

VEREINTE NATIONEN

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

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



AUS DEM INHALT

Der Einsatz von Drohnen
Eine völkerrechtliche Betrachtung
Robert Frau

Kohärenz der UN-Entwicklungsaktivitäten
Die Weichen für den Wandel sind gestellt
Timo Mahn

Vertreter, Vermittler und mehr als Verwalter
Die Arbeit der Sondergesandten des UN-Generalsekretärs
Manuel Fröhlich

»In Syrien finden Kriegsverbrechen statt«
*Interview mit Patricia O'Brien, UN-Untergeneralsekretärin
für Rechtsangelegenheiten*

Aus dem Bereich der Vereinten Nationen

Vertrag über den Waffenhandel |
Staatenkonferenz 18.–28. März 2013
Michael Brzoska · Ulrich Kühn

**Beitragsschlüssel für den Haushalt
der Vereinten Nationen 2013 bis 2015**



BWV ·
BERLINER WISSENSCHAFTS-VERLAG

313

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

Von Drohnen, Sanktionen und Sondergesandten

Die Drohneneinsätze der USA in Pakistan und das Debakel der geplanten Anschaffung des Euro Hawk in Deutschland haben eine heftige Debatte über den Einsatz dieser neuen Technologie entfacht. Ist ihr Einsatz völkerrechtlich zulässig? Sind gezielte Tötungen mutmaßlicher Terroristen erlaubt? Welchen Regeln unterliegen diese unbemannten Luftfahrzeuge? **Robert Frau** hat sich die internationale Rechtslage und Praxis angesehen. Entgegen der landläufigen Meinung kommt er zu dem Schluss, dass der bestehende internationale Rechtsrahmen klare Regulierungen vorsieht. Darüber hinaus prognostiziert er für die Zukunft eine Zunahme der Drohneneinsätze.

Kontroversen ausgelöst haben auch die sogenannten Terrorlisten des UN-Sicherheitsrats. Personen, die auf der Liste stehen, hatten keine Möglichkeit, gegen die Listung und daraus folgende Individualsanktionen Einspruch zu erheben. Dies hat zu Konflikten mit Vorschriften des europäischen Rechts wie rechtliches Gehör und in der Folge zu Kompetenzstreitigkeiten mit europäischer und nationaler Gerichtsbarkeit geführt. Um diese Defizite abzubauen, sind für den Al-Qaida-Sanktionsausschuss einige Reformen durchgeführt worden: Die Einrichtung des Amtes der Ombudsperson und ein vereinfachtes Verfahren, um Namen von der Liste zu streichen, hätten schon einige Erfolge gezeitigt, so **Manfred Mimler**.

Sie vermitteln, verwalten, leiten und vertreten ihn in Krisen weltweit: die Sondergesandten des UN-Generalsekretärs. Einige von ihnen sind aus den Medien bekannt, wie Lakhdar Brahimi oder Martti Ahtisaari, doch die meisten agieren hinter den Kulissen. Ihre Arbeit ist unerlässlich, weshalb ihre Anzahl von einem Dutzend in den achtziger Jahren auf heute knapp 70 Sondergesandte anstieg. Wie vielfältig ihre Aufgaben und Befugnisse sind und wo die Grenzen ihrer Mandate liegen, erläutert **Manuel Fröhlich** in seinem Beitrag.

An Kohärenz und Koordinierung mangelt es in vielen Organisationen. Dies gilt für die Entwicklungszusammenarbeit der Vereinten Nationen in besonderem Maße. Nicht zuletzt deshalb wurde im Jahr 2006 eine Expertenkommission ins Leben gerufen, mit dem Auftrag einen Bericht zur systemweiten Kohärenz zu erstellen. **Timo Mahn** hat ausgewertet, inwieweit die Empfehlungen umgesetzt wurden und was sich die UN-Mitgliedstaaten nach ihrer jüngsten umfassenden Überprüfung der Strukturen im Dezember 2012 vorgenommen haben. Sein Fazit: Es ist noch nicht alles erreicht, aber die Weichen sind gestellt.

In einem Interview gibt **Patricia O'Brien** Einblick in ihre Arbeit als Rechtsberaterin des UN-Generalsekretärs. Unter den vielen Themen, zu denen sie Stellung nehmen muss, finden sich nicht wenige von politischer Brisanz: sei es der Gaza-Krieg von 2009, die Schuldfrage der Cholera-Epidemie in Haiti 2010 oder aktuell die Schutzverantwortung in Syrien. Oft sei es nicht leicht, die beste aus dem Völkerrecht abzuleitende Position zu finden und zu vertreten.



Ich wünsche eine anregende Lektüre.

