1993–2002

Kontext: Bürgerkrieg

Gegenstand: Waffen- und Ölembargo, Handelssanktionen (insbesondere für Diamanten), zielgerichtete Finanz- und Reisesanktionen gegen Angehörige der UNITA, diplomatische Sanktionen, Flugverkehrsbeschränkungen

Ruanda*

Zeitraum: seit 1994

Kontext: Völkermord, Vertreibung, humanitäre Notlage

Gegenstand: Waffenembargo

Sudan*

erster Zeitraum: 1996–2001

Kontext: Unterstützung des internationalen Terrorismus

Gegenstand: diplomatische Sanktionen, Reise- und Flugverkehrsbeschränkungen

zweiter Zeitraum: seit 2004

Kontext: humanitäre Katastrophe, Verletzungen des humanitären Völkerrechts und der Menschenrechte in Darfur

Gegenstand: Waffenembargo und zielgerichtete Finanz- und Reisesanktionen, unter anderem gegen Sanktionsbrecher

Sierra Leone*

Zeitraum: seit 1997 (Anpassungen 1998, 2000)

Kontext: Bürgerkrieg

Gegenstand: Waffen- und Ölembargo, Handelssanktionen (für Diamanten inzwischen ausgelaufen), gezielte Reisesanktionen gegen Mitglieder der ehemaligen Militärjunta und der RUF

Afghanistan/Taliban/Al Qaida*

Zeitraum: seit 1999 (regelmäßige Anpassung seit 2002)

Kontext: internationaler Terrorismus

Gegenstand: zunächst territoriale Sanktionen, später Waffenembargo gegen Angehörige der Taliban und der Al Qaida sowie zielgerichtete Finanz- und Reisesanktionen

Äthiopien/Eritrea

Zeitraum: 2000–2001

Kontext: Grenzkrieg

Gegenstand: Waffenembargo

DR Kongo*

Zeitraum: seit 2003

Kontext: Bürgerkrieg, insbesondere in Nord- und Südkivu und Ituri, Verletzungen des humanitären Völkerrechts und der Menschenrechte

Gegenstand: Waffenembargo gegen ausländische und kongolesische bewaffnete Gruppen sowie Milizen zielgerichtete Finanz- und Reisesanktionen gegen Sanktionsbrecher

Côte d'Ivoire*

Zeitraum: seit 2004

Kontext: Bürgerkrieg, Verletzungen des humanitären Völkerrechts und der Menschenrechte

Gegenstand: Waffenembargo, zielgerichtete Finanz- und Reisesanktionen, unter anderem gegen Sanktionsbrecher

Verwandte Resolutionen*

abstrakt-generelle Maßnahmen gegen den internationalen Terrorismus: S/RES/1373 (2001) v. 28.9.2001

abstrakt-generelle Maßnahmen gegen die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen unter nichtstaatlichen Akteuren: S/RES/1540(2004) v. 28.4.2004

Vorbereitung möglicher umfassender Sanktionen gegen Terroristen (über den Anwendungsbereich der Sanktionen gegen Taliban/Al Qaida hinausgehend): S/RES/1566(2004) v. 8.10.2004

---

* noch bestehende Sanktionsregime; Zusammenstellung: Christian Schaller

fremder Staatsangehörigkeit die Einreise in ihr Hoheitsgebiet zu verweigern, hat angesichts der weltweiten Geltung der Sanktionsbeschlüsse zur Folge, daß diese Personen praktisch nicht mehr in der Lage sind, ihr Aufenthaltsland zu verlassen. Hinzu kommt meist eine erhebliche Beeinträchtigung ihres persönlichen Ansehens, ihrer Privatsphäre und ihres Familienlebens. Derartige Eingriffe sind im überwiegenden öffentlichen Interesse gerechtfertigt, wenn sie auf einem verbindlichen Beschluß des Sicherheitsrats zur Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit nach Kapitel VII UN-Charta beruhen, zwingendes Völkerrecht nicht verletzen, dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit entsprechen – und wenn sie gegen die richtige Zielperson gerichtet sind.[24]

Bei unbeteiligten Personen, die fälschlicherweise ins Visier des Sicherheitsrats geraten, stellt eine solche Behandlung hingegen eine schwerwiegende Verletzung ihrer Rechte dar. Ursache dafür können ungenaue Informationen zur Identifizierung der gesuchten Personen sein, gefälschte Identitäten oder schlicht eine Namensgleichheit oder Verwechslung. Fehler in Sanktionslisten lassen sich nicht grundsätzlich ausschließen. Sie sollten jedoch durch effektive Sicherheitsvorkehrungen innerhalb des Verfahrens soweit wie möglich minimiert werden. Die aktuelle Praxis der Sanktionsausschüsse genügt dieser Anforderung nicht.

Defizite im Listenverfahren der Sanktionsausschüsse

Jeder Staat kann den Sanktionsausschüssen Personen zur Aufnahme in eine Sanktionsliste melden. Die Entscheidung über ein solches Gesuch wird von den Ausschußmitgliedern nach dem Konsensprinzip auf der Grundlage derjenigen Informationen getroffen, die der meldende Staat dem Ausschuß vorlegt. Eingaben zur Auflistung mutmaßlicher Terroristen erfolgen derzeit überwiegend durch die USA. Da die amerikanischen Ermittlungsbehörden sensible Informationen gegenüber den meisten anderen Ausschußmitgliedern nicht preisgeben und diese nur oberflächlich über den jeweiligen Terrorvorwurf in Kenntnis setzen, findet eine gesonderte Prüfung der gemeldeten Fälle im Ausschuß regelmäßig nicht statt. Damit fehlen klare inhaltliche Kriterien dafür, wann eine Person gelistet werden soll. Solche Kriterien lassen sich gegen den Widerstand der USA auch in Zukunft nicht aufstellen. Dagegen wurde auf Ebene der Europäischen Union bereits der Versuch unternommen, für eigene Sanktionen entsprechende Standards zu entwickeln.[25]

Die Personen auf der Sanktionsliste zweifelsfrei zu identifizieren, scheitert häufig daran, daß deren persönlichen Daten dem Ausschuß falsch oder nur unvollständig vorliegen, insbesondere wenn die Person mehrere Namen hat, die sich aus einer fremden Schriftsprache nur schwer übertragen lassen. Ob die Daten sämtlicher Sanktionslisten aktuell und richtig sind, müßte in regelmäßigen Abständen flächendeckend von Amts wegen überprüft werden. Doch dies geschieht bislang nicht. Ein weiteres Problem ist, daß die betroffenen Personen nach ihrer Aufnahme in eine Sanktionsliste nicht in allen Staaten unmittelbar über die ihnen zur Last gelegten Vorwürfe und die daraus resultierenden Folgen unterrichtet werden.

Im Rahmen des Al-Qaida-Sanktionsregimes, das hinsichtlich seiner Zielausrichtung am weitesten entwickelt ist und das für den Sicherheitsrat in gewisser Weise ein Testfeld darstellt, sind erste kleinere Schritte erkennbar, mit denen es gelingen könnte, die genannten Probleme zumindest teilweise zu beheben. So appellieren der Sicherheitsrat und seine Ausschüsse an die Staaten, so detailliert wie möglich Hintergrundinformationen vorzulegen, die einen Listeneintrag rechtfertigen.[26] Außerdem fordern immer mehr Sanktionsausschüsse die Staaten auf, bei der Meldung bestimmte formale Mindeststandards einzuhalten, die es ermöglichen sollen, die Identität einer Person zweifelsfrei festzustellen. Auch das Verfahren, um die Sanktionslisten auf dem neusten Stand zu halten, gewinnt langsam an Kontur.[27] Schließlich rief der Sicherheitsrat die Staaten im Januar 2004 erstmals auf, betroffene Personen über die gegen sie eingeleiteten Maßnahmen entsprechend zu belehren.[28]

Ein Vorschlag, der in unterschiedlicher Form bereits seit längerem diskutiert wird, betrifft die Einrichtung eines ständigen Gremiums unterhalb des Sicherheitsrats, das die eingehenden Meldungen auf der Grundlage der zur Verfügung gestellten Informationen und unter Einhaltung des Geheimschutzes überprüfen könnte. Damit schnell gehandelt werden kann und um zu verhindern, daß Finanzwerte verschoben werden, könnten bei Bedarf auch vorläufige Sanktionen verhängt werden. Das Überprüfungsgremium müßte dann den anfänglichen Verdacht innerhalb einer bestimmten Zeit bestätigen oder entkräften. Anschließend müßte es dem Sicherheitsrat und dem zuständigen Ausschuß empfehlen, die betreffende Person weiter in der Sanktionsliste zu führen oder sie aus der Liste zu streichen. Falls dennoch Unbeteiligte ungerechtfertigterweise unter gezielten Sanktionen zu leiden haben, könnten sie für ihre Belastungen mit Mitteln aus einem für diese Zwecke einzurichtenden Fonds entschädigt werden. Aus Sicht der betroffenen Individuen würden solche Mechanismen einen deutlich verbesserten Schutz ihrer individuellen Rechtsposition bedeuten. Dennoch ist fraglich, ob diese Vorschläge im Rahmen des besonders sensiblen Sanktionsregimes gegen Al Qaida umgesetzt werden können. Einzelne Ständige Mitglieder des Sicherheitsrats befürchten Rückschritte bei der Terrorismusbekämpfung für den Fall, daß zusätzliche Hürden für die Sanktionierung verdächtiger Personen errichtet werden.

Streichung aus den Listen und nachträglicher Rechtsschutz

Personen, die sich zu Unrecht in einer Sanktionsliste wiederfinden, können nach den derzeit geltenden Verfahrensrichtlinien die Sanktionsausschüsse nicht direkt anrufen. Ihnen bleibt nur die Möglichkeit, die Behörden ihres Heimat- oder Aufenthaltsstaats um diplomatischen Schutz zu ersuchen.[29] Die angerufene Regierung kann dann nach eigener Prüfung des Falles und nach Konsultation mit dem Staat, der die Person gemeldet hat, über ihre Ständige Vertretung in New York beim Sanktionsausschuß einen Antrag auf Löschung des Eintrags (De-Listing) stellen. Auch in diesen Angelegenheiten entscheidet der Ausschuß nach dem Konsensprinzip, so daß jedes Mitglied eine Streichung verhindern kann. Das vorgesehene Verfahren wirft jedoch Probleme auf, soweit es sich bei den aufgelisteten Personen selbst um Regierungsmitglieder handelt, oder wenn eine Regierung das Begehren einer Rechtsschutz suchenden Person willkürlich behindert. Zumindest in Konstellationen, in denen die Objektivität des Verfahrens in Frage steht, sollte den betroffenen Personen die Möglichkeit eröffnet werden, den zuständigen Sanktionsausschuß unmittelbar um Rechtsschutz zu ersuchen.

Ein weiterer Kritikpunkt ist die Verteilung der Darlegungs- und Beweislast innerhalb der derzeit angewendeten Streichungsverfahren. Danach müssen die Rechtsschutz suchenden Personen nachweisen, daß sie zu Unrecht in der Sanktionsliste geführt werden. Dieses Erfordernis stellt angesichts der asymmetrischen Informationslage und der strikten Geheimhaltungspraxis der Ermittlungsbehörden eine hohe Hürde dar, die effektiven Rechtsschutz zusätzlich erschwert. Zur Rechtfertigung dieser Verfahrensweise wird insbesondere von den USA immer wieder auf den politischen Charakter des Sicherheitsrats sowie auf dessen weiten Handlungsspielraum bei der Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit verwiesen.

Damit bleibt den betroffenen Personen gegenwärtig nur die Möglichkeit, vor staatlichen Gerichten Rechtsschutz gegen den jeweiligen nationalen Akt zu suchen, der den Sanktionsbeschluß des Sicherheitsrats und die dazu gehörige Sanktionsliste umsetzen soll. Innerhalb der Bundesrepublik muß jede Maßnahme einer deutschen Behörde, auch wenn sie der Durchführung eines Sanktionsbeschlusses unter Kapitel VII UN-Charta dient, nach Art. 19 Abs. 4 des Grundgesetzes der

Nachprüfung durch ein deutsches Gericht zugänglich sein. Effektiver Rechtsschutz wird darüber hinaus auch auf der Ebene der Europäischen Union im Hinblick auf supranationale Umsetzungsmaßnahmen der Gemeinschaftsorgane gewährt. Zwar besitzen weder die nationalen Gerichte der Mitgliedstaaten noch die Gerichte supranationaler Organisationen die Kompetenz, Sicherheitsratsbeschlüsse aufzuheben. Dies schließt aber nicht aus, daß die Gerichte bei der Beurteilung der Rechtmäßigkeit eines Umsetzungsakts die Rechtmäßigkeit des zugrundeliegenden Sanktionsbeschlusses oder eines Listeneintrags als Vorfrage überprüfen. Bislang sind nur wenige Fälle bekannt, in denen sich betroffene Personen auf europäischer Ebene mit ihrem Begehren an das Gericht erster Instanz gewandt haben.[30] Gerichtliche Entscheidungen, die diese Problematik in der Sache behandeln, werden mit Spannung erwartet.

Sanktionen im Spiegel der aktuellen Reformdebatte

Der am 2. Dezember 2004 veröffentlichte Bericht der von Generalsekretär Kofi Annan eingesetzten Hochrangigen Gruppe zur Reform der Vereinten Nationen enthält unter anderem einige kurze Ausführungen und Empfehlungen zur Rolle von Sanktionen.[31] Die Auseinandersetzung fällt jedoch, gemessen am Gesamtumfang des Berichts, zu knapp und oberflächlich aus. Immerhin zählen Sanktionen zu den wichtigsten präventiven nichtmilitärischen Instrumenten des Sicherheitsrats. Das Hauptaugenmerk liegt auf der Durchführung und Überwachung von Sanktionen. In diesem Zusammenhang wird insbesondere die Ernennung eines Sanktionsbeauftragten durch den Generalsekretär empfohlen, der den Sicherheitsrat mit Analysen versorgen, die Zielausrichtung und Umsetzung der Sanktionsregime koordinieren und die Mitgliedstaaten bei der Durchführung unterstützen soll. Dieser Schritt wird schon seit längerer Zeit diskutiert und würde in jedem Fall zu einer deutlich kohärenteren Sanktionspraxis beitragen. Die übrigen Vorschläge – Expertengremien einsetzen, staatliche Kapazitäten stärken, Sekundärsanktionen gegen Sanktionsbrecher verhängen, bessere Verfahren für humanitäre Ausnahmeregelungen schaffen und die humanitären Auswirkungen von Sanktionen beobachten – sind zu abstrakt formuliert und reflektieren lediglich den *Status quo* moderner Sanktionsregime. Insbesondere die Problematik des Einsatzes von Sanktionslisten wird nur am Rande thematisiert. Hier erschöpft sich der Bericht in der allgemeinen Aufforderung, präzisere Listen zu erstellen und ein Verfahren zur Überprüfung der Listen zu entwickeln. Obwohl sich der Bericht der Gruppe insgesamt in weiten Teilen gerade durch seine praxisnahen und realisierbaren Empfehlungen auszeichnet, wären im Sanktionsbereich durchaus progressivere und mutigere Vorschläge zu erwarten gewesen.
In dieselbe Richtung, wenn auch noch knapper und oberflächlicher in der Ausführung, zielen die Vorschläge des Generalsekretärs in seinem eigenen Reformbericht vom 21. März 2005.[32] Dort werden die Probleme im Zusammenhang mit Sanktionslisten an keiner Stelle ausdrücklich aufgegriffen. Statt dessen fordert der Generalsekretär lediglich in allgemeiner Form die Einhaltung der Menschenrechte gerade auch im Rahmen der Bekämpfung des Terrorismus.[33]

Hürden

Mit ihren vorsichtigen Formulierungen tragen beide Berichte erkennbar der Zurückhaltung einzelner Sicherheitsratsmitglieder bei der Behandlung der dargestellten Probleme Rechnung. Um dem Sicherheitsrat ein Höchstmaß an politischer Handlungsfreiheit zu sichern, sperren sich vor allem die USA nach wie vor gegen eine Verrechtlichung des Sanktionsinstrumentariums und gegen die Schaffung verfahrensmäßiger Standards. Aus ihrer Sicht besteht die Gefahr, daß eine solche Verrechtlichung bestehende Freiräume einschränkt und eine negative Präzedenzwirkung für andere Bereiche entfaltet. Diese Haltung wird nicht nur bei der täglichen Arbeit im Sicherheitsrat und in den Sanktionsausschüssen deutlich, sondern etwa auch im Rahmen der im April 2000 vom Sicherheitsrat eingesetzten informellen Arbeitsgruppe, die übergeordnete Empfehlungen zur Stärkung der Sanktionsinstrumente erarbeiten soll. Die Arbeitsgruppe, in der nur die jeweils amtierenden Sicherheitsratsmitglieder vertreten sind, trifft ihre Entscheidungen ebenfalls im Konsens. Daher ist es nicht verwunderlich, daß wegen fundamental unterschiedlicher Auffassungen über mögliche Reformschritte bislang noch keine offizielle inhaltliche Vorlage für den Sicherheitsrat verabschiedet werden konnte.[34]
Daran wird deutlich, daß an eine Reform des Sanktionsinstrumentariums keine überhöhten Erwartungen gestellt werden dürfen. Obwohl Veränderungen auf diesem Sektor ausnahmslos ohne Änderung der UN-Charta und im Unterschied zu vielen anderen Bereichen, mit denen sich die Berichte auseinandersetzen, ohne größeren verfahrenstechnischen Aufwand herbeigeführt werden könnten, sind die politischen Widerstände innerhalb des Sicherheitsrats nur schwer und Schritt für Schritt zu überwinden.

Chancen

Deutschland hat als nichtständiges Mitglied in den Jahren 2003/2004 wesentlich dazu beigetragen, daß einige der beschriebenen kleineren Reformschritte bereits Eingang in die Praxis des Sicherheitsrats und der Sanktionsausschüsse gefunden haben. Das Ziel bestand dabei vor allem darin, Transparenz und Rechtssicherheit zu erhöhen und den Individualschutz zu verbessern, ohne die Wirksamkeit der Sanktionen zu beeinträchtigen. Substantielle Impulse für weitere Reformen könnten zum einen von der Europäischen Union ausgehen, die auf diesem Feld über eigene Erfahrungen und Expertise verfügt. Zum anderen sollte der vor einigen Jahren in Interlaken begonnene Prozeß von Expertenseminaren in ähnlichem Format fortgeführt werden. Durch diesen Prozeß wurde im Sicherheitsrat eine Debatte angestoßen, die mittlerweile über eine eigene moderate Dynamik verfügt. Auf den Fortgang dieser Debatte dürfte weder der Erfolg noch das Scheitern einer Reform des Sicherheitsrats gravierenden Einfluß haben. Viele andere Bereiche, die die Berichte thematisieren, sind in wesentlich stärkerem Maße von der katalytischen Wirkung einer erfolgreichen Sicherheitsratsreform abhängig. Im besten Fall ist vorstellbar, daß ein erweiterter Sicherheitsrat bereit ist, bei der Weiterentwicklung des Sanktionsinstrumentariums schneller voranzugehen. Sollte Deutschland in diesem Szenario Berücksichtigung finden, käme ihm sicherlich erneut die Rolle eines Schrittmachers zu.

---

1 Vgl. Michael Brzoska, Der Schatten Saddams. Die Vereinten Nationen auf der Suche nach zielgerichteten Sanktionen, VN 2/2001, S. 56–60.
2 A More Secure World: Our Shared Responsibility. Report of the High-level Panel on Threats, Challenges and Change, UN Doc. A/59/565 v. 2.12.2004, Absätze 151 ff., 178 ff; deutsche Fassung: Eine sicherere Welt. Unsere gemeinsame Verantwortung, Bericht der Hochrangigen Gruppe für Bedrohungen, Herausforderungen und Wandel, http://www.un.org/Depts/german/gs_sonst/a-59-565.pdf
3 Vgl. S/RES/1591(2005) v. 29.3.2005, Absatz 3 (c) (Sudan); S/RES/1526(2004) v. 30.1.2004, Absatz 1 (Al Qaida, Taliban).
4 Interlaken-Prozeß (1998/1999), http://www. smartsanctions.ch/; Bonn-Berlin-Prozeß (1999/2000), http://www.bicc.de/events/unsanc/index.php; Stockholm-Prozeß (2002), http://www. smartsanctions.se/
5 S/RES/1518(2003) v. 24.11.2003; UN Doc. SC/7831 IK/372 v. 29.7.2003.
6 Council of the European Union, Guidelines on Implementation and Evaluation of Restrictive Measures in the Framework of the EU Common Foreign and Security Policy, 15579/03, PESC 757, FIN 568, 3.12.2003.
7 Vgl. erstmals S/RES/1452(2002) v. 20.12.2002, Absatz 1 (Al Qaida/Taliban); zuletzt S/RES/1596(2005) v. 18.4.2005, Absatz 16 (DR Kongo).
8 Vgl. zuletzt S/RES/1526, a.a.O. (Anm. 3).
9 UN Doc. S/2005/83 v. 15.2.2005; UN Doc. S/2004/679 v. 25.8.2004.
10 S/RES/1298(2000) v. 17.5.2000 (Äthiopien/Eritrea).
11 Vgl. S/RES/1572(2004) v. 15.11.2004, Absätze 7, 9, 11, 13.
12 Vgl. Christian Schaller, Internationales Sanktionsmanagement im Rahmen von Artikel 41 UN-Charta, Baden-Baden 2003, S. 29 ff.
13 Vgl. S/RES/1533(2004) v. 12.3.2004, Absatz 8 (DR Kongo).
14 Vgl. S/RES/1587(2005) v. 15.3.2005, Absatz 3; S/RES/1519(2003) v. 16.12.2003, Absatz 2 (wiederholte Einsetzung einer Monitoring-Gruppe für Somalia).
15 Vgl. UN Doc. S/2002/1119, Absätze 10 ff.; S/RES/1458(2003) v. 28.1.2003, Absatz 5 (Liberia).

16 S/RES/1343(2001) v. 7.3.2001.
17 S/RES/1521(2003) v. 22.12.2003, Absatz 4 (a). Die Sanktionsliste erfaßt u.a. auch Waffenhändler aus Osteuropa und dem arabischen Raum, http://www.un.org/Docs/sc/committees/Liberia3/1521_list.htm
18 S/RES/1596, a.a.O. (Anm. 7), Absätze 13, 15; S/RES/1591, a.a.O. (Anm. 3), Absatz 3 (c) (Sudan); S/RES/1572, a.a.O. (Anm. 11), Absatz 9 (Côte d'Ivoire); S/RES/1519, a.a.O. (Anm. 14), Absatz 2 (e) (Somalia).
19 Vgl. S/RES/1607(2005) v. 21.6.2005 Absatz 11 (UNMIL); S/RES/1584(2005) v. 1.2.2005, Absatz 2 (UNOCI); S/RES/1533, a.a.O. (Anm. 13), Absätze 3 ff. (MONUC).
20 S/RES/1609(2005) v. 24.6.2005, Absätze 1, 12; S/RES/1584, a.a.O. (Anm. 19), Absatz 2.
21 Vgl. UN Doc. S/2004/396 v. 1.6.2004, Absätze 58, 59 (Expertengremium für Liberia).
22 Vgl. zum Kimberley-Prozeß Schaller, a.a.O. (Anm. 12), S. 110 ff., 120 ff.
23 Vgl. Private Firms Aid UN on Sanctions, The Washington Post, 21.4.2001.
24 Zu den Bindungen des Sicherheitsrats Jochen A. Frowein/Nico Krisch, in: Bruno Simma (Hrsg.), The Charter of the United Nations, Bd. I, 2. Aufl., Oxford 2002, Introduction to Chapter VII, Rn. 25 ff.; Art. 41, Rn. 25.
25 Vgl. erstmals Gemeinsamer Standpunkt des Rats 2001/931/GASP v. 27.12.2001 (ABl. L344, S. 93); Verordnung (EG) Nr. 2580/2001 des Rats v. 27.12.2001 (ABl. L344, S. 70).
26 S/RES/1526, a.a.O. (Anm. 3), Absatz 17.
27 Vgl. die Richtlinien des Al-Qaida/Taliban-Sanktionsausschusses (ATSA) i. d. Fassung v. 10.4.2003, Absatz 6, http://www.un.org/Docs/sc/committees/1267/1267_guidelines.pdf
28 S/RES/1526, a.a.O. (Anm. 3), Absatz 18.
29 Vgl. die Richtlinien des ATSA , a.a.O. (Anm. 27), Absatz 7.
30 Vgl. Gernot Biehler, Individuelle Sanktionen der Vereinten Nationen und Grundrechte, Archiv des Völkerrechts, 41. Jg. 2/2003, S. 169.
31 Wie in Anm. 2.
32 In Larger Freedom: Towards Development, Security and Human Rights for All. Report of the Secretary-General, UN Doc. A/59/2005 v. 21.3.2005, Absätze 109, 110 und Anlage: For decision by Heads of State and Government, Absatz 6 (k); deutsche Fassung: In größerer Freiheit. Auf dem Weg zu Entwicklung, Sicherheit und Menschenrechten für alle, http://www.un.org/Depts/german/gs_sonst/a-59-2005-ger.pdf
33 Ebd., Absätze 94, 140.
34 Bislang existiert lediglich ein interner Entwurf des Vorsitzenden der Arbeitsgruppe, der zahlreiche substantielle Empfehlungen enthält. Chairman's Proposed Outcome, Informal Working Group of the Security Council on General Issues of Sanctions, Non-paper/Rev 10, 26.9.2002, http://www.un.org/Docs/sc/committees/sanctions/Prop_out10.pdf

UN-Normen zur Unternehmensverantwortung

Schreckgespenst für die Wirtschaft oder notwendiges Instrument zur politischen Steuerung wirtschaftlicher Globalisierung?

ELISABETH STROHSCHEIDT

»Ich schreibe als Privatperson, die mehr als sieben Jahre (1996–2003) sowohl in Kolumbien als auch in Indonesien für ein führendes internationales Ölunternehmen tätig war, das dort häufig vor grundlegenden Herausforderungen und Dilemata in bezug auf Menschenrechtsfragen stand. Sie betrafen die bürgerlichen und politischen ebenso wie die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte [...] Meine Erfahrung ›an der Basis‹, in einem Umfeld, das von schweren Verstößen gegen die Menschenrechte gekennzeichnet war, hat mich zu der festen Überzeugung geführt, daß die Normen (oder etwas ihnen sehr ähnliches) eine wertvolle Hilfe für transnationale und andere Unternehmen sind, um einen sensibleren, effektiveren und verantwortungsvolleren Kurs im Hinblick auf die Achtung fundamentaler Menschenrechte der Gemeinschaften und Gesellschaften zu entwickeln, die von ihrer Geschäftstätigkeit am meisten betroffen sind.«[1]

Elisabeth Strohscheidt, geb. 1954, arbeitet seit April 2003 als Menschenrechtsreferentin in der Abteilung Entwicklungspolitik des Bischöflichen Hilfswerks Misereor. Sie ist dort u.a. mit Fragen privatwirtschaftlicher Verantwortung für Entwicklung und Menschenrechte befaßt.

Am 13. August 2003 verabschiedete die *Unterkommission für die Förderung und den Schutz der Menschenrechte der Vereinten Nationen* einen Katalog mit 23 Normen zur menschenrechtlichen Verantwortung von Unternehmen. Das Dokument mit dem sperrigen Titel *›Normen der Vereinten Nationen für die Verantwortlichkeiten transnationaler Unternehmen und anderer Wirtschaftsunternehmen im Hinblick auf die Menschenrechte‹*[2] liegt der *Menschenrechtskommission der Vereinten Nationen* (MRK) seit der 60. Tagung im März/April 2004 zur Beratung vor. Jede der sogenannten UN-Normen wurde mit einem erläuternden Kommentar über Ursprung und mit Hinweisen zur Umsetzung versehen. Hatten die Experten der Unterkommission die Normen noch im Konsens verabschiedet, so stoßen sie in der mit Regierungsvertretern besetzten MRK auf erheblichen Widerstand.
Im folgenden Beitrag soll kurz die Entstehungsgeschichte sowie der Inhalt der Normen dargestellt, die wesentlichen Pro- und Contra-Argumente der verschiedenen Interessensgruppen beleuchtet, der derzeitige Stand der Diskussion in der MRK zusammengefaßt sowie ein Ausblick auf die möglichen anstehenden Schritte gegeben werden.

Unternehmensverantwortung

Im Jahr 1999 hat das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP) eine stärkere politische Steuerung der Globalisierung und einen multilateralen Verhaltenskodex für transnationale Unternehmen (TNUs) gefordert.[3] UNDP kritisierte zudem, daß eine steigende Zahl multilateraler Investitionsabkommen – mit dem Ziel der Marktöffnung und Handelsliberalisierung – die Entscheidungsfreiheit nationaler Regierungen zum Teil erheblich einschränke, während die Fortschritte in bezug auf die Stärkung universell gültiger ethischer Normen, wie Einhaltung und Förderung von Menschenrechten und Entwicklung, viel zu gering ausfielen.[4]
Versuche, auf internationaler Ebene das Verhalten von Wirtschaftsunternehmen zu regulieren, hat es jedoch bereits vorher gegeben. Diese Bestrebungen gingen in den sechziger und siebziger Jahren vor allem von den Entwicklungsländern aus. Einige lateinamerikanische Staaten setzten sie mit der Verstaatlichung von Schlüsselsektoren, wie Erdöl und Bergbau, auch um. Auf der Ebene der Vereinten Nationen veranlaßte die kritische Wahrnehmung der transnationalen Unternehmen in der westlichen Öffentlichkeit wie auch in zahlreichen Entwicklungsländern den Wirtschafts- und Sozialrat (ECOSOC), im Rahmen des Zentrums der Vereinten Nationen für Transnationale Unternehmen (UNCTC), im Jahr 1977 eine Arbeitsgruppe mit der Ausarbeitung eines Verhaltenskodexes für TNUs zu beauftragen. Mehrere Entwürfe wurden vorgestellt – der letzte 1990 –, aber nie zur Abstimmung gebracht. Mitte der neunziger Jahre wurde das UNCTC als eigenständige Einheit aufgelöst.
Während in den sechziger und siebziger Jahren Bestrebungen zur Regulierung von transnationalen Unternehmen im Vordergrund gestanden hatten, so waren die achtziger und neunziger Jahre geprägt von der Deregulierung der Märkte und der Liberalisierung von Handelsbeziehungen.[5]
Skandale wie die Hinrichtung des nigerianischen Menschenrechts- und Umweltaktivisten Ken Saro Wiwa und die Frage der Mitverantwortung des Shell-Konzerns; das Bekanntwerden der menschenunwürdigen Arbeitsbedingungen in den mittelamerikanischen und asiatischen Zulieferbetrieben des Sportartikelherstellers Nike, oder der

Chemieunfall im indischen Bhopal, der innerhalb weniger Tage 7000 Menschenleben kostete, ohne daß die verantwortlichen Konzerne Union Carbide Corporation (später Dow Chemicals) jemals zur Rechenschaft gezogen wurden[6] – diese und zahlreiche andere Beispiele führten dazu, daß sich transnationale Unternehmen seit Ende der achtziger Jahre wieder zunehmend öffentlich im Hinblick auf die (fehlende) Einhaltung von Menschenrechten und Sozialstandards rechtfertigen und verantworten müssen.

Die Folge war ein sprunghaftes Ansteigen freiwilliger Verhaltenskodizes einzelner Unternehmen sowie ganzer Branchen. Es gibt inzwischen viele Hunderte solcher Kodizes, die sich in punkto Inhalt und Reichweite enorm unterscheiden. Nur wenige verfügen über einen effektiven und transparenten Kontrollmechanismus.[7] Dennoch sind sie ein wichtiger Schritt in die richtige Richtung. Ebenso wie der 1999 auf dem Weltwirtschaftsforum in Davos von UN-Generalsekretär Kofi Annan ins Leben gerufene Globale Pakt (Global Compact), der Unternehmen in Nord und Süd zur Einhaltung von zehn allgemein formulierten Grundsätzen zu Menschenrechten, Arbeitsrechten, Umweltschutz und Korruption ermutigen will.

Die Schwächen einer Konzentration allein auf freiwillige Selbstverpflichtungen der Unternehmen zur Einhaltung von Menschenrechten treten inzwischen jedoch deutlich zutage. Der Ruf nach einer staatlichen Regulierung der Konzerne, insbesondere von TNUs, wurde wieder stärker. Diese Regulierung sollte nicht ausschließlich den Regierungen überlassen bleiben. Denn viele sind nicht fähig oder nicht willens, die nötige staatliche Kontrolle durchzuführen. Wie groß jedoch die wirtschaftliche und politische Macht der großen TNUs geworden ist, zeigt nicht zuletzt der ›World Investment Report 2002‹ der Handels- und Entwicklungskonferenz der Vereinten Nationen (UNCTAD), der sich mit dem Thema transnationale Unternehmen befaßte. Darin wird der sogenannte Mehrwert von Unternehmen mit dem Bruttoinlandsprodukt (BIP) von Staaten verglichen. Der Bericht stellt fest, daß unter den ›Top 100‹ der Welt über 30 Unternehmen zu finden sind.[8] Angesichts der starken Verflechtung weltwirtschaftlicher Prozesse und der Unternehmensstrukturen der TNUs wird daher verstärkt nach internationalen Lösungen gesucht werden müssen. Auch nach solchen, die Unternehmen direkt ansprechen und zu Pflichtenträgern machen (können).

Obwohl es sich explizit um ein freiwilliges Instrument handelt, sind unter anderem die 1976 von der OECD verabschiedeten ›Leitsätze für multinationale Unternehmen‹ im Kontext solcher Regulierungsbestrebungen zu sehen. Diese Leitsätze wurden 2000 grundlegend überarbeitet und neben inhaltlichen Ergänzungen[9] und einer regionalen Erweiterung[10] auch um einen – wenn auch weichen – Kontrollmechanismus unter staatlicher Trägerschaft ergänzt.[11]

Die UN-Normen sind auf UN-Ebene das bislang konkreteste Ergebnis der jüngeren Diskussion um eine internationale Regulierung transnationaler Unternehmen. Dem Globalen Pakt widersprechen die UN-Normen nicht. Georg Kell, der Leiter des Büros für den Globalen Pakt, hat wiederholt betont, daß es sich um vom Grundsatz her unterschiedliche Ansätze handelt, die einander ergänzen. Der Globale Pakt kann und will regulierende Instrumentarien nicht ersetzen. Als Lern- und Dialogforum bietet er Erfahrungsaustausch und Hilfestellung für die ›willigen‹ Unternehmen an. Die ›schwarzen Schafe‹ erreicht er nicht. Die UN-Normen hingegen könnten bei einer Verabschiedung durch ein UN-Gremium aus Regierungsvertretern für alle Unternehmen gleichermaßen gelten und fairere Rahmenbedingungen im Wettbewerb schaffen.

Die UN-Normen

Entstehung

Infolge ihrer Studie zum Thema transnationale Konzerne und Menschenrechte aus dem Jahr 1997 richtete die UN-Unterkommission für die Förderung und den Schutz der Menschenrechte 1998 eine fünfköpfige Arbeitsgruppe ein, die die Methoden und Aktivitäten transnationaler Unternehmen untersuchen sollte.[12] Das Mandat der fünf Sachverständigen aus den fünf Weltregionen war ursprünglich auf drei Jahre befristet, wurde aber mehrmals verlängert. Auf Wunsch der Unterkommission sollte die Arbeitsgruppe Empfehlungen und Vorschläge für verbindliche Regelungsmechanismen entwickeln, mit denen sichergestellt werden kann, daß die Aktivitäten von (transnationalen) Unternehmen nicht in Widerspruch zur Verwirklichung international verbriefter Menschenrechte geraten und Möglichkeiten zur Überwachung des von ihr vorzuschlagenden Regelwerks analysieren. Die MRK selbst wies in ihrer Entscheidung 2004 (siehe unten) ausdrücklich darauf hin, daß sie der Unterkommission keinen expliziten Auftrag für die Erstellung eines konkreten Normenkatalogs erteilt hatte.

Entwürfe zu den von der Unterkommission entwickelten UN-Normen wurden unter anderem in vier öffentlichen Anhörungen der Arbeitsgruppe sowie in öffentlichen Sitzungen der Unterkommission diskutiert. Die Diskussionen fanden unter breiter Beteiligung von Wissenschaftlern, nichtstaatlichen Organisationen (NGOs) sowie von Gewerkschaften, Unternehmen und deren Verbänden statt.[13]

Inhalt

Keine der Normen ist wirklich neu. Vielmehr nehmen sie alle Bezug beziehungsweise beruhen auf einer Vielzahl bereits existierender UN-Übereinkommen und Erklärungen, regionalen Menschenrechtsverträgen und Konventionen der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO). Zum Teil stützen die UN-Normen sich auch auf Instrumente des ›Soft law‹, auf den Globalen Pakt und auf Dokumente von NGOs, wie die von Amnesty International herausgegebenen ›Menschenrechtsgrundsätze für Unternehmen‹. Die Präambel in der kommentierten Fassung der UN-Normen nennt mehr als 30 unterschiedliche Quellen, aus denen die komprimierten 23 Normen und die Kommentare dazu entwickelt wurden.

Die Normen gehen von einem breiten Menschenrechtsverständnis aus, das die bürgerlichen und politischen sowie die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte einschließt. Zudem stellen sie den Bezug zwischen unternehmerischem Handeln und dem Recht auf Entwicklung her. Sie verlangen unter anderem, daß angemessene (existenzsichernde) Löhne gezahlt und das Recht auf angemessene Ernährung und sauberes Trinkwasser (Normen 8 und 12) umgesetzt

werden. Weitere Normen befassen sich mit dem Verbot der Diskriminierung am Arbeitsplatz, mit dem Verbot von Zwangs- und Pflichtarbeit, der Abschaffung der Kinderarbeit sowie mit der Frage unternehmerischer Verantwortung für die Menschenrechte in Kriegs- und Bürgerkriegssituationen und in Zusammenhang mit Rüstungsexporten. Die Norm 4 behandelt unter anderem Fragen des Schutzes von Firmenanlagen und fordert, daß sich die Sicherheitsvorkehrungen eines Unternehmens nicht nur nach den nationalen Gesetzen des Landes, in dem das Unternehmen tätig ist, richten, sondern auch die geltenden internationalen Menschenrechtsstandards berücksichtigen sollen. Des weiteren sprechen die Normen Fragen von Umweltschutz, Verbraucherschutz und Korruptionsbekämpfung an.

Die Norm 1 betont bewußt, daß die Hauptverantwortung für die Achtung, den Schutz und die Erfüllung der Menschenrechte bei den Staaten liegt. Allerdings, und das ist das Neue an den Normen, sieht sie darüber hinaus auch eine direkte Verantwortung von Unternehmen ›innerhalb ihres jeweiligen Tätigkeits- und Einflußbereichs‹. Mit dem Verweis auf den ›jeweiligen‹ Tätigkeits- und Einflußbereich unterscheiden die Normen unter anderem zwischen TNUs und kleinen und mittleren Unternehmen.

Am 13. August 2003 billigte die Unterkommission in ihrer Resolution 2003/16 im Konsens die von ihrer Arbeitsgruppe vorgeschlagenen UN-Normen und verwies sie zur weiteren Beratung an die MRK.[14] Anders als die Unterkommission ist die MRK in der Beurteilung des Normenentwurfes weit von jedem Konsens entfernt. Nicht nur die Regierungen sind sich uneins – und in der Mehrheit bislang eher ablehnend oder unentschlossen. Auch von seiten einflußreicher Unternehmensverbände und Unternehmen regt sich heftiger Widerspruch. Viele der akkreditierten und in der MRK aktiven NGOs hingegen gehören zu den überzeugten Befürwortern der Normen. Wo liegen die Differenzen?

Norm 1 (Allgemeine Verpflichtung):

»Die Staaten tragen die Hauptverantwortung für die Förderung der im Völkerrecht wie im innerstaatlichen Recht anerkannten Menschenrechte, die Sicherung ihrer Einhaltung, ihre Achtung und die Gewährleistung ihrer Achtung sowie ihren Schutz, namentlich auch für die Gewährleistung dessen, daß transnationale Unternehmen und andere Wirtschaftsunternehmen die Menschenrechte achten. Innerhalb ihres jeweiligen Tätigkeits- und Einflußbereichs sind transnationale Unternehmen und andere Wirtschaftsunternehmen verpflichtet, die im Völkerrecht wie im innerstaatlichen Recht anerkannten Menschenrechte zu fördern, ihre Einhaltung zu sichern, sie zu achten, ihre Achtung zu gewährleisten und sie zu schützen, einschließlich der Rechte und Interessen indigener Völker und anderer schwächerer Gruppen.«

Die Normen im Überblick:

Norm 1	Allgemeine Verpflichtung
Norm 2	Recht auf Chancengleichheit und nichtdiskriminierende Behandlung
Normen 3–4	Recht auf Sicherheit der Person
	(u.a. Verbot der Bereicherung durch Kriegsverbrechen und Völkermord)
Normen 5–9	Rechte der Arbeitnehmer
	(u.a. Verbot der Zwangs- und Pflichtarbeit und der Kinderarbeit)
Normen 10–12	Achtung der nationalen Souveränität und der Menschenrechte
	(hier werden Unternehmen aufgefordert, nationales Recht sowie international vereinbarte Menschenrechtsnormen anzuerkennen und zu beachten sowie das Verbot der Korruption zu beachten.)
Norm 13	Verpflichtung in bezug auf den Verbraucherschutz
Norm 14	Verpflichtung in bezug auf den Umweltschutz
Normen 15–19	Allgemeine Umsetzungsbestimmungen
Normen 20–23	Allgemeine Begriffsbestimmungen

Quelle: Blaue Reihe, Nr. 88, Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen (Hrsg.), Bonn 1999, S. 6ff.

Pro und Contra UN-Normen

Inhalt

Die Kritiker werfen der Arbeitsgruppe, die den Normenentwurf erarbeitet hat, unter anderem vor, daß sie in unzulässiger Weise Dokumente des ›Hard law‹ mit solchen des ›Soft law‹ und anderen ohne jede Rechtswirkung vermischt habe. Viele Befürworter halten gerade die auf der Grundlage der ausgewählten und relevanten Dokumente erfolgte komprimierte und übersichtliche Zusammenstellung von Verpflichtungen, die Unternehmensaktivitäten im Hinblick auf Achtung, Schutz und Förderung von Menschenrechten betreffen oder betreffen können, für einen hilfreichen Schritt in die richtige Richtung, der es Unternehmen erleichtern kann, komplexen Anforderungen im Menschenrechtsbereich gerecht zu werden.

Während viele Kritiker die UN-Normen als zu umfassend und zu weitreichend kritisieren, halten die Befürworter gerade den umfassenden Menschenrechtsansatz für sinnvoll, weil er der Realität privatwirtschaftlicher Verantwortung in der globalisierten Welt Rechnung trage.

Rechtswirkung

Ein zentraler Diskussionspunkt ist der des rechtlichen Status der UN-Normen. Die Entscheidung der MRK aus dem Jahr 2004 zur Frage der menschenrechtlichen Verantwortung von transnationalen Konzernen und anderen Wirtschaftsunternehmen[15] betont in Absatz c) explizit, daß es sich um ein Dokument im Entwurfsstadium handelt, das keinerlei Rechtswirkung entfalte – nicht einmal im Sinne eines ›Soft law‹. Einige große Unternehmensverbände zitieren diesen Absatz der MRK-Entscheidung als Beleg dafür, daß die UN-Normen keine Relevanz besitzen. Anders sieht es die Wissenschaft: Völkerrechtler bestätigen zwar, daß die Normen derzeit keine Rechtswirkung entfalten, sagen jedoch zugleich, daß es keinen völkerrechtlich zwingenden Grund gibt, der untersagen würde, die Normen durch ein UN-Gremium aus Regierungsvertretern zu verabschieden und ihnen damit Rechtswirkung zukommen zu lassen. Je höherrangiger dieses UN-Gremium wäre, das die UN-Normen, und sei es auch ›nur‹ in Form einer Erklärung, annähme, desto stärker wäre die Rechtswirkung.[16] Die Entscheidung darüber, ob die UN-Normen einmal Rechtswirkung entfalten werden, ist also weniger eine juristische Frage als vielmehr eine des politischen Willens.

Unabhängig von einer Verabschiedung durch ein höherrangiges UN-Gremium können die UN-Normen auch durch die praktische Anwendung Rechtswirkung entfalten, beispielsweise wenn Regierungen oder Gerichte sich bei Entscheidungen auf sie berufen und die Normen damit im Laufe der Zeit Gewohnheitsrecht werden.

Unternehmen als völkerrechtliche Pflichtenträger?

Sowohl aus der Wirtschaft als auch von seiten vieler Regierungen, darunter auch die Bundesregierung, erhebt sich heftiger Widerspruch dagegen, daß die UN-Normen neben Regierungen auch Unternehmen

direkt ansprechen. Während Befürworter einer solchen direkten Ansprache von Unternehmen diese als notwendige, sinnvolle und grundsätzlich mögliche Weiterentwicklung des Völkerrechts ansehen, fürchten andere um den Verlust des staatlichen Machtmonopols oder eine unzulässige ›Privatisierung‹ staatlicher Pflichten. Dabei sind sich Befürworter und Gegner einer verbindlichen und direkten Rechenschaftspflicht von Unternehmen jedoch darin einig, daß der Staat weder aus der Verantwortung für Achtung, Schutz und Erfüllung aller Menschenrechte entlassen werden darf noch soll. Während die einen die UN-Normen für ein Instrument halten, das es insbesondere schwachen Staaten erleichtern kann, ihrer Schutz- und Erfüllungspflicht in bezug auf die Menschenrechte nachzukommen, befürchten die anderen, daß die UN-Normen staatliche Entscheidungsmacht beschränken könnten. Ihnen reichen die Norm 1 (siehe oben) und die Vorbehaltsklausel (Saving clause) der Norm 19 als Sicherstellung der staatlichen Hauptverantwortung für Achtung, Schutz und Erfüllung der Menschenrechte nicht aus.[17]

Als Sonderorganisation der UN hat die Weltgesundheitsorganisation (WHO) vor kurzem bewiesen, daß es bei vorhandenem politischem Willen durchaus möglich ist, Unternehmen im Rahmen eines internationalen Übereinkommens direkt in die Pflicht zu nehmen. Im Mai 2003 haben die 192 Mitgliedstaaten einstimmig ein Rahmenabkommen zur Tabakkontrolle (Framework Convention on Tobacco Control) verabschiedet. Im November 2004 war die Mindestzahl von 40 Ratifikationen erreicht. Damit konnte das Abkommen bereits im Februar 2005 in Kraft treten. Es enthält einige bindende Bestimmungen, die die Wettbewerbsrechte der Tabakfirmen unter bestimmten Bedingungen einschränken und das staatliche Machtmonopol in der Gesundheitspolitik stärken.[18]

Geltendes Völkervertragsrecht weist juristischen Personen nur sehr wenige spezifische Pflichten zu, obwohl es dazu in der Lage ist. Vielversprechende Ansätze für völkerrechtlich bindende Verpflichtungen juristischer Personen zeichnen sich im Umweltvölkerrecht ab und hier insbesondere im Bereich des maritimen Umweltschutzes – offenbar eine Folge des ersten großen Tankerunglücks vor der britischen Küste im Jahr 1967.[19]

Das Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht in Heidelberg bestätigt in einem vom Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) in Auftrag gegebenen Gutachten zur ›Deliktshaftung von transnationalen Unternehmen für im Ausland begangene Menschenrechtsverletzungen und Umweltdelikte‹, daß eine Haftung von – auch deutschen – Unternehmen für im Ausland begangene Menschenrechtsverletzungen bereits jetzt nicht auszuschließen ist. Das Gutachten vergleicht die Rechtsprechung in Australien, Großbritannien und den USA. In letzterem bildet insbesondere das Gesetz zur Regelung ausländischer Ansprüche (Alien Tort Claims Act – ACTA), die Grundlage der Verfahren (über 30 sind inzwischen anhängig). Vergleichbare Klagen gegen Unternehmen gab es auch in Großbritannien und Australien. Inzwischen liegen in mehreren westlichen Ländern Gesetzesvorhaben vor, um die Verantwortung von Wirtschaftsunternehmen im Ausland im einzelnen festzulegen. Gegenstand der Klagen waren bislang in der Regel nur massive Menschenrechtsverletzungen, wie Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit, Sklaverei, Zwangsarbeit und Folter.

Das Gutachten schließt mit der Überlegung,

> »daß die Ausarbeitung eines völkerrechtlich verbindlichen Instruments über die für transnational agierende Unternehmen geltenden Mindeststandards dazu beitragen könnte, einer Verselbständigung der dargestellten einzelstaatlichen Entwicklung vorzubeugen. Dies birgt die Chance, genau zu definieren, an welche menschenrechtlichen Standards Unternehmen gebunden sind und was genau als Beihilfe zu staatlichen Menschenrechtsverletzungen zu verstehen ist. [...] Durch die Ausarbeitung eines internationalen Instruments wäre die Möglichkeit eröffnet, Einfluß auf die Setzung der Standards für transnationale Unternehmen zu nehmen, bevor es zu einer Fortentwicklung auf nationaler Ebene kommt, die sich dem Einfluß anderer Staaten entzieht, aber dennoch erheblichen Einfluß auf das Haftungsrisiko von ausländischen Unternehmen entfalten kann. Gleichzeitig würde die Festschreibung universeller Standards dazu beitragen, die Ausgangsbedingungen für Unternehmen zu vereinheitlichen und damit gleiche Wettbewerbsbedingungen zu schaffen. Unternehmen, die ohnehin gewisse Mindeststandards auch bei Projekten im Ausland einhalten, käme dies im internationalen Wettbewerb sicherlich zugute.«[20]

Umsetzung und Monitoring: Damoklesschwert Sanktionierung?

Stein des Anstoßes sind auch die Umsetzungsbestimmungen der UN-Normen. Viele halten sie für zu aufwendig und nicht praktikabel. Auch gegen den vorgesehenen Beschwerdemechanismus – der im Ausnahmefall und nach gerichtlicher Entscheidung zu Schadensersatzansprüchen führen könnte – erhebt sich Widerspruch von Regierungs- wie Unternehmensseite. Richtig ist sicherlich, daß die bisherige Formulierung der Umsetzungsbestimmungen vage ist und der weiteren Ausarbeitung und Konkretisierung bedarf, bevor sie in die Praxis umgesetzt werden kann. Grundsätzlich sollte allerdings an einem Überwachungsverfahren festgehalten werden, um zu vermeiden, daß die Normen zu einem ›zahnlosen Tiger‹ werden. Gegen Schadensersatzansprüche an Unternehmen ist grundsätzlich nichts einzuwenden, wenn die Forderungen angemessen, die Bedingungen eindeutig und klar definiert sowie die zugehörigen Verfahren transparent und fair sind.

Eine Reihe internationaler Investitionsabkommen räumt Unternehmen bereits jetzt zum Teil weitreichende Möglichkeiten für Schadensersatzforderungen gegenüber Staaten ein.[21] Es sollte nicht nur ethisch geboten, sondern auch juristisch möglich und politisch gewollt sein, solchen Rechten von Unternehmen entsprechende Pflichten im sozialen Bereich gegenüberzustellen.

Bevor jedoch über die Umsetzungsmechanismen der UN-Normen weiter nachzudenken ist, muß sich über die Konkretisierung der Inhalte verständigt werden.

Positionen der Interessengruppen

Widerstand aus der Wirtschaft

Der stärkste Widerstand gegen die UN-Normen kommt aus den Reihen namhafter Arbeitgeber- und Industrieverbände. Sie lehnen jegliche Art von verbindlicher Regulierung und Rechenschaftspflicht für Unternehmen kategorisch ab; sie betonen die Verantwortung der Nationalstaaten, nicht aber die der internationalen Staatengemeinschaft. Die Menschenrechtspakte werden restriktiv ausgelegt; die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte in ihrer Verbindlichkeit relativiert. Dies gilt gleichermaßen für die internationalen Meinungsführer unter den Verbänden, die Internationale Handelskammer (ICC) und die Internationale Arbeitgeberorganisation (IOE), wie auf deutscher Ebene für den Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI) und die Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA). Die BASF schließt sich in einer öffentlichen Stellungnahme an das Amt des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Menschenrechte (OHCHR) der strikten Ablehnung des Normenentwurfs an.[22]

Es gibt jedoch auch Zustimmung aus der Wirtschaft. Der Energiekonzern BP beispielsweise sieht zwar Verbesserungsbedarf bei den Normen, steht der Intention eines Normenkatalogs für Unternehmen aber grundsätzlich positiv gegenüber.[23] Auch die Business Leaders' Initiative on Human Rights (BLIHR) hält die Normen für hilfreich, ebenso

wie einige Unternehmensberatungen.[24] Die BLIHR hat sich im Mai 2003 unter Vorsitz der früheren Hohen Kommissarin der Vereinten Nationen für Menschenrechte, Mary Robinson, gegründet. Robinson schreibt im Vorwort zum ersten Arbeitsbericht der BLIHR: »In den letzten zehn Jahren hat eine wachsende Zahl an Unternehmen erkannt, daß sie sich von Menschenrechtsanliegen nicht ausnehmen kann und eine wichtige Rolle bei der Förderung einer stärkeren Beachtung der Menschenrechte in den Ländern, in denen sie operieren, zu spielen hat.«[25] Um dieser Rolle gerecht zu werden, haben es sich die zehn transnationalen Unternehmen der BLIHR[26] zum Ziel gesetzt, im Rahmen ihres eigenen Unternehmensumfelds nach Möglichkeiten zu suchen, wie Menschenrechtsstandards besser und effektiver in Unternehmenspolitik und -praxis umgesetzt werden können. Sie haben dazu ein Raster entwickelt, das zwischen den Kernaufgaben eines Unternehmens im Bereich der Menschenrechte unterscheidet (›Essentials‹), dem, was als berechtigte Erwartung der Zivilgesellschaft anzusehen ist (›Shoulds‹), und dem, was darüber hinaus wünschenswert sein kann (›Coulds‹). In diesen letzten Bereich fallen in der Regel viele der philantrophischen Aktivitäten eines Unternehmens. Die UN-Normen sind Teil des Praxistests und werden als hilfreich empfunden.[27]

Überwiegend ablehnend: Regierungen

Zu den heftigsten Kritikern unter den Regierungen zählt die der USA. Ihre Kritik beruht auf der Prämisse, daß grundsätzlich nur nationale Regierungen die Verantwortung für schwerwiegende Menschenrechtsverletzungen tragen – niemals Unternehmen.[28]

Unterschiedliche Auffassungen herrschen in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union vor – von vorsichtiger Unterstützung bis hin zu offener Ablehnung. Die britische Regierung gehörte lange zu den Hauptkritikern der UN-Normen, ist aber inzwischen in ihren Äußerungen differenzierter. Auch die Bundesregierung hat – trotz zum Teil grundsätzlicher Kritik – die Bereitschaft geäußert, die Normen zumindest im größeren Kontext des Themas ›Corporate Social Responsibility‹ (CSR) weiter zu diskutieren. In ihrer Stellungnahme an das OHCHR bezeichnet die Bundesregierung den Normenentwurf immerhin als ›nützlichen Beitrag‹ zu der Debatte über Möglichkeiten und Wege, Wirtschaftsunternehmen in die internationalen Bestrebungen zur Förderung und zum Schutz von Menschenrechten und nachhaltiger Entwicklung einzubinden.

Der Deutsche Bundestag hat diesbezüglich eine klarere Position bezogen. In einem am 16. März 2005 beschlossenen Antrag begrüßen die Koalitionsfraktionen explizit den in der MRK geführten Dialogprozeß um möglichst verbindliche UN-Normen für transnationale Unternehmen.[29]

Von einigen Regierungen des Südens, unter anderem Südafrika, Pakistan und Indonesien, war auf der 61. Tagung der MRK im Jahr 2005 die klare Forderung nach verbindlichen Standards zur menschenrechtlichen Verantwortung von Wirtschaftsunternehmen und explizite Unterstützung der UN-Normen zu hören. Allerdings sind sich die Regierungen des Südens in dieser Frage bislang ebensowenig einig wie die Regierungen der EU-Staaten.

Weitgehende Zustimmung bei NGOs

Auf große Zustimmung stoßen die UN-Normen bei vielen NGOs. In einer Stellungnahme an das OHCHR haben deutsche NGOs die Vorteile der UN-Normen aus ihrer Sicht zusammengefaßt.[30] Sie sehen die Vorteile vor allem darin:

- daß sie die für unternehmerisches Handeln wesentlichen Punkte aus den vielen verschiedenen relevanten Dokumenten in verständlicher Weise bündeln und zusammenfassen;
- daß sie transparent und zielgerichtet sind;
- daß sie alle Menschenrechte einschließen;
- daß sie auch Umweltschutz und Verbraucherschutz ansprechen;
- daß sie universell anwendbar sind;
- daß sie die Opfer von Menschenrechtsverletzungen in Zusammenhang mit unternehmerischem Handeln stärken (etwa durch die in den Kommentaren enthaltenen konkreten Hinweise und Hilfen zur möglichen Umsetzung sowie durch das angedachte Beschwerdeverfahren) und
- daß sie Unternehmen direkt ansprechen und deren im Rahmen der Globalisierung gewachsenen Rechte durch soziale Verantwortlichkeiten und Rechenschaftspflichten zu ergänzen suchen.

Zu den Befürwortern der UN-Normen zählen so namhafte Organisationen wie Amnesty International, Human Rights Watch, die International Commission of Jurists und der International Service for Human Rights. Zwar schließen auch sie nicht aus, daß es einzelne Punkte gibt, die verbessert und konkretisiert werden sollten, aber sie halten die Normen für im Kern richtig und notwendig. Auf einer Podiumsdiskussion am Rande der MRK im Jahr 2005 berichteten einige Vertreter betroffener Gruppen aus Brasilien, Indien und Myanmar über die negativen Auswirkungen der Tätigkeit transnationaler Konzerne in ihren Ländern. In allen Fällen hatte die Kooperation staatlicher Stellen mit den Unternehmen (beziehungsweise im Falle Myanmars die Kooperation der Unternehmen mit einem die Menschenrechte verletzenden Regime) zu massiven Menschenrechtsverletzungen geführt. Die Erfahrungen der Zeugen aus dem Süden belegten den Bedarf an internationaler Regelung.

Vorsichtiges Herantasten der Gewerkschaften

Die Gewerkschaften treten in der öffentlichen Debatte um die UN-Normen bislang noch wenig in Erscheinung. Nur wenige haben sich an dem Konsultationsprozeß des OHCHR im Jahr 2004 (siehe unten) aktiv beteiligt. In Gesprächen mit Gewerkschaftern zeigt sich immer wieder eine grundsätzliche Zustimmung zur Weiterentwicklung internationaler Standards zur Regulierung transnationaler Konzerne. So auch bei einem Fachgespräch zwischen NGOs und Gewerkschaften in der Friedrich-Ebert-Stiftung im März 2005 in Berlin. Allerdings herrscht eine gewisse Skepsis, ob die UN-Normen ein geeignetes Instrument sein können, oder ob nicht die ILO das bessere Gremium zur (Weiter-)Entwicklung solcher Normen ist. In den Überlegungen von Gewerkschaftsseite spielt die Befürchtung eine Rolle, ein UN-Dokument im Range einer Erklärung könne bereits bestehende ILO-Übereinkommen und Beschwerdeverfahren schwächen. So forderte der 18. Weltkongreß des Internationalen Bundes Freier Gewerkschaften im Dezember 2004, neuen Standards wie den UN-Normen mehr Aufmerksamkeit zu schenken, um sicherzustellen, daß die Verpflichtungen von Unternehmen – und Regierungen – bezüglich der Menschenrechte darin nicht neu definiert werden und daß alle Auslegungen und Folgeverfahren glaubwürdig sind und nicht in die bereits vorhandenen Verfahren der ILO eingreifen. Zugleich forderte der Kongreß, daß Unternehmen national wie auch international für die sozialen, ökologischen und humanitären Auswirkungen ihrer Tätigkeit in größerem Umfang als bisher haften sollen und daß die betroffenen Staaten und Parteien die Möglichkeit haben sollen, sie auf rechtlichem Weg zu belangen sowie Strafen zu verhängen.[31]

Konsultationsprozeß des OHCHR

Angesichts der starken Widerstände einiger Regierungen gegen die UN-Normen und großer Unkenntnis anderer, war zu befürchten gewesen, daß eine Abstimmung bereits auf der 60. Tagung der MRK im Jahr 2004 – der ersten, auf der sich die Regierungen offiziell mit dem Dokument aus der Unterkommission befaßt haben – die Ablehnung des Normenentwurfs zur Folge gehabt hätte. Vor diesem Hintergrund schien es aus Sicht vieler Beobachter sinnvoll, eine rasche Abstimmung zu vermeiden und die Diskussion in der MRK mit größtmöglicher Offenheit und Transparenz weiterzuführen. Die Entschei-

dung der MRK im Jahr 2004 hat genau dies ermöglicht. Statt über den Normenentwurf der Unterkommission abzustimmen, hat die MRK das OHCHR damit beauftragt, ›Möglichkeiten zur Stärkung von Standards im Hinblick auf die Verantwortung von transnationalen Konzernen und anderen Wirtschaftsunternehmen für die Menschenrechte aufzuzeigen, sowie geeignete Mittel und Wege zu deren Umsetzung.‹[32] Das OHCHR sollte der 61. Tagung der MRK einen Bericht vorlegen, der nicht nur die UN-Normen untersuchen sollte, sondern insgesamt den Bereich der Verantwortung von transnationalen Konzernen und anderen Wirtschaftsunternehmen.

Im Frühjahr 2005 reichte das OHCHR den gewünschten Bericht ein[33], der von allen Seiten als ausgewogen und hilfreich eingestuft wurde und erheblich zur Systematisierung der Diskussion beigetragen hat. Zur Erstellung hatte das OHCHR einen offenen und transparenten Diskussionsprozeß mit allen Interessensgruppen (Stakeholder) durchgeführt. Auf der Grundlage der eingegangen Kommentare listet der Bericht vier Standards als zentral für die weitere Diskussion auf und stellt die im Rahmen des Konsultationsprozesses vorgetragenen Pro- und Contra-Argumente zusammen. Diese Standards sind:

1. Die dreigliedrige Grundsatzerklärung der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) über multinationale Unternehmen und Sozialpolitik von 1977;
2. Die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen von 2000;
3. Der 1999 auf dem Weltwirtschaftsforum in Davos von UN-Generalsekretär Kofi Annan ins Leben gerufene Globale Pakt;
4. Die UN-Normen zur Unternehmensverantwortung von 2003.

Der Bericht geht von der Annahme aus, daß Unternehmen, wie alle Mitglieder der Gesellschaft, in verantwortlicher Weise handeln müssen und daß sie über ein enormes Potential verfügen, durch Investitionen, die Schaffung von Arbeitsplätzen und die Stimulierung von Wirtschaftswachstum die Umsetzung und den Genuß der Menschenrechte zu ermöglichen, daß jedoch noch kein klares Verständnis über die genaue Art (›Nature‹) und den Umfang beziehungsweise die Reichweite (›Scope‹) der menschenrechtlichen Verpflichtungen von Unternehmen besteht. Der Bericht empfiehlt daher insbesondere, eine Verständigung darüber herbeizuführen, was unter der ›Einflußsphäre‹ (›Sphere of influence‹) eines Unternehmens und was unter ›Mittäterschaft‹, respektive Beteiligung an Menschenrechtsverletzungen (›Complicity‹) zu verstehen ist. Des weiteren empfiehlt er, der Frage nachzugehen, welche Verantwortung private Unternehmen in Fällen tragen, in denen der Staat nicht in der Lage oder nicht willens ist, die Menschenrechte zu achten und gegen die Verletzung durch Dritte zu schützen (Stichwort: ›schwache‹ und ›zerfallende Staaten‹). Ziel und mögliches Ergebnis der weiteren Arbeit der UN zur Frage der menschenrechtlichen Verantwortung privater Unternehmen kann nach Aussage des OHCHR eine ›UN-Erklärung‹ zum Thema Unternehmensverantwortung und Menschenrechte sein.

Sonderbeauftragter für transnationale Konzerne

In ihrer Resolution 2005/69 vom 20. April 2005[34] begrüßt die MRK den Bericht des OHCHR und empfiehlt die Ernennung einer/s Sonderbeauftragten (Special Representative) des UN-Generalsekretärs zum Thema ›Verantwortung transnationaler Konzerne und anderer Wirtschaftsunternehmen für die Menschenrechte‹. Das Mandat ist vorerst auf zwei Jahre befristet und umfaßt neben anderen folgende Aufgaben:

– Standards unternehmerischer Verantwortung und Rechenschaftspflicht (Corporate Responsibility and Accountability) für die Menschenrechte zu identifizieren und zu untersuchen.[35]
– Der Rolle und Aufgabe der Staaten bei der Durchsetzung der Menschenrechte gegenüber Dritten, auch gegenüber transnationalen Konzernen und anderen Wirtschaftsunternehmen, nachzugehen und dabei die staatliche Pflicht zur internationalen Zusammenarbeit zu berücksichtigen.
– Die Konzepte der Mittäterschaft und des Einflußbereichs eines Unternehmens in Zusammenhang mit Menschenrechten, respektive Menschenrechtsverletzungen, näher zu untersuchen und zu klären, welche Konsequenzen sich daraus ergeben.
– Materialien und Methoden zur Durchführung von ›Menschenrechtsverträglichkeitsprüfungen‹ der Aktivitäten von transnationalen Konzernen und anderen Wirtschaftsunternehmen zu entwickeln.
– Ein Kompendium von ›Best-practice-Beispielen‹ von Regierungen und Unternehmen zu erstellen.[36]

Der/die Sonderbeauftragte soll eng mit dem bereits eingesetzten Sonderberater für den Globalen Pakt zusammenarbeiten. Die Resolution schlägt vor, insbesondere die Sektoren Pharma, Chemie und Rohstoffindustrie zu untersuchen. Hierzu sollen Vertreter des geschäftsführenden Managements einschlägiger Unternehmen konsultiert werden, aber auch andere Experten aus den Gewerkschaften, NGOs, indigenen Bevölkerungsgruppen, anderen betroffenen Gruppen, UN-Organisationen und Regierungen. In dem bevorstehenden Konsultationsprozeß sollen vor allem die Meinungen von Regierungen und Zivilgesellschaft aus dem Süden eingeholt werden, da diese in der bisherigen Diskussion noch unterrepräsentiert sind.

Die Resolution wurde mit 49 Ja-Stimmen (bei drei Nein-Stimmen und einer Enthaltung) mit großer Mehrheit angenommen. Der Entwurf war von einer überregionalen Arbeitsgruppe – bestehend aus je einem Vertreter der fünf Regionalgruppen unter Federführung Großbritanniens erarbeitet worden.[37] Eine Reihe weiterer Staaten, darunter auch Deutschland, brachten die Resolution später im Plenum mit ein. Mit dem Ziel, die Resolution möglichst im Konsens zu verabschieden, hatte die Arbeitsgruppe an einigen Stellen gegenüber den Kritikern der UN-Normen deutliche Zugeständnisse gemacht. Trotz dieser Kompromisse beantragte die amerikanische Regierung dann aber dennoch eine Abstimmung, in der sie mit ›Nein‹ stimmte. Sie begründete dies damit, daß ihrem Wunsch, sämtliche Anspielungen auf einen möglichen negativen Einfluß normaler unternehmerischer Tätigkeit auf die Menschenrechte zu streichen, nicht entsprochen worden sei. Zudem hatte sie auf einem expliziten Hinweis bestanden, daß die weitere Arbeit der MRK nicht darauf angelegt sei, normative Standards oder eine Art Verhaltenskodex für TNUs voranzutreiben. Denn es seien allein die Staaten verpflichtet, die Menschenrechte im Rahmen nationaler Gesetze um- und durchzusetzen. Auch Australien lehnte die Resolution ab. Der südafrikanische Vertreter hatte angekündigt, seine Regierung werde – trotz der Unzufriedenheit mit dem Entwurf – eine Konsens-Resolution mittragen, bei einer Abstimmung jedoch dagegen stimmen. Dies allerdings aus dem umgekehrten Grund wie die USA: Südafrika fehlte in der Entscheidung der explizite Hinweis auf die UN-Normen, die Entscheidung sei zu unternehmensfreundlich.

Ausblick

Was bedeutet das Ergebnis der diesjährigen MRK für die UN-Normen? Aus Sicht der Befürworter der UN-Normen ist bedauerlich, daß sie keine explizite Erwähnung in der Resolution der MRK gefunden haben. Implizit sind sie jedoch über die Würdigung des Berichts des OHCHR genannt. Bedauerlich ist auch, daß eine Bekräftigung der Entscheidung der 60. Tagung der MRK – in dem Sinne, daß es der MRK um die Stärkung von Standards zur menschenrechtlichen Verantwortung von Unternehmen geht – in der diesjährigen Resolution fehlt. Sie wurde dem Ziel, zu einer Konsens-Entscheidung zu finden, geopfert. Auf die Bedenken der USA wurde viel Rücksicht genommen. Da die amerikanische Regierung dann doch die Abstimmung be-

antragte, ist die Frage berechtigt, ob der erzielte Kompromiß nicht zu teuer erkauft wurde. Dennoch: mit dem Ergebnis können nicht nur die Kritiker, sondern auch die Befürworter der UN-Normen zufrieden sein. In der Zukunft wird viel davon abhängen, welche Person als Sonderbeauftragte/r ernannt werden, welche personelle und materielle Unterstützung diese Person zur Bewältigung ihrer schwierigen Aufgabe erhalten und welche Schwerpunkte sie im Rahmen des gegebenen Mandats setzen wird. Es wird darauf zu achten sein, daß der Konsultationsprozeß für alle Beteiligten gleichermaßen offen und transparent geführt werden wird. Der Konsultationsprozeß des OHCHR ist hier mit gutem Beispiel vorangegangen. Sicherlich wird es im weiteren darum gehen müssen, den Einflußbereich eines Unternehmens sowie den Begriff der Mittäterschaft möglichst konkret zu definieren. Die Antwort auf die Frage wo (national)staatliche Verantwortung beginnt und endet, und wo die eines Unternehmens anfängt und aufhört, ist untrennbar mit dieser Klärung verbunden. Einige unabhängige Experten haben im Rahmen der Konsultation des OHCHR bereits erste hilfreiche Überlegungen hierzu vorgestellt. Es bleibt zu hoffen, daß trotz der ablehnenden Haltung der USA eine weitere konstruktive und nach vorne gerichtete Diskussion auf UN-Ebene möglich sein wird. Die deutsche Regierung könnte hier eine wichtige Vorreiterrolle innerhalb der EU spielen. Bundespräsident Horst Köhler forderte in einer Rede im Juni 2005 dazu auf, »verbindliche Spielregeln für grenzüberschreitend agierende Wirtschaftsunternehmen [zu] definieren.«[38] Die UN-Normen zur Unternehmensverantwortung bieten eine gute Ausgangsposition für eine solche Definition.

---

1 Auszug aus der schriftlichen Stellungnahmen von John O'Reilly an das Amt des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Menschenrechte. John O'Reily war führenden Mitarbeiter des Ölkonzerns BP, zitiert nach: Business & Human Rights Resource Centre, Excerpts from Submissions to United Nations Consultation on Business and Human Rights, Updated 2 December 2004, S. 54, über: http://www.business-humanrights.org, Übersetzung durch die Verfasserin.

2 United Nations Norms on the Responsibilities of Transnational Corporations and Other Business Enterprises with Regard to Human Rights, UN Doc. E/CN.4/Sub.2/2003/12/Rev.2(2003), v. 13.8.2003, Sub-Commission on the Promotion and Protection of Human Rights, Geneva 2003, http://www.unhchr.ch/huridocda/huridoca.nsf/(Symbol)/E.CN.4.Sub.2.2003.12.Rev.2.En?Opendocument. Text auf Deutsch in der Übersetzung des Deutschen Übersetzungsdienstes der Vereinten Nationen: Blaue Reihe, Nr. 88, Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen, Berlin 2004.

3 Bericht über die menschliche Entwicklung 1999, Veröffentlichung für das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP), Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen (Hrsg.), Bonn 1999, S. 17.

4 Ebd., S. 42.

5 Für eine kurze Übersicht zur Entwicklung von Standards siehe die Beiträge von Heidi Feldt, Brigitte Hamm, Mathias John, Annette Weber und Elisabeth Strohscheidt, in: Dritte Welt Informationen, Heft 3/4/2005 sowie Heidi Feldt, Isabel Hörtreiter und Jan Ceyssens, Zwischenstaatliche Instrumente zur Stärkung der Unternehmensverantwortlichkeit, WEED-Arbeitspapier, April 2005, hier: Feldt, S. 3–6.

6 Im Laufe der folgenden Jahre starben über 15 000 weitere Menschen an den Folgen des Unglücks. Die Überlebenden warten zum großen Teil bis heute auf die ihnen zugestandene – viel zu geringe – Entschädigung und eine angemessene medizinische Behandlung ihrer chronischen Erkrankungen. Mehr dazu: Clouds of Injustice – Bhopal Disaster 20 Years On, Amnesty International, London 2004.

7 Vgl. u.a. das Wortprotokoll der Öffentlichen Anhörung des Ausschusses für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung des Deutschen Bundestages zum Thema ›Kernarbeitsnormen und Sozialstandards‹, 26. Sitzung, 5.11.2003, Protokoll Nr. 15/26 sowie Ronald Köpke, Wolfgang Röhr, Codes of Conduct – Verhaltensnormen für Unternehmen und ihre Überwachung, Köln 2003.

8 Vgl. Transnational Corporations and Export Competitiveness, World Investment Report 2002, UNCTAD, Genf 2002. Der ›Mehrwert‹ eines Unternehmens wird von UNCTAD definiert als Summe der Löhne und Gehälter, Gewinn vor Steuer sowie Abschreibung und Amortisation. In dem Bericht, der sich auf Zahlen aus dem Jahr 2000 bezieht, steht der größte Industriekonzern der Welt, ExxonMobil, mit einem ›Mehrwert‹ von 63 Mrd. Dollar auf Platz 45. Chile, mit einem BIP von 71 Mrd. Dollar liegt knapp davor auf Platz 44. Nigeria, trotz seines enormen Ölreichtums, ist erst auf Platz 57 zu finden, zwischen DaimlerChrysler (Platz 56, 42 Mrd. Dollar ›Mehrwert‹) und General Electric (Platz 58, bei 39 Mrd. Dollar ›Mehrwert‹). Angeführt wurde die Liste der ›Top 100‹ von den USA mit einem BIP von 9,810 Bill. Dollar. Deutschland liegt mit 1,866 Bill. auf Platz 3, gefolgt von Großbritannien auf Platz 4; die Tabelle ist in Kapitel IV des Berichts zu finden: http://www.unctad.org/en/docs/wir2002p1ch4_en.pdf

9 Unter anderem, wenn auch in sehr unverbindlicher Weise, um den Bereich Menschenrechte.

10 Erweiterung auf alle Länder, in denen Unternehmen aus OECD-Ländern tätig sind. Die Leitsätze finden über die OECD-Länder hinaus Anwendung in bislang acht weiteren Staaten, die explizit ihre Unterstützung bekundet haben.

11 Alle OECD-Länder sowie die weiteren Unterstützungsstaaten sind zur Einrichtung einer ›nationalen Kontaktstelle‹ verpflichtet, die Beschwerden entgegennimmt und bei einem Verstoß gegen die Leitsätze durch ein Unternehmen im Rahmen eines vertraulichen Schlichtungsverfahrens eine Problemlösung zu erarbeiten sucht; Leitsätze für multinationale Unternehmen, OECD, Paris 2000, http://www.oecd.org/data oecd/56/40/1922480.pdf

12 The Relationship Between the Enjoyment of Economic, Social and Cultural Rights and the Right to Development, and the Working Methods and Activities of Transnational Corporations, UN Doc. E/CN.4/SUB.2/RES/1998/8 v. 20.8.1998, 50th Session of the Sub-Commission for the Promotion and Protection of Human Rights, Geneva 1998.

13 »Die Entwicklungsgeschichte der Norms kann damit als ein weiteres deutliches Indiz für die Richtigkeit der zunehmend im wissenschaftlichen Schrifttum vertretenen Auffassung angesehen werden, daß sich der Kreis der für die Rechtsbildung und Rechtsentwicklung im internationalen System relevanten Akteure über den Staat hinausgehend erweitert«, so Karsten Nowrot in: Die UN-Norms on the Responsibility of Transnational Corporations and Other Business Enterprises with Regard to Human Rights – Gelungener Beitrag zur transnationalen Rechtsentwicklung oder das Ende des Global Compact?, Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg, Beiträge zum Transnationalen Wirtschaftsrecht, Heft 21, September 2003, S. 10.

14 UN Doc. E/CN.4/Sub.2/2003/L.11 at 52(2003), Sub-Commission on the Promotion and Protection of Human Rights, Geneva 2003, über: http://www1.umn.edu/humanrts/links/res2003-16.html

15 Decision 2004/116, Commission on Human Rights, 60th Session, United Nations, Geneva 2005, über: http://www2.unog.ch/unchr/60/humright.exe?language=en

16 Vgl. hierzu Feldt, Hörtreiter, Ceyssens, a.a.O. (Anm. 5), hier: Hörtreiter, S. 9–21.

17 Norm 19: »Diese Normen sind nicht so auszulegen, als verringerten, beschränkten oder beeinträchtigten sie die Menschenrechtsverpflichtungen der Staaten nach dem innerstaatlichen Recht und dem Völkerrecht oder Menschenrechtsnormen mit höherem Schutzniveau noch andere Verpflichtungen oder Verantwortlichkeiten transnationaler Unternehmen und anderer Wirtschaftsunternehmen auf anderen Gebieten als den Menschenrechten.«, Blaue Reihe, Nr. 88, a.a.O. (Anm. 2), S. 9.

18 Nähere Informationen zu diesem Übereinkommen sind zu finden auf den Websites der WHO http://www.who.int/en/, der NGO Corporate Accountabilty International (vormals INFACT): http://www.stopcorporateabuse.org/cms/index.cfm?group_id=1000 sowie des von der damaligen Hohen Kommissarin der Vereinten Nationen für Menschenrechte, Mary Robinson, auf dem Weltwirtschaftsforum in Davos im Jahr 2005 ins Leben gerufenen Beraternetzwerk Business & Human Rights Resource Centre, a.a.O. (Anm. 1), hier: S. 39–40.

19 Zur Pflichtenstellung juristischer Personen im Völkervertragsrecht siehe Feldt, Hörteiter, Ceyssens, a.a.O. (Anm. 5), hier: Hörtreiter, S. 11–13.

20 Siehe Rüdiger Wolfrum, Anja Seibert-Fohr, Gutachten für das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung: »Die Deliktshaftung von transnationalen Unternehmen für im Ausland begangene Menschenrechtsverletzungen und Umweltdelikte – Rechtsvergleichende Analyse der Rechtslage in den USA, Großbritannien und Australien«, Executive Summary, S. 5.

21 Einzelheiten zu solchen ›Investor-to-State-Verfahren‹ bei Feldt, Hörtreiter, Ceyssens, a.a.O. (Anm. 5), hier: Ceyssens, S. 22–34.

22 Vgl. Business & Human Rights Resource Centre, a.a.O. (Anm. 1), S. 44–45. Grundlage für die gemeinsame Stellungnahme von BDI und BDA zum Konsultationsprozeß des OHCHR ist das gemeinsame Positionspapier beider Verbände: ›Unternehmerische Verantwortung und Menschenrechte‹, September 2004, über: http://www.csrgermany.de

23 Vgl. Business & Human Rights Resource Centre, a.a.O. (Anm. 1), S. 11.

24 Vgl. z.B. die Stellungnahme von ›SustainAbility‹ zum Konsultationsprozeß des OHCHR, ebd., S. 59.

25 Mary Robinson, in: Business Leaders‹ Initiative on Human Rights, Report 1: Building Understanding, London, Amsterdam, December 2003, S. 1, über: http://www.blihr.org; Übersetzung durch die Verfasserin.

26 Die Konzerne sind: ABB, Barclays, GAP, Hewlett-Packard, MTV Networks Europe, National Grid Transco, Novartis, Novo Nordisk, Statoil und The Body Shop International.

27 Vgl. Business Leaders' Initiative on Human Rights, Report 2: Work in Progress, London, December 2004.

28 Stellungnahme der USA an das OHCHR, in: Business & Human Rights Resource Centre, a.a.O. (Anm. 1), S. 64.

29 Siehe Deutscher Bundestag, Drucksache 15/5118 v. 16.3.2005, S. 4.

30 The Responsibilities of Transnational Corporations and Related Business Enterprises with Regard to Human Rights, Gemeinsame Stellungnahme von Misereor, Diakonie, FIAN, DGVN, Germanwatch und WEED, Schreiben an das OHCHR, v. 29.9.2004 sowie Joris Oldenziel, The Added Value of the UN Norms – A Comparative Analysis of the UN Norms for Business with Existing International Instruments, The Centre for Research on Multinational Corporations (SOMO), Amsterdam, April 2005.

31 Vgl. Absätze 5 (teilweise) und 8 der Entschließung ›Die soziale Verantwortung der Unternehmen in einer globalen Wirtschaft‹, 18. Weltkongreß des Internationalen Bundes Freier Gewerkschaften, Miyazaki, 5.–10.12.2004.

32 Vgl. Commission on Human Rights, a.a.O. (Anm. 15): »... to identify options for strengthening standards on the responsibilities of transnational corporations and related business enterprises with regard to human rights and possible means of implementation.«

33 Report of the United Nations High Commissioner on Human Rights on the Responsibilities of Transnational Corporations and Related Business Enterprises with Regard to Human Rights, UN Doc. E/CN.4/2005/91 v. 15.2.2005, Commission on Human Rights, 61st Session, Geneva 2005.

34 UN Doc. E/CN.4/RES/2005/69.

35 Hier hat der Bericht des OHCHR bereits wertvolle Vorarbeit geleistet.

36 Soweit es Unternehmen betrifft leistet dies in weiten Teilen bereits der Globale Pakt.

37 Der Gruppe gehörten Argentinien, Indien, Nigeria, Großbritannien und Rußland an.

38 Vgl. Wir brauchen mehr Weltinnenpolitik, Rede von Horst Köhler anläßlich des 50. Jahrestags der Gründung der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik am 3. Juni 2005 in Berlin, http://www.dgap.org/Publikationen/Veranstaltungen/2005/Rede_Bundespraesident_Koehler_030605.html

Die Vereinten Nationen und die Parlamente (II)

Zu einer parlamentarischen Dimension der UN

CHRISTOPH ZÖPEL

Der Deutsche Bundestag hat am 16. Juni 2005 den Beschluß ›Für eine parlamentarische Mitwirkung im System der Vereinten Nationen‹ gefaßt. Er folgte dem Antrag der Koalitionsfraktionen SPD und Bündnis 90/Die Grünen.[1] Die Fraktionen von CDU/CSU und FDP enthielten sich der Stimme. Grundlage des Beschlusses ist der einstimmig angenommene Bericht des Unterausschusses Vereinte Nationen im Auswärtigen Ausschuß mit Vorschlägen zu dieser UN-politischen Problematik.[2] Dieser war vom Bundestagspräsidenten in Auftrag gegeben worden. Der Bericht ist in zwei Hauptteile gegliedert: in Vorschläge zu den parlamentarischen Kontroll- und Mitwirkungsrechten des Bundestages (vgl. hierzu den Beitrag des Verfassers in: VN 3/2005, S. 97–99) und zur Gestaltung einer parlamentarischen Dimension der Vereinten Nationen mit folgenden Unterpunkten:

– Mögliche Funktionen (der parlamentarischen Dimension);
– Die Interparlamentarische Union (IPU) als Basis;
– Ein ständiger Ausschuß der IPU am Sitz der Vereinten Nationen;
– Förmliche Anerkennung durch die UN;
– Mögliche Einbeziehung der Weltgesellschaft.

Der Unterausschuß hatte zwei öffentliche Anhörungen durchgeführt (siehe unten). Vor der Beschlußfassung im Plenum stimmten die Koalitionsfraktionen ihren Antrag mit der Position des Auswärtigen Amtes ab.

Die Vorschläge des Unterausschusses Vereinte Nationen

Der Deutsche Bundestag hat nach derzeitigem Kenntnisstand als erstes Parlament eines UN-Mitgliedstaats zur Gestaltung einer parlamentarischen Dimension der Vereinten Nationen Stellung genommen. Seine Position wird der Präsident des Deutschen Bundestages in Beratungen der Präsidenten der der IPU angehörigen Parlamente am 7. und 8. September 2005 in New York einbringen. Die Herbsttagung der IPU vom 17. bis 19. Oktober 2005 in Genf wird sich dann mit dieser Problematik befassen. Das Europäische Parlament hat in seiner Entschließung zur Reform der Vereinten Nationen am 9. Juni 2005 zur Einrichtung einer Parlamentarischen Versammlung der Vereinten Nationen aufgerufen. Absatz 39 der Entschließung lautet:

Das Europäische Parlament »ruft zur Einrichtung einer Parlamentarischen Versammlung der Vereinten Nationen (UNPA) innerhalb der Strukturen der UNO auf, die das demokratische Profil und den internen demokratischen Prozeß dieser Organisation stärken und es der Welt-Zivilgesellschaft gestatten würde, unmittelbar an den Entscheidungsprozessen teilzuhaben; spricht sich dafür aus, daß diese Parlamentarische Versammlung über das uneingeschränkte Recht auf Information, Teilhabe und Kontrolle verfügen und in der Lage sein sollte, Empfehlungen für die Generalversammlung der Vereinten Nationen anzunehmen.«[3]

108 (von 200) Mitglieder des Schweizer Nationalrats haben sich in einem Offenen Brief vom 9. Februar 2005 an UN-Generalsekretär Kofi Annan für eine Parlamentarische Versammlung bei den UN ausgesprochen.[4]

Mögliche Funktionen einer parlamentarischen Dimension

In der politischen wie in der wissenschaftlichen Diskussion wird eine Parlamentarisierung der globalpolitischen Ebene überwiegend als utopisch, nicht möglich oder auch nicht wünschenswert bezeichnet. Das geht einher mit Auffassungen, daß ›Global Governance‹ eher postparlamentarisch sein würde. Dies mag richtig sein mit Blick auf die

Dr. Christoph Zöpel (MdB), geb. 1943, ehem. Staatsminister im Auswärtigen Amt, ist Mitglied im Parteivorstand der SPD, Vorsitzender des Unterausschusses Vereinte Nationen des Deutschen Bundestages und Vorsitzender der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen.

Willensbildung in den Staaten und vor allem bei ihren Regierungen. Es ist jedoch weniger plausibel, wenn die wesentlichen – auf der staatlichen Ebene ausgebildeten – Parlamentsfunktionen auf die Ebene der UN übertragen werden. Der Unterausschuß Vereinte Nationen sieht als wesentliche Parlamentsfunktionen die Wahl und Kontrolle der Exekutive, die Rechtssetzung, das Budgetrecht, die Herstellung von Entscheidungstransparenz und die Vertretung der Gesellschaft. Überträgt man diese Funktionen auf die UN-Ebene ist wohl von der Wahl des Generalsekretärs abzusehen. Seine Kontrolle durch mehr Transparenz der Entscheidungen ist jedoch prinzipiell unproblematisch. Eine regelmäßige Berichterstattung wäre die Grundlage, auf der ein Anhörungsrecht zu besonderen Vorgängen aufbauen könnte. Der wesentliche Unterschied zum generellen Bemühen um Transparenz – sowohl seitens des Informationen anbietenden UN-Sekretariats wie der Informationen nachfragenden ›Zivilgesellschaft‹ – wäre ein festgelegtes parlamentarisches Recht, das als ›Transparenzdurchsetzungsrecht‹ bezeichnet werden könnte.

Was für den UN-Generalsekretär gilt, sollte auch für andere internationale Organisationen, wie den Internationalen Währungsfonds, die Weltbank oder die Welthandelsorganisation gelten.

Eine parlamentarische Kontrollfunktion im UN-System wird im übrigen bereits wahrgenommen – vom Kongreß der USA. Dies macht die Ablehnung einer parlamentarischen Kontrolle der UN besonders fragwürdig. Genauso fragwürdig ist es, daß diese Kontrollfunktion das Parlament der stärksten Macht im Sicherheitsrat in eigener Zuständigkeit ausübt und nicht eine möglichst alle Mitgliedstaaten repräsentierende Parlamentarische Versammlung.

Ein Problem der Legitimierung tritt zunehmend bei der Schaffung von Völkerrecht auf. Es entsteht bislang hauptsächlich durch völkerrechtliche Verträge, die in der Regel durch Parlamente ratifiziert werden müssen. Sie können allerdings den materielle Gehalt eines Vertrags nicht mehr beeinflussen, sondern ihn lediglich in Gänze annehmen oder ablehnen. Die Mitwirkung einer Parlamentarischen Versammlung der UN, vor allem vor der abschließenden Unterzeichnung, könnte hier eine politische Legitimationsfunktion haben. Diese Legitimationsproblematik hat eine neue Dimension erreicht, seitdem der Ausschuß zur Bekämpfung des Terrorismus des UN-Sicherheitsrats verbindliches Völkerrecht ohne Ratifizierung setzt.

Eine parlamentarische Mitwirkung und Kontrolle ist auch für den Haushalt der UN denkbar.

Die IPU als Grundlage einer parlamentarischen Dimension

Regelmäßig stellt sich bei Überlegungen zur Schaffung neuer Institutionen die Frage, ob wirklich Neues etabliert oder an Bestehendes angeknüpft werden soll. Das gilt auch für eine parlamentarische Di-

mension der UN. In diesem Zusammenhang ist festzustellen, daß die Mitglieder der 1889 gegründeten IPU, die Parlamente souveräner Staaten sind. Seit 1996 besteht eine institutionelle Verknüpfung mit den UN: die IPU hat Beobachterstatus, ihr Präsident hat seit 2002 Rederecht in der Generalversammlung und jährlich führt sie ein ›Parliamentary Hearing‹ in zeitlicher Nähe zum Beginn einer Tagung der Generalversammlung durch.

Der Unterausschuß schlägt deshalb vor, den Weg der institutionellen Gestaltung einer parlamentarischen Dimension der UN über die IPU zu gehen, statt eine neue Institution im UN-System einzurichten, was ja nicht die Auflösung der IPU zur Folge haben müßte und wodurch Parallelstrukturen entstehen könnten.

Das Hauptproblem bei der Gestaltung der parlamentarischen Dimension aus der IPU heraus sind die unterschiedlichen Mitgliedschaften. Die UN haben 191 Mitgliedstaaten, die IPU hat 141 nationale Parlamente sowie die parlamentarischen Versammlungen von sieben Regionalorganisationen als Mitglieder (unter dem Gesichtspunkt der Regionalisierung globaler Politik ist die IPU den UN einen Schritt voraus). Die unterschiedliche Mitgliederzahl ist durch die Mitgliedschaftskriterien bedingt. Während »Mitglied in den Vereinten Nationen […] alle sonstigen friedliebenden Staaten werden [können], welche die Verpflichtungen aus dieser Charta übernehmen und […] fähig und willens sind, diese zu erfüllen« (Art. 4 Abs. 1 UN-Charta), kann Mitglied der IPU »jedes Parlament werden, das in Einklang mit den Gesetzen eines souveränen Staates gebildet ist, dessen Bevölkerung es repräsentiert und auf dessen Territorium es wirkt.«[5] Die Existenz eines verfassungsmäßigen Parlaments und das Kriterium der Repräsentation lassen darauf schließen, daß nur Demokratien Mitglieder werden können, wobei dieses Kriterium sehr weit ausgelegt wird: der Volkskongreß der Volksrepublik China und der vom König berufene Majlis al Shura Saudi-Arabiens sind IPU-Mitglieder.

In der völkerrechtlichen Aufwertung des parlamentarischen Prinzips und der IPU kann ein starker Anreiz zur Bildung von möglichst demokratischen Parlamenten in allen UN-Mitgliedstaaten liegen.

Ein ›Ständiger Ausschuß‹ der IPU am Sitz der UN

An der Arbeitsweise und auch an den Arbeitsergebnissen der IPU läßt sich vielfältige Kritik formulieren. Je nach Perspektive läßt sie sich folgendermaßen zusammenfassen:

Aus der Sicht der Parlamente, und hier besonders des Deutschen Bundestages, arbeitet die IPU zu schwerfällig und zu ineffizient. Das gilt vor allem für die alle halbe Jahre stattfindenden Versammlungen von einwöchiger Dauer. Parlamentarier mit besonderen Funktionen innerhalb der IPU müssen in der Regel mit einem Zeitaufwand von fast zwei Wochen rechnen, in denen sie an der Arbeit des eigenen Parlaments nicht teilnehmen.

Aus der Sicht der IPU ist die Mitwirkung der Parlamentarier diskontinuierlich und oft nur zeitlich begrenzt.

Beide Perspektiven sind berechtigt. Für den Deutschen Bundestag gilt, daß bei einem zeitlichen Zusammentreffen einer IPU-Versammlung mit einer Sitzung des Bundestages die mögliche Kanzlermehrheit den Abbruch der Teilnahme an der Versammlung bedeutet, daß Reisegenehmigungen generell nur kurzfristig erteilt werden und so eine kontinuierliche Teilnahme einzelner deutscher Abgeordneter nicht die Regel, sondern die Ausnahme ist.

Da kaum zu erwarten ist, daß sich diese Umstände *ad hoc* ändern lassen, kommt die Generalversammlung der IPU für eine kontinuierliche parlamentarische Arbeit im UN-Rahmen derzeit nicht in Betracht. Der Unterausschuß schlägt deshalb einen besonderen ›Ständigen Ausschuß‹ (›Permanent Committee‹) am Sitz der UN vor, der zeitnah Funktionen der Parlamentarischen Versammlung der Vereinten Nationen wahrnehmen könnte. Bei einer überschaubaren, handlungsfähigen Größe – vielleicht 30 Mitglieder – wäre ein Zusammentreffen in weniger als Wochenfrist ohne größere logistische Probleme möglich. Der Ausschuß sollte durch die IPU-Versammlung unter Berücksichtigung regionaler Kriterien gewählt werden. Rein rechnerisch käme bei 30 Mitgliedern ein Parlamentarier auf je 200 Millionen Menschen.

Die förmliche Anerkennung durch die UN

Auf ihrer 59. Tagung im Oktober 2004 hat die Generalversammlung beschlossen, die Frage der Zusammenarbeit mit der IPU auf ihrer 60. und 61. Tagung weiter zu beraten und dazu Beschlüsse zu fassen. Ein solcher Beschluß könnte nach Auffassung des Unterausschusses die Einsetzung einer Parlamentarischen Versammlung als Unterorgan gemäß Art. 22 UN-Charta sein, der vorsieht, daß »die Generalversammlung […] Nebenorgane einsetzen [kann], soweit sie dies zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben für erforderlich hält.«

Dieser Weg ist erheblich einfacher als eine Änderung der Charta, die von Zweidritteln der Mitgliedstaaten ratifiziert werden muß (Art. 108).

Parlamentarische Versammlung und Weltgesellschaft

Das Prinzip des Parlamentarismus ist das Prinzip der legitimierten Repräsentation der Gesellschaft in der Verfaßtheit des Staates beziehungsweise im politischen System der Gesellschaft. Dies auf die Weltgesellschaft zu übertragen, ist schwer. Eine rein auf die Bevölkerungszahlen beruhende Vertretung der einzelnen Gesellschaften oder Staaten in einer Parlamentarischen Versammlung der UN würde bei einem Vertreter für 10 Millionen Menschen bedeuten, daß einer solchen Versammlung von 600 Parlamentariern etwa 130 Chinesen, 100 Inder, 45 EU-Europäer und 29 US-Amerikaner angehören würden – eine machtpolitische Irrealität. So bleibt der Blick auf gewählte Vertretungen, die um Repräsentanten gesellschaftlicher Gruppen ergänzt werden. Die Kommunalverfassungen der deutschen Bundesländer eröffnen beispielsweise solche Möglichkeiten. Eine besondere Bedeutung kommt dabei den Vertretern von Unternehmen und Gewerkschaften zu. Diese gesellschaftlichen Gruppen sind auch auf Weltebene organisiert. Religionsgemeinschaften spielen hier ebenfalls eine Rolle: die Katholische Kirche hat aufgrund der Völkerrechtssubjektivität des Vatikans Beobachterstatus bei den UN; dann gibt es die Organisation der Islamischen Konferenz. Es lassen sich also gesellschaftliche Legitimationsstrukturen entwickeln, ergänzend zu der verbesserten Mitwirkung der nichtstaatlichen Organisationen (NGOs).

Die Anhörungen im Unterausschuß

Der Unterausschuß Vereinte Nationen hat am 14. Februar 2005 und am 14. März 2005 Anhörungen zum Thema einer parlamentarischen Dimension der Vereinten Nationen durchgeführt. Gehört wurden die Wissenschaftler Ernst-Otto Czempiel, Matthias Lutz-Bachmann, Rainer Schmalz-Bruns und Michael Zürn sowie Botschafterin Anda Filip und der belgische Parlamentsabgeordnete Geert Versnick als Vertreter der IPU, weiter Andreas Bummel und Claudia Kissling vom Komitee für eine Demokratische UNO.

Die Sicht der Wissenschaft

Das Spektrum der Analysen und Vorschläge der Wissenschaftler reichte von partiellen demokratischen Defiziten der globalen Politik bis hin zu der gegenwärtigen oder gar definitiven Unmöglichkeit eines demokratischen Weltstaats. Das gegenwärtige System globaler Politik beruht auf der völkerrechtlich geregelten Zusammenarbeit von Staaten, in deren Auftrag die Regierungen handeln. Die internationalen Organisationen sind zuständig für übergreifende zwischenstaatliche Probleme, mit deren Behandlung sie dann von den Regierungen betraut sind. Dadurch ist so etwas wie ein ›Exekutiv-Multilateralismus‹ (Zürn) entstanden, der die Parlamente ausschließt. Es wird aber die Illusion aufrechterhalten, diese Zuständigkeit könnte wieder zurück-

geholt und die innerstaatliche Beteiligung der Parlamente wiederhergestellt werden. Schmalz-Bruns sieht entsprechend eine funktional-sektorale, auf verschiedenen Ebenen angesiedelte und netzwerkartige Struktur als Unterbau der internationalen Organisationen. Ein supranationales Gewaltmonopol und, als mögliche Folge, Formen der Gewaltenteilung auf globaler Ebene haben sich bisher jedoch nicht herausgebildet. Ob sie es können, bleibt abzuwarten. Nach Zürn befindet sich die Welt – verglichen mit der Entwicklung der Nationalstaaten und der Gesellschaften – noch im Vorstadium der Französischen Revolution.

Dieser traditionellen Wahrnehmung stehen allerdings die konkreten Entwicklungen entgegen, die zu vier Problemkomplexen gebündelt werden können:

Zunächst

– die Zunahme materieller Politikfelder, die sich nur noch global behandeln lassen (Schmalz-Bruns, Zürn);

Als Folge dessen

– einerseits das Agieren nichtstaatlicher Akteure mit oft moralischer Legitimation (Schmalz-Bruns, Lutz-Bachmann);
– andererseits die Monopolisierung globaler Politik bei Regierungsvertretern und von ihren herangezogenen Experten und Interessenvertretern (Zürn);

Übergreifend

– in der historisch politikwissenschaftlichen Wahrnehmung des Wandels von der Staatenwelt zur Gesellschaftswelt (Czempiel).

Die vorgeschlagenen Lösungen stimmen mit den analysierten Problemkomplexen überein:

– Der Zunahme der Politikfelder und dem Agieren nichtstaatlicher Akteure entspricht die organisierte Einbeziehung der Zivilgesellschaft in die Tätigkeit der Vereinten Nationen, wobei die Vorschläge des Cardoso-Panels[6] als Grundlage dienen können.
– Der Monopolisierung globaler Politik bei den Exekutiven entsprechen Ansätze der Gewaltenteilung, in montesquieuscher Tradition die Stärkung zunächst der Judikative (Zürn), in föderaler Tradition die regionale Integration von Mitgliedstaaten.
– Der Sicht auf die Gesellschaftswelt entspricht die Parlamentarisierung der Generalversammlung durch Repräsentation vielfältigster gesellschaftlicher Kräfte in funktionaler und regionaler Streuung. Letztere Position vertritt emphatisch Czempiel, wobei ihm Zürn ausdrücklich nicht widerspricht.

Die wichtigste Erkenntnis der Anhörungen mit Blick auf die weltgesellschaftliche Repräsentation ist die auseinandergehende Beschreibung und Bewertung der zivilgesellschaftlichen Akteure. Gegenüber stehen sich exemplarisch Schmalz-Bruns und Czempiel.

Schmalz-Bruns sieht als global relevante Akteure unterschiedliche zivilgesellschaftliche Gruppen, die ihre Autorität aus unterschiedlichen Quellen generieren: muslimischen, rechtlichen, sachlichen. Von besonderem Gewicht ist dabei die moralische Qualität der sich herausbildenden Öffentlichkeit. Czempiel hingegen stellt fest, daß es nicht genüge, von der Zivilgesellschaft zu sprechen, denn auch Bürgerkriege und der politische Terrorismus würden von gesellschaftlichen Akteuren hervorgerufen und getragen. Generell träten gesellschaftliche Akteure gleichberechtigt mit den staatlichen auf.

Die Diskrepanz zwischen Schmalz-Bruns und Czempiel läßt sich zugespitzt zusammenfassen: gesellschaftliche globale Akteure zeichnet Moral aus; gesellschaftliche Akteure können gewaltbereit sein oder ökonomische Macht ausüben.

Czempiel schlägt als Konsequenz die Parlamentarisierung der UN-Generalversammlung vor. Dabei handelt es sich nicht um eine Parlamentarisierung der UN im staatsrechtlichen Sinn, »denn die UN sind kein Weltstaat.« Aber die Generalversammlung als Konferenz der Botschafter, also der Exekutiven, muß um die Vertreter von gesellschaftlichen Akteursgruppen erweitert werden, nicht nur durch NGOs, auch durch die großen gesellschaftlichen Verbände. »Das sind die Transnational Corporations (TNC), die großen Religionen mit ihren Denominationen, die Interessenverbände, die großen politischen Gruppierungen [...]«.

Czempiel wie Zürn sehen in der parlamentarischen Dimension der Generalversammlung kein weltstaatliches Parlament, weil die UN kein Weltstaat werden, beziehungsweise weil ein Parlament klare Funktionen hat. Zürn stellt – zu Recht – klar, daß eine Versammlung von Parlamentariern noch kein Parlament ist; seine notwendigen Funktionen sind die Kontrolle und Abwahl von Regierungen, die Gesetzgebung und die Repräsentation gesellschaftlicher Interessen und der Wähler. Für diese – vollen – parlamentarischen Funktionen fehlen zur Zeit auf globaler Ebene noch die Voraussetzungen.

Die parlamentarisierte Generalversammlung, so Czempiel, oder die Beteiligung von Parlamentariern an den nationalen Delegationen (Zürn) sind die gegenwärtig gangbaren Lösungen.

Möglichkeiten und Perspektiven der IPU

In Botschafterin Anda Filips Beitrag sind die perspektivischen Dimensionen der Arbeit der IPU wichtig:

– Erster Beitrag ist die Vernetzung von Parlamenten bei den globalpolitischen Problemen mit dem Ziel der Beeinflussung der Regierungen wie der Öffentlichkeit;
– Zweiter Beitrag sind Bemühungen der Ausbreitung der parlamentarischen Demokratie in Staaten, die bislang nicht entsprechend verfaßt sind;
– Dritter Beitrag ist die weitere Einbeziehung der parlamentarischen Dimension in das UN-System, aufbauend auf den Vereinbarungen seit 1996. Dabei wurde die IPU als einzigartige, länderübergreifende Organisation nationaler Parlamente definiert. Aus dieser Definition läßt sich der Anspruch der IPU auf die Ausübung einer Kontrollfunktion für UN-Aktivitäten ableiten. Diesen Anspruch zu formulieren, ist im Kontext der Beratungen der Generalversammlung über den Cardoso-Bericht bereits vereinbart. Prinzipien für eine entsprechende Institutionalisierung sollten sein: Unabhängigkeit im Sinne der Gewaltentrennung zwischen Legislative und Exekutive sowie Konzentration auf die zentralen Themen der globalen Agendasetzung der IPU.

Stellungnahme des Komitees für eine demokratische UNO

Die Stellungnahme von Claudia Kissling zeigt, daß der Gedanke einer globalen beziehungsweise universellen parlamentarischen Dimension seit dem 18. Jahrhundert existiert. Er ist stark mit föderativen Bestrebungen verbunden und wurde im Zusammenhang mit der Gründung von Völkerbund und UN diskutiert. Weitergehende Schritte scheiterten schon bei der Gründung des Völkerbunds am Widerstand der Regierungen, allen voran der amerikanischen. Die Versammlung von Parlamenten, die IPU, sei keine zufriedenstellende Lösung, sondern weniger als eine Parlamentarische Versammlung. Die IPU könnte sich jedoch zu dieser entwickeln.

Zwei Fragen bei den Ausführungen von Andreas Bummel waren für den Unterausschuß von besonderem Interesse:

– Die Zusammensetzung der Parlamentarischen Versammlung: Die Mitglieder sollen von den Parlamentariern der beteiligten Parlamente gewählt werden. Als Oberzahl der Mitglieder werden 700 bis 900 genannt. Die Zusammensetzung sollte durch eine an der Bevölkerungszahl orientierte abgestufte Mitgliederstaffelung erfolgen, bei der die kleineren Staaten begünstigt werden.
– Die völkerrechtliche Umsetzung sollte durch Ankoppelung der Parlamentarischen Versammlung an eine Institution im UN-System beginnen. Geeignet sei dazu die Anbindung an die Generalversammlung als Nebenorgan oder Sonderorganisation. Das wäre unterhalb der Schwelle einer Änderung der Charta möglich, auf Beschluß der Generalversammlung nach Art. 22 UN-Charta oder über einen völkerrechtlichen Vertrag und ein abschließendes Kooperationsabkommen mit den UN.

Der Kompromiß zwischen Bundestag und Auswärtigem Amt

Der Bericht des Unterausschusses nahm eine Reihe der Anregungen der Wissenschaftler, der IPU-Vertreter und des Komitees auf. Durch die Ankündigung der Bestrebungen des Bundeskanzlers zur Auflösung des Bundestages am 22. Mai 2005 wurde die Zeit für die Beschlußfassung des Bundestages knapp. Die Beratungen im Auswärtigen Ausschuß erbrachten keinen Konsens zwischen Regierungs- und Oppositionsfraktionen. So blieb nur der Weg eines Mehrheitsbeschlusses, getragen von SPD und Bündnis 90/Die Grünen, den aber vor allem die Partei des Bundesaußenministers von einvernehmlichen Formulierungen mit dem Auswärtigen Amt abhängig machte. Dieses Einvernehmen wurde erzielt und brachte vor allem zwei Modifizierungen am Vorschlag des Unterausschusses.

1. Es gibt keine Festlegung auf ein konkretes völkerrechtliches Verfahren zur Institutionalisierung einer parlamentarischen Dimension im UN-System. Der Verweis auf Art. 22 UN-Charta wurde ersetzt durch die Formulierung, die Frage bedürfe weiterer Erörterung in den Vereinten Nationen. Gelegenheit dafür könne der in der Resolution der Generalversammlung (A/RES/59/19) über die Beziehungen zwischen der IPU und den UN aus dem Jahr 2004 gefaßte Beschluß bieten, das Thema Zusammenarbeit zwischen den Vereinten Nationen und der Interparlamentarischen Union auf die Tagesordnung der 61. Generalversammlung im Jahr 2006 zu setzen.
2. Die materiell entscheidenden Bedenken des Auswärtigen Amtes richteten sich auf die Darstellung der parlamentarischen Funktionen eines denkbaren gewählten ›Weltparlaments‹ und die daraus abgeleiteten Aufgaben und Kompetenzen der parlamentarischen Versammlung der UN. Von den Vorschlägen des Unterausschusses entfielen so die Mitwirkung an der Beratung und Ratifizierung multilateraler Verträge, die Mitwirkung an Aufstellung und Kontrolle des Haushalts, das ›Transparenzdurchsetzungsrecht‹ und die transparente Einbeziehung von Organisationen der Zivilgesellschaft.

An deren Stelle traten:

– zeitnahe Begleitung wichtiger UN-Vorhaben;
– Stellungnahmen zu Berichten des UN-Generalsekretärs, zu UN-Konferenzen, usw.;
– Verfolgung der Arbeit der UN-Organe;
– Bewertung aktueller Trends in den Vereinten Nationen;
– Abgabe von Empfehlungen vor Verhandlungsprozessen/Entscheidungen;
– Dialog mit dem Sekretariat, mit UN-Organisationen, der Zivilgesellschaft;
– Zirkulieren ihrer Berichte und Empfehlungen.

Gemessen an den Kategorien Zürns für die Abgrenzung einer Versammlung von Parlamentariern zu einer Parlamentarischen Versammlung mit wirksamen Funktionen war eine echte gewaltenteilige globale Parlamentarisierung gegenüber dem Auswärtigen Amt nicht durchsetzbar. Das entspricht einer Grundposition, die an der Staatenwelt mit gouvernmentalem Monopol festhält. Bislang ist auch im Auswärtigen Ausschuß kein mehrheitliches Abweichen von dieser Position festzustellen. Das macht sich parlamentsorganisatorisch daran fest, daß die Institutionalisierung von Unterausschüssen, die sich mit UN- oder globalpolitischen Belangen befassen, als Kompetenzverlust betrachtet wird. Es wird noch ein längerer Weg sein, bis sich der Bundestag als deutscher Teil einer globalen demokratischen Gewaltenteilung versteht, zu dem ein global funktionsfähiger Parlamentarismus gehört.

---

1 Deutscher Bundestag, Drucksache 15/5690, v. 15.6.2005.
2 Für eine parlamentarische Dimension im System der Vereinten Nationen, Bericht des Unterausschusses der Vereinten Nationen im Auswärtigen Ausschuß, v. 11.5.2005.
3 Der Entschließungsantrag, am 30.5.2005 von Armin Laschet eingebracht, wurde am 9.6.2005 vom Parlament als ›Entschließung des Europäischen Parlaments zur Reform der Vereinten Nationen‹, Dok. Nr. B6-0328/2005, angenommen; http://www2.europarl.eu.int/omk/sipade2?L=DE&OBJID=96290&LEVEL=3&MODE=SIP&NAV=X&LSTDOC=N#def1
4 Offener Brief an UNO-Generalsekretär Kofi Annan, v. 9.2.2005; siehe Swissinfo (Switzerland's news and information platform): http://www.swissinfo.org/sde/swissinfo.html?siteSect=106&sid=5527781
5 Vgl. Article 3: 1. Every Parliament constituted in conformity with the laws of a sovereign State whose population it represents and on whose territory it functions may request affiliation to the Inter-Parliamentary Union […]., Statuten der Interparlamentarischen Union, http://www.ipu.org/strct-e/statutes-new.htm#1
6 We the Peoples: Civil Society, the United Nations and Global Governance, Report of the Panel of Eminent Persons on United Nations-Civil Society Relations, UN Doc. A/58/817.

Aus dem Bereich der Vereinten Nationen

Berichte · Nachrichten · Meinungen

Politik und Sicherheit

Ein Scherbenhaufen

HARALD MÜLLER

Nichtverbreitungsvertrag: Die Überprüfungskonferenz scheitert – keine gemeinsame Schlußerklärung – statt Führungsrolle Blockadehaltung der USA – Iran größter Nutznießer

Vom 2. bis zum 27. Mai 2005 fand in New York die siebte *Konferenz der Vertragsstaaten zur Überprüfung des Vertrags über die Nichtverbreitung von Atomwaffen* statt. Der Nichtverbreitungsvertrag NVV (Non Proliferation Treaty – NPT) hat gegenwärtig 188[1] Mitgliedstaaten. Die drei großen Ziele des Vertrags sind die Nichtweitergabe von Atomwaffen, die Abrüstung von Atomwaffen und die Zusammenarbeit bei der friedlichen Nutzung der Atomenergie. Die alle fünf Jahre stattfindenden Überprüfungskonferenzen sind darauf ausgelegt, einvernehmlich festzustellen, wie der Status der Vertragserfüllung nach den Ereignissen der Überprüfungsperiode zu bewerten ist und welche spezifischen Anstrengungen die Vertragsgemeinschaft unternehmen soll, um das Regime zu stärken. Dieses Einvernehmen schlägt sich in einer gemeinsamen Schlußerklärung nieder.[2] Nichts davon geschah im Mai in New York. Die Konferenz versagte auf ganzer Linie an ihrer Aufgabe, der Weltöffentlichkeit die Stärke und Einigkeit der Vertragsgemeinschaft zu demonstrieren. Statt dessen bot sie das seltsame Schauspiel einer prozeduralen Nabelschau: Drei Viertel der Konferenz verbrachten die Delegationen mit Streitereien über die Tagesordnung, das Arbeitsprogramm die Einsetzung von Unterausschüssen und die Zuordnung von Zeitabschnitten zu Verhandlungsgegenständen. Für Beobachter grenzte es an absurdes Theater.

Dieses Versagen wiegt schwer. Der NVV fährt ohnedies in schwerem Wasser: Der Vertragsaustritt Nordkoreas, das Problem des iranischen Nuklearprogramms, das undefinierte Verhältnis zu den drei ›Außenseitern‹ Israel, Indien und Pakistan zehren an der Stabilität des Regimes.[3] Gerade gegenüber den Nichtmitgliedern und den ›Abweichlern‹ aus der Vertragsgemeinschaft wäre es wichtig gewesen, Entschlossenheit zu demonstrieren. Die New Yorker Streitereien erweitern deren Handlungsspielräume noch, weil sie die Befürchtungen minimieren, künftig Ziel global abgestimmter Sanktionen zu werden.

Der Schlüssel zum Mißerfolg: Die amerikanische Politik

Dieses Ergebnis ist nur vor dem Hintergrund der wahrgenommenen Interessen und der Haltun-

gen der Hauptprotagonisten zu verstehen. Beginnen muß man mit den Vereinigten Staaten. Die Amerikaner haben seit jeher eine Führungsrolle im Regime innegehabt und bei Überprüfungskonferenzen auch stets auszuüben versucht. Diese Einstellung war unterschiedslos bei allen amerikanischen Regierungen vorherrschend. So war die amerikanische Delegation unter Ronald Reagan 1985 maßgeblich am Konferenzerfolg beteiligt. 1990 war die Bush-Regierung zu weitreichenden Zugeständnissen bereit, die Konferenz scheiterte an mexikanischen Maximalforderungen. Auch 1995 und 2000, unter der Clinton-Regierung, leisteten die amerikanischen Delegationen ihren Beitrag, um die unbegrenzte Vertragsverlängerung (1995) beziehungsweise die bis dahin substantiellste Schlußerklärung (2000) zustande zu bringen.

Ganz anders präsentierten sich die USA in diesem Jahr. Bereits im Vorbereitungsprozeß hatte sich gezeigt, daß die Vertreter der Bush-Regierung konsequent den Bezug auf die Ergebnisse von 2000 ablehnten. Für die Konferenzdiplomatie war dies ein ganz unerhörter Vorgang. Die Evolution von Vertragsregimen ist darauf angewiesen, durch die einvernehmliche Neuinterpretation des Vertragswortlauts beziehungsweise durch ergänzende Selbstverpflichtungen der Mitgliedstaaten das Regime an die sich wandelnden Umstände und Herausforderungen anzupassen, ohne den schwierigen Weg der Vertragsänderung zu gehen. Damit dieser Evolutionsprozeß voranschreiten kann, müssen sich die Vertragsmitglieder darauf verlassen können, daß die auf Überprüfungskonferenzen erzielte Einigung für alle politisch verbindlich bleibt. Natürlich hat sie keinen rechtlich bindenden Charakter wie der Vertrag selbst. Aber stillschweigend wird davon ausgegangen, daß die jeweils vereinbarten Verhaltensrichtlinien für die Politik aller Mitglieder gelten.[4]

Davon sind die Amerikaner unter George W. Bush abgewichen, und zwar ohne Rücksicht auf den Schaden für die Stabilität des NVV. In dieser Haltung schlägt sich ihre generelle Skepsis gegenüber dem Nutzen multilateraler Vertragswerke, namentlich im Bereich der Rüstungskontrolle, nieder. Das heißt nicht, daß die USA den Vertrag nicht wertschätzten. Er gilt als nützlich, in dem Sinne, daß er die vertragstreuen Staaten in ihrer Handlungsfreiheit einschränkt und das durch ihn das besehende Machtgefälle zwischen Atomwaffenstaaten und Nichtatomwaffenstaaten erhalten bleibt. Er dient auch als Berufungsgrundlage für die von den USA betriebenen Initiativen etwa in der Gruppe der Nuklearen Lieferländer (Nuclear Suppliers Group – NSG), für die Proliferation Security Initiative (PSI), die auf das Abfangen von Transporten mit nuklearen Gefahrengütern abzielt, für die Resolution 1540 des UN-Sicherheitsrats, die die Staaten auf Maßnahmen gegen den nuklearen Terrorismus verpflichtet oder auch die eigenen militärischen Maßnahmen der Counterproliferation. Die Begeisterung für den Vertrag findet indes ihre Grenzen, wo amerikanische Handlungsfreiheit eingeschränkt werden könnte oder wo der Vertragswortlaut rigideren Nichtverbreitungsmaßnahmen im Wege steht.

Ersteres gilt vor allem für die nukleare Abrüstungsverpflichtung. Sie wird von den USA nur so weit eingelöst, wie sie mit den Plänen zur Anpassung des amerikanischen Arsenals übereinstimmt und ihnen nicht etwa im Wege steht. Wenn dies der Fall ist, wie beim angeblichen Bedarf an atomaren Sprengköpfen mit begrenzter Explosivkraft (›Mininukes‹), wird sie souverän ignoriert. Letzteres betrifft das Bestreben des amerikanischen Präsidenten, all jenen Staaten den Zugang zu Anreicherung und Wiederaufarbeitung zu vewehren, die nicht bereits heute über diese Technik verfügen – ein von Art. IV des NVV nicht gedeckter Vorschlag.

Das Interesse der USA am NVV hat nachgelassen. Das zeigte sich augenfällig an der Passivität der amerikanischen Delegation über weite Strecken der Konferenz, insbesondere an der Abwesenheit der Delegationsleiterin. Die größtenteils hinter den Kulissen stattfindenden prozeduralen Spiele zielten durchweg darauf ab, die Konferenzergebnisse von 2000 mit ihren detaillierten Abrüstungsgrundsätzen nicht zum Tragen kommen zu lassen. Washington war zu dem Schluß gekommen, daß eine konfrontative Konferenz ohne Schlußerklärung wünschenswerter war als ein Kompromiß, der auch den USA substantielle Konzessionen abgenötigt hätte.

Die Reaktion der Blockfreien

Der amerikanischen Haltung, der sich Frankreich in vielen Aspekten anschloß, hatte bereits im Vorfeld der Konferenz in der Gruppe der blockfreien Staaten für Verbitterung gesorgt, die dann im Verlauf der Konferenz immer größer wurde. Die Mehrheit der Blockfreien wünschte sich ein positives Ergebnis, aber nicht um den Preis einer Kapitulation vor den Wünschen der Atomwaffenstaaten. In dem Maße, in dem diese die Einlösung ihrer Abrüstungsverpflichtungen verweigerten, nahmen die Blockfreien jene Maßnahmen zugunsten der Nichtverbreitung als Geisel, die auf der Prioritätenliste des Westens oben standen:

- das Zusatzprotokoll zum Verifikationsabkommen mit seinen erweiterten Zugangsrechten für die Inspektoren zum Standard zu machen;
- alle Mitgliedstaaten auf wirksame Exportkontrollen und auf verstärkten physischen Schutz von Spaltmaterial zu verpflichten, einschließlich einer Unterstützung der Resolution 1540 und der PSI;
- Maßnahmen gegen den nuklearen Terrorismus zu verstärken;
- Möglichkeiten der Multinationalisierung von Anreicherung und Wiederaufarbeitung auszuloten;
- ein verbindliches Verfahren für die Antwort auf Vertragsbruch und Vertragsaustritt, einschließlich möglicher Sanktionen, festzuschreiben und
- den Vertrag institutionell zu stärken.

Zwar liegen all diese Maßnahmen auch im Interesse der vertragstreuen blockfreien Staaten, also ihrer überwältigenden Mehrheit, doch die Frustration war so gewaltig, daß diese Mehrheit das eigene Sicherheitsinteresse zugunsten ihrer Abrüstungswünsche in den Hintergrund drängte.[5]

Angetrieben wurden die Blockfreien teilweise gegen den Wunsch ihrer moderaten Mitglieder wie Südafrika, Indonesien oder Malaysia, das auf der Konferenz den Gruppenvorsitz innehatte, durch ihre radikalen Mitglieder. Das war zum einen Iran, ein Hauptnutznießer dieser Konferenz. Iran wollte keine Demonstration einer starken Vertragsgemeinschaft, die den Druck erhöht hätte, die iranischen Anreicherungsaktivitäten völlig aufzugeben. Starke Ressentiments der Blockfreien erhöhten die iranischen Aussichten darauf, daß es keine Mehrheit in Wien geben wird, wenn dort der Gouverneursrat der Internationalen Atomenergie-Organisation (IAEA) womöglich später über die Verweisung des iranischen Falles an den Sicherheitsrat befinden muß. Die Iraner manövrierten mit großem Geschick in den Verfahrensfragen, gaben sich dabei einen moderaten Anschein und traten gelegentlich sogar als Vermittler auf.

Dies wurde ihnen ermöglicht durch die noch konsequentere Haltung Ägyptens. In Kairo scheint man zu der Schlußfolgerung gelangt zu sein, daß der ägyptische Vertragsbeitritt 1981 und der Einsatz zugunsten eines Konsenses in den Jahren 1985, 1995 und 2000 – in allen drei Fällen war Ägypten maßgeblich bei der Zustimmung des arabischen Lagers – keinerlei politischen Gewinn in den drei substantiellen Fragen eingebracht hat, die für Ägypten von Interesse sind: die atomwaffenfreie Zone im Nahen und Mittleren Osten, negative Sicherheitsgarantien für Nichtatomwaffenstaaten und atomare Abrüstung. Angesichts dieser miserablen Bilanz hat Kairo auf eine ›Alles-oder-nichts-Strategie‹ umgeschaltet: Entweder es würde gelingen, auf den Errungenschaften von 2000 aufbauend noch mehr herauszuholen, oder man ließ die Konferenz scheitern. Wie die USA betrachten die Ägypter den Vertrag nun anscheinend rein instrumentell, als Mittel zum Erreichen anderer politischer Ziele. Dazu können auch die Bewerbung um einen Ständigen Sitz im Sicherheitsrat für die afrikanische Gruppe und die Erhöhung der innenpolitischen Popularität des Amtsinhabers im Hinblick auf die anstehende Präsidentschaftswahl zählen. Ob noch mehr dahinter steckt, etwa die Absicht, den Iranern auf dem Weg zu einer nuklearen Option zu folgen, ist gegenwärtig noch reine Spekulation.

Die Rolle der Regionalgruppen

Wie war es möglich, daß die radikalen Mitglieder beider Lager das Konferenzgeschehen derart dominierten? Ursächlich hierfür waren zwei prozedurale Fehlentscheidungen des Konferenzpräsidenten Sérgio de Queiroz Duarte aus Brasilien. Während der gesamten Verhandlungsphase über Verfahrensfragen suspendierte Duarte die Plenarsitzungen und versuchte statt dessen, die anstehenden Fragen mit den Vorsitzenden der Ausschüsse und der Regionalgruppen – Westeuropa und andere; Osteuropa (einschließlich der früheren Republiken der Sowjetunion) und Blockfreie – zu klären. Die Gruppenvorsitzenden waren jedoch nicht verhandlungsbefugt; sie konnten ausschließlich als Briefträger ihres Gruppenkonsenses fungieren. Es spielte sich also so ab, daß die Gruppenvorsitzenden in ihrer jeweiligen Regionalgruppe einen Konsens herbeiführen, diesen in der Beratung mit dem Präsidenten kundtun und dann mit den Positionen der übrigen Gruppen in die eigene Gruppenkonsultation zurückkehren mußten. Diese Vorgehensweise war nicht nur zeitraubend, sondern gab den Radikalen die Möglichkeit, den Konsens in der jeweiligen Gruppe durch ihr Veto aufzubrechen, ohne sich dafür in der Öffentlichkeit rechtferti-

gen zu müssen, denn die Gruppensitzungen sind geschlossen.

Der zweite Fehler Duartes war die Vorabstimmung der eigenen Verfahrensvorschläge mit der amerikanischen Delegation. Damit brachte er nicht nur die Blockfreien zu deren Ärger in die Rolle des Spielverderbers; er ermöglichte es zugleich einem Mitglied, dessen Ziel von Vornherein nicht die Verabschiedung einer einvernehmlichen Schlußerklärung war, den Konferenzverlauf weitgehend von der sicheren und unauffälligen Position hinter den Kulissen zu bestimmen. Tatsächlich hielt sich bis nach der Konferenz in den Medien hartnäckig die Einschätzung, Iran und Ägypten hätten den Konsens gesprengt. Das unsichtbare Spiel hatte die Taktik der USA begünstigt, aber Duarte war als Konferenzpräsident gescheitert.

Erst gegen Ende der zweiten Konferenzwoche hatte er diesen Irrtum erkannt und nahm dann in seine Verfahrensvorschläge endlich Positionen der Blockfreien auf: die Einrichtung von Unterausschüssen zu Abrüstung und zu Regionalfragen. Damit wendete sich das Blatt. Den Präsidenten zu unterstützen – die in der westlichen Gruppe ausgegebene Parole – hieß jetzt auf einmal auf einen wirklichen Kompromiß hinzuarbeiten, nicht die USA vor der Bloßstellung als Spielverderber schützen.

Damit wurde die westliche Gruppe Zentrum des Konferenzspiels. Hier versuchte der britische Vorsitzende nach wie vor, den amerikanischen Wünschen zu entsprechen, indem er eine Verzögerungstaktik betrieb. Diese Taktik wurde jedoch innerhalb der Gruppe der Mitgliedstaaten der Europäischen Union ausgehebelt, wo man sich auf deutsche Initiative hin darauf einigte, den Präsidentenvorschlag zu unterstützen. Da Großbritannien keine inhaltlichen Einwände hatte und – als EU-Mitglied – auch keine Verfahrensmanöver unternehmen konnte, ging die EU mit einer geschlossenen Haltung in die westliche Gruppe. Dort sahen sich die USA nun plötzlich isoliert, da auch die übrigen Mitglieder – Japan, Australien usw. – keine Bedenken gegen die europäische Position zugunsten der Präsidentenvorschläge hatten. Die Isolierung behagte der amerikanischen Delegation nicht und binnen kürzester Zeit waren neue Weisungen aus Washington da: man schwenkte auf die Linie der Partner ein. Insgesamt dreimal setzte der deutsche Delegationsleiter diese ›Umgehungsstrategie‹ ein: zur Verabschiedung der Agenda, zur Durchsetzung des Arbeitsprogramms und zur Vereitelung der wiederholten Versuche, die letzten Hinweise auf die Ergebnisse von 2000 aus dem formalen Schlußbericht zu tilgen. Wäre dies nicht gelungen, hätte die Konferenz nicht einmal ein reines Formdokument angenommen.

Diese Episode zeigt dreierlei:

1. Isolierung ist eine durchaus wirkungsvolle Strategie gegen die Interessenpolitik der Atomwaffenstaaten.
2. Die Europäische Union hat selbst unter einer verhältnismäßig schwachen (luxemburgischen) Präsidentschaft durchaus Einflußmöglichkeiten auf das Konferenzgeschehen, obwohl die Spaltung zwischen Atomwaffenstaaten und Nichtatomwaffenstaaten, Atomenergiebefürwortern und -gegnern keine günstige Ausgangsposition für gemeinsame Positionen ist.
3. Deutschland spielte eine entscheidende Rolle für die Erreichung wenigstens dieses Minimalergebnisses, weil es unter den westlichen Staaten die einzige Delegation stellte, die der Obstruktionspolitik der USA auch einmal entschieden entgegentrat. Dies steht in klarem Gegensatz zu der Aussage eines deutschen Greenpeace-Vertreters in den Medien, die deutsche Delegation habe ›auf ihren Händen gesessen‹. Woher die Organisation, die während der Konferenz nicht sonderlich auffiel, diese Kenntnis hat, bleibt des Sprechers Geheimnis, denn die entscheidenden Phasen der Konferenz fanden hinter verschlossenen Türen statt. Selbst einer bedeutenden nichtstaatlichen Organisation wie Greenpeace dürfte es kaum gelingen, durch solides Mauerwerk hindurch einen klaren Blick aufs Geschehen zu werfen.[6]

Folgen der gescheiterten Konferenz

Der Erfolg der Nichtverbreitungspolitik beruht auf einer einfachen Gleichung: Die Barrieren gegen die Proliferation müssen höher sein als die Anreize. Der NVV ist eine ganz wesentliche Barriere: er verkörpert eine globale Norm, die von Staaten in ihre sicherheitspolitische Erwägungen einbezogen wird und deren Verletzung im Idealfall die robuste Reaktion der Vertragsgemeinschaft provoziert. Dieses Damoklesschwert potentiell massiver Sanktionen gegen den Regelbrecher könnte eine machtvolle Abschreckung darstellen.[7] Das New Yorker Desaster hat diese Abschreckungsfunktion des NVV erhelblich geschwächt. Die Vertragsgemeinschaft präsentierte sich als völlig zerstritten. Die Distanziertheit der USA beraubt das Vertragswert der entscheidenden politischen Führung. Die Koalition für eine neue Agenda (New Agenda Coalition) – Ägypten, Brasilien, Irland, Mexiko, Neuseeland, Schweden und Südafrika –, im Jahr 2000 noch eine entscheidende Kraft, war in sich zerstritten, weitgehend unsichtbar und nicht in der Lage, in den Verfahrensfragen gemeinsam zu taktieren. Viele Vertragsstaaten sind durch die mangelnde Abrüstungsbereitschaft der Atomwaffenstaaten frustriert und stehen dem Vertrag skeptischer gegenüber. Frühere engagierte Befürworter wie Ägypten oder Südafrika zeigen ihre Desillusionierung sehr deutlich. Aus vergangenen Konferenzen ohne Schlußerklärung läßt sich kaum Trost ziehen: 1980 und 1990 scheiterte man jeweils an einer einzigen Frage; 2000 hingegen konnte man sich in keiner einzigen Frage einigen.

Für Iran und Nordkorea war das Ergebnis ein Geschenk des Himmels. Sie können ihre Pläne – was immer diese sein mögen – mit geringerer Furcht vor globaler Sanktionierung verfolgen. Sollten beide Atomwaffenstatus erlangen, oder sollte Iran sich einer nuklearen Option nähern, wird die schwächelnde Norm nicht stark genug sein, um andere an der Nachahmung zu hindern. In Ostasien wird sich die Frage für Japan und dann für Südkorea stellen, ob der nordkoreanischen Drohung auf nationaler Basis begegnet werden soll. Im Nahen und Mittleren Osten ist die Zahl der Kandidaten noch größer, die sich durch das iranische Vorpreschen veranlaßt sehen könnten, selbst nach einer nuklearen Option zu streben: Ägypten, Saudi-Arabien, Syrien und selbst die Türkei könnten für diese Versuchung anfällig sein. Das würde dann die ›Statusstaaten‹ auf den Plan rufen, nämlich Algerien, Südafrika, Nigeria, Brasilien, Argentinien und Indonesien. Präsident John F. Kennedys Schreckensvision von 1962, die Welt könne bald 20 oder 25 Atomwaffenstaaten haben, könnte innerhalb von zwei Jahrzehnten Wirklichkeit sein.

Nun gibt es in der Politik keine ehernen Naturgesetze und keine unumkehrbaren Trends. Es ist möglich, den drohenden Zerfall des Nichtverbreitungsregimes durch kluge und entschlossene Politik noch abzuwenden. Dazu zählt zum einen die Beilegung der beiden regionalen Nuklearkrisen, zumindest aber der iranischen. Im Fall Nordkoreas besteht immerhin die Chance, die Folgen einer nuklearen Bewaffnung der Diktatur so durch Abschreckung, Sicherheitsgarantien und Isolierung einzuhegen, daß die Region einigermaßen stabil überleben kann, bis die kommunistische Monarchie ihren irgendwann unvermeidlichen Zusammenbruch erlebt. Im Nahen und Mittleren Osten hingegen sind die Folgewirkungen weit schwerer aufzufangen. Hier muß alle Energie daran gesetzt werden, um eine Lösung zu finden. Sie wird nicht ohne sicherheitspolitische Garantien der USA an Iran möglich sein.

Darüber hinaus sind Reparaturarbeiten am Nichtverbreitungsregime dringend erforderlich, um die tiefe Kluft zwischen den Vertragsstaaten zu verringern. Die Europäische Union hat es durchaus in der Hand, hierzu eine Fülle von Beiträgen zu leisten. Gerade weil sie stets die Interessen von Atomwaffen- und Nichtatomwaffenstaaten berücksichtigen muß, eignet sie sich als Brückenbauer besonders gut.[8] Folgende Einzelmaßnahmen sollte sie ernsthaft in Erwägung ziehen:

- Dialogkonzepte entwickeln, um Indien, Pakistan und Israel stärker an das Regime zu binden, ohne dessen Grundsätze zu kompromittieren;
- An einem Verifikationssystem für einen Vertrag über das Verbot der Herstellung von spaltbarem Material für Waffenzwecke (Fissile Material Cut-off-Treaty) arbeiten. Damit könnte den amerikanischen Behauptungen, ein solcher Vertrag sei nicht verifizierbar, der Wind aus den Segeln genommen werden. Die europäische Atombehörde EURATOM ist die einzige Instanz, die Erfahrung mit der Verifikation von Anlagen hat, die sowohl militärisch als auch zivil genutzt wurden. Großbritannien betreibt seit Jahren ein Projekt zur Verifikation vollständiger atomarer Abrüstung, und Europa ist der Ort mit den umfassendsten Erfahrungen in der Verifikation überhaupt.
- Eine Serie von ›Second-track‹-Treffen zur Errichtung einer atomwaffenfreien Zone im Nahen Osten initiieren. Sie sollte den arabischen Staaten die Gewißheit geben, daß sich etwas bewegt, ohne daß in Israel die Befürchtung erweckt wird, es müsse bereits morgen seine Abschreckungsfähigkeiten aufgeben. Auf den Treffen sollten die schwierigen Fragen einer atomwaffenfreien Zone in Angriff genommen werden: Verifikation, Umgang mit dem Verdacht von Regelbrüchen, Durchsetzung der Vertragseinhaltung, Bedingungen des Inkrafttretens, regionale Zusammenarbeit bei Brennstoffkreislaufaktivitäten.

– Eine Initiative für eine nukleare Brennstoffgarantie in die Wege leiten. Europa verfügt über eine diversifizierte Atomenergieindustrie, die das gesamte Spektrum des Brennstoffservice abdeckt. In Zusammenarbeit mit der Industrie könnten die Europäer das Modell eines Garantiesystems entwerfen, das die rein wirtschaftlichen Motive neuer Atomenergienutzer, sich selbst in sensitiven Aktivitäten zu engagieren, beseitigt;
– Ein Programm für die Unterstützung all jener Staaten auflegen, die sich um die Durchführung der Bestimmungen aus Resolution 1540 bemühen, also ihre Exportkontrollen und ihre Maßnahmen zum physischen Schutz von Spaltmaterial und radioaktiven Quellen verbessern möchten, denen aber die notwendigen Ressourcen fehlen;
– Sich für die Einrichtung einer technischen Einheit für Verifikation und Bedrohungsanalyse im UN-Sekretariat einsetzen und gegebenenfalls eine solche (kleine) Einheit auch finanzieren. Die Vorgänge um den Irak-Krieg haben deutlich gemacht, daß eine solche, von den Mitgliedstaaten unabhängige neutrale Instanz notwendig ist, um die Organe der Vereinten Nationen in Krisen, die mit Massenvernichtungswaffen zu tun haben, zu beraten. Besonders im Bereich biologischer Waffen fehlt eine solche neutrale Stimme, da das Biowaffen-Übereinkommen nicht über eine Vertragsorganisation verfügt;
– Einen regelmäßigen Dialog mit führenden Staaten der Dritten Welt über Wege zur Stärkung des Nichtverbreitungsregimes führen. Zu nennen sind vor allem Ägypten, Algerien, Brasilien, Indonesien, Iran, Kuba, Malaysia, Mexiko, Nigeria und Südafrika.

Solange die Vereinigten Staaten aus ideologischen Gründen für die Führungsrolle im Regime ausfallen, muß die Europäische Union versuchen, das Vakuum so gut wie möglich zu füllen. Ihre gemeinsame Nichtverbreitungsstrategie betont ganz zu Recht den Vorrang der existierenden Regime. Hier gibt es angesichts des New Yorker Scherbenhaufens so viel zu kitten, daß dieses Politikfeld auf absehbare Zeit explizit zum Kern der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik erklärt werden sollte.

1 Taiwan hat sozusagen als 189. Staat den NVV ratifiziert, wird aber von der internationalen Gemeinschaft nicht als souveräner Staat anerkannt.
2 Zum normalen Ablauf und den Funktionen von Überprüfungskonferenzen vgl. Jayantha Dhanapala/Randy Rydell, Multilateral Diplomacy and the NPT. An Insider's Account, United Nations Institute for Disarmament Research, UNIDIR, Genf 2005.
3 Vgl. Annette Schaper/Hans-Joachim Schmidt, Gefährdungen des nuklearen Nichtverbreitungsvertrages? Nordkorea, Iran und die USA, in: Ulrich Ratsch u.a. (Hrsg.), Friedensgutachten 2005, Münster 2005, S. 135–144.
4 Vgl. Harald Müller/Annette Schaper, US-Nuklearpolitik nach dem Kalten Krieg. Frankfurt/M., HSFK-Report 3/2003.
5 Vgl dazu die Stellungnahme des malaysischen Außenministers und Sprechers der blockfreien Vertragsstaaten zum NVV, Syed Hamid Albar, zu Beginn der Konferenz, New York, 2. Mai 2005, http://www.un.org/events/npt2005/statements/npt02malaysia.pdf
6 Der Autor stützt sich bei seinem Konferenzbericht auf eigene Beobachtung sowie auf die regelmäßige Berichterstattung durch die NGOs ACRONYM und Reaching Critical Will: http://www.acronym.org.uk; http://www.reachingcriticalwill.org
7 Vgl. Jayantha Dhanapala, The State of the Regime, in: Joseph Cirincione (Hsg.), Repairing the Regime, Washington, DC. 2000, S. 15–22.
8 Ein gutes Beispiel ist die Gemeinsame Position zur Überprüfungskonferenz: Council Common Position (2005/329/PESC) relating to the 2005 Review Conference of the Parties to the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons, Council of the European Union, Brussels, v. 25.4.2005, http://europa.eu.int/eur lex/lex/LexUriServ/site/en/oj/2005/l_106/l_1062005 0427en00320035.pdf ❐

Sozialfragen und Menschenrechte

Mehr Individualbeschwerden

ELKE WINTER

Menschenrechtsausschuß: 80. bis 82. Tagung – 153 Vertragsstaaten – 95 Staatenberichte überfällig – Beschwerde gegen Deutschland – zu wenig Frauen in gehobenen Positionen in Deutschland – zahlreiche Mißstände in Albanien – Polygamie und Genitalverstümmelung in Uganda und Benin

Neben der Behandlung von 14 Staatenberichten und mehr als 75 Individualbeschwerden beschäftigte sich der aus 18 Mitgliedern bestehende Menschenrechtsausschuß (CCPR) zum *Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte* (kurz: Zivilpakt) im Jahr 2004 insbesondere damit, seine Arbeitsmethoden zu verbessern und über die Reformvorschläge des Generalsekretärs mit den Mitgliedern der anderen Ausschüsse zu diskutieren.

Turnusgemäß trat das Expertengremium im Jahr 2004 wieder dreimal für je drei Wochen zusammen. Während die 80. Tagung vom 15.3.–2.4. in New York stattfand, trafen sich die Sachverständigen für die 81. (5.–30.7.) und 82. Tagung (18.10.–5.11.) in Genf. Am Ende der 82. Tagung im November 2004 hatten 153 Staaten den Zivilpakt ratifiziert, drei mehr als im Vorjahr. Am 15. Dezember 2003 war der Pakt für die Türkei in Kraft getreten. Im Jahr 2004 ratifizierten Swasiland und Liberia. Der Ratifikationsstand des I. Fakultativprotokolls, das Individualbeschwerden gegen die Vertragsstaaten ermöglicht, lag unverändert zum Vorjahr bei 104. Der Ausschuß stellte fest, daß diese Möglichkeit in zunehmendem Maße genutzt wird. So würden pro Jahr ungefähr 5000 Beschwerden in Genf eintreffen. Von diesen würden durchschnittlich 100 bis 120 als zulässig eingestuft und zwischen 85 und 95 pro Jahr vom CCPR behandelt.

Estland, San Marino und die Tschechische Republik haben im Jahr 2004 das II. Fakultativprotokoll zur Abschaffung der Todesstrafe ratifiziert beziehungsweise sind ihm beigetreten, so daß am Ende der 82. Tagung die Zahl der Ratifikationen bei 52 lag. Die Türkei hat das Protokoll am 6. April 2004 unterzeichnet, aber noch nicht ratifiziert. Die Experten stellten mit Genugtuung fest, daß zwar nur ein Drittel der Vertragsstaaten das Protokoll ratifiziert hat, daß jedoch mehr als die Hälfte der Vertragsstaaten die Todesstrafe *de facto* nicht mehr vollstreckt.

Im Jahr 2004 wurden weitere Bemühungen unternommen, um die *Arbeitsmethoden des CCPR* zu verbessern. Im Juli wurden die Arbeitsmethoden der Arbeitsgruppe für Individualbeschwerden, die sich im Vorfeld jeder Tagung trifft, modifiziert, um den Rückstand bei der Bearbeitung der Anträge nach und nach aufzuholen. Auch das Verfahren zur Erarbeitung Allgemeiner Bemerkungen und die Follow-up-Verfahren für Abschließende Bemerkungen und Entscheidungen nach dem I. Fakultativprotokoll wurden geändert.

Im Juni kamen die Vertreter der sechs Vertragsorgane zu ihrem dritten gemeinsamen Treffen (Inter-Committee Meeting) zusammen, um die *Reformvorschläge des Generalsekretärs* zur Vereinfachung des Berichtsystems zu erörtern. Die im Entwurf des Generalsekretariats vorgeschlagenen Richtlinien sehen die Erstellung eines ›erweiterten Hauptdokuments‹ (Expanded Core Document) vor, das die Vertragsparteien allen Vertragsorganen übermitteln sollen, ergänzt durch die jeweils erforderlichen vertragsspezifischen Berichte. Es wurde vereinbart, daß jeder Ausschuß bis zum vierten Treffen im Juni 2005 Überlegungen zu diesem Vorschlag anstellen und das Sekretariat die Richtlinien weiterentwickeln soll. Nach Auffassung des Vorsitzenden des Menschenrechtsausschusses, des Tunesiers Abdelfattah Amor, besteht Einvernehmen, daß eine verstärkte Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Ausschüssen sinnvoll und notwendig sei.

Das Problem der *überfälligen Staatenberichte* war für die Sachverständigen auch in diesem Jahr Grund zur Sorge. Im November 2004 waren 95 Staatenberichte nicht fristgerecht eingereicht worden. Die Reform des Berichtsverfahrens, die es dem Ausschuß ermöglicht, die Menschenrechtslage in einem Vertragsstaat auch ohne Vorlage eines Berichts zu beurteilen, hatte bereits den gewünschten Effekt gezeigt: im Berichtszeitraum wurden weitaus mehr seit langem überfällige Berichte nachgereicht als zuvor. Auf der 81. Tagung behandelte der Ausschuß die Lage der bürgerlichen und politischen Rechte in der Zentralafrikanischen Republik, deren Staatenbericht seit 15 Jahren überfällig war. Sogenannte provisorische Abschließende Bemerkungen wurden dem Staat übermittelt, jedoch nicht veröffentlicht. Die Sachverständigen wandten im Fall von Gambia und Äquatorialguinea auf der 81. Tagung zum ersten Mal die geänderte Verfahrensordnung an, nach der die provisorischen Abschließenden Bemerkungen in endgültige und öffentliche umgewandelt werden können. Die Berichte dieser beiden Staaten sind seit 19 respektive 15 Jahren überfällig. Im Juli forderte der Ausschuß die Vereinigten Staaten auf, ihre überfälligen zweiten und dritten Berichte bis Ende des Jahres zu übermitteln und darüber hinaus Informationen zu liefern über die Auswirkungen von Antiterrorismusmaßnahmen auf Staatsangehörige und Ausländer sowie über die rechtliche Stellung und Behandlung von Personen, die in Afghanistan, Guantánamo oder Irak gefangengehalten werden. Die Sachverständigen waren der Auffassung, die Tatsache, daß 28 Vertragsstaaten noch nie einen Bericht vorgelegt haben, unterminiere das Hauptziel des Zivilpakts, nämlich den Ausschuß in die Lage zu

versetzen, die Einhaltung der von den Vertragsstaaten übernommenen Verpflichtungen zu überwachen.
Der Sonderberichterstatter für *Individualbeschwerden*, Martin Scheinin aus Finnland, berichtete dem Ausschuß, daß insgesamt 103 neue Individualbeschwerden an betroffene Vertragsstaaten übermittelt worden seien. Der CCPR kann einen Vertragsstaat um den Erlaß vorläufiger Maßnahmen ersuchen. Die Ausschußmitglieder monierten, daß die Vertragsstaaten dem häufig nicht folgen würden. So seien in den Philippinen drei Beschwerdeführer trotz des Ersuchens um vorläufige Maßnahmen exekutiert worden, während ihr Fall bei dem Ausschuß anhängig war. Derartiges Vorgehen sei mit den Pflichten aus dem I. Fakultativprotokoll nicht vereinbar und stelle eine – in diesem Fall nicht wieder gutzumachende – Verletzung der Rechte des Individualbeschwerdeführers dar.
In einer *Beschwerde gegen die Bundesrepublik Deutschland* machte der Beschwerdeführer Paul Arenz eine Verletzung seiner Rechte aus dem Zivilpakt geltend. Er war im Jahr 1994 aufgrund eines Beschlusses der CDU von 1991 wegen seiner Mitgliedschaft in der Scientology-Sekte aus der Partei ausgeschlossen worden. Die Bundesrepublik wandte ein, das Fakultativprotokoll sei für sie erst 1993 in Kraft getreten, so daß ihr Vorbehalt einschlägig sei, wonach die Zuständigkeit des Ausschusses für Verletzungen, die vor Inkrafttreten des Protokolls stattgefunden haben, ausgeschlossen ist. Die Experten befanden, daß dieser Einwand nicht zutraf, da der Beschluß der Partei den Beschwerdeführer erst 1994, durch den Parteiausschluß, in seinen Rechten verletzt habe. Dennoch erklärte der Ausschuß die Beschwerde für unzulässig, weil der Beschwerdeführer nicht ausreichend dargelegt habe, daß die Entscheidungen der deutschen Gerichte – der Beschwerdeführer war bis zum Bundesverfassungsgericht gegangen – willkürlich gewesen seien und dem Beschwerdeführer seine Rechte verweigert hätten. Es sei ständige Rechtsprechung des Ausschusses, daß nur in solchen Fällen die Tatsachenbewertung und die Anwendung des nationalen Rechts geprüft würden.
Auf der 80. Tagung wurde die *Allgemeine Bemerkung Nr. 31* zu Artikel 2 des Zivilpakts verabschiedet; sie ersetzt die Allgemeine Bemerkung Nr. 3. Zwei Aspekte sind hervorzuheben: Zum einen können zwar nur Individuen Träger der durch den Zivilpakt geschützten Rechte sein. Die Experten legen diese Regelung in der neue Allgemeinen Bemerkung jedoch weit aus, indem sie festlegen, daß eine Einzelperson Beschwerde einlegen kann, wenn staatliches Handeln, das juristische Personen in ihren Rechten berührt, ebenso ihre eigenen Individualrechte verletzt. Zum anderen bemerken die Sachverständigen, die Rechte aus dem Zivilpakt müßten auch solche Personen schützen, die sich unter der tatsächlichen Kontrolle der Streitkräfte eines Staates befänden, der außerhalb seines Gebiets handele, unabhängig davon, welche Umstände zu dieser Kontrolle geführt hätten. Die Experten betonen, daß der Zivilpakt auch in Fällen bewaffneter Konflikte gelte, in denen das humanitäre Völkerrecht Anwendung finde. Die beiden Rechtsbereiche schlössen sich nicht gegenseitig aus, sondern seien als komplementär zu betrachten. Der Ausschuß beschloß, daß die nächste Allgemeine Bemerkung sich auf Artikel 14 (Recht auf ein faires Gerichtsverfahren) beziehen solle.
Auch das Thema der *Honorare* der Ausschußmitglieder wurde angesprochen. Die Generalversammlung hatte im Frühjahr 2002 die jährlichen Bezüge für jedes Ausschußmitglied auf einen symbolischen Dollar pro Jahr gesenkt. Ausschußmitglied Maxwell Yalden bemerkte, dies wäre nicht im Sinne der Bestimmung in Artikel 35 des Zivilpakts, wonach die Mitglieder ›Bezüge‹ erhalten sollten.
Insgesamt wurden im Jahr 2004 14 Staatenberichte behandelt.

80. Tagung

Der Ausschuß begrüßte die Übereinkunft zwischen *Kolumbien* und der Hohen Kommissarin der Vereinten Nationen für Menschenrechte, die Anwesenheit des Amtes des Hohen Kommissars bis Oktober 2006 auszudehnen. Positiv seien auch die Bemühungen, die Mitglieder illegaler bewaffneter Gruppen dazu zu bewegen, ihre Waffen abzugeben und in die Zivilgesellschaft zurückzukehren. Problematisch seien allerdings die zu diesem Zweck eingesetzten Anreize, wie die Aussetzung von Gefängnisstrafen. Auch die erlassenen Antiterrorismusgesetze wurden moniert, da sie den bewaffneten Streitkräften weitreichende Befugnisse wie Durchsuchungen und Gewahrsamnahme ohne richterliche Anordnung einräumten. Die Experten forderten den Vertragsstaat ferner auf, zum einen Schritte gegen willkürliche Verhaftungen, Entführungen, Folter, Exekutionen und Ermordungen zu unternehmen und zum andern Schuldige zu verfolgen und zu bestrafen. Ferner müsse die Staatsanwaltschaft verdächtige Mitglieder der Streitkräfte strafrechtlich verfolgen. Angriffe gegen Mitglieder von Menschenrechtsorganisationen müßten ein Ende nehmen.
Die Sachverständigen waren über die fristgerechte Übermittlung des Berichts *Deutschlands* sowie über die detaillierten Informationen erfreut. Positiv zu bewerten seien: die Einrichtung des Ausschusses für Menschenrechte und Humanitäre Hilfe des Deutschen Bundestags im Jahr 1998, die regelmäßige Übermittlung eines Menschenrechtsberichts durch die Regierung an den Bundestag, die Maßnahmen zur Verbesserung des Schutzes von Kindern – unter anderem die Einführung von Elementen eines *ius soli* für Kinder, die in der Bundesrepublik von ausländischen Eltern geboren werden –, die Fortschritte bei der Schulung von Polizisten, Soldaten und Kindern im Bereich der Menschenrechte und die klare und eindeutige Position des Staates, daß Folter unter keinen Umständen akzeptabel ist. Begrüßt wurden auch die Maßnahmen zur Bekämpfung von Fremdenfeindlichkeit und Antisemitismus sowie die starke Rolle des Bundesverfassungsgerichts bei der Wahrung der Grundrechte, zum Beispiel durch seine Entscheidungen zur Stärkung des Schutzes religiöser Freiheiten und des Schutzes der Privatsphäre auf dem Gebiet der audiovisuellen Überwachung. Der Ausschuß beklagte jedoch, daß der Staat seinen Vorbehalt zu Artikel 15 des Zivilpakts beibehalte. Nicht zufriedenstellend sei ferner, daß die Bundesrepublik zu der Frage noch keine Stellung bezogen habe, ob der Zivilpakt in Situationen Anwendung findet, in denen deutsche Streitkräfte im Ausland operieren, insbesondere im Rahmen von Friedensmissionen. Die Experten erinnerten daran, daß die Anwendbarkeit des humanitären Völkerrechts die Vertragsparteien nicht aus ihrer Verantwortung nach dem Zivilpakt entläßt. Während der Ausschuß die Fortschritte bei der Gleichstellung von Männern und Frauen im öffentlichen Dienst lobte, war er jedoch über die äußerst niedrige Zahl von Frauen in gehobenen Positionen und die großen Gehaltsunterschiede zwischen Männern und Frauen im Privatsektor besorgt. Ferner gebe es weiterhin zahlreiche Fälle von häuslicher Gewalt, und die Berichte über Mißhandlungen von Personen, einschließlich Ausländern und Mitgliedern ethnischer Minderheiten, seien unverändert geblieben. Trotz der vorangegangenen Abschießenden Bemerkungen des Ausschusses habe der Staat keine effektive Überwachung der Situation veranlaßt, insbesondere fehle die notwendige statistische Information über polizeiliches Fehlverhalten. Negativ sei noch immer, daß die Zugehörigkeit zu bestimmten religiösen Organisationen Personen für den öffentlichen Dienst disqualifiziere. Die Experten ermahnten Deutschland, den Menschenhandel, insbesondere von Frauen, zu unterbinden sowie die Opfer zu schützen. Die Lage von Menschen in Altersheimen müsse verbessert, die Bemühungen zur Integration der Roma und Sinti müßten verstärkt werden.
Der Ausschuß bedauerte die große Verspätung des Berichts *Surinames*, der 1985 fällig gewesen wäre. Er zeigte sich unter anderem besorgt über die anhaltende Straflosigkeit der für Menschenrechtsverletzungen unter der Militärdiktatur Verantwortlichen. Ferner würden sich die Berichte über Mißhandlungen von Gefangenen häufen, es gäbe keinen ausreichenden Schutz von Frauen gegen häusliche Gewalt und Frauenhandel. Nicht im Einklang mit dem Pakt stehe die Tatsache, daß ein Gefangener bis zu 44 Tage nach seiner Verhaftung ohne richterliche Anordnung festgehalten werden könne. Bedenklich sei ebenso, daß Suriname trotz gegenteiliger Berichte leugne, Isolationshaft zu praktizieren und daß die Haftanstalten in einem unerträglichen Ausmaß überfüllt seien. Die Sachverständigen empfahlen dem Vertragsstaat unter anderem, Mitgliedern indigener Gemeinschaften einen rechtlichen Status sowie Land und andere Ressourcen zuzuerkennen.
Der Ausschuß lobte ein Urteil des Obersten Gerichtshofs *Ugandas*, indem körperliche Züchtigung für verfassungswidrig erklärt wird. Auch die Einrichtung einer Menschenrechtskommission sei zu begrüßen, besorgniserregend seien jedoch die Versuche von seiten des Staates, die Unabhängigkeit der Kommission zu unterminieren. Ein weiterer Kritikpunkt war das Fortbestehen von Polygamie und der Praxis der Genitalverstümmelung. Der CCPR forderte Uganda auf, Maßnahmen dagegen und zur Verhinderung von häuslicher Gewalt zu ergreifen. Beklagt wurde auch, daß Leben, Freiheit und Sicherheit der von dem bewaffneten Konflikt in Nord-Uganda betroffenen Menschen, die in großer Zahl in Lagern untergebracht sind, nicht garantiert seien. Nach Ansicht des Ausschusses könne die Todesstrafe für eine zu große Zahl von

Vergehen verhängt werden, und die Tatsache, daß zum Tode Verurteilte bis zu 20 Jahre im Todestrakt verbringen müssen, stünde nicht im Einklang mit dem Pakt. Ebenso inakzeptabel sei, daß Personen in sogenannten Sicherheitshäusern der Folter durch das Militär ausgesetzt seien und daß Kinder nach wie vor zur Arbeit gezwungen würden.
Erfreulich am zweiten Bericht *Litauens* seien die Bemühungen, das Rechtssystem des Staates nach und nach in Einklang mit dem Zivilpakt zu bringen, zum Bespiel durch die Schaffung eines Ombudsmans. Zu beklagen sei allerdings, daß ungefähr 30 Prozent der Empfehlungen des Ombudsmans nicht umgesetzt würden. Ferner könnten Ausländer, die als Gefahr für die innere Sicherheit angesehen werden, in Staaten ausgewiesen werden, in denen ihre Rechte aus dem Zivilpakt verletzt werden könnten. Auch werde nicht genug getan, um häuslicher Gewalt gegen Frauen und Kinder vorzubeugen. Unhaltbar sei, daß Kinder und Erwachsene in dieselben Haftanstalten eingewiesen werden können, und daß Personen noch immer wegen Ordnungswidrigkeiten inhaftiert werden können. Ferner sei das Ausmaß des Menschenhandels und die Diskriminierung einzelner Religionsgemeinschaften besorgniserregend.

81. Tagung

Zufriedenstellend am vierten Bericht *Belgiens* waren nach Ansicht der Sachverständigen ein Gesetz, das es Ausländern nichteuropäischer Herkunft erlaube, an Kommunalwahlen teilzunehmen sowie eine Regelung, die für ausländische Waisenkinder ein Tutorensystem vorsehe. Besorgniserregend seien aber immer wieder bestätigte Berichte über exzessive Polizeigewalt, häufig verbunden mit rassistischer Diskriminierung. Der Vertragsstaat wurde aufgefordert, geeignete Maßnahmen zu ergreifen, um rassistischen, ausländerfeindlichen, antisemitischen und antimuslimischen Handlungen vorzubeugen. Politische Parteien, die rassistischen Haß propagierten, dürften nicht von öffentlicher Finanzierung profitieren. Moniert wurde ferner, daß nur wenige Strafen oder Disziplinarmaßnahmen gegenüber Mitgliedern der Streitkräfte wegen der Verletzung von Menschenrechten im Zusammenhang mit der UN-Mission in Somalia verhängt worden seien.
Erfreut zeigte sich der CCPR über ein Gesetz zur Gleichstellung von Eheleuten in *Namibia* sowie über eine Regelung, die außereheliche Kinder ehelichen gleichstellen soll. Beklagenswert sei aber, daß die Anzahl der traditionellen, nicht registrierten Heiraten, die in der Folge Frauen stark benachteiligen, noch immer sehr hoch sei. Trotz der weit verbreiteten häuslichen Gewalt seien bislang nur 62 Personen strafrechtlich verfolgt und keines der Opfer entschädigt worden. Nach Ansicht des CCPR müßten in Namibia umfassende Maßnahmen zur Bekämpfung häuslicher Gewalt getroffen werden. So sollten zum Beispiel Polizisten geschult und Schutzeinrichtungen für Gewaltopfer geschaffen werden. Des weiteren monierten die Experten, das Verbrechen der Folter sei nicht strafrechtlich definiert.
Positiv am Bericht *Liechtensteins* sei nach Ansicht des Ausschusses, daß Gesetze und Praxis weitgehend mit dem Zivilpakt übereinstimmen und daß keine Personen an Staaten ausgeliefert würden, in denen ihnen die Todesstrafe drohe. Die Experten zeigten sich jedoch besorgt über Mängel beim Schutz der Rechte von Häftlingen. So schreibe das Strafprozeßrecht keine Belehrung über deren Schweigerechte vor. Auch müsse jeder Verhaftete das Recht haben, unverzüglich einem Richter vorgeführt zu werden und einen Rechtsbeistand zu konsultieren. Der Vertragsstaat solle darüber hinaus Maßnahmen ergreifen, um die Gleichstellung von Männern und Frauen zu voranzutreiben und häusliche Gewalt gegen Frauen und Kinder zu unterbinden.
Der Ausschuß würdigte die Bemühungen *Serbien und Montenegros* bei der Eindämmung des Menschenhandels. Besorgt zeigten sich die Experten aber über das wiederholte Versagen des Staates, umfassend mit dem Internationalen Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien (ICTY) zusammenzuarbeiten, zum Beispiel was die Festnahme Angeklagter angeht. Der Ausschuß forderte den Staat auf, in allen Bereichen mit dem ICTY zu kooperieren. Die für die Verbrechen in Batajnica Verantwortlichen, wo man im Jahr 2001 700 Leichen in Massengräbern gefunden hatte, müßten verfolgt und bestraft werden. Außerdem monierte der CCPR den fehlenden Schutz für Zwangsvertriebene. Diese müßten Zugang zu sozialen Einrichtungen, Schulen, Arbeitslosenunterstützung und angemessener Unterkunft erhalten.

82. Tagung

Begrüßenswert am fünften Bericht *Finnlands* war nach Ansicht der Experten ein neues Gesetz, das Diskriminierung aufgrund des Alters, ethnischer Herkunft, Nationalität, Sprache, Religion, Glauben, Überzeugungen, Gesundheitszustand, Behinderung und sexueller Neigung verbietet und das dem Beklagten die Beweislast diesbezüglich auferlege. Auch die Anzahl von Frauen in höheren öffentlichen Ämtern habe zugenommen, und es sei erfreulich, daß die Gesetzgebung zur Bekämpfung des Terrorismus menschenrechtliche Aspekte berücksichtige. Der Ausschuß monierte jedoch, daß es immer noch geschlechtsspezifische Gehaltsunterschiede gebe. Außerdem sei die Situation von Personen in Untersuchungshaft in bezug auf ihr Recht auf einen Strafverteidiger und ärztlichen Beistand unklar. Gleiches gelte auch für die Auswirkungen neu eingeführter verkürzter Verfahren bei ›offensichtlich unbegründeten‹ Asylanträgen.
Der CCPR bedauerte die 11-jährige Verspätung des Berichts *Albaniens*. Positiv seien die legislativen und institutionellen Reformen nach dem Regimewechsel Anfang der neunziger Jahre, insbesondere die Garantie von Glaubens- und Religionsfreiheit und die Schaffung einer demokratischen Verfassung. Die Sachverständigen zeigten sich aber besorgt über die fortdauernde Diskriminierung von Frauen nach den traditionellen Regeln (Kanun), über die weit verbreitete häusliche Gewalt und über die schwache Beteiligung von Frauen am politischen und wirtschaftlichen Leben. Mit Besorgnis zur Kenntnis genommen wurden auch Berichte über willkürliche Verhaftungen, exzessive Gewaltanwendung und Folter durch Vollzugsbeamte sowie Informationen über unmenschliche Haftbedingungen. Berichte über die Beeinflussung von Gerichten, Korruption und überlange Verfahrensdauer wurden ebenfalls von den Sachverständigen kritisiert. Der Vertragsstaat solle gezielte Schritte unternehmen, um diese gravierenden Mißstände zu beheben.
Begrüßenswert sei, daß in *Benin* Maßnahmen zur Gleichstellung der Frau getroffen wurden und daß Genitalverstümmelung zu einem strafbaren Vergehen gemacht wurde. Die Ausschußmitglieder beklagten aber, daß die nationale Menschenrechtskommission nicht mehr arbeite, und der Staat nicht die notwendigen Maßnahmen getroffen habe, einschließlich finanzieller Art, um die Tätigkeit der Kommission sicherzustellen. Häusliche Gewalt gegen Frauen sei allgemein üblich; Polygamie und Genitalverstümmelung müßten auch in der Praxis effektiver bekämpft werden. Das nationale Recht garantiere Personen in Polizeigewahrsam nicht einmal die elementaren Rechte, und Mißhandlungen und Folter in Polizeigewahrsam müßten geahndet werden. Öffentliche Demonstrationen seien verboten worden, und Pressevergehen könnten mit bis zu fünf Jahren Haft bestraft werden, was angesichts der Bedeutung von Artikel 19 des Zivilpakts unverhältnismäßig sei.
Zu den positiven Entwicklungen in *Marokko* zählte nach Ansicht der Experten die Entscheidung des Obersten Gerichthofs, wonach Artikel 11 des Zivilpakts, der Inhaftierung wegen des Unvermögens, eine vertragliche Pflicht zu erfüllen, verbietet, Vorrang vor nationalem Recht habe. Der CCPR war jedoch besorgt angesichts fehlender Maßnahmen zugunsten des Rechts auf Selbstbestimmung der Bevölkerung in der Westsahara. Die Gesetzgebung über den Ausnahmezustand sei zu unbestimmt. Der Staat müsse sicherstellen, daß die Fälle verschwundener Personen aufgeklärt und die Schuldigen gefaßt würden. Beklagt wurde des weiteren die Einschränkung der Religionsfreiheit: beispielsweise sei es für einen Muslim praktisch unmöglich, die Religion zu wechseln. Die Pässe von Vertretern nichtstaatlicher Organisationen seien konfisziert worden, die Vereinigungsfreiheit werde beschränkt. Analphabetismus, Polygamie und häusliche Gewalt würden Frauen stark benachteiligen.
Der Ausschuß lobte *Polen* für die getroffenen Maßnahmen zur Gleichstellung der Frau und für sein Engagement, die Rechte aus dem Zivilpakt auch dann zu garantieren, wenn seine Streitkräfte im Ausland operieren. Besorgniserregend sei aber die restriktive Abtreibungsgesetzgebung, die Frauen zu unsicheren, illegalen Abtreibungsmethoden bewegen könne. Auch in Polen sei die Anzahl an Frauen in höheren Positionen zu gering und häusliche Gewalt immer noch verbreitet. Die Sachverständigen monierten, daß die Dauer des Zivildienstes 18 Monate, die des Militärdienstes jedoch nur zwölf Monate betrage. Sie empfahlen unter anderem, Polen solle Maßnahmen ergreifen, um Diskriminierungen aufgrund sexueller Neigungen zu verhindern. Auch müßten Schändungen jüdischer und katholischer Friedhöfe verfolgt und bestraft werden. ❐

Rechtsfragen

Jugoslawien und die NATO

KARIN OELLERS-FRAHM

IGH: NATO-Einsatz in Kosovo 1999 – Zuständigkeit des IGH – Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen (Art. 35 Abs. 1 Statut) – Nichtmitgliedstaaten der Vereinten Nationen (Art. 35 Abs. 2 Statut) – »Besondere Bestimmungen geltender Verträge« (Art. 35 Abs. 2 Statut)

Mit seinem Urteil vom 15. Dezember 2004 hat der Internationale Gerichtshof (IGH) die Klage Jugoslawiens wegen fehlender Zuständigkeit abgewiesen. Das Besondere an dem vorliegenden Fall war, daß die Abweisung nicht deshalb erfolgte, weil die konkrete Zuständigkeitsgrundlage, die Unterwerfungserklärung beziehungsweise die Völkermordkonvention, nicht anwendbar war, sondern daß die Klagebefugnis Jugoslawiens, das *ius standi*, fehlte. Der IGH steht allen Mitgliedstaaten der UN offen, das heißt, sie sind klagebefugt und der IGH kann entscheiden, wenn die anderen Voraussetzungen, insbesondere eine konkrete Zuständigkeitsgrundlage, vorliegen. Im vorliegenden Fall war die Frage aber, ob Jugoslawien Mitglied der UN war. Während diese Frage sowohl in der Phase der einstweiligen Anordnung dieses Falles als auch in weiteren anhängigen Fällen, die sich aus dem Jugoslawienkonflikt ergeben hatten, nicht geklärt wurde, entscheidet der IGH zu dieser Frage im vorliegenden Urteil mit negativem Ergebnis. Da jedoch auch Nichtmitgliedstaaten der UN unter besonderen Voraussetzungen Partei des Statuts werden können (Art. 35 Abs. 2 Statut) und damit klagebefugt sind, prüft der IGH, ob hier ein solcher Fall vorliegt, was jedoch auch nicht gegeben ist. Damit stellt der IGH fest, daß Jugoslawien rechtlich nicht befugt war, vor dem IGH Klage zu erheben.

Da noch zwei andere Fälle vor dem IGH anhängig sind, in denen Jugoslawien Partei ist, stellt sich nun die Frage, ob die jetzige Entscheidung Auswirkungen auf diese Fälle hat. Zwar ist in den genannten Fällen bereits mit Urteil über die Zuständigkeit positiv entschieden worden, aber dabei war jeweils nicht die Frage zu klären, ob Jugoslawien überhaupt klagebefugt ist, so daß unter diesem neuen Aspekt die Zuständigkeitsentscheidung möglicherweise erneut, dann mit anderem Ergebnis, überprüft werden muß. Die Konsequenzen einer solchen möglichen ›Revision‹ der bereits ergangenen Entscheidungen bilden den Kern der Kritik am vorliegenden Urteil, da eine ähnliche Situation in den sechziger Jahren zu einem erheblichen Ansehensverlust des IGH geführt hatte.

1. Prozeßgeschichte

a) Die Klage Jugoslawiens

Am 29. April 1999 hatte Jugoslawien (der Einfachheit halber wird diese Bezeichnung durchgehend verwendet statt Serbien und Montenegro oder Bundesrepublik Jugoslawien) Klage vor dem IGH gegen zehn Mitgliedstaaten der Nordatlantikpakt-Organisation (NATO) erhoben. Es ging um die Rechtmäßigkeit der Anwendung von Gewalt, nämlich des NATO-Einsatzes in Kosovo vom 24. März bis 10. Juni 1999. Jugoslawien hatte beantragt, der IGH möge feststellen, daß die beklagten Staaten das Gewaltverbot, das Interventionsverbot, die Pflicht zum Schutz der Zivilbevölkerung im Krieg sowie einige andere Rechte verletzt hatten. Gleichzeitig mit seiner Klage hatte Jugoslawien den Erlaß einstweiliger Anordnungen beantragt.

b) Die einstweiligen Anordnungen

Mit Beschluß vom 2. Juni 1999 wies der IGH den Antrag ab. Die Fälle gegen Spanien und die USA wurden bereits in diesem Stadium von der Liste gestrichen, da eine Zuständigkeitsgrundlage evident fehlte. In den übrigen acht Fällen gegen Belgien, Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Italien, Kanada, die Niederlande und Portugal stellte der IGH fest, daß die im Rahmen des Verfahrens zum Erlaß einstweiliger Anordnungen nur summarische Prüfung der Zuständigkeit ergeben hatte, daß *prima facie* das Bestehen einer Zuständigkeitsgrundlage nicht bejaht werden konnte. Als Zuständigkeitsgrundlage hatte Jugoslawien eine am 25. April 1999, also wenige Tage vor Klageerhebung am 29. April 1999, erfolgte Unterwerfungserklärung nach Art. 36 Abs. 2 Statut sowie die Konvention über die Verhütung und Bestrafung des Völkermordes (Völkermordkonvention) von 1948 angeführt. Die Zuständigkeit auf Grundlage der Unterwerfungserklärung griff aus zeitlichen Gründen (*ratione temporis*) nicht, weil sie nur für *zukünftige* Streitfälle ausgelegt war, der NATO-Einsatz jedoch schon vorher begonnen hatte und nicht in verschiedene Einzelakte beziehungsweise Einzelstreitigkeiten aufgeteilt werden konnte, sondern als ein einheitlicher Akt, der Ursache der Streitigkeit war, anzusehen war. Die *Prima-facie*-Prüfung der Völkermordkonvention führte zu dem Ergebnis, daß deutliche Zweifel daran bestanden, ob der für die Anwendung dieser Konvention erforderliche besondere Vorsatz, nämlich »eine nationale, ethnische, rassische oder religiöse Gruppe als solche ganz oder teilweise zu zerstören« (Art. 2) vorlag, eine Frage, die im Rahmen der einstweiligen Maßnahmen nicht geklärt werden konnte.

c) Einreden

Alle acht beklagten Staaten hatten Mitte 2000 Einreden gegen die Zuständigkeit des IGH und die Zulässigkeit der Klage eingelegt, so daß das vorliegende Urteil nur diese Frage betrifft.

2. Das Urteil des IGH

Mit seinem Urteil vom 15. Dezember 2004 hat der IGH einstimmig festgestellt, daß er nicht zuständig ist, so daß die Fälle damit nicht zur Sache entschieden werden können. Bemerkenswert an der Entscheidung ist, daß zwar einstimmig entschieden wurde, daß aber sieben der 15 Richter zunächst in einer gemeinsamen Erklärung bekannt gaben, daß sie dem Ergebnis zustimmten, nicht aber den Gründen dafür und dann noch zum Teil in eigenen Sondervoten die Gründe hierfür aufführten.

a) Die Richterbank

Erwähnt sei ein Aspekt, der die Zusammensetzung der Richterbank betrifft: Der deutsche Richter Bruno Simma hatte zu Recht gemäß Art. 24 Abs. 1 Statut erklärt, daß er nicht an dem Fall teilnehmen könne, da er im Verfahren der einstweiligen Anordnung als Vertreter Deutschlands agiert hatte. Interessanter war jedoch die Frage der *Ad-hoc*-Richter, zu der viel im Sondervotum des jugoslawischen *Ad-hoc*-Richters, Milenko Kreca, zu lesen ist. Während nämlich in der Phase der einstweiligen Anordnung *alle* beteiligten Staaten, die keinen Richter ihrer Nationalität auf der Richterbank hatten, einen *Ad-hoc*-Richter bestellen konnten (was Jugoslawien kritisierte, weil die Gleichheit der Parteien dadurch verletzt würde), traf der IGH jetzt im Verfahren über die vorgängigen Einreden eine interne Entscheidung, also ohne Anhörung der Parteien. Er entschied, daß nur Jugoslawien einen *Ad-hoc*-Richter bestellen konnte, da ein britischer, niederländischer und französischer Richter dem Gericht angehörten und daher für diese Phase des Verfahrens weitere *Ad-hoc*-Richter nicht bestellt werden sollten, obwohl zum Beispiel Belgien bereits einen *Ad-hoc*-Richter benannt hatte. Der Gerichtshof betonte allerdings, daß dies die Zusammensetzung des Gerichts nicht präjudiziere, wenn es zur Entscheidung in der Hauptsache käme. Damit hat der IGH den vorliegenden Fall zu Recht als einen angesehen, der unter die Vorschrift von Art. 31 Abs. 5 Statut fällt, wonach Parteien, die »eine Streitgenossenschaft bilden«, für die Belange von Art. 31 als *eine* Partei betrachtet werden, auch wenn die Fälle nicht verbunden werden.

b) Die Klage

Jugoslawien begehrte, kurz zusammengefaßt, mit seiner Klage die Feststellung, daß die beklagten Staaten durch den Einsatz in Kosovo im Rahmen der NATO das Gewaltverbot verletzt und Völkermord begangen hatten. Als Zuständigkeitsgrundlage hatte Jugoslawien eine Unterwerfungserklärung nach Art. 36 Abs. 2 Statut angeführt, die es am 25. April 1999 abgegeben hatte – Klage war am 29. April 1999 erhoben worden – und die schon in der einstweiligen Anordnung *ratione temporis* als nicht anwendbar abgewiesen wurde. Jetzt hätte es folglich im wesentlichen darum gehen sollen, ob die zweite Zuständigkeitsgrundlage, die Völkermordkonvention, anwendbar war, das heißt ob, wie oben angeführt, der besondere Vorsatz gegeben war. Zur Prüfung dieses Punktes aber kam der IGH gar nicht, da sich in der Frage der Zuständigkeit inzwischen eine erstaunliche Entwicklung ergeben hatte, die alle acht beklagten Staaten zu dem Antrag veranlaßt hatte, daß der IGH *a limine litis*, also ohne weitere Prüfung, die Klage abweisen sollte.

c) Die Zuständigkeitseinrede des Klägers Jugoslawiens

Jugoslawien hatte in seinen Bemerkungen zur Einrede der beklagten Staaten angeführt, daß

aus der Tatsache, daß es am 1. November 2000 Mitglied der Vereinten Nationen geworden war, folge, daß es vor diesem Datum *nicht* Mitglied der UN war und daher auch nicht Partei des Statuts. Zur Völkermordkonvention, der Jugoslawien im März 2001 beigetreten war, allerdings mit einem Vorbehalt zur Zuständigkeit des IGH, führte es aus, »daß es, da es nicht Nachfolgestaat des ehemaligen Jugoslawiens ist, vor diesem Datum nicht an die Konvention gebunden war.« Jugoslawien nahm aber seine Klage nicht zurück, was nahe gelegen hätte, da es ja selbst die von ihm angeführte Zuständigkeitsgrundlage bestritt, sondern beantragte, der IGH »solle über die Zuständigkeit im Lichte dieser Argumente entscheiden«. Der IGH hätte sicher die Klage hier schon abweisen können, denn nach Art. 38 Abs. 5 der Verfahrensordnung muß der Kläger *nach Möglichkeit* eine Zuständigkeitsgrundlage angeben. Hier hatte der Kläger selbst vorgetragen, daß die zunächst angegebenen Zuständigkeitsgrundlagen seiner Meinung nach nicht greifen. Die Argumente der beklagten Staaten, daß es sich *de facto* um eine Rücknahme des Falles handele oder daß keine Streitigkeit mehr bestehe und daß die von den Beklagten bestrittene Zuständigkeitsgrundlage vom Kläger aufgegeben worden ist, weist der IGH jedoch ab, denn offensichtlich wollte er bestimmte Fragen klären. Zudem betonte er, daß es letztlich darum geht, ob Jugoslawien zum Zeitpunkt der Klage überhaupt klageberechtigt war, und diese Frage sei von »den Meinungen und Wünschen« der Parteien unabhängig.

d) Die Klagebefugnis Jugoslawiens

Demgemäß prüft der IGH dann, ob seine Zuständigkeit gegeben ist. Dem war aber in diesem besonderen Fall die Frage vorgelagert, ob der Kläger überhaupt ›Zugang‹ zum IGH hatte, also ob das *ius standi* gegeben war, weil die Frage der Parteistellung zum Statut nach Art. 35 Abs. 1 Statut nicht geklärt war. Nach Art. 34 Abs. 1 Statut haben bekanntlich nur Staaten Zugang zum IGH. Das war für Jugoslawien nicht bestritten, aber *automatisch* haben Zugang zum IGH nur die Staaten, die Mitglieder der UN sind (Art. 35 Abs. 1). Erst wenn diese Frage positiv beantwortet wird, kann die konkrete Zuständigkeitsgrundlage geprüft werden. Schon im Rahmen des Verfahrens zum Erlaß einstweiliger Maßnahmen war die Frage der Parteistellung Jugoslawiens zum Statut aufgeworfen, aber nicht geprüft worden, weil dies für die Belange dieser Verfahrensphase nicht erforderlich war. Da von keiner Seite vorgebracht worden war, daß Jugoslawien aufgrund einer der anderen Möglichkeiten, die in Art. 35 Abs. 2 vorgesehen sind, Partei des Statuts geworden ist, prüft der IGH, ob Jugoslawien bei Klageerhebung UN-Mitglied war. Der IGH legt zunächst dar, wie die Stellung Jugoslawiens sich entwickelt hat: Er verweist auf die Resolutionen des Sicherheitsrats (S/RES/757) und der Generalversammlung (A/RES/47/1) aus dem Jahr 1992. Diese bestätigen, daß Jugoslawien nicht Nachfolgestaat der ehemaligen Sozialistischen Föderativen Republik Jugoslawien ist und regen an, daß es um Aufnahme in die UN ersuchen solle. Sie nehmen aber keine Stellung dazu, wie die Situation Jugoslawiens nun konkret zu beurteilen war, so daß der Status Jugoslawiens in den UN in den Jahren 1992 bis 2000 ungeklärt blieb. Jugoslawien zahlte weiter Beiträge, die Flagge wehte vor dem UN-Gebäude und in einigen Organen arbeitete es weiterhin mit. Dies war – und hier ist ein Vorwurf an den Sicherheitsrat und die Generalversammlung nicht zu überhören – darauf zurückzuführen, daß die zuständigen UN-Organe den Status Jugoslawiens nicht klar definiert hatten. Auch der Generalsekretär hielt sich nur an die Übung, die seit 1992 praktiziert wurde. Die Stellung Jugoslawiens wurde als *sui generis* gekennzeichnet, was eben keine Klärung bedeutete. Der Gerichtshof betont, daß er selbst sich zwar auch in seiner Entscheidung vom 3. Februar 2003 über den Revisionsantrag im Fall Bosnien-Herzegowina gegen Jugoslawien auf diese *Sui-generis*-Position berufen habe, daß daraus jedoch keinerlei rechtliche Konsequenzen erwachsen, weil dies nur eine Beschreibung der Situation darstellte. Diese unklare Situation wurde am 1. November 2000 dadurch beendet, daß Jugoslawien als Mitglied in die UN aufgenommen wurde. Dies konnte zwar keine Rückwirkung auf die Zeit vorher haben, machte aber deutlich, daß die *Sui-generis*-Position nicht einer Mitgliedschaft gleichgestellt werden konnte. Daher, so der IGH, kann er nun aus der heutigen Sicht klar entscheiden, was er zum Zeitpunkt des Verfahrens der einstweiligen Maßnahmen 1999 nicht gekonnt hätte, aber auch nicht tun mußte, nämlich daß Jugoslawien zum Zeitpunkt der Klageerhebung nicht Mitglied der UN war und somit nicht Partei des Statuts.

e) Auswirkungen einer früheren Entscheidung auf den vorliegenden Fall

Diese Feststellung legte natürlich die Frage nahe, wie sie im Zusammenhang mit einem Urteil aus dem Jahre 2003 zu sehen ist, mit dem der IGH den Antrag auf Revision eines Urteils von 1996 abgewiesen hatte. In dem seit 1993 anhängigen Fall Bosnien-Herzegowina gegen Jugoslawien war als Zuständigkeitsgrundlage die Völkermordkonvention angeführt worden, und in einer Entscheidung über die Zuständigkeit vom 11. Juli 1996 für anwendbar erklärt worden. Die Frage des Status von Jugoslawien mit Bezug auf Art. 35 Abs. 1 Statut war nicht aufgeworfen worden, und der IGH hatte keinen Anlaß gesehen, sie zu prüfen. Angesichts seiner Aufnahme in die UN hatte Jugoslawien 2001 einen Antrag auf Revision gestellt und sich auf die »neue Tatsache seiner Aufnahme in die UN« berufen, weil nun klar sei, daß es vorher nicht Mitglied der UN war und folglich keinen Zugang zum IGH hatte. Es war daher auch nicht durch Art. IX der Völkermordkonvention gebunden, da es nicht Nachfolgestaat des ›alten‹ Jugoslawiens war. Jugoslawien brachte also genau die Argumente vor, denen der IGH im vorliegenden Fall folgt. In der Revisionsentscheidung entschied der IGH jedoch anders, was allerdings darauf zurückzuführen ist, daß die Revision eines Urteils nur unter bestimmten Voraussetzungen möglich ist, die hier nicht vorlagen, nämlich daß die ›neue Tatsache‹ schon zum Zeitpunkt des Urteils bestanden haben muß, allerdings nicht bekannt war. Da Jugoslawien 1996 noch nicht Mitglied der UN war, bestand die ›neue Tatsache‹, Mitgliedschaft in den UN, noch nicht, so daß der Revisionsantrag abgewiesen werden mußte. Folglich mußte der IGH damals auch nicht prüfen, ob Jugoslawien Mitglied der UN war oder nicht. Der IGH kommt nach diesen Ausführungen zu dem Ergebnis, daß die Entscheidung von 2003 keine *Res-judicata*-Kraft mit Bezug auf den vorliegenden Fall hat. Damit schließt er diese Frage mit der Feststellung ab, daß Jugoslawien zum Zeitpunkt der Klageerhebung nicht Mitglied der UN und daher nicht Partei des Statuts war.

f) Zugang zum IGH aufgrund von Art. 35 Abs. 2 IGH-Statut

Dieses Ergebnis führt den IGH zu der Prüfung, ob Jugoslawien Zugang zum Gerichtshof auf der Grundlage von Art. 35 Abs. 2 Statut hatte, der lautet: »Die Bedingungen, unter denen der Zugang zum Gerichtshof anderen Staaten [das heißt Nichtmitgliedstaaten der UN] offensteht, werden vorbehaltlich der besonderen Bestimmungen geltender Verträge vom Sicherheitsrat festgelegt; daraus darf für die Parteien keine Ungleichheit vor dem Gerichtshof entstehen«. Jugoslawien selbst hatte nicht vorgebracht, daß es unter dieser Bestimmung Mitglied des Statuts geworden sei. Der IGH prüft die Frage aber deshalb, weil einige beklagte Staaten die mögliche Anwendbarkeit von Art. 35 Abs. 2 in der mündlichen Verhandlung angesprochen hatten und in diesem Zusammenhang war auf eine Entscheidung des IGH in dem schon genannten Fall Bosnien-Herzegowina gegen Jugoslawien Bezug genommen worden. In jenem Fall war der IGH zu dem Ergebnis gekommen, daß die Völkermordkonvention als ein »geltender Vertrag« im Sinne von Art. 35 Abs. 2 angesehen werden könnte, zumal auch von keiner Seite bestritten worden war, daß Jugoslawien Partei der Konvention war. Die Frage der Parteistellung Jugoslawiens zur Völkermordkonvention greift der IGH nun hier – man muß wohl sagen erstaunlicherweise – erneut auf, weil ein anderes Ergebnis als das 1996 gefundene sicher nicht ohne Einfluß auf den anderen, noch anhängigen Fall sein kann.

Die Kernfrage, auf die es in diesem Zusammenhang ankam und die zu klären der IGH vorher noch nie Gelegenheit hatte, ist die, ob »geltende Verträge« in Art. 35 Abs. 2 Statut nur Verträge betrifft, die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Statuts in Geltung waren oder auch solche, die erst zur Zeit der Klageerhebung in Kraft waren. Der IGH stellt zunächst fest, daß es sich bei den »geltenden Verträgen« nur um solche handeln kann, die die Beilegung von Streitigkeiten dem Gerichtshof übertragen. Um den Zugang zum Gericht jedoch nicht einfach dadurch zu ermöglichen, daß Staaten, die nicht UN-Mitglieder sind, Verträge abschließen, was sie in eine bessere Position setzen würde als die UN-Mitglieder, kann Art. 35 Abs. 2 nur so ausgelegt werden, daß es sich um Verträge handeln muß, die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Statuts bereits in Kraft waren. Dies wird auch durch die *Travaux préparatoires* bestätigt, die zurückgehen auf das Statut des Ständigen Internationalen Gerichtshofs (des Vorläufers des IGH), das dieselbe Bestimmung enthielt, die sich eindeutig nur auf die Friedensverträge nach dem Ersten Weltkrieg be-

zogen hatte. Daraus schließt der IGH, daß Art. 35 Abs. 2 des jetzigen Statuts sich nur auf Verträge bezieht, die den IGH als Streitbeilegungsorgan einsetzen und zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Statuts bereits in Kraft waren. Allerdings sind dem IGH keinerlei derartige Verträge bekannt, was aber nicht unbedingt dafür spreche, daß eine andere Auslegung der Vorschrift von den Verfassern des Statuts ins Auge gefaßt war. Darum ist die Zuständigkeit des IGH unter der Völkermordkonvention im vorliegenden Fall nicht gegeben, da diese erst am 12. Januar 1951 in Kraft trat. Das hat zur Folge, daß der IGH die Frage nicht zu beantworten hat, ob Jugoslawien 1999 Partei der Konvention war.

Damit entscheidet der IGH dann einstimmig einschließlich der Stimme des jugoslawischen *Ad-hoc*-Richters, daß er nicht zuständig ist, den Fall zu entscheiden.

3. Die Sondervoten

In der schon erwähnten gemeinsamen Erklärung von Vizepräsident Ranjeva und den Richtern Guillaume, Higgins, Kooijmans, El-Khasawneh, Buergenthal und Elaraby wird die Übereinstimmung mit dem Ergebnis der Mehrheit festgestellt, nämlich mit der Feststellung, daß keine Zuständigkeit besteht; die Richter fügen jedoch hinzu, daß sie »mit den Gründen überhaupt nicht übereinstimmen« (profoundly disagree with the reasons). Nach ihrer Ansicht, die in einzelnen Sondervoten detaillierter ausgeführt wird, muß der Gerichtshof dann, wenn er feststellt, daß keine Zuständigkeit *ratione personae*, *materiae* oder *temporis* gegeben ist, seine Entscheidung an drei Kriterien ausrichten: 1. der Übereinstimmung mit seiner bisherigen Rechtsprechung, 2. der Tragfähigkeit der festgestellten Gründe und 3. der möglichen Auswirkungen auf anhängige Fälle. Keines dieser Kriterien sei hier erfüllt, weil die Entscheidung im Gegensatz zu der im Fall Bosnien-Herzegowina gegen Jugoslawien steht, weil es »alles andere als erwiesen sei« (far from evident), daß Jugoslawien zwischen 1992 und 2000 nicht Mitglied der UN war und schließlich, weil offen gelassen wird, ob Jugoslawien in jenem Zeitraum Partei der Völkermordkonvention war. Dies ist um so gravierender, als der Gerichtshof die Entscheidung ohne Schwierigkeiten auf die Aspekte hätte stützen können, die schon 1999 für die Ablehnung des Erlasses einstweiliger Maßnahmen ausschlaggebend waren, nämlich daß die Unterwerfungserklärung *ratione temporis* keine Zuständigkeitsgrundlage war und daß für die Anwendung der Völkermordkonvention der erforderliche besondere Vorsatz fehlte.

Ein weiterer Aspekt, der in den einzelnen Sondervoten immer wieder betont wird, betrifft die Auswirkungen dieser Entscheidung auf das Verfahren Bosnien-Herzegowina gegen Jugoslawien, in dem 1996 in einem verbindlichen Urteil festgestellt worden war, daß die Völkermordkonvention die Zuständigkeit des IGH begründe. Die jetzt getroffene Feststellung, daß Jugoslawien nicht Partei der Völkermordkonvention ist, könne nicht ohne Einfluß auch auf das andere Verfahren bleiben. Daher wird auch weitgehend in den Sondervoten vertreten, daß der IGH diesen Fall in *limine litis* hätte abweisen sollen, da das Verhalten Jugoslawiens, die selbst vorgebrachten Einwände gegen die Zuständigkeit des IGH, der Sache nach einer Rücknahme der Klage gleichgekommen wären.

Bemerkenswert ist der Hinweis von Richter Elaraby mit Bezug auf die Reaktion des Internationalen Strafgerichtshofs für das ehemalige Jugoslawien. Dieser stellte 2003 im zeitlichen Zusammenhang mit den IGH-Entscheidungen, die die Stellung Jugoslawiens in den UN betrafen, im Fall *Milutinovic* fest, daß die Aufnahme Jugoslawiens in die UN »die Feststellung nicht berührt, wonach hinreichende Anhaltspunkte für die Mitgliedschaft Jugoslawiens in den UN bis zu diesem Zeitpunkt bestanden, so daß die Sicherheitsratsresolutionen zur Aufrechterhaltung des internationalen Friedens und der Sicherheit auch für Jugoslawien verbindlich waren« (»in no way invalidates the finding that the FRY retained sufficient indicia of membership during that period to be amenable to the regime of the Security Council resolutions adopted under the UN Charter for the maintenance of international peace and security«). Erwähnenswert ist weiter auch das Sondervotum des jugoslawischen *Ad-hoc*-Richters Kreca. Er stimmt mit der Begründung des IGH überein, denn letztlich war es genau diese Entscheidung, die Jugoslawien mit seinem taktischen Vorgehen erreichen wollte, da eine Rücknahme der Klage politisch schwierig zu vertreten war.

4. Eigene Bewertung

Das wesentliche Problem, das mit dieser Entscheidung des IGH entstanden ist, sind die möglichen Auswirkungen des Urteils auf die noch anhängigen Fälle, in denen Jugoslawien Partei ist. Insbesondere betrifft dies den Fall Bosnien-Herzegowina gegen Jugoslawien (es ist ein weiteres ähnliches Verfahren Kroatiens gegen Jugoslawien anhängig), in dem der IGH bereits ein Urteil in der Frage der Zuständigkeit gefällt und seine Zuständigkeit auf der Grundlage der Völkermordkonvention bejaht hat. Nun binden Urteile nach Art. 59 Statut nur die Parteien und auch wenn in der Regel der IGH in seiner Rechtsprechung eine gewisse Kontinuität aufrechterhält, heißt das nicht, daß er nicht auch mit entsprechender Begründung von früherer Rechtsprechung abweichen kann. In diesem Fall aber muß man wohl feststellen, daß er ohne Not – denn er hätte dasselbe Ergebnis mit anderen Gründen finden können – ein Problem schafft, dessen Klärung doch sehr schwierig erscheint. Darüber hinaus ruft die Entscheidung Erinnerungen an einen anderen Fall mit ähnlicher Konstellation wach, der einen tiefen Einbruch in der Akzeptanz des IGH zur Folge hatte: die – widersprüchlichen – Entscheidungen von 1962 und 1966 im Fall Südwestafrika.

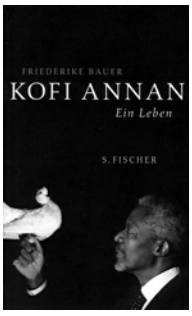
Wenn man die Andeutungen im vorliegenden Fall richtig versteht, dann läßt der IGH sich hier die Möglichkeit offen, seine Zuständigkeitsentscheidung von 1996 im Fall Bosnien-Herzegowina gegen Jugoslawien zu revidieren, denn er sagt ausdrücklich, daß diese Entscheidung darauf fußt, daß beide Parteien sich als Partei der Völkermordkonvention angesehen haben und dies von keiner Seite bestritten wurde. Jetzt hat der IGH aber festgestellt, daß Jugoslawien nicht Partei dieser Konvention war und daher würde es naheliegen, daß er – wie im Fall Südwestafrika – nun im Verfahren zur Hauptsache auf die Zuständigkeitsfrage beziehungsweise die Klagebefugnis zurückkommt und das *ius standi* von Jugoslawien verneint. Bekanntlich hat das dem Ansehen des IGH so nachhaltig geschadet, daß man eigentlich davon ausgehen würde, eine solche Position würde vom IGH nicht noch einmal vertreten werden. Was aber als Alternativlösung zu sehen wäre, bleibt unklar, es sei denn – und das ist wohl der Hintergrund der ganzen Angelegenheit – die Parteien helfen dem Gericht, indem sie den Fall zurückziehen. Daß darauf spekuliert werden könnte, kann man daraus schließen, daß als Termin für die mündliche Verhandlung im Fall Bosnien-Herzegowina gegen Jugoslawien am 8. Dezember 2004, also wenige Tage vor Verkündung dieses Urteils, der 27. Februar 2006 festgelegt wurde. Durch die vorliegende Entscheidung ist Bosnien-Herzegowina darauf vorbereitet, daß es zu keiner Entscheidung in der Hauptsache kommen könnte, da Jugoslawien kein *standing*, Klagerecht, vor dem Gericht hat, so daß eine einvernehmliche Beilegung für beide Seiten sinnvoller sein mag als die Fortsetzung des Verfahrens. Dies sind allerdings nur, wenn auch wohl nicht ganz unbegründete, Spekulationen der Verfasserin.

Sollte das Verfahren fortgesetzt werden, so kommt der Gerichtshof in eine äußerst schwierige Lage, die er aber offensichtlich bewußt in Kauf genommen hat. Diese Situation wird dadurch noch verschärft, daß der IGH sich mit seiner Entscheidung auch zu Urteilen des Strafgerichtshofs für das ehemalige Jugoslawien in Widerspruch setzt. Der Strafgerichtshof hatte in seiner schon zitierten Entscheidung *Milutinovic* vom 6. Mai 2003 festgestellt, daß die Aufnahme Jugoslawiens in die UN die bisherigen Feststellungen zur Mitgliedschaft Jugoslawiens in den UN nicht ungültig macht. Er hat zusätzlich betont, daß selbst wenn Jugoslawien nicht Mitglied der UN gewesen wäre, Kapitel VII der Charta die Interpretation zuläßt, daß der Sicherheitsrat die Befugnis über das ehemalige Jugoslawien nach den für diesen Fall gegebenen Umständen hatte (Chapter VII of the Charter is open to the interpretation that the SC had authority over the FRY in the circumstances of this case). Außerdem wird angeführt, daß auch Nichtmitgliedstaaten der UN nach Art. 2 Abs. 6 UN-Charta in die Vereinten Nationen eingebunden sind, soweit Frieden und Sicherheit betroffen sind, ohne daß dort allerdings näher ausgeführt wird, wie das funktionieren soll. Ob aber gerade diese letzte Feststellung rechtlich gut zu begründen ist, ist sicher nicht eindeutig. So wirft das vorliegende Urteil einmal mehr die Frage widersprüchlicher Urteile internationaler Gerichte zur gleichen Frage auf. Über dieses grundsätzliche Problem wird derzeit viel diskutiert, und es kann bisher wohl nur durch Kooperation und gegenseitige Rücksichtnahme gelöst werden, insbesondere, wenn es in einem Fall möglich ist, kollidierende Entscheidungen zu vermeiden. Daß der IGH im vorliegenden Fall bewußt eine Konfliktlage in Kauf genommen hat, kann nur als Zeichen dafür gewertet werden, daß er eine Frage klären wollte, die Sicherheitsrat und Generalversammlung offen gelassen hatten, und die nach der Aufnahme Jugoslawiens in die UN eine klare Antwort verlangte. ❐

Buchbesprechungen

Friederike Bauer: Kofi Annan. Ein Leben

Frankfurt a. Main: S. Fischer Verlag 2005
350 S., 19,90 Euro



Viele Journalisten schreiben über die Vereinten Nationen. Friederike Bauer, den Lesern dieser Zeitschrift aus Berichten und Analysen über die Arbeit der UN seit längerem bekannt, gehört zu den wenigen, die sich in diesen komplizierten, so mühsam zu durchschauenden Bereich über Jahre mit Verstand und Herz eingearbeitet, ja eingelebt und sich damit ein differenziertes, sachkundiges Urteil erworben haben. Daß sie jetzt mit einem Lebensbild des Generalsekretärs Kofi Annan hervortritt, ist aus mehreren Gründen lebhaft zu begrüßen.

Da ist einmal die Frage: Wer ist eigentlich dieser Mann? Jeder hat ihn oft in den Fernsehnachrichten gesehen und seine leise, eindringliche Stimme gehört, wenn er Konferenzen eröffnet oder sich als Mahner zu Ereignissen des Weltgeschehens äußert. Aber was macht die besondere Wirkung und die Anziehungskraft dieses Mannes aus, über dessen Person und Leben kaum etwas Näheres bekannt ist?

Bauer schildert seinen Werdegang von der Kindheit in Ghana in einer vornehmen afrikanischen Familie mit einer strengen anglikanischen Erziehung über sein Studium der Volkswirtschaft mit Stipendien in den USA und in Genf bis zum Eintritt in den Dienst der Vereinten Nationen (1962 zunächst bei der Weltgesundheitsorganisation). Kofi Annan ist fasziniert von der Nachkriegsentwicklung in Afrika und Asien, wo überall die Kolonialsysteme dem Freiheitswillen weichen. Aber anders als manche in Moskau indoktrinierte afrikanische Revolutionäre wie etwa Lumumba hält er an seinen von christlichen Werten geprägten Überzeugungen fest und sieht das Heil, namentlich für Afrika, nicht durch gewaltsame Umstürze kommen, sondern vielmehr auf den von den Vereinten Nationen vorgezeichneten evolutionären Wegen. In der Folgezeit wird er – meist als Personalmanager – bei verschiedenen UN-Stellen in Addis Abeba, New York, Kairo und wieder Genf und New York eingesetzt und lernt dabei die UN-Verwaltung gründlich von innen kennen. 1983 wird er Unterabteilungsleiter in New York, 1987 dort Personalchef, später Controller des Haushaltswesens. Er genießt Ansehen und Vertrauen und wird wegen einer im Sekretariat ziemlich seltenen Eigenschaft geschätzt: Er kann zuhören. Aber wer hätte damals bereits in diesem intelligenten, zuverlässigen, belastbaren, auch ehrgeizigen Verwaltungsbeamten den kommenden Generalsekretär gesehen?

Die Autorin gibt gleich zu Anfang den Hinweis: Er hat Charisma! Er kann – wo er hinkommt – Menschen beeinflussen, vermitteln, Gegensätze zusammenführen. Mit seiner Besonnenheit und seinem Mitgefühl kann er das verkörpern, was die UN ausmachen.

Nach einigen erfolgreichen Sonderaufträgen wird er 1993 Untergeneralsekretär für Friedenssicherungseinsätze und steht nun im Rampenlicht der Konflikte, vor allem der neuen, die der Ost-West-Antagonismus hinterlassen hat. Da gibt es in Kambodscha und in Mosambik Erfolge, aber in Somalia, im früheren Jugoslawien und besonders in Ruanda auch böse Rückschläge und Katastrophen. Dafür tragen zwar im Grunde die Mitglieder des Sicherheitsrats die Hauptverantwortung, doch die Fehler werden der Weltorganisation angelastet. Hier schon lernt Kofi Annan aus der Nähe die Prügelknabenfunktion der Vereinten Nationen kennen. Als die USA die Wiederwahl des Generalsekretärs Boutros Boutros-Ghalis blokkieren, ist er der einzige Afrikaner, auf den sich der Sicherheitsrat einigen kann. Seine Integrität und seine Verwurzelung im Sekretariat bewahren ihn vor übler Nachrede, er sei als ›Pudel Amerikas‹ Generalsekretär geworden.

Dies führt zu der Frage nach dem Verhältnis zwischen Person und Amt. Die Autorin zeichnet den Umkreis der Herausforderungen nach, denen sich der Generalsekretär stellen muß, ohne daß er dabei über Machtinstrumente verfügen kann. Er leitet keine Weltregierung, besitzt keine eigenen Truppen, kann keine Steuern erheben und muß auf die Unterstützung der 191 Mitgliedstaaten vertrauen, von denen viele in ihm mehr den Verwaltungschef, weniger den politischen Akteur sehen wollen. Aber er kann einen starken moralischen Anspruch erheben, gegründet auf der großen Hoffnung auf Frieden, Gerechtigkeit und Erlösung von Krieg und Zerstörung, die die Menschen allenthalben mit den Vereinten Nationen verbinden. Dies ist die Quelle der moralischen Autorität und der Mission des Generalsekretärs, mit der Macht des Wortes zu wirken.

Kofi Annan scheut keine Mühe, diesem Auftrag zu folgen, gelegentlich mit missionarisch-sakralen Untertönen, die die Ernsthaftigkeit seiner Mahnungen unterstreichen. Aber er will nicht nur mahnen, sondern auch eigene Impulse geben, beispielsweise die UN mit der Idee des Globalen Paktes stärker zur Wirtschaft hin zu öffnen, wobei er global agierende Firmen gegen die Erlaubnis, mit dem UN-Logo zu werben, erfolgreich verpflichtet, in den Entwicklungsländern bestimmte Mindeststandards einzuhalten: Bündnisse für Menschenrechte. Wie keiner vor ihm setzt er sich für durchgreifende strukturelle Reformen ein sowohl im eigenen Sekretariatsbereich als auch dort, wo nur die Mitgliedstaaten entscheiden können, etwa bei der Deutschland so am Herzen liegenden Frage der Erweiterung des Sicherheitsrats. Noch wichtiger aber sind ihm die Entwicklungsprobleme des Südens, und hierbei gelingt es ihm, die Staats- und Regierungschefs bei deren Tagung im Jahre 2000 auf die sogenannten Millenniums-Entwicklungsziele zu verpflichten: unter anderem Halbierung der extremen Armut bis 2015, bessere HIV/Aids-Bekämpfung, Grundschulbildung für alle. Die Verwirklichung dieser Ziele bezeichnet er nach dem 11. September 2001 als einen wesentlichen Beitrag zur Eindämmung des Terrorismus. Aber ebenso deutlich wie er von den reichen Staaten mehr Geld fordert, verlangt er von den armen eine verantwortungsbewußte Regierungsführung. Der vom Sicherheitsrat nicht autorisierte Kosovo-Krieg veranlaßt ihn zu dem Vorschlag, in den UN Grundsätze zur Humanitären Intervention festzulegen. Nach den Erfahrungen in Ruanda, Somalia und auf dem Balkan müsse es Sache der internationalen Gemeinschaft sein, zum Schutz der Bevölkerung bei massiven, an Genozid grenzenden Verfolgungen zu intervenieren. Die Regierungen wollen jedoch diese Doktrin Annans nicht aufgreifen, weil sie darin nicht nur eine Befugnis, sondern auch eine Verpflichtung zur Intervention sehen. Aber Annans Forderungen sind berechtigt, stellt sich die Frage des Eingreifens immer wieder neu, wie gegenwärtig in Darfur.

Erfolgreicher ist der Generalsekretär als Vermittler in Ost-Timor, mit guten Diensten bei Muammar al-Gaddafi (Lockerbie-Prozeß) oder beim Rückzug der Israelis aus Libanon. Vorzeitig und problemlos erfolgt seine Wiederwahl für eine zweite Amtszeit. Mit der Verleihung des Friedensnobelpreises zur Hälfte an die Vereinten Nationen und an ihn selbst ist er auf dem Höhepunkt seines Wirkens. Doch dann kommt die Irak-Krise. Je deutlicher sich der Alleingang der Briten und Amerikaner abzeichnet, desto verunsicherter wirkt Annan. Bauer kritisiert ihn als unentschlossen, er sei abgetaucht, praktisch nur noch ein Zaungast des Geschehens gewesen; er habe es nicht gewagt, gegen die USA aufzubegehren. Man kann das so sehen. Aber ihm gleich eine Charakterschwäche vorzuwerfen (S. 256), geht wohl doch etwas zu weit. Der Generalsekretär muß bei aller Empörung langfristig denken und darf der Supermacht, selbst wenn sich diese in das Völkerrecht nicht einbinden lassen will, den Rückweg zu einer Zusammenarbeit mit den UN, wie sie sich ja nun auch in Irak wieder anbahnt, nicht verschließen oder erschweren. Immerhin bestätigt die Autorin, daß Kofi Annan später den amerikanischen Versuchen, Angehörige der amerikanischen Streitkräfte gegenüber dem Internationalen Strafgerichtshof immun zu stellen, mit Erfolg entgegengetreten ist. Dennoch: Die wohl unvermeidlichen Spannungen mit Washington haben Annans Wirkungsmöglichkeiten eingeschränkt. Nicht nur drohen die USA als größter Beitragszahler immer wieder mit der Rückhaltung der Zahlungen (derzeit steht wieder einmal ein entsprechendes Gesetz im Kongreß zur Abstimmung), wenn nicht ›Reformen‹ durchgeführt würden, ohne jedoch zu sagen welche. Zusätzlich dazu muß sich der Generalsekretär Verdächtigungen erwehren, die im Zusammenhang mit dem ›Öl-für-Lebensmittel-Programm‹ gegen einige Mitarbeiter, seinen Sohn und ihn selbst erhoben werden. Am Ende sieht man, daß Annan zwar gelegentlich die Ausstrahlungskraft eines Magiers irgendwo zwischen Papst und Freiheitsstatue besitzt, letztlich aber auch nur ein Mensch ist im Spiel der Kräfte.

Friederike Bauer bemüht sich, in der Darstellung der politischen Vorgänge nicht in den üblichen UN-Jargon zu verfallen, der zwar korrekt wäre, aber oft unverständlich ist und daher zu Erläuterungen nötigen würde. Sie hat einiges aus der Überfülle der Literatur verarbeitet, stützt sich aber hauptsächlich auf die Ergebnisse zahlreicher persönlicher Gespräche mit dem Generalsekretär, mit seinen Verwandten, mit Freunden und Mitarbeitern sowie mit Wissenschaftlern und Diplomaten. Auch dies macht die Lektüre anschaulich und lebendig.

Die Autorin war klug beraten, diese weltweit erste Biographie Kofi Annans schon jetzt abzuschließen, gut anderthalb Jahre vor dem Ende seiner Amtszeit Ende 2006. Dies sichert dem Lebensbild ein aktuelles Interesse und gibt hoffentlich späterer Nachfrage nach einer zweiten, aktualisierten Auflage Raum. Bei dieser könnten dann auch kleinere Schnitzer, wie etwa die 800 000 Millionen Erdbewohner auf S. 164, richtiggestellt werden.

Dem Buch ist ein weiter Leserkreis zu wünschen. Es trägt die Botschaft der Vereinten Nationen weit über die ›Eingeweihten‹ hinaus in die Öffentlichkeit und würdigt einen Mann, der es auf sich nimmt, der Welt immer wieder den Spiegel ihrer Versäumnisse gegenüber den Armen, den Kranken und den Entrechteten vorzuhalten, und der dafür unsere Hochachtung verdient.

ALEXANDER GRAF YORK VON WARTENBURG ❐

Roméo Dallaire: Handschlag mit dem Teufel. Die Mitschuld der Weltgemeinschaft am Völkermord in Ruanda.

Frankfurt a.M.: Zweitausendeins 2005
651 S., 27,90 Euro

Roméo Dallaire kommandierte 1993/1994 die Truppen und Militärbeobachter der Hilfsmission der Vereinten Nationen für Ruanda (United Nations Assistance Mission for Rwanda – UNAMIR), wo er die wochenlangen Massaker der Hutus an den Tutsis aus nächster Nähe miterlebte, ohnmächtig sie zu verhindern. Seine Memoiren, zuerst vor zwei Jahren in Kanada erschienen, nennt er einen »Aufschrei des Herzens für die Hunderttausende Hingemetzelter, ein[en] Tribut an die Seelen derer, die von Macheten zerhackt wurden«. In der Tat läßt sich das Buch an vielen Stellen so lesen. In erster Linie aber ist es der überaus detaillierte Bericht eines Kommandeurs über seinen Einsatz, die Probleme, mit denen er es zu tun hatte, und die Menschen, denen er begegnete. Er konnte sich auf offenbar umfangreiche Unterlagen und Aufzeichnungen aus seiner Dienstzeit stützen und auf ein Team, das ihm bei der Recherche und dem Schreiben des Manuskripts half. Brent Beardsley, der mit ihm in Ruanda gedient hatte, verfaßte den Entwurf.

Ich bin Dallaire 1993 in den Vereinten Nationen begegnet und erinnere mich an einen Mann voller Tatendrang und von gewinnender Offenheit. Diese Eigenschaften sind auch in seinem Bericht erkennbar. Er gibt weitgehend wieder, was Dallaire damals dachte und fühlte, nicht was er im Nachhinein vielleicht gerne gedacht und gefühlt hätte. Sein Bericht ist gerade deswegen um so interessanter.

Das Buch beginnt mit zwei kurzen Kapiteln über Dallaires Herkunft und Werdegang in der kanadischen Armee bis hin zu seiner Ernennung zum Kommandeur einer Brigade, die Soldaten für Friedenseinsätze ausbildete. Eigene Felderfahrung hatte er nicht, als er im Sommer 1993 gebeten wurde, das Kommando über die UN-Beobachtermission in Uganda und Ruanda (United Nations Observer Mission Uganda-Rwanda – UNOMUR) zu übernehmen. Als kurz darauf das Friedensabkommen von Arusha unterzeichnet wurde, erhielt Dallaire den Auftrag, eine Friedenstruppe für Ruanda zu planen, deren erster Kommandeur er dann wurde.

Dallaire kam zu den Vereinten Nationen in einer schwierigen Phase: Der Sicherheitsrat hatte das Sekretariat mit oft nicht sehr aussichtsreichen Aufträgen überhäuft, mit denen die Ressourcen, die ja jeweils *ad hoc* von den Mitgliedstaaten zur Verfügung gestellt werden mußten, nicht annähernd Schritt hielten. Die Missionen im ehemaligen Jugoslawien, in Angola, Liberia und Haiti liefen schlecht; die Mission in Somalia ging einem Fiasko entgegen. Zudem waren sich die Mitgliedstaaten über die Rolle der UN uneins. Die Mehrheit der Mitglieder war der Meinung, die Organisation sei zu sehr ein Instrument der großen und reichen Mächte geworden. Diese wiederum nutzten die Vereinten Nationen, wollten aber das Heft in der Hand behalten. Im Ergebnis waren sich beide Seiten einig: Sie wollten keine wirklich starke, handlungsfähige Institution.

Dallaire spürte die Konsequenzen am eigenen Leibe. Noch bevor er mit der Planung anfing, wurde ihm klar gemacht, daß die Mission in Ruanda klein sein mußte, sollte sie überhaupt stattfinden. Das Mandat würde begrenzt sein: Die Verantwortung für die Umsetzung des Abkommens von Arusha lag bei den Vertragsparteien; UNAMIR sollte ihnen lediglich dabei helfen. Bewilligt wurde schließlich eine Truppe von 2200 leicht bewaffneten Soldaten sowie 330 Militärbeobachter. Wenn die Sache schief gehen sollte, war die Mission zu klein und zu schwach, um wirksam einzugreifen, aber zu groß, um sie vor der Öffentlichkeit zu verstecken. Hinzu kamen die mittlerweile bekannten Unzulänglichkeiten: chronische Unterbesetzung des Sekretariats, Mangel an Ressourcen, umständliche und zeitraubende Verfahren bei der Beschaffung und Zuteilung von Material, Reibungen zwischen den Abteilungen des Sekretariats, Reibungen auch vor Ort mit der politischen Leitung der Mission, schlecht ausgerüstete und ausgebildete Kontingente, Einmischung der Entsendestaaten in die operative Führung, unzureichende Kenntnis von Land und Leuten und vor allem fehlende politische und praktische Unterstützung der Mitgliedstaaten.

Dallaire konnte sich damit nicht abfinden; er war voller Ungeduld und wollte handeln. Von seinem direkten Vorgesetzten, dem Kameruner Jacques-Roger Booh-Booh, Sonderbeauftragter des Generalsekretärs für Ruanda, hielt er nicht viel. Dallaire pflegte eigene politische Kontakte. Nach dem ersten klaren Hinweis auf Vorbereitungen für ein Massaker an den Tutsis war er »im siebten Himmel«, wie er schreibt. Er sah endlich eine Chance, die Initiative zurückzugewinnen, ja »Ruanda aus dem Feuer zu ziehen«. Sein Informant hatte von einem geheimen Waffenlager berichtet, und Dallaire beschloß, es auszuheben. Daß die, die das Waffenlager angelegt hatten, seine kleine, zusammengewürfelte Truppe anschließend vermutlich als Gegner betrachtet und ihr den Aufenthalt im Land nachhaltig verleidet hätten, scheint er trotz der damals noch frischen Ereignisse in Somalia nicht gesehen zu haben – und bis heute nicht zu sehen. Vom Hauptquartier in New York wurde er zurückgepfiffen. So etwas sei Sache der Regierung; er solle sie dazu auffordern.

Als Anfang April 1994 das Morden losging, verlor UNAMIR seine Geschäftsgrundlage. Das Abkommen von Arusha war tot und die Ruandische Patriotische Front (RPF) unter Führung Paul Kagames erneuerte ihre Offensive. Dallaires Beschreibung des Gemetzels, der im wesentlichen auf Bluff gegründeten Versuche von UNAMIR, etwas Schutz zu bieten, der eigenen Verluste und des Abzugs des belgischen Kontingents, der hektischen Bemühungen um einen Waffenstillstand und des Ringens mit New York um Verstärkungen ist der eindrücklichste Teil des Buches. Das Ergebnis ist bekannt: der Sicherheitsrat war gespalten; die Beratungen zogen sich hin und verschafften der RPF Zeit, die Eroberung des Landes zu vollenden. Als der Sicherheitsrat Mitte Mai 1994 eine Verstärkung der Mission autorisierte, war es offensichtlich zu spät, und keiner der fast 50 Mitgliedstaaten, die von den UN gebeten wurden, war zu diesem Zeitpunkt bereit, Truppen zur Verfügung zu stellen. Was folgte, war der Exodus der Hutus unter dem Schutz der französischen ›Opération Turquoise‹. Die Folgen sind noch heute in Kongo zu besichtigen.

Ruanda war ein düsteres Kapitel in der Geschichte der Vereinten Nationen. Ein von UN-Generalsekretär Kofi Annan in Auftrag gegebener Bericht von Ingvar Carlsson, Han Sung-Joo und Generalleutnant Rufus Kupolati (UN-Dok. S/1999/1257 v. 16.12.1999) findet Versäumnisse auf allen Ebenen. Dallaire urteilt harscher. Er findet, daß die internationale Gemeinschaft »mit einer Mischung aus Gleichgültigkeit, Eigeninteresse und rassistischem Denken diesen Verbrechen gegen die Menschheit Vorschub leistete« (S. 28). Anzeichen einer Besserung sieht Dallaire nicht.

Dallaire ist davon überzeugt, daß der Völkermord in Ruanda hätte verhindert werden können. Ein hinreichendes Verständnis des Landes, Teilhabe an nachrichtendienstlichen Erkenntnissen über die Absichten der Konfliktparteien, vorbehaltloser politischer und diplomatischer Rückhalt, ein paar gut ausgebildete und ausgerüstete Battallione mehr und ein robustes Mandat – das sind die Faktoren, die seiner Meinung nach den Erfolg gesichert hätten. Hier spricht ganz der Frontkommandeur. Zweifellos verfügte die internationale Gemeinschaft über die Mittel, um das Morden zu verhindern. (Im Oktober 1994 erreichte UNAMIR eine Stärke von fast 6000, einschließlich 120 Polizisten.) Was fehlte, war der politische Wille, sich in Ruanda entsprechend zu engagieren. Der Gedanke, daß es unter Umständen eine Pflicht der Vereinten Nationen zur Intervention geben könnte, um Menschen zu schützen, fand zwar nach Ruanda eine gewisse Verbreitung, ist aber weit davon entfernt, zur allgemein anerkannten Norm zu werden. Gleichwohl sieht Dallaire keinen anderen Weg als den über revitalisierte und reformierte Vereinte Nationen. Sein Buch bietet reichlich Anschauungsmaterial zu den Hindernissen, die dabei zu überwinden sein werden.

JOACHIM HÜTTER ❐

Dokumente der Vereinten Nationen

Abchasien, Afghanistan, Côte d'Ivoire, Horn von Afrika, Internationale Strafgerichte, Ostafrikanisches Zwischenseengebiet, Somalia, Zypern,

Abchasien

SICHERHEITSRAT – Gegenstand: Verlängerung des Mandats der Beobachtermission der Vereinten Nationen in Georgien (UNOMIG). – Resolution 1582(2005) vom 28. Januar 2005

Der Sicherheitsrat,
- unter Hinweis auf alle seine einschlägigen Resolutionen, insbesondere die Resolution 1554 (2004) vom 29. Juli 2004,
- den Bericht des Generalsekretärs vom 17. Januar 2005 begrüßend,
- unter Hinweis auf die Schlußfolgerungen der Gipfeltreffen der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) von Lissabon (S/1997/57, Anlage) und von Istanbul zur Situation in Abchasien (Georgien),
- unter Hinweis auf die einschlägigen Grundsätze in dem am 9. Dezember 1994 verabschiedeten Übereinkommen über die Sicherheit von Personal der Vereinten Nationen und beigeordnetem Personal,
- mißbilligend, daß die Urheber des Anschlags auf einen Hubschrauber der Beobachtermission der Vereinten Nationen in Georgien (UNOMIG) am 8. Oktober 2001, bei dem die neun Menschen an Bord ums Leben kamen, noch immer nicht ermittelt worden sind,
- betonend, daß das weitere Ausbleiben von Fortschritten in Schlüsselfragen einer umfassenden Regelung des Konflikts in Abchasien (Georgien) unannehmbar ist,
- jedoch erfreut darüber, daß die regelmäßigen Tagungen auf hoher Ebene der Gruppe der Freunde in Genf und die georgisch-russischen Gipfeltreffen eine positive Dynamik in den von den Vereinten Nationen angeführten Friedensprozeß gebracht haben,
- erfreut über die wichtigen Beiträge, die die UNOMIG und die Gemeinsame Friedenstruppe der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS-Friedenstruppe) zur Stabilisierung der Lage in der Konfliktzone geleistet haben, und betonend, wie sehr ihm an der engen Zusammenarbeit zwischen ihnen bei der Wahrnehmung ihres jeweiligen Mandats gelegen ist,

1. bekräftigt das Bekenntnis aller Mitgliedstaaten zur Souveränität, Unabhängigkeit und territorialen Unversehrtheit Georgiens innerhalb seiner international anerkannten Grenzen sowie die Notwendigkeit, den Status Abchasiens innerhalb des Staates Georgien in strenger Übereinstimmung mit diesen Grundsätzen festzulegen;
2. würdigt und unterstützt mit Nachdruck die nachhaltigen Anstrengungen, die der Generalsekretär und seine Sonderbeauftragte mit Hilfe der Russischen Föderation in ihrer Eigenschaft als Vermittler sowie mit Hilfe der Gruppe der Freunde des Generalsekretärs und der OSZE unternehmen, um die Stabilisierung der Lage zu fördern und eine umfassende politische Regelung herbeizuführen, die auch eine Regelung des politischen Status Abchasiens innerhalb des Staates Georgien einschließen muß;
3. wiederholt seine nachdrückliche Unterstützung des Dokuments über die ›Grundprinzipien für die Kompetenzaufteilung zwischen Tiflis und Suchumi‹ und des dazugehörigen Übermittlungsschreibens, das von allen Mitgliedern der Gruppe der Freunde und mit ihrer vollen Unterstützung abgefaßt wurde;
4. bedauert zutiefst die fortdauernde Weigerung der abchasischen Seite, Gesprächen über den Inhalt des Dokuments zuzustimmen, fordert die abchasische Seite erneut mit allem Nachdruck auf, das Dokument und das dazugehörige Übermittlungsschreiben entgegenzunehmen, fordert beide Parteien nachdrücklich auf, das Dokument und das Schreiben sodann eingehend und mit offenem Blick zu prüfen und in konstruktive Verhandlungen über ihren Inhalt einzutreten, und fordert alle, die Einfluß auf die Parteien haben, nachdrücklich auf, auf dieses Ergebnis hinzuwirken;
5. bedauert außerdem, daß bei der Aufnahme von Verhandlungen über den politischen Status keine Fortschritte erzielt worden sind, und erinnert erneut daran, daß diese Dokumente dem Zweck dienen, die Durchführung ernsthafter Verhandlungen zwischen den Parteien, unter der Führung der Vereinten Nationen, über den Status Abchasiens innerhalb des Staates Georgien zu erleichtern und daß sie keinen Versuch darstellen, den Parteien eine bestimmte Lösung aufzuzwingen oder zu diktieren;
6. verweist auf seinen in Resolution 1255(1999) vom 30. Juli 1999 zum Ausdruck gebrachten Standpunkt zu Wahlen in Abchasien,
7. fordert beide Seiten auf, sich an konstruktiven Verhandlungen zur Herbeiführung einer politischen Regelung des Konflikts zu beteiligen und nichts unversucht zu lassen, um ihr gegenseitiges Mißtrauen zu überwinden, und unterstreicht, daß beide Seiten Zugeständnisse machen müssen, wenn der Verhandlungsprozeß zu einer für beide Seiten annehmbaren dauerhaften politischen Regelung führen soll;
8. begrüßt es, daß die georgische Seite sich auf eine friedliche Beilegung des Konflikts verpflichtet hat, und fordert beide Parteien auf, sich öffentlich von jedweder militanten Rhetorik und Unterstützungsbekundungen für militärische Lösungen zu distanzieren;
9. erinnert alle Beteiligten daran, daß sie alles unterlassen sollen, was den Friedensprozeß behindern könnte;
10. begrüßt die Veranstaltung regelmäßiger Tagungen hochrangiger Vertreter der Gruppe der Freunde und der Vereinten Nationen in Genf und legt beiden Seiten nahe, an der nächsten Tagung aktiv teilzunehmen;
11. fordert die Parteien nachdrücklich auf, an den auf der ersten Genfer Tagung eingerichteten Arbeitsgruppen (zur Behandlung von Fragen in den vorrangigen Bereichen der wirtschaftlichen Zusammenarbeit, der Rückkehr der Binnenvertriebenen und Flüchtlinge sowie politischer und sicherheitsbezogener Fragen), die durch die im März 2003 in Sotschi eingerichteten Arbeitsgruppen ergänzt wurden, aktiver, regelmäßiger und in einer strukturierteren Weise mitzuwirken, und wiederholt, daß ergebnisorientierte Tätigkeiten in diesen drei vorrangigen Bereichen nach wie vor von entscheidender Bedeutung für die Schaffung einer gemeinsamen Grundlage zwischen der georgischen und der abchasischen Seite und letztlich für den Abschluß ernsthafter Verhandlungen über eine umfassende politische Regelung auf der Grundlage des Dokuments ›Grundprinzipien für die Kompetenzaufteilung zwischen Tiflis und Suchumi‹ und des dazugehörigen Übermittlungsschreibens sind;
12. legt den beiden Seiten in diesem Zusammenhang nahe, ihre Erörterungen über Sicherheitsgarantien unter Mitwirkung der Gruppe der Freunde fortzusetzen;
13. fordert die Parteien erneut auf, konkrete Schritte zu unternehmen, um den Friedensprozeß unter allen seinen hauptsächlichen Aspekten neu zu beleben, einschließlich ihrer Arbeit im Koordinierungsrat und seinen einschlägigen Mechanismen, auf den Ergebnissen des im März 2001 in Jalta abgehaltenen Treffens über vertrauensbildende Maßnahmen (S/2001/242) aufzubauen und die bei diesem Anlaß vereinbarten Vorschläge zielstrebig und kooperativ umzusetzen, mit dem Ziel, eine vierte Konferenz über vertrauensbildende Maßnahmen abzuhalten, und begrüßt die von Deutschland bekundete Absicht, in Erwartung von Fortschritten im Konfliktbeilegungsprozeß eine derartige Konferenz auszurichten;
14. stellt fest, daß Kontakte auf der Ebene der Zivilgesellschaft das gegenseitige Vertrauen stärken können, und fordert beide Seiten auf, solche Kontakte zu erleichtern;
15. betont, daß in der Frage der Flüchtlinge und Binnenvertriebenen dringend Fortschritte erzielt werden müssen, fordert beide Seiten auf, zu zeigen, daß sie wirklich entschlossen sind, deren Rückkehr besondere Aufmerksamkeit zu widmen und diese Aufgabe in enger Koordinierung mit der UNOMIG und im Benehmen mit dem UNHCR und der Gruppe der Freunde in Angriff zu nehmen;
16. fordert die rasche Fertigstellung und Unterzeichnung der von der Sonderbeauftragten des Generalsekretärs vorgeschlagenen Absichtserklärung über die Rückkehr und begrüßt die Tagungen, an denen die Sonderbeauftragte, das UNHCR und die Arbeitsgruppe von Sotschi für Flüchtlinge und Binnenvertriebene teilgenommen haben;
17. bekräftigt, daß die aus dem Konflikt hervorgehenden demographischen Veränderungen unannehmbar sind, und bekräftigt außerdem das unveräußerliche Recht aller von dem Konflikt betroffenen Flüchtlinge und Binnenvertriebenen, in Sicherheit und Würde an ihre Heimstätten zurückzukehren, im Einklang mit dem Völkerrecht und gemäß dem Vierparteienübereinkommen vom 4. April 1994 (S/1994/397, Anlage II) und der Erklärung von Jalta;
18. erinnert daran, daß die abchasische Seite eine besondere Verantwortung für den Schutz der Rückkehrer und die Erleichterung der Rück-

kehr der restlichen vertriebenen Bevölkerungsgruppen trägt;

19. begrüßt die fortdauernde Tätigkeit des UNDP in den Bezirken Gali, Otschamtschira und Tkwartscheli und die Eröffnung von Büros des UNDP in Suchumi und Gali;
20. fordert die Parteien erneut nachdrücklich auf, die Empfehlungen der im Sektor von Gali durchgeführten Gemeinsamen Bewertungsmission (November 2000) umzusetzen, bedauert, daß trotz der positiven Aufnahme, die diese Empfehlungen auf der ersten Genfer Tagung bei den Parteien gefunden haben, keine entsprechenden Fortschritte zu verzeichnen waren, und fordert die abchasische Seite abermals auf, der möglichst baldigen Eröffnung einer in Gali angesiedelten Außenstelle des Menschenrechtsbüros in Suchumi zuzustimmen und entsprechende Sicherheitsbedingungen zu schaffen, damit sie ungehindert arbeiten kann;
21. bekundet seine Besorgnis darüber, daß trotz des Beginns der Dislozierung eines Zivilpolizeianteils der UNOMIG, der in der Resolution 1494 (2003) gebilligt und von den Parteien vereinbart worden war, die Dislozierung der übrigen Polizeibeamten im Sektor von Gali noch immer nicht stattgefunden hat, und fordert die abchasische Seite auf, die rasche Dislozierung des Polizeianteils in dieser Region zuzulassen;
22. fordert insbesondere die abchasische Seite auf, die Anwendung der Gesetze unter Einbeziehung der örtlichen Bevölkerung zu verbessern und dem Umstand abzuhelfen, daß die Angehörigen der georgischen Volksgruppe keinen Unterricht in ihrer Muttersprache erhalten;
23. begrüßt die Maßnahmen, die die georgische Seite ergriffen hat, um den Aktivitäten illegaler bewaffneter Gruppen ein Ende zu bereiten, und ermutigt zur Fortführung dieser Bemühungen;
24. verurteilt alle Verstöße gegen die Bestimmungen des Moskauer Übereinkommens vom 14. Mai 1994 über eine Waffenruhe und die Truppenentflechtung (S/1994/583, Anlage I);
25. begrüßt die weiterhin anhaltende relative Ruhe im Kodori-Tal und verurteilt die Tötung und Entführung von Zivilpersonen im Bezirk Gali;
26. fordert die Parteien nachdrücklich auf, die Bestimmungen der am 19. Januar 2004 und 8. Oktober 2003 unterzeichneten Protokolle über Sicherheitsfragen im Bezirk Gali einzuhalten, ihre regelmäßigen Treffen fortzusetzen und enger zusammenzuarbeiten, um die Sicherheit im Sektor von Gali zu verbessern, und nimmt davon Kenntnis, daß sich die abchasische Seite wieder an den Vierparteientreffen und an der Gemeinsamen Ermittlungsgruppe beteiligt;
27. fordert die georgische Seite erneut auf, umfassende Sicherheitsgarantien zu gewähren, um eine unabhängige und regelmäßige Überwachung der Lage im oberen Kodori-Tal durch gemeinsame UNOMIG- und GUS-Friedenssicherungspatrouillen zu ermöglichen;
28. unterstreicht, daß die beiden Seiten die Hauptverantwortung dafür tragen, angemessene Sicherheit und die Bewegungsfreiheit der UNOMIG, der GUS-Friedenstruppe und des sonstigen internationalen Personals zu gewährleisten;
29. verurteilt in dieser Hinsicht mit allem Nachdruck die wiederholten Entführungen von Personal dieser Missionen in der Vergangenheit, mißbilligt entschieden, daß keiner der Täter je ermittelt und vor Gericht gestellt wurde, erklärt erneut, daß die Parteien die Verantwortung dafür tragen, dieser Straflosigkeit ein Ende zu setzen, und fordert sie zum Handeln auf;
30. fordert die Parteien außerdem abermals auf, alle erforderlichen Schritte zu unternehmen, um diejenigen, die für den Abschuß eines UNOMIG-Hubschraubers am 8. Oktober 2001 verantwortlich sind, zu ermitteln und vor Gericht zu stellen, und die Sonderbeauftragte des Generalsekretärs über die insbesondere im Rahmen der strafrechtlichen Ermittlungen unternommenen Schritte zu informieren;
31. beschließt, das Mandat der UNOMIG um einen weiteren, am 31. Juli 2005 endenden Zeitraum zu verlängern, vorbehaltlich einer möglichen Überprüfung ihres Mandats durch den Rat für den Fall, daß im Mandat der GUS-Friedenstruppe Änderungen vorgenommen werden;
32. ersucht den Generalsekretär, den Rat auch weiterhin regelmäßig unterrichtet zu halten und ihm drei Monate nach der Verabschiedung dieser Resolution über die Situation in Abchasien (Georgien) Bericht zu erstatten;
33. beschließt, mit der Angelegenheit aktiv befaßt zu bleiben.

Abstimmungsergebnis: Einstimmige Annahme.

Afghanistan

SICHERHEITSRAT – Gegenstand: Maßnahmen zur Friedenskonsolidierung. – Resolution 1589(2005) vom 24. März 2005

Der Sicherheitsrat,

– unter Hinweis auf seine früheren Resolutionen über Afghanistan, insbesondere seine Resolution 1536(2004) vom 26. März 2004, mit der das Mandat der Hilfsmission der Vereinten Nationen in Afghanistan (UNAMA) bis zum 26. März 2005 verlängert wurde,
– in Bekräftigung seines nachdrücklichen Bekenntnisses zur Souveränität, Unabhängigkeit, territorialen Unversehrtheit und nationalen Einheit Afghanistans,
– unter erneuter Begrüßung der erfolgreichen Abhaltung der Präsidentschaftswahlen am 9. Oktober 2004,
– in der Erkenntnis, daß dringend die Herausforderungen angegangen werden müssen, mit denen Afghanistan nach wie vor konfrontiert ist, namentlich die Suchtstoffbekämpfung, die mangelnde Sicherheit in bestimmten Gebieten, die terroristischen Bedrohungen, die umfassende landesweite Entwaffnung, Demobilisierung und Wiedereingliederung der afghanischen Milizen sowie die Auflösung der illegalen bewaffneten Gruppen, die rechtzeitige Vorbereitung der Parlaments-, Provinz- und Bezirkswahlen, der Aufbau afghanischer staatlicher Institutionen, die schnellere Reform des Justizsektors, die Förderung und der Schutz der Menschenrechte und die wirtschaftliche und soziale Entwicklung,
– in diesem Zusammenhang in Bekräftigung seiner fortgesetzten Unterstützung der Durchführung der Bestimmungen des Übereinkommens von Bonn vom 5. Dezember 2001 und der Erklärung von Berlin vom 1. April 2004 samt Anlagen und der Regierung und dem Volk Afghanistans danach seine fortgesetzte Unterstützung bei ihren Bemühungen zusagend, ihr Land wieder aufzubauen, die Grundlagen einer konstitutionellen Demokratie zu stärken und ihren rechtmäßigen Platz in der Gemeinschaft der Nationen einzunehmen,
– daran erinnernd und betonend, wie wichtig die Erklärung von Kabul vom 22. Dezember 2002 über gutnachbarliche Beziehungen (S/2002/1416) ist, und allen betroffenen Staaten nahe legend, der Erklärung von Kabul und der im September 2003 in Dubai unterzeichneten Erklärung über Handel, Verkehr und Investitionen aus dem Ausland weiter nachzukommen,
– mit dem Ausdruck seines Dankes und seiner nachdrücklichen Unterstützung für die laufenden Bemühungen des Generalsekretärs und seines Sonderbeauftragten für Afghanistan und die zentrale und unparteiische Rolle unterstreichend, die die Vereinten Nationen bei der Förderung des Friedens und der Stabilität in Afghanistan auch weiterhin wahrnehmen,

1. begrüßt den Bericht des Generalsekretärs vom 18. März 2005 (S/2005/183);
2. beschließt, das Mandat der UNAMA um einen weiteren Zeitraum von zwölf Monaten ab dem Datum der Verabschiedung dieser Resolution zu verlängern;
3. betont, wie wichtig es ist, umgehend einen Rahmenplan für die frühestmögliche Abhaltung von freien und fairen Wahlen festzulegen, begrüßt in dieser Hinsicht die Ankündigung des Gemeinsamen Wahlverwaltungsorgans, daß die Wahlen für das Unterhaus des Parlaments (Wolesi Jirga) und die Provinzräte am 18. September 2005 abgehalten werden, fordert die UNAMA auf, auch weiterhin die erforderliche Unterstützung zu gewähren, um rechtzeitige Wahlen mit möglichst breiter Beteiligung zu erleichtern, und legt der Gebergemeinschaft eindringlich nahe, so rasch wie möglich die erforderliche finanzielle Unterstützung auf der Grundlage des genannten Rahmenplans und im engen Benehmen mit der Regierung Afghanistans und der UNAMA zur Verfügung zu stellen und zu erwägen, zu Wahlbeobachtermissionen beizutragen;
4. unterstreicht, wie wichtig die Sicherheit für die Abhaltung glaubhafter Parlaments-, Provinz- und Bezirkswahlen ist, und fordert die Mitgliedstaaten zu diesem Zweck auf, Personal, Ausrüstung und andere Ressourcen zur Unterstützung der Erweiterung der Internationalen Sicherheitsbeistandstruppe und der Aufstellung von Wiederaufbauteams in den Provinzen in anderen Teilen Afghanistans bereitzustellen und in enger Abstimmung mit der UNAMA und der Regierung Afghanistans vorzugehen;
5. begrüßt die internationalen Bemühungen, beim Aufbau des neuen afghanischen Parlaments behilflich zu sein und dafür zu sorgen, daß es seine Aufgaben wirksam wahrnehmen kann, was für die politische Zukunft Afghanistans und die Maßnahmen in Richtung auf ein freies und demokratisches Afghanistan von entscheidender Bedeutung sein wird;
6. begrüßt die maßgeblichen Fortschritte bei dem Prozeß der Entwaffnung, Demobilisierung und Wiedereingliederung im Einklang mit dem Übereinkommen von Bonn, ermutigt die Regierung Afghanistans, sich auch weiterhin aktiv darum zu bemühen, diesen Prozeß zu beschleunigen, damit er bis Juni 2006 abgeschlossen ist, die illegalen bewaffneten Gruppen aufzulösen und die Munitionsbestände zu beseitigen, und ersucht die internationale Gemeinschaft, diese Bemühungen weiter zu unterstützen;
7. begrüßt die Anstrengungen, die die Regierung Afghanistans bislang unternommen hat, um ihre im Mai 2003 verabschiedete nationale Drogenkontrollstrategie umzusetzen, namentlich durch die im Februar 2005 erfolgte Aufnahme des Durchführungsplans für 2005 für die Suchtstoff-

bekämpfung, der die neue Entschlossenheit der Regierung erkennen läßt, gegen den Drogenanbau, die Drogengewinnung und den Drogenhandel anzugehen, fordert die Regierung nachdrücklich auf, entschlossen vorzugehen, um der Drogenverarbeitung und dem Drogenhandel Einhalt zu gebieten und die in dem genannten Plan dargelegten konkreten Maßnahmen auf dem Gebiet des Aufbaus von Institutionen, der Aufklärungskampagnen, der alternativen Existenzsicherung, der Unterbindung und des Rechtsvollzugs, der Strafjustiz, der Beseitigung, der Nachfragesenkung und der Behandlung von Drogenabhängigen sowie der regionalen Zusammenarbeit zu ergreifen, und fordert die internationale Gemeinschaft auf, der Regierung jede erdenkliche Hilfe bei der vollen Durchführung aller Aspekte des Planes zu gewähren;

8. unterstützt den Kampf gegen den unerlaubten Verkehr mit Drogen und Vorläuferstoffen in Afghanistan selbst, in den Nachbarstaaten und in den an den Handelswegen gelegenen Ländern, namentlich die verstärkte Zusammenarbeit zwischen ihnen, um die Kontrollen zur Bekämpfung von Suchtstoffen zu verstärken und so den Drogenstrom einzudämmen, und begrüßt in diesem Zusammenhang die am 1. April 2004 erfolgte Unterzeichnung der Berliner Erklärung zur Drogenbekämpfung im Rahmen der Erklärung von Kabul über gutnachbarliche Beziehungen vom 22. Dezember 2002;
9. ersucht die UNAMA, die laufenden Bemühungen um die Schaffung eines fairen und transparenten Justizsystems, namentlich die Wiederherstellung und Reform des Strafvollzugs, weiter zu unterstützen, um die Rechtsstaatlichkeit im ganzen Land zu stärken;
10. fordert die uneingeschränkte Achtung der Menschenrechte und des humanitären Völkerrechts in ganz Afghanistan und ersucht die UNAMA in dieser Hinsicht, mit Unterstützung des Amtes des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Menschenrechte auch weiterhin bei der vollinhaltlichen Umsetzung der Menschenrechtsbestimmungen in der neuen afghanischen Verfassung behilflich zu sein, insbesondere was den uneingeschränkten Genuß der Menschenrechte durch die Frauen betrifft, lobt die afghanische Unabhängige Menschenrechtskommission für ihre mutigen Anstrengungen zur Überwachung der Achtung vor den Menschenrechten in Afghanistan sowie zur Förderung und zum Schutz dieser Rechte, begrüßt in dieser Hinsicht den Bericht der Kommission vom 29. Januar 2005 und die vorgeschlagene nationale Strategie für die Rechtspflege in der Übergangszeit und ersucht um internationale Unterstützung bei diesen Bemühungen;
11. begrüßt den Aufbau der Afghanischen Nationalarmee und der Afghanischen Nationalpolizei sowie die laufenden Anstrengungen zum Ausbau ihrer Kapazitäten als wichtige Schritte zur Erreichung des Zieles, daß afghanische Sicherheitskräfte für Sicherheit sorgen und die Rechtsstaatlichkeit im ganzen Land gewährleisten;
12. fordert die Regierung Afghanistans auf, mit Unterstützung der internationalen Gemeinschaft, namentlich der Koalition der Operation Dauerhafte Freiheit und der Internationalen Sicherheitsbeistandstruppe, im Einklang mit den ihnen jeweils zugewiesenen und sich verändernden Verantwortlichkeiten, auch weiterhin gegen die Bedrohung der Sicherheit und Stabilität Afghanistans vorzugehen, die von Al-Qaida-Agenten, den Taliban und anderen extremistischen Gruppen, den Gewalttätigkeiten zwischen den verschiedenen Milizenfaktionen und den kriminellen Tätigkeiten ausgeht, insbesondere den Gewalttätigkeiten im Zusammenhang mit dem Drogenhandel;
13. ersucht den Generalsekretär, dem Rat rechtzeitig über die Entwicklungen in Afghanistan Bericht zu erstatten und nach den Wahlen Empfehlungen zur künftigen Rolle der UNAMA abzugeben;
14. beschließt, mit der Angelegenheit aktiv befaßt zu bleiben.

Abstimmungsergebnis: Einstimmige Annahme.

Côte d'Ivoire

SICHERHEITSRAT – Gegenstand: Einrichtung einer Sachverständigengruppe zur Prüfung von Informationen über Waffenströme nach Côte d'Ivoire. – Resolution 1584(2005) vom 1. Februar 2005

Der Sicherheitsrat,

– unter Hinweis auf seine Resolutionen 1572 (2004) vom 15. November 2004 und 1528(2004) vom 27. Februar 2004 sowie auf die einschlägigen Erklärungen seines Präsidenten, insbesondere vom 16. Dezember 2004 (S/PRST/2004/48), vom 6. November 2004 (S/PRST/2004/42) und vom 5. August 2004 (S/PRST/2004/29),
– in Bekräftigung seines nachdrücklichen Bekenntnisses zur Souveränität, Unabhängigkeit, territorialen Unversehrtheit und Einheit Côte d'Ivoires und unter Hinweis auf die Wichtigkeit der Grundsätze der guten Nachbarschaft, der Nichteinmischung und der regionalen Zusammenarbeit,
– unter Hinweis auf seine Unterstützung des am 24. Januar 2003 von den ivorischen politischen Kräften in Linas-Marcoussis unterzeichneten Abkommens (S/2003/99) (›Abkommen von Linas-Marcoussis‹), das von der Konferenz der Staatschefs über Côte d'Ivoire am 25. und 26. Januar 2003 in Paris gebilligt wurde, sowie des am 30. Juli 2004 in Accra unterzeichneten Abkommens (›Accra-III-Abkommen‹),
– die wiederholten Verletzungen der Waffenruhevereinbarung vom 3. Mai 2003 abermals mißbilligend,
– mit dem nachdrücklichen Hinweis auf die Verpflichtung aller ivorischen Parteien, der Regierung Côte d'Ivoires ebenso wie der Forces Nouvelles, die Waffenruhevereinbarung vom 3. Mai 2003 voll und ganz einzuhalten, jede Gewalt, insbesondere gegenüber Zivilpersonen, einschließlich ausländischer Staatsbürger, zu unterlassen und bei der Tätigkeit der Operation der Vereinten Nationen in Côte d'Ivoire (UNOCI) voll zu kooperieren,
– unter Begrüßung der Anstrengungen, die der Generalsekretär, die Afrikanische Union und die Wirtschaftsgemeinschaft der westafrikanischen Staaten mit dem Ziel der Wiederherstellung des Friedens und der Stabilität in Côte d'Ivoire unternehmen, und diesbezüglich mit dem erneuten Ausdruck seiner uneingeschränkten Unterstützung für die Moderationsmission, die der Präsident der Republik Südafrika, Thabo Mbeki, zur Zeit im Namen der Afrikanischen Union durchführt,
– sowie unter Begrüßung des Beschlusses, den der Friedens- und Sicherheitsrat der Afrikanischen Union am 10. Januar 2005 in Libreville (Gabun) zu Côte d'Ivoire getroffen hat, und Kenntnis nehmend von dem aus diesem Anlaß herausgegebenen Kommuniqué,
– feststellend, daß die Situation in Côte d'Ivoire nach wie vor eine Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit in der Region darstellt,
– tätig werdend nach Kapitel VII der Charta der Vereinten Nationen,

1. bekräftigt seinen Beschluß in Ziffer 7 der Resolution 1572 vom 15. November 2004, wonach alle, insbesondere die an Côte d'Ivoire angrenzenden, Staaten die erforderlichen Maßnahmen ergreifen sollen, um den Verkauf, die Lieferung oder die Weitergabe von Rüstungsgütern oder anderem Wehrmaterial an Côte d'Ivoire, auf mittelbarem oder unmittelbarem Weg, sowie die Gewährung von Hilfe, Beratung oder Ausbildung in bezug auf militärische Aktivitäten zu verhindern;
2. ermächtigt die UNOCI und die sie unterstützenden französischen Truppen, im Rahmen ihrer Kapazität und unbeschadet ihres in Resolution 1528(2004) und in Ziffer 3 festgelegten Mandats,
   a) in Zusammenarbeit mit der in Ziffer 7 genannten Sachverständigengruppe und gegebenenfalls mit der Mission der Vereinten Nationen in Liberia, der Mission der Vereinten Nationen in Sierra Leone und den beteiligten Regierungen die Durchführung der mit Ziffer 7 der Resolution 1572(2004) verhängten Maßnahmen zu überwachen, namentlich indem sie, in dem Maße, wie sie es für erforderlich und angebracht halten und ohne vorherige Ankündigung, die Fracht der Luftfahrzeuge und aller Transportfahrzeuge inspizieren, die Häfen, Flughäfen, Flugfelder, Militärstützpunkte und Grenzübergänge in Côte d'Ivoire benutzen;
   b) gegebenenfalls Rüstungsgüter und sonstiges Wehrmaterial, die unter Verstoß gegen die mit Ziffer 7 der Resolution 1572(2004) verhängten Maßnahme nach Côte d'Ivoire verbracht werden, einzusammeln und auf geeignete Weise zu entsorgen;
3. ersucht die die UNOCI unterstützenden französischen Truppen, über ihr in Resolution 1528 (2004) festgelegtes Mandat hinaus der UNOCI nach Bedarf Sicherheitshilfe bei der Durchführung der in Ziffer 2 festgelegten Aufgaben zu gewähren;
4. ist sich dessen bewußt, daß zur Durchführung der in Ziffer 2 festgelegten Aufgaben innerhalb der UNOCI Zivilpersonen mit entsprechenden Fachkenntnissen benötigt werden, mit der Maßgabe, daß dafür keine zusätzlichen Mittel erforderlich werden;
5. verlangt, daß alle ivorischen Parteien, die Regierung Côte d'Ivoires ebenso wie die Forces Nouvelles, der UNOCI und den sie unterstützenden französischen Truppen ungehinderten Zugang gewähren, insbesondere zu den in Ziffer 2 genannten Ausrüstungen, Orten und Anlagen, damit sie die in den Ziffern 2 und 3 festgelegten Aufgaben durchführen können;
6. ersucht den Generalsekretär und die französische Regierung, dem Sicherheitsrat über den Ausschuß des Sicherheitsrats nach Ziffer 14 der Resolution 1572(2004) (›Ausschuß‹) umgehend über jegliche Behinderung oder Schwierigkeit bei der Durchführung der in Ziffer 2 b) beschriebenen Aufgaben zu berichten, damit der Sicher-

heitsrat alle geeigneten Maßnahmen gegen Einzelpersonen oder Gruppen prüfen kann, die die Durchführung dieser Aufgaben behindern;

7. ersucht den Generalsekretär, entsprechend Ziffer 17 der Resolution 1572(2004) im Benehmen mit dem Ausschuß innerhalb von 30 Tagen nach der Verabschiedung dieser Resolution für einen Zeitraum von sechs Monaten eine aus höchstens drei Mitgliedern bestehende Sachverständigengruppe (›Sachverständigengruppe‹) einzusetzen, die über die erforderlichen Fachkenntnisse verfügt, um den folgenden Auftrag auszuführen:
   a) die von der UNOCI und den französischen Truppen im Rahmen des in Ziffer 2 festgelegten Überwachungsauftrags gesammelten Informationen zu prüfen und auszuwerten;
   b) in Côte d'Ivoire, in den Ländern der Region und nach Bedarf in anderen Ländern in Zusammenarbeit mit den Regierungen dieser Länder alle sachdienlichen Informationen über den Zustrom von Rüstungsgütern und sonstigem Wehrmaterial, die Bereitstellung von Hilfe, Beratung oder Ausbildung in bezug auf militärische Aktivitäten sowie über Netzwerke, die unter Verstoß gegen die mit Ziffer 7 der Resolution 1572(2003) verhängten Maßnahmen tätig sind, zu sammeln und auszuwerten;
   c) zu prüfen und gegebenenfalls darüber Empfehlungen abzugeben, wie die Kapazitäten der Staaten, insbesondere derjenigen in der Region, die wirksame Durchführung der mit Ziffer 7 der Resolution 1572(2004) verhängten Maßnahmen zu gewährleisten, verbessert werden können;
   d) dem Sicherheitsrat über den Ausschuß innerhalb von 90 Tagung nach ihrer Einsetzung schriftlich über die Durchführung der mit Ziffer 7 der Resolution 1572(2004) verhängten Maßnahmen Bericht zu erstatten und diesbezügliche Empfehlungen abzugeben;
   e) den Ausschuß regelmäßig über ihre Tätigkeiten zu unterrichten;
   f) nach Bedarf mit der UNOCI und den französischen Truppen Informationen auszutauschen, die für die Erfüllung ihres in Ziffer 2 festgelegten Überwachungsauftrags nützlich sein können;
   g) im Hinblick auf mögliche künftige Maßnahmen des Rates in ihre Berichte an den Ausschuß eine durch Beweismaterial gestützte Liste derjenigen aufzunehmen, die nachweislich gegen die mit Ziffer 7 der Resolution 1572(2004) verhängten Maßnahmen verstoßen haben, sowie derjenigen, die sie nachweislich bei derartigen Tätigkeiten unterstützt haben;
   h) mit den anderen einschlägigen Sachverständigengruppen zusammenzuarbeiten, insbesondere der mit den Resolutionen 1521 vom 22. Dezember 2003 und 1579 vom 21. Dezember 2004 eingesetzten Sachverständigengruppe für Liberia;
8. fordert die Regierung Côte d'Ivoires und die Forces Nouvelles, insbesondere ihre Streitkräfte, auf, in Zusammenarbeit mit der UNOCI innerhalb von 45 Tagen nach der Verabschiedung dieser Resolution eine umfassende Liste der im Besitz dieser Streitkräfte und im Besitz der mit ihnen verbundenen paramilitärischen Truppen und Milizen befindlichen Rüstungsgüter und der Orte zu erstellen, an denen sie sich befinden, insbesondere Luftfahrzeuge und ihre wie auch immer geartete Bewaffnung, Flugkörper, Sprengkörper, Artillerie jeglichen Kalibers, Flugabwehrgeschütze sowie gepanzerte und nicht gepanzerte Fahrzeuge, um der UNOCI bei der Erfüllung der in Ziffer 2 festgelegten Aufgaben behilflich zu sein und die Bemühungen um die Umgruppierung aller beteiligten ivorischen bewaffneten Kräfte sowie die Durchführung des nationalen Programms für die Entwaffnung, Demobilisierung und Wiedereingliederung der Kombattanten im Einklang mit der Resolution 1528(2004) zu unterstützen;
9. ersucht den Generalsekretär, dem Sicherheitsrat über den Ausschuß gegebenenfalls Informationen über Lieferungen von Rüstungsgütern und sonstigem Wehrmaterial nach Côte d'Ivoire zu übermitteln, die von der UNOCI gesammelt und nach Möglichkeit von der Sachverständigengruppe überprüft wurden;
10. ersucht außerdem die französische Regierung, dem Sicherheitsrat über den Ausschuß gegebenenfalls Informationen über Lieferungen von Rüstungsgütern und sonstigem Wehrmaterial nach Côte d'Ivoire zu übermitteln, die von den französischen Truppen gesammelt und nach Möglichkeit von der Sachverständigengruppe überprüft wurden;
11. fordert alle Staaten, die zuständigen Organe der Vereinten Nationen sowie gegebenenfalls andere Organisationen und interessierte Parteien nachdrücklich auf, mit dem Ausschuß, der Sachverständigengruppe, der UNOCI und den französischen Truppen voll zusammenzuarbeiten, namentlich indem sie ihnen alle ihnen zur Verfügung stehenden Informationen über mögliche Verstöße gegen die mit Ziffer 7 der Resolution 1572(2004) verhängten Maßnahmen übermitteln;
12. bekundet seine tiefe Besorgnis über den Einsatz von Söldnern durch beide ivorische Parteien und fordert beide Seiten nachdrücklich auf, diese Praxis unverzüglich zu beenden;
13. erinnert daran, daß er in Ziffer 15 der Resolution 1572(2004) alle Staaten, insbesondere diejenigen in der Region, ersucht hat, dem Ausschuß über die Schritte Bericht zu erstatten, die sie zur Durchführung der mit Ziffer 7 der Resolution 1572(2004) verhängten Maßnahmen unternommen haben;
14. bekundet seine Absicht, die Empfehlungen des Generalsekretärs, die in seinem Bericht vom 9. Dezember 2004 (S/2004/962), einschließlich seines Addendums (S/2004/962/Add.1), enthalten sind, weiter zu prüfen;
15. beschließt, mit der Angelegenheit aktiv befaßt zu bleiben.

Abstimmungsergebnis: Einstimmige Annahme.

SICHERHEITSRAT – Gegenstand: Verlängerung der Mandate der Operation der Vereinten Nationen in Côte d'Ivoire (ONUCI) und der französischen Truppen. – Resolution 1594 (2004) vom 4. April 2005

Der Sicherheitsrat,
- unter Hinweis auf seine Resolutionen 1528 (2004) vom 27. Februar 2004, 1572(2004) vom 15. November 2004 und 1584(2005) vom 1. Februar 2005 sowie auf die einschlägigen Erklärungen seines Präsidenten, insbesondere vom 16. Dezember 2004 (S/PRST/2004/48) und vom 6. November 2004 (S/PRST/2004/42),
- in Bekräftigung seines nachdrücklichen Bekenntnisses zur Souveränität, Unabhängigkeit, territorialen Unversehrtheit und Einheit Côte d'Ivoires und unter Hinweis auf die Wichtigkeit der Grundsätze der guten Nachbarschaft, der Nichteinmischung und der regionalen Zusammenarbeit,
- unter Hinweis auf seine Unterstützung des am 24. Januar 2003 von den ivorischen politischen Kräften in Linas-Marcoussis unterzeichneten Abkommens (S/2003/99) (›Abkommen von Linas-Marcoussis‹), das von der Konferenz der Staatschefs über Côte d'Ivoire am 25. und 26. Januar 2003 in Paris gebilligt wurde, sowie des am 30. Juli 2004 in Accra unterzeichneten Abkommens (›Accra-III-Abkommen‹),
- die Anstrengungen begrüßend, die der Generalsekretär, die Afrikanische Union und die Wirtschaftsgemeinschaft der Westafrikanischen Staaten im Hinblick auf die Wiederherstellung des Friedens und der Stabilität in Côte d'Ivoire unternehmen, und in dieser Hinsicht seine volle Unterstützung für die Moderationsmission bekräftigend, die der Präsident der Republik Südafrika, Thabo Mbeki, im Namen der Afrikanischen Union derzeit durchführt,
- Kenntnis nehmend von dem Bericht des Generalsekretärs vom 18. März 2005 (S/2005/186),
- feststellend, daß die Situation in Côte d'Ivoire nach wie vor eine Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit in der Region darstellt,
- tätig werdend nach Kapitel VII der Charta der Vereinten Nationen,

1. beschließt, das Mandat der Mission der Vereinten Nationen in Côte d'Ivoire und der sie unterstützenden französischen Truppen um einen Zeitraum von einem Monat bis zum 4. Mai 2005 zu verlängern;
2. fordert alle ivorischen Parteien auf, umgehend aktiv eine dauerhafte und gerechte Lösung der gegenwärtigen Krise zu suchen, insbesondere im Rahmen der von Präsident Thabo Mbeki geleiteten Vermittlung der Afrikanischen Union;
3. beschließt, mit der Angelegenheit aktiv befaßt zu bleiben.

Abstimmungsergebnis: Einstimmige Annahme.

Horn von Afrika

SICHERHEITSRAT – Gegenstand: Verlängerung des Mandats der Mission der Vereinten Nationen in Äthiopien und Eritrea (UNMEE) und Aufforderung an Äthiopien und Eritrea, die Grenzmarkierung zuzulassen. – Resolution 1586(2005) vom 14. März 2005

Der Sicherheitsrat,
- in Bekräftigung aller seiner früheren Resolutionen und Erklärungen bezüglich der Situation zwischen Äthiopien und Eritrea sowie der darin enthaltenen Forderungen, so insbesondere der Resolution 1560(2004) vom 14. September 2004,
- unter nachdrücklicher Betonung seines unbeirrbaren Engagements für den Friedensprozeß, namentlich durch die Rolle der Mission der Vereinten Nationen in Äthiopien und Eritrea (UNMEE), und für die volle und zügige Umsetzung des von den Regierungen Äthiopiens und Eritreas (im folgenden als ›die Parteien‹ bezeichnet) am 12. Dezember 2000 unterzeichneten Umfassenden Friedensabkommens und des voran-

gegangenen Abkommens über die Einstellung der Feindseligkeiten vom 18. Juni 2000 (S/2000/1183 beziehungsweise S/2000/601, im folgenden als die ›Abkommen von Algier‹ bezeichnet) sowie der Entscheidung der Grenzkommission vom 13. April 2002 über die Festlegung des Grenzverlaufs (S/2000/423), die von den Parteien im Einklang mit den Abkommen von Algier als endgültig und bindend angenommen wurde,

– erfreut darüber, daß der Generalsekretär festgestellt hat, daß die Mission der Vereinten Nationen in Äthiopien und Eritrea (UNMEE) die Unversehrtheit der vorübergehenden Sicherheitszone aufrechterhalten konnte,
– mit dem Ausdruck seiner Besorgnis über die in jüngster Zeit beobachtete hohe Konzentration äthiopischer Soldaten in den an die vorübergehende Sicherheitszone angrenzenden Gebieten,
– daran erinnernd, daß ein dauerhafter Friede zwischen Äthiopien und Eritrea sowie in der Region ohne die vollständige Markierung des Grenzverlaufs zwischen den Parteien nicht zu erreichen ist,
– ernsthaft besorgt über den Beschluß der Kommission, sofortige Maßnahmen zu ergreifen, um in Anbetracht des Ausbleibens von Fortschritten bei der Markierung des Grenzverlaufs ihre Felddienststellen zu schließen, wie aus dem 16. Bericht über die Tätigkeit der Grenzkommission für Eritrea und Äthiopien vom 24. Februar 2005 hervorgeht,
– mit dem Ausdruck seiner Besorgnis darüber, daß Äthiopien wesentliche Teile der Entscheidung der Grenzkommission weiter ablehnt und derzeit mit der Grenzkommission nicht zusammenarbeitet und sich insbesondere geweigert hat, an dem Treffen am 22. Februar 2005 teilzunehmen,
– mit dem Ausdruck seiner Enttäuschung darüber, daß sich Eritrea nach wie vor weigert, mit dem Sonderbotschafter des Generalsekretärs für Äthiopien und Eritrea zusammenzuarbeiten, dessen Gute Dienste beiden Parteien eine konkrete Möglichkeit bieten, den Friedensprozeß voranzubringen,
– unter Hinweis auf die in jüngster Zeit zu verzeichnende Zunahme der friedenssichernden Tätigkeiten der Vereinten Nationen und auf die Notwendigkeit, die Mittel für die Friedenssicherung möglichst wirksam aufzuteilen, und in diesem Zusammenhang auf die zusätzlichen Belastungen hinweisend, die durch die Verzögerungen beim Prozeß der Grenzmarkierung entstehen,
– es begrüßend, daß Eritrea die Entscheidung der Grenzkommission bedingungslos angenommen hat,
– erfreut über den Fünf-Punkte-Vorschlag Äthiopiens vom 25. November 2004,
– nach Behandlung des Berichts des Generalsekretärs (S/2005/142) und unter Begrüßung der darin enthaltenen Bemerkungen,

1. beschließt, das derzeitige Mandat der UNMEE bis zum 15. September 2005 zu verlängern;
2. fordert beide Parteien auf, jegliche Erhöhung der Truppenstärke in den an die vorübergehende Sicherheitszone angrenzenden Gebieten zu unterlassen, ernsthaft zu erwägen, zu dem Dislozierungsstand vom 16. Dezember 2004 zurückzukehren, und noch allgemeiner, jede gegenseitige Gewaltandrohung zu unterlassen;
3. fordert beide Parteien auf, mit der UNMEE bei der Durchführung ihres Auftrags umfassend und rasch zusammenzuarbeiten, die Sicherheit aller Mitarbeiter der UNMEE zu gewährleisten und sofort und ohne Vorbedingungen alle Beschränkungen und Behinderungen der Tätigkeit und der vollständigen Bewegungsfreiheit der UNMEE und ihres Personals aufzuheben;
4. nimmt Kenntnis von den positiven Entwicklungen, zu denen es in den Beziehungen zwischen der UNMEE und den beiden Parteien in einigen Bereichen gekommen ist, und fordert Eritrea in dieser Hinsicht nachdrücklich auf, im Benehmen mit der UNMEE sofortige Maßnahmen zu ergreifen, um Direktflüge zwischen Addis Abeba und Asmara einzurichten, und fordert Eritrea außerdem auf, die Straße von Asmara nach Barento wieder zu öffnen;
5. betont, daß Äthiopien und Eritrea die Hauptverantwortung für die Durchführung der Abkommen von Algier und der Entscheidung der Grenzkommission für Eritrea und Äthiopien tragen, und fordert beide Parteien auf, politische Führungskraft zu zeigen, um eine vollständige Normalisierung ihrer Beziehungen zu erreichen, so auch durch die Einleitung eines politischen Dialogs mit dem Ziel der Verabschiedung weiterer vertrauensbildender Maßnahmen, und die bisher erzielten Fortschritte zu konsolidieren, indem sie vollen Gebrauch von dem bestehenden Rahmen der Grenzkommission machen;
6. fordert die Parteien erneut auf, mit der Grenzkommission umfassend und rasch zusammenzuarbeiten und die erforderlichen Voraussetzungen für die zügige Durchführung der Grenzmarkierung zu schaffen, so auch indem Äthiopien alle seine Verbindungsoffiziere vor Ort ernennt;
7. fordert Äthiopien auf, die Durchführung der Grenzmarkierung ohne Vorbedingungen beginnen zu lassen, indem es die Maßnahmen ergreift, die notwendig sind, damit die Kommission den Grenzverlauf vollständig und rasch festlegen kann;
8. bekundet seine Sorge über die Verschlechterung der humanitären Lage in Äthiopien und Eritrea sowie über die Auswirkungen, die dies auf den Friedensprozeß haben könnte, und fordert die Mitgliedstaaten auf, die humanitären Hilfseinsätze in Äthiopien und Eritrea auch künftig rasch und großzügig zu unterstützen;
9. bekundet erneut seine volle Unterstützung für die Anstrengungen, die der Sonderbotschafter des Generalsekretärs für Äthiopien und Eritrea, Lloyd Axworthy, unternimmt, um die Durchführung der Abkommen von Algier und der Entscheidung der Grenzkommission sowie die Normalisierung der diplomatischen Beziehungen zwischen den beiden Ländern durch seine Guten Dienste zu erleichtern, und betont, daß seine Ernennung keinen alternativen Mechanismus darstellt;
10. fordert Eritrea auf, die Guten Dienste des Generalsekretärs zu akzeptieren und mit seinem Sonderbotschafter für Äthiopien und Eritrea zusammenzuarbeiten;
11. fordert die Zeugen der Abkommen von Algier auf, eine besser abgestimmte und aktivere Rolle zu spielen, um ihre vollinhaltliche Durchführung zu erleichtern;
12. beschließt, die Maßnahmen, die die Parteien zur Erfüllung ihrer Verpflichtungen aus den einschlägigen Resolutionen des Sicherheitsrats und aus den Abkommen von Algier ergreifen, auch weiterhin genau zu verfolgen, namentlich durch die Grenzkommission, und alle sich daraus ergebenden Auswirkungen für die UNMEE zu prüfen;
13. ersucht den Generalsekretär, die Situation auch weiterhin genau zu verfolgen und das Mandat der Mission unter Berücksichtigung der Fortschritte im Friedensprozeß und der bei der UNMEE vorgenommenen Veränderungen zu überprüfen;
14. beschließt, mit der Angelegenheit aktiv befaßt zu bleiben.

Abstimmungsergebnis: Einstimmige Annahme.

Internationale Strafgerichte

SICHERHEITSRAT – Gegenstand: Beschluß, daß namentlich genannte Ad-litem-Richter beim Internationalen Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien die Bearbeitung von Fällen nach Ablauf ihrer Amtszeit abschließen können. – Resolution 1581(2005) vom 18. Januar 2005

Der Sicherheitsrat,

– Kenntnis nehmend von dem Schreiben des Generalsekretärs vom 6. Januar 2005 an den Ratspräsidenten (S/2005/9),
– unter Hinweis auf seine Resolutionen 1503 (2003) vom 28. August 2003 und 1534(2004) vom 26. März 2004,
– eingedenk der auf der 5086. Sitzung des Sicherheitsrats am 23. November 2004 abgegebenen Erklärung des Präsidenten des Internationalen Strafgerichtshofs für das ehemalige Jugoslawien, in der er das Bekenntnis des Gerichtshofs zu der Arbeitsabschlußstrategie zum Ausdruck brachte,
– mit dem Ausdruck seiner Erwartung, daß die Verlängerung der Amtszeit der betroffenen Ad-litem-Richter die Wirksamkeit der Gerichtsverfahren steigern und dazu beitragen wird, die Durchführung der Arbeitsabschlußstrategie zu gewährleisten,

1. beschließt auf Grund des Ersuchens des Generalsekretärs,
   a) daß Richter Rasoazanany und Richter Swart nach ihrer Ablösung als Ad-litem-Richter des Gerichtshofs den Fall Had□ihasanovic erledigen, mit dessen Behandlung sie vor Ablauf ihrer Amtszeit begonnen haben;
   b) daß Richter Brydensholt und Richter Eser nach ihrer Ablösung als Ad-litem-Richter des Gerichtshofs den Fall Oric erledigen, mit dessen Behandlung sie vor Ablauf ihrer Amtszeit begonnen haben;
   c) daß Richter Thelin und Richter Van Den Wyngaert nach ihrer Ablösung als Ad-litem-Richter des Gerichtshofs den Fall Limaj erledigen, mit dessen Behandlung sie vor Ablauf ihrer Amtszeit begonnen haben;
   d) daß Richter Canivell nach seiner Ablösung als Ad-litem-Richter des Gerichtshofs den Fall Krajišnik erledigt, mit dessen Behandlung er vor Ablauf seiner Amtszeit begonnen hat;
   e) daß Richter Szénási, falls er für die Verhandlung des Falles Halilovic zum Richter am Gerichtshof ernannt wird, nach seiner Ablösung als Ad-litem-Richter diesen Fall erledigt, mit dessen Behandlung er vor Ablauf seiner Amtszeit begonnen hätte;
   f) daß Richter Hanoteau, falls er für die Verhandlung des Falles Krajišnik zum Richter am Gerichtshof ernannt wird, nach seiner Ablösung als Ad-litem-Richter diesen Fall erledigt, mit dessen Behandlung er vor Ablauf seiner Amtszeit begonnen hätte;

2. nimmt in diesem Zusammenhang Kenntnis von der Absicht des Gerichtshofs, den Fall Hadzihasanovic vor Ende September 2005, den Fall Halilovic vor Ende Oktober 2005, die Fälle Oric und Limaj vor Ende November 2005 und den Fall Krajišnik vor Ende April 2006 zu erledigen.

Abstimmungsergebnis: Einstimmige Annahme.

SICHERHEITSRAT – Gegenstand: Wahl und Ernennung der Ad-litem-Richter für den Internationalen Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien. – Resolution 1597(2005) vom 20. April 2005

Der Sicherheitsrat,
– in Bekräftigung seiner Resolutionen 827(1993) vom 25. Mai 1993, 1166(1998) vom 13. Mai 1998, 1329(2000) vom 30. November 2000, 1411(2002) vom 17. Mai 2002, 1431(2002) vom 14. August 2002, 1481(2003) vom 19. Mai 2003, 1503(2003) vom 28. August 2003 und 1534 (2004) vom 26. März 2004,
– nach Behandlung des Schreibens des Generalsekretärs vom 24. Februar 2005 an den Präsidenten des Sicherheitsrats (S/2005/127) zur Übermittlung der Liste der Kandidaten für die Wahl der Ad-litem-Richter des Internationalen Strafgerichtshofs für das ehemalige Jugoslawien,
– in Anbetracht dessen, daß der Generalsekretär vorschlug, die Frist für die Vorlage von Benennungen bis zum 31. März 2005 zu verlängern, und daß der Präsident des Sicherheitsrats in seiner Antwort vom 14. März 2005 (S/2005/159) mitteilte, daß der Rat der Verlängerung der Frist zugestimmt hatte,
– sowie nach Behandlung des Schreibens des Generalsekretärs vom 11. April 2005 an den Präsidenten des Sicherheitsrats (S/2005/236), in dem er vorschlug, die Frist für die Benennung von Kandidaten für die Wahl der Ad-litem-Richter ein weiteres Mal zu verlängern,
– in Anbetracht dessen, daß die Zahl der Kandidaten nach wie vor unter der Mindestzahl liegt, die nach dem Statut des Gerichtshofs für die Wahl erforderlich ist,
– in der Erwägung, daß eine Wiederwahl der 27 Ad-litem-Richter, die von der Generalversammlung auf ihrer 102. Plenarsitzung am 12. Juni 2001 gewählt wurden und deren Amtszeit am 11. Juni 2005 abläuft, zulässig sein sollte, und in dem Wunsche, das Statut zu diesem Zweck zu ändern,
– feststellend, daß sich, falls die Gesamtdienstzeit eines Ad-litem-Richters des Internationalen Strafgerichtshofs für das ehemalige Jugoslawien drei oder mehr Jahre betragen sollte, daraus keine Änderung der ihm zustehenden Ansprüche oder Leistungen ergeben wird und daß daraus insbesondere keine zusätzlichen Ansprüche oder Leistungen erwachsen werden, über die bereits bestehenden hinaus, die in einem solchen Fall entsprechend der Verlängerung der Dienstzeit anteilig weitergelten, tätig werdend nach Kapitel VII der Charta der Vereinten Nationen,

1. beschließt, Artikel 13 ter des Statuts des Internationalen Strafgerichtshofs für das ehemalige Jugoslawien zu ändern und diesen Artikel durch die in der Anlage zu dieser Resolution enthaltenen Bestimmungen zu ersetzen;
2. beschließt außerdem, im Nachgang zu dem Schreiben des Generalsekretärs vom 11. April 2005 (S/2005/236), die Frist für die Benennung von Ad-litem-Richtern nach den geänderten Bestimmungen des Statuts um einen weiteren Zeitraum von 30 Tagen ab dem Datum der Verabschiedung dieser Resolution zu verlängern;
3. beschließt, mit der Angelegenheit aktiv befaßt zu bleiben.

Abstimmungsergebnis: Einstimmige Annahme.

ANLAGE

Artikel 13 ter
Wahl und Ernennung der Ad-litem-Richter

1. Die Ad-litem-Richter des Internationalen Strafgerichtshofs für das ehemalige Jugoslawien werden von der Generalversammlung auf Grund einer vom Sicherheitsrat vorgelegten Liste wie folgt gewählt:
   a) Der Generalsekretär fordert die Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen und die Nichtmitgliedstaaten mit ständigen Beobachtermissionen am Amtssitz der Vereinten Nationen auf, Ad-litem-Richter für den Internationalen Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien zu benennen;
   b) innerhalb von 60 Tagen nach der Aufforderung durch den Generalsekretär kann jeder Staat bis zu vier Kandidaten benennen, welche die in Artikel 13 genannten Voraussetzungen erfüllen, wobei die Wichtigkeit einer fairen Vertretung weiblicher und männlicher Kandidaten zu berücksichtigen ist;
   c) der Generalsekretär leitet die eingegangenen Benennungen an den Sicherheitsrat weiter. Aufgrund der eingegangenen Benennungen stellt der Sicherheitsrat eine Liste von mindestens 54 Kandidaten auf, unter gebührender Berücksichtigung der angemessenen Vertretung der hauptsächlichen Rechtssysteme der Welt und eingedenk der Wichtigkeit einer ausgewogenen geographischen Verteilung;
   d) der Präsident des Sicherheitsrats übermittelt die Liste der Kandidaten an den Präsidenten der Generalversammlung. Auf Grund dieser Liste wählt die Generalversammlung die 27 Ad-litem-Richter des Internationalen Strafgerichtshofs für das ehemalige Jugoslawien. Diejenigen Kandidaten, welche die absolute Mehrheit der Stimmen der Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen und der Nichtmitgliedstaaten mit ständigen Beobachtermissionen am Amtssitz der Vereinten Nationen erhalten, sind gewählt;
   e) die Ad-litem-Richter werden für eine Amtszeit von vier Jahren gewählt. Wiederwahl ist zulässig.
2. Während jeder Amtszeit werden die Ad-litem-Richter vom Generalsekretär auf Ersuchen des Präsidenten des Internationalen Strafgerichtshofs für das ehemalige Jugoslawien dazu ernannt, für einen Gesamtzeitraum von insgesamt weniger als drei Jahren in einem oder mehreren Verfahren in den Strafkammern tätig zu werden. Wenn der Präsident des Internationalen Strafgerichtshofs für das ehemalige Jugoslawien um die Ernennung eines bestimmten Ad-litem-Richters ersucht, berücksichtigt er die in Artikel 13 festgelegten Kriterien betreffend die Zusammensetzung der Kammern und der Sektionen der Strafkammern, die Erwägungen in Ziffer 1 Buchstaben b und c sowie die Anzahl der Stimmen, die der Ad-litem-Richter in der Generalversammlung erhalten hat.

Ostafrikanisches Zwischenseengebiet

SICHERHEITSRAT – Gegenstand: Verlängerung des Mandats der Friedensmission der Vereinten Nationen in Kongo (MONUC). – Resolution 1592(2005) vom 30. März 2005

Der Sicherheitsrat,
– unter Hinweis auf seine früheren Resolutionen sowie die Erklärungen seines Präsidenten betreffend die Demokratische Republik Kongo, insbesondere die Resolution 1565(2004) vom 1. Oktober 2004 und die Erklärung vom 2. März 2005 (S/PRST/2005/10),
– in Bekräftigung seiner Entschlossenheit, die Souveränität, territoriale Unversehrtheit und politische Unabhängigkeit der Demokratischen Republik Kongo sowie aller Staaten in der Region zu achten, sowie in Bekräftigung seiner Unterstützung für den Prozeß des Globalen und alle Seiten einschließenden Übereinkommens über den Übergang in der Demokratischen Republik Kongo, das am 17. Dezember 2002 in Pretoria unterzeichnet wurde, und mit der Aufforderung an alle kongolesischen Parteien, ihre diesbezüglichen Verpflichtungen einzuhalten, damit insbesondere freie, faire und friedliche Wahlen abgehalten werden können,
– in Bekräftigung seiner ernsten Besorgnis über die Fortsetzung der Feindseligkeiten durch bewaffnete Gruppen und Milizen im östlichen Teil der Demokratischen Republik Kongo, insbesondere in den Provinzen Nord- und Südkivu und im Bezirk Ituri, sowie über die damit einhergehenden schweren Menschenrechtsverletzungen und Verstöße gegen das humanitäre Völkerrecht, mit der Aufforderung an die Regierung der nationalen Einheit und des Übergangs, die Verantwortlichen unverzüglich vor Gericht zu stellen, und anerkennend, daß die fortdauernde Präsenz von ehemaligen Ruandischen Streitkräften und Interahamwe-Elementen nach wie vor eine Bedrohung für die örtliche Zivilbevölkerung und ein Hindernis für gutnachbarliche Beziehungen zwischen der Demokratischen Republik Kongo und Ruanda darstellt,
– in dieser Hinsicht die Unterstützung begrüßend, die die Afrikanische Union bei den Anstrengungen zur Förderung des Friedens im östlichen Teil der Demokratischen Republik Kongo gewährt, und mit der Aufforderung an die Afrikanische Union, mit der MONUC bei der Festlegung ihrer Rolle in der Region eng zusammenzuarbeiten,
– unter Hinweis auf seine Verurteilung des Angriffs einer dieser Milizen auf Mitglieder der Mission der Organisation der Vereinten Nationen in der Demokratischen Republik Kongo (MONUC) am 25. Februar 2005 und unter Begrüßung der ersten Schritte, die bisher unternommen wurden, um diese Milizen vor Gericht zu stellen, insbesondere der Verhaftungen von Milizenführern, die verdächtigt werden, für Menschenrechtsverletzungen verantwortlich zu sein,
– mit der erneuten Aufforderung an die kongolesischen Parteien, bei der Auswahl von Personen für Schlüsselpositionen in der Regierung

der nationalen Einheit und des Übergangs, einschließlich der Streitkräfte und der Nationalpolizei, deren vergangenes Verhalten und Engagement hinsichtlich der Achtung des humanitären Völkerrechts und der Menschenrechte zu berücksichtigen,

– unter Hinweis darauf, daß alle Parteien dafür Verantwortung tragen, die Sicherheit der Zivilbevölkerung zu gewährleisten, insbesondere von Frauen, Kindern und anderen schutzbedürftigen Personen, und mit dem Ausdruck seiner Besorgnis über die nach wie vor hohe Häufigkeit sexueller Gewalt,

– in Bekräftigung seiner vollen Unterstützung für die MONUC und ihr Personal, die ihre Tätigkeit unter besonders gefährlichen Bedingungen ausüben, und die robusten Maßnahmen begrüßend, die sie in Erfüllung ihres Mandats ergreift,

– unter Hinweis auf die Verbindung, die zwischen der illegalen Ausbeutung der natürlichen Ressourcen in bestimmten Regionen und dem illegalen Handel damit und der Schürung bewaffneter Konflikte besteht, unter kategorischer Verurteilung der illegalen Ausbeutung der natürlichen Ressourcen und anderer Quellen des Reichtums der Demokratischen Republik Kongo und mit der nachdrücklichen Aufforderung an alle Staaten, insbesondere diejenigen der Region, einschließlich der Demokratischen Republik Kongo selbst, geeignete Maßnahmen zu ergreifen, um diesen illegalen Aktivitäten ein Ende zu setzen,

– eingedenk des dritten Sonderberichts des Generalsekretärs über die MONUC vom 16. August 2004 (S/2004/650) und der darin enthaltenen Empfehlungen sowie in dem Bewußtsein, wie wichtig es ist, die Situation in den Provinzen Katanga und Kasaï weiter zu verfolgen,

– Kenntnis nehmend von dem siebzehnten Bericht des Generalsekretärs über die MONUC vom 21. März 2005 (S/2005/167) und mit Interesse dem Sonderbericht über den Wahlprozeß entgegensehend, den der Generalsekretär in Ziffer 34 seines siebzehnten Berichts angekündigt hat,

– feststellend, daß die Situation in der Demokratischen Republik Kongo nach wie vor eine Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit in der Region darstellt,

– tätig werdend nach Kapitel VII der Charta der Vereinten Nationen,

1. beschließt, das in der Resolution 1565(2004) enthaltene Mandat der MONUC bis zum 1. Oktober 2005 zu verlängern, mit der Absicht, es um weitere Zeiträume zu verlängern;
2. verlangt erneut, daß alle Parteien bei den Einsätzen der MONUC voll kooperieren und die Sicherheit sowie den ungehinderten und sofortigen Zugang des Personals der Vereinten Nationen und des beigeordneten Personals bei der Wahrnehmung seines Mandats im gesamten Hoheitsgebiet der Demokratischen Republik Kongo gewährleisten und daß insbesondere alle Parteien den Militärbeobachtern der MONUC uneingeschränkten Zugang gewähren, einschließlich zu allen Häfen, Flughäfen, Flugfeldern, Militärstützpunkten und Grenzübergängen, und ersucht den Generalsekretär, unverzüglich über jede Nichtbefolgung dieser Forderungen Bericht zu erstatten;
3. fordert die Regierung der nationalen Einheit und des Übergangs nachdrücklich auf, alles in ihren Kräften Stehende zu tun, um die Sicherheit der Zivilpersonen, einschließlich der humanitären Helfer, zu gewährleisten, indem sie die staatliche Autorität wirksam auf das gesamte Hoheitsgebiet der Demokratischen Republik Kongo ausdehnt, insbesondere Nord- und Südkivu und Ituri;
4. fordert die Regierung der nationalen Einheit und des Übergangs auf, die Reform des Sicherheitssektors durchzuführen, indem sie die Streitkräfte und die Nationalpolizei der Demokratischen Republik Kongo rasch integriert und insbesondere sicherstellt, daß deren Personal angemessen besoldet und logistisch unterstützt wird, und betont in dieser Hinsicht die Notwendigkeit, das nationale Entwaffnungs-, Demobilisierungs- und Wiedereingliederungsprogramm für kongolesische Kombattanten unverzüglich durchzuführen;
5. fordert die Regierung der nationalen Einheit und des Übergangs ferner auf, mit der MONUC ein gemeinsames Einsatzkonzept für die Entwaffnung ausländischer Kombattanten durch die Streitkräfte der Demokratischen Republik Kongo zu erarbeiten, mit Unterstützung der MONUC im Rahmen ihres Mandats und ihrer Möglichkeiten;
6. fordert die Gebergemeinschaft auf, sich dringlichst auch weiterhin entschieden für die Bereitstellung der Hilfe einzusetzen, die für die Integration, Ausbildung und Ausstattung der Streitkräfte und der Nationalpolizei der Demokratischen Republik Kongo benötigt wird, und fordert die Regierung der nationalen Einheit und des Übergangs nachdrücklich auf, alle geeigneten Mittel zur Erleichterung und Beschleunigung der diesbezüglichen Zusammenarbeit zu fördern;
7. betont, daß die MONUC ermächtigt ist, im Rahmen ihrer Möglichkeiten und in den Gebieten, in denen ihre bewaffneten Einheiten disloziert sind, alle erforderlichen Mittel einzusetzen, um von jedem Versuch der Gewaltanwendung abzuschrecken, die den politischen Prozeß gefährden soll, und den Schutz der Zivilpersonen zu gewährleisten, die von unmittelbarer physischer Gewalt durch eine – ausländische oder kongolesische – bewaffnete Gruppe bedroht sind, insbesondere die ehemaligen Ruandischen Streitkräfte und die Interahamwe, legt der MONUC in diesem Zusammenhang nahe, ihr Mandat nach Resolution 1565(2004) im östlichen Teil der Demokratischen Republik Kongo auch weiterhin voll auszuschöpfen, und betont, daß die MONUC im Einklang mit ihrem Mandat Abriegelungs- und Suchtaktiken einsetzen kann, um Angriffe auf Zivilpersonen zu verhüten und die militärischen Handlungsmöglichkeiten der illegalen bewaffneten Gruppen einzuschränken, die in diesen Gebieten nach wie vor Gewalt anwenden;
8. fordert alle Parteien des Übergangs in der Demokratischen Republik Kongo auf, konkrete Fortschritte in Richtung auf die Abhaltung von Wahlen zu erzielen, wie in dem Globalen und alle Seiten einschließenden Übereinkommen vorgesehen, indem sie insbesondere die frühzeitige Verabschiedung der Verfassung und des Wahlgesetzes sowie die Wählerregistrierung fördern;
9. verlangt, daß die Regierungen Ugandas, Ruandas und der Demokratischen Republik Kongo der Nutzung ihres jeweiligen Hoheitsgebiets zur Unterstützung von Verstößen gegen das mit Resolution 1493(2003) vom 28. Juli 2003 verhängte Waffenembargo oder von Aktivitäten der in der Region tätigen bewaffneten Gruppen ein Ende bereiten;
10. fordert ferner alle Nachbarstaaten der Demokratischen Republik Kongo nachdrücklich auf, jede Art der Unterstützung der illegalen Ausbeutung der kongolesischen natürlichen Ressourcen zu unterbinden, indem sie insbesondere die Durchfuhr dieser Ressourcen durch ihr jeweiliges Hoheitsgebiet verhindern;
11. bekundet erneut seine Besorgnis über die Akte sexueller Ausbeutung und sexuellen Mißbrauchs, die von Personal der Vereinten Nationen an der einheimischen Bevölkerung verübt wurden, und ersucht den Generalsekretär, dafür zu sorgen, daß die von ihm festgelegte Politik der Nulltoleranz befolgt und die Maßnahmen eingehalten werden, die verfügt wurden, um alle Arten von Verfehlungen zu verhüten und zu untersuchen, um die für verantwortlich erkannten Personen zu bestrafen und um die Opfer zu unterstützen, und daß das gesamte Personal der MONUC aktiv ausgebildet und sensibilisiert wird, und ersucht den Generalsekretär ferner, den Rat regelmäßig über die getroffenen Maßnahmen und ihre Wirksamkeit unterrichtet zu halten;
12. legt den truppenstellenden Ländern eindringlich nahe, das Schreiben des Generalsekretärs vom 24. März 2005 (A/59/710) sorgfältig zu prüfen und geeignete Maßnahmen zu ergreifen, um sexuelle Ausbeutung und sexuellen Mißbrauch durch ihr in der MONUC tätiges Personal zu verhindern, indem sie unter anderem vor dem Einsatz ein Sensibilisierungstraining durchführen sowie Disziplinar- und andere Maßnahmen ergreifen, um in Fällen, an denen ihr Personal beteiligt ist, volle Rechenschaftspflicht für derartige Verfehlungen zu gewährleisten;
13. beschließt, mit der Angelegenheit aktiv befaßt zu bleiben.

Abstimmungsergebnis: Einstimmige Annahme.

SICHERHEITSRAT – Gegenstand: Bekräftigung und Ausweitung der Sanktionen gegen die Demokratische Republik Kongo. – Resolution 1596(2005) vom 18. April 2005

Der Sicherheitsrat,

– unter Hinweis auf seine Resolutionen betreffend die Demokratische Republik Kongo, insbesondere die Resolutionen 1493(2003) vom 28. Juli 2003, 1533(2004) vom 12. März 2004, 1552(2004) vom 27. Juli 2004, 1565(2004) vom 1. Oktober 2004 und 1592(2005) vom 30. März 2005, sowie unter Hinweis auf die Erklärungen seines Präsidenten betreffend die Demokratische Republik Kongo, insbesondere vom 7. Dezember 2004,

– mit dem erneuten Ausdruck seiner ernsten Besorgnis über die Anwesenheit bewaffneter Gruppen und Milizen im östlichen Teil der Demokratischen Republik Kongo, insbesondere in den Provinzen Nord- und Südkivu und im Distrikt Ituri, wodurch in der gesamten Region weiter ein Klima der Unsicherheit herrscht,

– begrüßend, daß einige dieser Gruppen und Milizen im Hinblick auf ihre Beteiligung an den Entwaffnungsprogrammen begonnen haben, ein Verzeichnis der Rüstungsgüter und des sonstigen Wehrmaterials in ihrem Besitz samt deren Standorten vorzulegen, und mit der Aufforderung an diejenigen, die dies noch nicht getan haben, dies rasch zu tun,

– mit dem Ausdruck seiner Bereitschaft, die Bestimmungen seiner Resolutionen 918(1994) vom 17. Mai 1994, 997(1995) vom 9. Juni 1995 und 1011(1995) vom 16. August 1995 unter einem breiteren Blickwinkel zu überprüfen und dabei

die Auswirkungen fortgesetzter Instabilität im östlichen Teil der Demokratischen Republik Kongo auf den Frieden und die Sicherheit im Ostafrikanischen Zwischenseengebiet zu berücksichtigen,

– den anhaltenden illegalen Zustrom von Waffen in die Demokratische Republik Kongo und innerhalb des Landes verurteilend und seine Entschlossenheit bekundend, die Einhaltung des mit seiner Resolution 1493(2003) vom 28. Juli 2003 verhängten Waffenembargos weiter genau zu überwachen,

– daran erinnernd, wie wichtig es ist, daß die Regierung der nationalen Einheit und des Übergangs der ihr obliegenden Verantwortung nachkommt, unverzüglich die Integration der Streitkräfte der Demokratischen Republik Kongo durchzuführen, indem sie weiter im Rahmen der Gemeinsamen Kommission für die Reform des Sicherheitssektors mitarbeitet, und der Gebergemeinschaft nahelegend, für diese Aufgabe koordinierte finanzielle und technische Hilfe zu gewähren,

– in Würdigung der Anstrengungen, die der Generalsekretär, die Afrikanische Union und andere beteiligte Akteure unternehmen, um den Frieden und die Sicherheit in der Demokratischen Republik Kongo wiederherzustellen, und in diesem Zusammenhang die Erklärung begrüßend, die am 20. November 2004 in Daressalam zum Abschluß des ersten Gipfeltreffens der Internationalen Konferenz über Frieden, Sicherheit, Demokratie und Entwicklung im Ostafrikanischen Zwischenseengebiet verabschiedet wurde,

– Kenntnis nehmend von den Berichten der mit Ziffer 10 der Resolution 1533(2004) eingesetzten Sachverständigengruppe vom 15. Juli 2004 (S/2004/551) und vom 25. Januar 2005 (S/2005/30), die von dem gemäß Ziffer 8 der genannten Resolution eingesetzten Ausschuß (im folgenden ›der Ausschuß‹) übermittelt wurden, sowie von ihren Empfehlungen,

– feststellend, daß die Situation in der Demokratischen Republik Kongo nach wie vor eine Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit in der Region darstellt,

– tätig werdend nach Kapitel VII der Charta der Vereinten Nationen,

1. bekräftigt die mit Ziffer 20 der Resolution 1493 (2003) vom 28. Juli 2003 festgelegten und mit Resolution 1552(2004) vom 27. Juli 2004 bis zum 31. Juli 2005 verlängerten Maßnahmen und beschließt, daß diese Maßnahmen ab sofort auf jeden Empfänger im Hoheitsgebiet der Demokratischen Republik Kongo Anwendung finden, und wiederholt, daß ›Hilfe‹ auch Finanzierung und finanzielle Hilfe im Zusammenhang mit militärischen Aktivitäten umfaßt;

2. beschließt, daß die genannten Maßnahmen keine Anwendung finden auf

   a) Lieferungen von Rüstungsgütern und sonstigem Wehrmaterial oder technische Ausbildung und Hilfe, die ausschließlich zur Unterstützung von Einheiten der Armee und der Polizei der Demokratischen Republik Kongo oder zur Nutzung durch diese bestimmt sind, vorausgesetzt, daß diese Einheiten
      – ihren Integrationsprozeß abgeschlossen haben oder
      – unter dem Kommando des integrierten Generalstabs der Streitkräfte beziehungsweise der Nationalpolizei der Demokratischen Republik Kongo stehen oder
      – dabei sind, ihre Integration im Hoheitsgebiet der Demokratischen Republik Kongo außerhalb der Provinzen Nord- und Südkivu und des Distrikts Ituri durchzuführen;

   b) Lieferungen von Rüstungsgütern und sonstigem Wehrmaterial sowie technische Ausbildung und Hilfe, die ausschließlich zur Unterstützung der Mission der Organisation der Vereinten Nationen in der Demokratischen Republik Kongo (MONUC) oder zur Nutzung durch diese bestimmt sind;

   c) Lieferungen nichtletalen militärischen Geräts, das ausschließlich für humanitäre oder Schutzzwecke bestimmt ist, und damit zusammenhängende technische Hilfe und Ausbildung, soweit diese dem Ausschuß nach Ziffer 8 e) der Resolution 1533(2004) im Voraus angekündigt wurden;

3. ersucht die MONUC, im Rahmen ihrer Möglichkeiten und unbeschadet der Erfüllung ihres derzeitigen Mandats, sowie die in Ziffer 21 genannte Sachverständigengruppe, ihre Überwachungstätigkeit auch weiterhin auf Nord- und Südkivu sowie auf Ituri zu konzentrieren;

4. beschließt, daß alle künftigen genehmigten Lieferungen von Rüstungsgütern und sonstigem Wehrmaterial, die mit den Ausnahmen nach Ziffer 2 a) vereinbar sind, nur an Bestimmungsorte erfolgen dürfen, die von der Regierung der nationalen Einheit und des Übergangs in Abstimmung mit der MONUC bezeichnet und dem Ausschuß im voraus mitgeteilt werden;

5. verlangt, daß alle Parteien, mit Ausnahme der in Ziffer 2 a) genannten Einheiten, die über militärische Kapazitäten in Ituri, in Nordkivu oder in Südkivu verfügen, der Regierung der nationalen Einheit und des Übergangs dabei behilflich sind, ihre Zusicherungen betreffend die Entwaffnung, Demobilisierung und Wiedereingliederung ausländischer und kongolesischer Kombattanten sowie betreffend die Reform des Sicherheitssektors zu erfüllen;

6. beschließt, daß während des Zeitraums der Anwendung der in Ziffer 1 genannten Maßnahmen alle Regierungen in der Region, insbesondere diejenigen der Demokratischen Republik Kongo sowie der an Ituri und die Kivus angrenzenden Staaten, die notwendigen Maßnahmen treffen,

– um sicherzustellen, daß Luftfahrzeuge in der Region im Einklang mit dem am 7. Dezember 1944 in Chicago unterzeichneten Abkommen über die Internationale Zivilluftfahrt betrieben werden, indem sie insbesondere die Gültigkeit der in den Luftfahrzeugen mitzuführenden Papiere sowie der Erlaubnisscheine der Luftfahrzeugführer verifizieren;

– um in ihrem jeweiligen Hoheitsgebiet den Betrieb eines jeden Luftfahrzeugs umgehend zu verbieten, das den Bedingungen in dem genannten Abkommen oder den von der Internationalen Zivilluftfahrt-Organisation festgelegten Normen nicht entspricht, insbesondere in bezug auf die Verwendung gefälschter oder abgelaufener Dokumente, und dies dem Ausschuß mitzuteilen, sowie dieses Verbot aufrechtzuerhalten, bis der Ausschuß von Staaten oder von der Sachverständigengruppe in Kenntnis gesetzt wird, daß diese Luftfahrzeuge den genannten Bedingungen und Normen in Kapitel V des Chicagoer Abkommens genügen, und feststellt, daß sie nicht für einen mit den Resolutionen des Sicherheitsrats unvereinbaren Zweck eingesetzt werden;

– um sicherzustellen, daß die zivilen und militärischen Flughäfen oder Flugfelder in ihrem jeweiligen Hoheitsgebiet nicht für einen Zweck eingesetzt werden, der mit den mit Ziffer 1 verhängten Maßnahmen unvereinbar ist;

7. beschließt ferner, daß jede Regierung in der Region, insbesondere die Regierungen der an Ituri und die Kivus angrenzenden Staaten sowie der Demokratischen Republik Kongo, ein von dem Ausschuß und der Sachverständigengruppe zu prüfendes Register aller Angaben über Flüge aus ihrem jeweiligen Hoheitsgebiet zu Zielorten in der Demokratischen Republik Kongo und über Flüge aus der Demokratischen Republik Kongo zu Zielorten in ihrem jeweiligen Hoheitsgebiet führen werden;

8. fordert die Regierung der nationalen Einheit und des Übergangs auf, die Überwachung der Aktivitäten aller Flughäfen und Flugfelder, insbesondere derjenigen in Ituri und in den Kivus, zu verstärken, um insbesondere sicherzustellen, daß nur Zollflughäfen für den internationalen Fluglinienverkehr verwendet werden, und ersucht die MONUC, auf Flughäfen und Flugfeldern, auf denen sie über eine permanente Präsenz verfügt, im Rahmen ihrer Möglichkeiten mit den zuständigen kongolesischen Behörden zusammenzuarbeiten, mit dem Ziel, die Fähigkeit dieser Behörden zur Überwachung und Kontrolle der Nutzung der Flughäfen zu verbessern;

9. empfiehlt in diesem Zusammenhang den Staaten der Region, insbesondere denjenigen, die Parteien der am 20. November 2004 in Daressalam verabschiedeten Erklärung sind, die regionale Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Flugsicherung zu fördern;

10. beschließt, daß die Regierung der Demokratischen Republik einerseits und die Regierungen der an Ituri und die Kivus angrenzenden Staaten andererseits während des Zeitraums der Anwendung der in Ziffer 1 genannten Maßnahmen die notwendigen Maßnahmen treffen werden,

– um, soweit es sie betrifft, die Zollkontrollen an den Grenzen zwischen Ituri oder den Kivus und den Nachbarstaaten zu verstärken,

– um sicherzustellen, daß kein Beförderungsmittel in ihrem jeweiligen Hoheitsgebiet unter Verstoß gegen die von den Mitgliedstaaten nach Ziffer 1 getroffenen Maßnahmen eingesetzt wird, und der MONUC derartige Aktivitäten mitzuteilen,

– und ersucht die MONUC und die Operation der Vereinten Nationen in Burundi (ONUB), im Einklang mit ihrem jeweiligen Mandat dort, wo sie über eine ständige Präsenz verfügen, den zuständigen Zollbehörden der Demokratischen Republik Kongo und Burundis diesbezügliche Hilfe zu leisten;

11. erneuert seine Aufforderung an die internationale Gemeinschaft, insbesondere die betroffenen spezialisierten internationalen Organisationen, namentlich die Internationale Zivilluftfahrt-Organisation und die Weltzollorganisation, der Regierung der nationalen Einheit und des Übergangs finanzielle und technische Hilfe zu gewähren, mit dem Ziel, ihr bei der Ausübung einer wirksamen Kontrolle über ihre Grenzen und ihren Luftraum behilflich zu sein, und bittet in diesem Zusammenhang den Internationalen Währungsfonds und die Weltbank, Hilfe zu gewähren, mit dem Ziel, die Leistung der Zollbehörden der Demokratischen Republik Kongo zu bewerten und zu verbessern und ihre Fähigkeiten zu stärken;

12. fordert alle Staaten nachdrücklich auf, Untersuchungen der Aktivitäten ihrer Staatsangehörigen durchzuführen, die Luftfahrzeuge oder andere Beförderungsmittel wie die in den Ziffern 6 und 10 genannten betreiben oder mit deren

Betrieb verbunden sind, die für die Weitergabe von Rüstungsgütern und sonstigem Wehrmaterial unter Verstoß gegen die mit Ziffer 1 verhängten Maßnahmen eingesetzt werden, und erforderlichenfalls geeignete gerichtliche Verfahren gegen sie einzuleiten;

13. beschließt, daß alle Staaten während des Zeitraums der Anwendung der in Ziffer 1 genannten Maßnahmen die notwendigen Maßnahmen treffen werden, um zu verhindern, daß Personen, von denen der Ausschuß festgestellt hat, daß sie gegen die von den Mitgliedstaaten nach Ziffer 1 getroffenen Maßnahmen verstoßen, in ihr Hoheitsgebiet einreisen oder durch dieses durchreisen, wobei kein Staat durch diese Bestimmungen verpflichtet wird, seinen eigenen Staatsangehörigen die Einreise in sein Hoheitsgebiet zu verweigern;
14. beschließt, daß die mit Ziffer 13 verhängten Maßnahmen keine Anwendung finden, wenn der Ausschuß im voraus und von Fall zu Fall feststellt, daß die betreffenden Reisen aus humanitären Gründen, einschließlich religiöser Verpflichtungen, gerechtfertigt sind, oder wenn er zu dem Schluß kommt, daß eine Ausnahmeregelung die Verwirklichung der Ziele der Ratsresolutionen, nämlich die Herbeiführung von Frieden und nationaler Aussöhnung in der Demokratischen Republik Kongo und von Stabilität in der Region, fördern würde;
15. beschließt, daß alle Staaten während des Zeitraums der Anwendung der in Ziffer 1 genannten Maßnahmen sofort die sich ab dem Zeitpunkt der Verabschiedung dieser Resolution in ihrem Hoheitsgebiet befindenden Gelder, anderen finanziellen Vermögenswerte und wirtschaftlichen Ressourcen einfrieren werden, die im Eigentum oder unter der direkten oder indirekten Kontrolle der nach Ziffer 13 von dem Ausschuß benannten Personen stehen oder die von Einrichtungen gehalten werden oder direkt oder indirekt von Personen kontrolliert werden, die in ihrem Namen oder auf ihre Anweisung handeln, soweit von dem Ausschuß benannt, und beschließt ferner, daß alle Staaten sicherstellen werden, daß ihre Staatsangehörigen oder Personen innerhalb ihres Hoheitsgebiets für die genannten Personen oder Einrichtungen oder zu ihren Gunsten keine Gelder, finanziellen Vermögenswerte oder wirtschaftlichen Ressourcen zur Verfügung stellen;
16. beschließt, daß die Bestimmungen von Ziffer 15 auf Gelder, andere finanzielle Vermögenswerte und wirtschaftliche Ressourcen keine Anwendung finden, die nach Feststellung der betreffenden Staaten
    a) für grundlegende Ausgaben erforderlich sind, namentlich für die Bezahlung von Nahrungsmitteln, Mieten oder Hypotheken, Medikamenten und medizinischer Behandlung, Steuern, Versicherungsprämien und Gebühren öffentlicher Versorgungsunternehmen, oder für die Bezahlung angemessener Honorare und die Rückerstattung von Ausgaben im Zusammenhang mit der Bereitstellung rechtlicher Dienste oder für die Bezahlung von Gebühren oder Kosten für die routinemäßige Verwahrung oder Verwaltung eingefrorener Gelder, anderer finanzieller Vermögenswerte und wirtschaftlicher Ressourcen im Einklang mit innerstaatlichen Rechtsvorschriften, sofern die betreffenden Staaten dem Ausschuß ihre Absicht mitgeteilt haben, gegebenenfalls den Zugang zu diesen Geldern, anderen finanziellen Vermögenswerten und wirtschaftlichen Ressourcen zu genehmigen, und der Ausschuß innerhalb von vier Arbeitstagen nach einer solchen Mitteilung keine ablehnende Entscheidung getroffen hat;
    b) für außerordentliche Ausgaben erforderlich sind, vorausgesetzt, daß diese Feststellung dem Ausschuß von den betreffenden Staaten mitgeteilt und von dem Ausschuß gebilligt wurde, oder
    c) Gegenstand eines Pfandrechts oder einer Entscheidung eines Gerichts, einer Verwaltungsstelle oder eines Schiedsgerichts sind, in welchem Fall die Gelder, anderen finanziellen Vermögenswerte und wirtschaftlichen Ressourcen für die Erfüllung von Forderungen aus diesem Pfandrecht oder dieser Entscheidung verwendet werden können, vorausgesetzt, das Pfandrecht oder die Entscheidung entstand beziehungsweise erging vor dem Datum dieser Resolution, begünstigt nicht eine von dem Ausschuß in Ziffer 15 benannte Person oder Einrichtung und wurde dem Ausschuß durch die betreffenden Staaten mitgeteilt;
17. beschließt, spätestens am 31. Juli 2005 die in den Ziffern 1, 6, 10, 13 und 15 genannten Maßnahmen im Lichte der Fortschritte, die beim Friedens- und Übergangsprozeß in der Demokratischen Republik Kongo erzielt wurden, insbesondere bei der Integration der Streitkräfte und der Nationalpolizei, zu überprüfen;
18. beschließt, daß der Ausschuß zusätzlich zu den in Ziffer 8 der Resolution 1533(2004) genannten Aufgaben auch die folgenden Aufgaben übernehmen wird:
    a) die Personen und Einrichtungen zu benennen, auf die die in den Ziffern 6, 10, 13 und 15 festgelegten Maßnahmen Anwendung finden, einschließlich Luftfahrzeuge und Fluglinien, und seine Liste regelmäßig zu aktualisieren;
    b) von allen beteiligten Staaten, insbesondere den Staaten in der Region, Informationen über die von ihnen ergriffenen Schritte zur Anwendung der mit den Ziffern 1, 6, 10, 13 und 15 verhängten Maßnahmen sowie alle weiteren von ihm als nützlich erachteten Informationen einzuholen, unter anderem auch, indem allen Staaten die Möglichkeit gegeben wird, Vertreter zu Treffen mit dem Ausschuß zu entsenden, um alle maßgeblichen Fragen ausführlicher zu erörtern;
    c) alle beteiligten Staaten, insbesondere die Staaten in der Region, aufzufordern, dem Ausschuß Informationen über die Schritte zu übermitteln, die sie unternommen haben, um gegen die von dem Ausschuß nach Buchstabe a) benannten Einzelpersonen zu ermitteln und sie gegebenenfalls strafrechtlich zu verfolgen;
    d) Anträge auf Ausnahmen nach den Ziffern 14 und 16 zu prüfen und darüber zu entscheiden;
    e) die erforderlichen Richtlinien zur Erleichterung der Durchführung der Ziffern 6, 10, 13 und 15 zu erlassen;
19. verlangt, daß alle Parteien und alle Staaten bei der Arbeit der in Ziffer 21 genannten Sachverständigengruppe und der MONUC uneingeschränkt kooperieren und daß sie
    – die Sicherheit ihrer Mitglieder gewährleisten;
    – den ungehinderten und sofortigen Zugang für die Mitglieder der Sachverständigengruppe gewährleisten, indem sie ihnen insbesondere alle Informationen über mögliche Verstöße gegen die von den Mitgliedstaaten im Einklang mit den Ziffern 1, 6, 10, 13 und 15 verhängten Maßnahmen zuleiten und indem sie den Zugang der Sachverständigengruppe zu den Personen, Dokumenten und Orten erleichtern, bei denen sie dies für die Erfüllung ihres Mandats als sachdienlich erachtet;
20. ersucht alle beteiligten Staaten, insbesondere die Staaten in der Region, dem Ausschuß innerhalb von 45 Tagen nach der Verabschiedung dieser Resolution über die Schritte Bericht zu erstatten, die sie zur Durchführung der mit den Ziffern 6, 10, 13 und 15 verhängten Maßnahmen unternommen haben, und ermächtigt den Ausschuß, danach von den Mitgliedstaaten alle Informationen anzufordern, die er für die Erfüllung seines Mandats als notwendig erachtet;
21. ersucht den Generalsekretär, im Benehmen mit dem Ausschuß innerhalb von 30 Tagen nach der Verabschiedung dieser Resolution und für einen am 31. Juli 2005 endenden Zeitraum die in Ziffer 10 der Resolution 1533(2004) genannte Sachverständigengruppe wieder einzusetzen und einen zusätzlichen fünften Sachverständigen für Finanzfragen aufzunehmen, und ersucht den Generalsekretär ferner darum, der Sachverständigengruppe die für die Erfüllung ihres Mandats notwendigen Ressourcen bereitzustellen;
22. ersucht die genannte Sachverständigengruppe, dem Rat über den Ausschuß vor dem 1. Juli 2005 schriftlich Bericht zu erstatten, namentlich über die Durchführung der in den Ziffern 1, 6, 10, 13 und 15 genannten Maßnahmen;
23. beschließt, mit der Angelegenheit befaßt zu bleiben.

Abstimmungsergebnis: Einstimmige Annahme.

Somalia

SICHERHEITSRAT – Gegenstand: Wiedereinsetzung der Überwachungsgruppe zur Überwachung des Waffenembargos für einen Zeitraum von sechs Monaten. – Resolution 1587(2005) vom 15. März 2005

Der Sicherheitsrat,

– in Bekräftigung seiner früheren Resolutionen und der Erklärungen seines Präsidenten betreffend die Situation in Somalia, insbesondere Resolution 733(1992) vom 23. Januar 1992, die ein Embargo für alle Lieferungen von Waffen und militärischem Gerät nach Somalia einrichtete (im folgenden als ›Waffenembargo‹ bezeichnet), Resolution 1519(2003) vom 16. Dezember 2003 und Resolution 1558(2004) vom 17. August 2004,
– unter Begrüßung der weiteren Fortschritte im Prozeß der nationalen Aussöhnung in Somalia und in der Erwartung, daß die Übergangsbundesregierung weitere Schritte zur Herstellung einer wirksamen nationalen Regierungs- und Verwaltungsführung in Somalia unternimmt,
– in Bekräftigung der Wichtigkeit der Souveränität, der territorialen Unversehrtheit, der politischen Unabhängigkeit und der Einheit Somalias,
– in Würdigung der Anstrengungen, die die Afrikanische Union und die Zwischenstaatliche Behörde für Entwicklung unternehmen, um die Übergangsbundesregierung zu unterstützen, und die Unterstützung begrüßend, die die Afrikani-

sche Union weiter zugunsten der Aussöhnung in Somalia leistet,
– Kenntnis nehmend von dem gemäß Ziffer 3 e) der Resolution 1558(2004) vorgelegten Bericht der Überwachungsgruppe vom 14. Februar 2005 (S/2005/153) und den darin enthaltenen Bemerkungen und Empfehlungen,
– unter Verurteilung des gegen das Waffenembargo verstoßenden fortgesetzten Zustroms von Waffen und Munition nach Somalia und durch Somalia und seine Entschlossenheit bekundend, diejenigen, die gegen das Waffenembargo verstoßen, zur Rechenschaft zu ziehen,
– erneut erklärend, wie wichtig es ist, daß die Mitgliedstaaten das Waffenembargo durchführen und daß dessen Überwachung in Somalia durch beständige, aufmerksame Untersuchungen der Verstöße gegen das Waffenembargo verstärkt wird, und eingedenk dessen, daß die strikte Durchsetzung des Waffenembargos die Sicherheitslage in Somalia insgesamt verbessern wird,
– feststellend, daß die Situation in Somalia eine Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit in der Region darstellt,
– tätig werdend nach Kapitel VII der Charta der Vereinten Nationen,

1. betont, daß alle Staaten verpflichtet sind, den mit Resolution 733(1992) verhängten Maßnahmen uneingeschränkt Folge zu leisten;
2. bekundet seine Absicht, den Bericht der Überwachungsgruppe vom 14. Februar 2005 (S/2005/153) gebührend zu prüfen, um die Durchführung und Einhaltung der mit Resolution 733(1992) verhängten Maßnahmen zu verbessern;
3. ersucht den Generalsekretär, im Benehmen mit dem Ausschuß nach Resolution 751(1992) vom 24. April 1992 (im folgenden als ›Ausschuß‹ bezeichnet) innerhalb von 30 Tagen nach der Verabschiedung dieser Resolution und für einen Zeitraum von sechs Monaten die in Ziffer 3 der Resolution 1558(2004) genannte Überwachungsgruppe wieder einzusetzen, mit dem Auftrag,
   a) weiter zu untersuchen, inwieweit die Mitgliedstaaten das Waffenembargo durchführen beziehungsweise dagegen verstoßen, nach Möglichkeit auch durch Felduntersuchungen in Somalia und gegebenenfalls in anderen Staaten, insbesondere denjenigen in der Region;
   b) die Maßnahmen zu bewerten, die die somalischen Behörden sowie die Mitgliedstaaten, insbesondere diejenigen in der Region, unternommen haben, um das Waffenembargo vollständig durchzuführen;
   c) auf detaillierten Informationen beruhende konkrete Empfehlungen in den einschlägigen Fachgebieten in bezug auf Verstöße sowie über die Maßnahmen vorzulegen, die der Durchführung des Waffenembargos unter seinen verschiedenen Aspekten Wirksamkeit verleihen und sie verstärken sollen;
   d) die Informationen über den Entwurf der Liste derjenigen Personen und Einrichtungen, die innerhalb und außerhalb Somalias gegen die von den Mitgliedstaaten im Einklang mit Resolution 733(1992) durchgeführten Maßnahmen verstoßen, sowie derjenigen, die sie aktiv unterstützen, im Hinblick auf mögliche künftige Maßnahmen seitens des Rates weiter zu verfeinern und zu aktualisieren und diese Informationen dem Ausschuß vorzulegen, sobald er dies für angezeigt hält;
   e) auf der Grundlage ihrer Untersuchungen, der vorausgegangenen Berichte der mit den Resolutionen 1425(2002) vom 22. Juli 2002 und 1474(2003) vom 8. April 2003 ernannten Sachverständigengruppe (S/2003/223 und S/2003/1035) sowie der vorausgegangenen Berichte der mit den Resolutionen 1519(2003) vom 16. Dezember 2003 und 1558(2004) vom 17. August 2004 ernannten Überwachungsgruppe (S/2004/604 und S/2005/153) auch weiterhin Empfehlungen abzugeben;
   f) mit dem Ausschuß bezüglich konkreter Empfehlungen für zusätzliche Maßnahmen eng zusammenzuarbeiten, um die Einhaltung des Waffenembargos insgesamt zu verbessern;
   g) bei der Feststellung von Bereichen behilflich zu sein, in denen die Kapazitäten der Staaten in der Region gestärkt werden können, um die Durchführung des Waffenembargos zu erleichtern;
   h) innerhalb von 90 Tagen nach ihrer Einsetzung dem Rat über den Ausschuß eine Halbzeitunterrichtung zu geben;
   i) spätestens 30 Tage vor Ablauf ihres Mandats dem Rat über den Ausschuß einen Schlußbericht über alle genannten Aufgaben vorzulegen, den der Ausschuß anschließend prüfen und vor Ablauf ihres Mandats dem Sicherheitsrat vorlegen wird;
4. ersucht den Generalsekretär ferner, die notwendigen finanziellen Vorkehrungen zu treffen, um die Arbeit der Überwachungsgruppe zu unterstützen;
5. bekräftigt die Ziffern 4, 5, 7, 8 und 10 der Resolution 1519(2003);
6. ersucht den Ausschuß, im Einklang mit seinem Mandat und im Benehmen mit der Überwachungsgruppe und anderen zuständigen Einrichtungen der Vereinten Nationen zu prüfen, wie die Durchführung und Einhaltung des Waffenembargos verbessert werden kann, namentlich, wie die Kapazitäten der Staaten in der Region zur Durchführung des Waffenembargos ausgebaut werden können, um den anhaltenden Verstößen zu begegnen, und dem Rat entsprechende Empfehlungen vorzulegen;
7. ersucht den Ausschuß ferner, zu gegebener Zeit einen Besuch in Somalia oder der Region durch seinen Vorsitzenden und von diesem benannte Personen, nach Billigung durch den Ausschuß, zu erwägen, um die Entschlossenheit des Sicherheitsrats zu demonstrieren, dem Waffenembargo volle Wirkung zu verleihen;
8. beschließt, mit der Angelegenheit aktiv befaßt zu bleiben.

Abstimmungsergebnis: Einstimmige Annahme.

Zypern

SICHERHEITSRAT – Gegenstand: Verlängerung des Mandats der Friedenstruppe der Vereinten Nationen in Zypern (UNFICYP). – Resolution 1568(2004) vom 22. Oktober 2004

Der Sicherheitsrat,
– unter Begrüßung des Berichts des Generalsekretärs vom 24. September 2004 (S/2004/756) über den Einsatz der Vereinten Nationen in Zypern,
– die Parteien erneut auffordernd, die humanitäre Frage der Vermißten mit der gebührenden Dringlichkeit und Ernsthaftigkeit zu bewerten und zu regeln, und in diesem Zusammenhang erfreut darüber, daß der Ausschuß für Vermißte im August 2004 seine Tätigkeit wieder aufgenommen hat,
– unter Begrüßung der vom Generalsekretär gemäß Resolution 1548(2004) vom 11. Juni 2004 vorgenommenen Überprüfung der Friedenstruppe der Vereinten Nationen in Zypern (UNFICYP),
– feststellend, daß die Regierung Zyperns zugestimmt hat, daß es angesichts der Verhältnisse auf der Insel notwendig ist, die UNFICYP über den 15. Dezember 2004 hinaus in Zypern zu belassen,
– Kenntnis nehmend von der Einschätzung des Generalsekretärs, daß sich die Sicherheitslage auf der Insel während der letzten Jahre zunehmend beruhigt hat und daß ein Wiederaufflammen der Kämpfe in Zypern immer unwahrscheinlicher wird,
– unter Begrüßung der Absicht des Generalsekretärs, vor der nächsten Verlängerung des Mandats der UNFICYP eine weitere Überprüfung ihres Mandats, ihrer Personalstärke und ihres Einsatzkonzepts vorzunehmen und dabei weiterhin die Entwicklungen vor Ort sowie die Auffassungen der Parteien zu berücksichtigen,
– sich dem Dank des Generalsekretärs an die Regierung Zyperns und die Regierung Griechenlands für ihre freiwilligen Beiträge zur Finanzierung der UNFICYP sowie seinem Ersuchen um weitere freiwillige Beiträge seitens anderer Länder und Organisationen anschließend,
– 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. macht sich die Empfehlungen des Generalsekretärs in seinem Bericht vom 24. September 2004 betreffend die Änderung des Einsatzkonzepts und der Personalstärke der UNFICYP zu eigen;
3. beschließt, das Mandat der UNFICYP um einen weiteren, am 15. Juni 2005 endenden Zeitraum zu verlängern;
4. fordert die türkisch-zyprische Seite und die türkischen Streitkräfte nachdrücklich auf, alle verbleibenden der UNFICYP auferlegten Beschränkungen unverzüglich aufzuheben, und fordert sie auf, den militärischen Status quo in Strovilia wiederherzustellen, der vor dem 30. Juni 2000 bestand;
5. ersucht den Generalsekretär, gleichzeitig mit der oben vorgesehenen Überprüfung einen Bericht über die Durchführung dieser Resolution vorzulegen;
6. beschließt, mit der Angelegenheit befaßt zu bleiben.

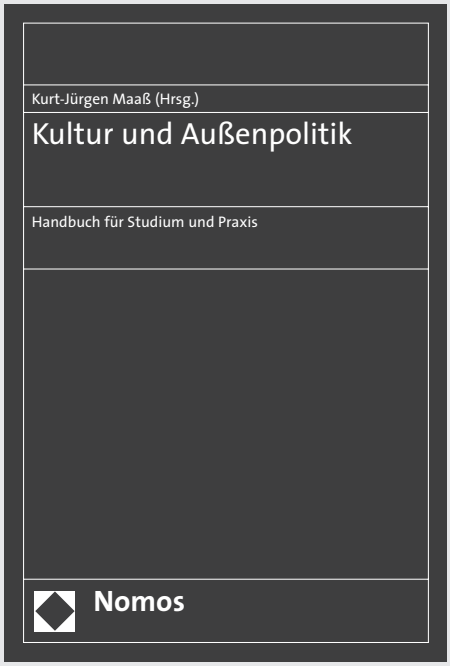
Abstimmungsergebnis: Einstimmige Annahme.

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

Korrigendum:
Bei dem in Heft 3/2005, S. 109, Abgebildeten handelt es sich fälschlicher Weise nicht um den Hohen Kommissar der Vereinten Nationen für Flüchtlinge (UNHCR), António Manuel de Oliveira Guterres. Zu sehen ist José Luis Guterres, Ständiger Vertreter Timor-Lestes bei den UN.

Das gesamte **Nomos** Programm ▸ suchen ▸▸ finden ▸▸| bestellen unter **www.nomos.de**

Das erste umfassende Handbuch zur auswärtigen Kulturpolitik



Kultur und Außenpolitik

Handbuch für Studium und Praxis

Herausgegeben von Dr. Kurt-Jürgen Maaß, Generalsekretär des Instituts für Auslandsbeziehungen e.V.

2005, 375 S., brosch.,
Subskriptionspreis 29,– Euro bis 15.10.05,
danach 34,– €,
ISBN 3-8329-1404-8

Noch nie hat die Kultur so viele Teile der Außenpolitik beeinflusst wie heute. Noch nie haben sich so viele Akteure an den kulturellen Außenbeziehungen Deutschlands beteiligt. Dabei ist der Einsatz der Kultur für außenpolitische Ziele nicht neu. Bis 1989 wurde die Kultur vorwiegend als Instrument genutzt, um ein besseres Deutschlandbild ins Ausland zu vermitteln.

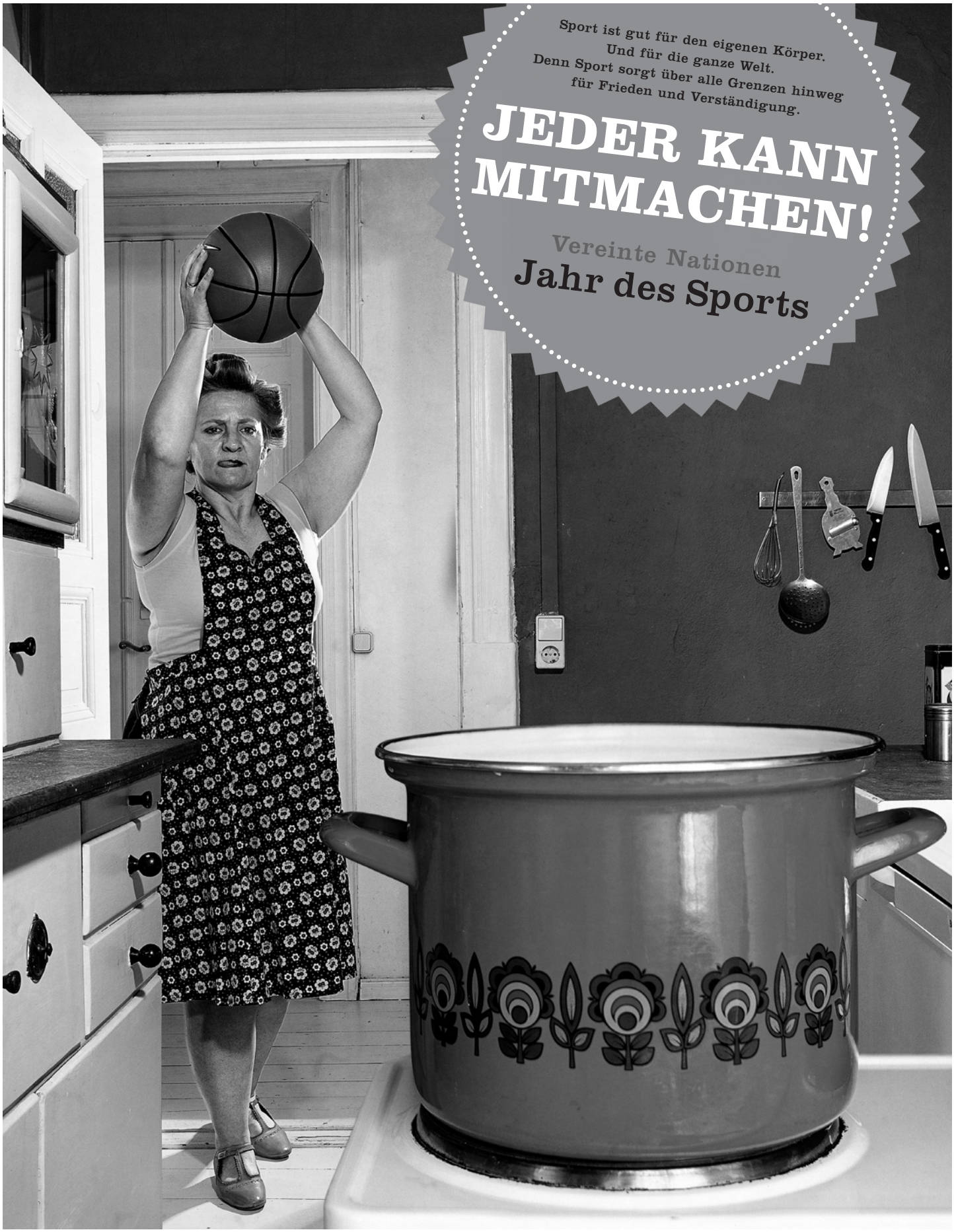
Seit 1990 ist die Bedeutung der Auswärtigen Kulturpolitik immens gewachsen. Von ihr werden Beiträge zur Integration der neuen EU-Mitgliedsländer erwartet, neue Ansätze im Dialog mit der islamisch geprägten Welt, eine Unterstützung wirtschaftlicher Interessen der Bundesrepublik Deutschland, ein Beitrag zur Krisenprävention in der Außenpolitik und schließlich – in Deutschland selbst – eine Unterstützung der Integration von Migranten. Trotz dieses Bedeutungszuwachses fehlt eine ernstzunehmende akademische Diskussion und wissenschaftliche Untermauerung.

Die Zahl der Wissenschaftler, die sich in Forschungsarbeiten mit Fragen auswärtiger Kulturpolitik beschäftigt, ist klein. Man konstatiert eine Praxis ohne Theorie. Auch der internationale Vergleich und Erfahrungsaustausch war bis vor kurzem inexistent, ein europäisches Netzwerk in der Forschung wie auch in der Praxis nur rudimentär entwickelt.

Zum ersten Mal in der hundertjährigen Geschichte der deutschen Auswärtigen Kulturpolitik wird deshalb mit diesem Buch eine Gesamtdarstellung dieses hochkomplexen Themas vorgelegt. Die Autoren ermuntern die Hochschulen, sich stärker als bisher in der Lehre wie in der Forschung mit der »Dritten Säule« der deutschen Außenpolitik zu befassen. Den Politikern und Praktikern der Außenkulturpolitik dient das Buch als einmalige Referenzquelle und Nachschlagewerk.

Bitte bestellen Sie bei Ihrer Buchhandlung oder bei:
Nomos Verlagsgesellschaft | 76520 Baden-Baden
Tel. 0 72 21/21 04-37 | Fax -43 | vertrieb@nomos.de

Nomos



Bundesministerium des Innern

Sport 2005

International Year of Sport and Physical Education
السنة الدولية للرياضة والتربية البدنية
体育运动国际年
Année internationale du sport et de l'éducation physique
Международный год спорта и физического воспитания
Año Internacional del deporte y la educación física

DGVN

www.UNO-JahrdesSports.de