Anja Papenfuß, Chefredakteurin
papenfuss@dgvn.de

Inhalt

Robert Frau Der Einsatz von Drohnen Eine völkerrechtliche Betrachtung	99
Ekkehard Griep Standpunkt Der 29. Mai – ein guter Anfang	104
Timo Mahn Kohärenz der UN-Entwicklungsaktivitäten Die Weichen für den Wandel sind gestellt	105
Drei Fragen an Helen Clark	110
Manuel Fröhlich Vertreter, Vermittler und mehr als Verwalter Die Arbeit der Sondergesandten des UN-Generalsekretärs	111
»In Syrien finden Kriegsverbrechen statt« Interview mit Patricia O'Brien, UN-Untergeneralsekretärin für Rechtsangelegenheiten	117
Manfred Mimler Terrorismusbekämpfung bei den Vereinten Nationen Der Al-Qaida-Sanktionsausschuss unter deutschem Vorsitz 2011/2012	120
Beitragsschlüssel für den Haushalt der Vereinten Nationen 2013 bis 2015 Übersicht	126
AUS DEM BEREICH DER VEREINTEN NATIONEN	
Politik und Sicherheit Michael Brzoska · Ulrich Kühn Vertrag über den Waffenhandel Staatenkonferenz 18.–28. März 2013	128
Wirtschaft und Entwicklung Wolfgang Kleinwächter ITU 12. Weltweite Konferenz für internationale Fernmeldedienste 2012	130
Rechtsfragen Christian Schliemann Völkerrechtskommission 64. Tagung 2012	132
Maral Kashgar IGH Tätigkeit 2012	134
BUCHBESPRECHUNGEN	137
DOKUMENTE DER VEREINTEN NATIONEN	141
English Abstracts	143
Impressum	144

Der Einsatz von Drohnen

Eine völkerrechtliche Betrachtung

Robert Frau

Drohneinsätze werden in Zukunft zunehmen, weil viele Staaten von den Vorteilen überzeugt sind. Überlegene technische Fähigkeiten sowie die verminderte Gefahr eigener Gefallener wiegen die Gegenargumente auf. Für diese Einsätze gelten die Menschenrechte und – soweit anwendbar – das humanitäre Völkerrecht. Im Ergebnis verfügt das Völkerrecht über einen befriedigenden Rechtsrahmen für den Einsatz von Drohnen.

Eine Novembernacht 2010 in Afghanistan: Deutsche ISAF-Soldaten werden darüber informiert, dass Aufständische an einer Straße Sprengfallen installieren. Die militärische Aufklärung ergibt, dass sich keine Zivilisten in der Nähe befinden. Auf deutsche Anforderung hin wird eine bewaffnete Drohne eingesetzt. Die Nacht endet mit vier Toten und einem Verletzten.¹ Zwei Jahre später wird der Vorfall ans Tageslicht geholt und in einer politischen Debatte um den geplanten Drohnenankauf der Bundeswehr instrumentalisiert.² Heute ist die Öffentlichkeit, auch durch die Praxis anderer Staaten,³ für das Thema sensibilisiert. Befürchtet wird, der Einsatz von Drohnen verletze in der Regel Völkerrecht und verstoße gegen Menschenrechte. Daher widmet sich der vorliegende Beitrag den völkerrechtlichen Fragen.

Drohneinsätze in der Praxis

Drohnen sind unbemannte Luftfahrzeuge (unmanned aerial vehicles – UAVs), die ferngesteuert werden oder auf vorprogrammierten Routen fliegen. Die größten sind zugleich die bekanntesten Modelle: Die unbewaffnete Global Hawk ist ein sogenanntes HALE-Modell (high altitude, long endurance), das in einer Höhe von bis zu 20 000 Metern bis zu 48 Stunden in der Luft bleiben kann. Keinen Zweifel an ihrer Bewaffnung lassen die amerikanischen Modelle Predator (Raubtier) und Reaper (Sensenmann). Diese sogenannten MALE-Modelle (medium altitude, long endurance) fliegen in einer Höhe von bis zu 15 000 Metern und bis zu 30 Stunden am Stück. Weniger prominent sind zahlreiche andere Modelle, deren Aussehen und Größe oft an Modellflugzeuge erinnern. Sie werden manchmal wie ein Papierflieger aus der Hand gestartet und vor allem zur Aufklärung eingesetzt. Darüber hinaus gibt es Modelle wie die Mikado,⁴ von der auch die Bundeswehr einige Dutzend zur Nahaufklärung nutzt. Die Zukunft der unbemannten Luftfahrzeuge scheint rosig, denn die Militärs sind von ihrem Nutzen überzeugt.

Vorteile von Drohneinsätzen

Die Drohnen einsetzenden Staaten schätzen insbesondere, dass keine eigenen Soldaten gefährdet werden. Gefallene müssen im Heimatland weder betrauert noch gerechtfertigt werden. Drohnen ermöglichen durch unterschiedliche Sensoren bessere Informationsbeschaffung, sie sind leiser und effektiver als herkömmliche Kampfflugzeuge. Sowohl in der Anschaffung als auch bei Betrieb und Wartung sind Drohnen deutlich günstiger als Kampfflugzeuge. Eine Drohne kann von jedem Ort der Welt nahezu in Echtzeit gesteuert werden, denn das Signal benötigt zwischen dem tatsächlichen Geschehen vor Ort und der Übertragung in die Steuerungszentrale höchstens zwei Sekunden.

Nachteile von Drohneinsätzen

Dennoch regt sich breite Kritik am Einsatz von UAVs. Es ist gerade nicht der Fall, dass die Bevölkerung nur die eigenen Opfer betrauert und den Opfern der vermeintlichen Gegenseite unbeteiligt gegenübersteht. Dies zeigen die breiten Diskussionen, die in den USA und Deutschland geführt werden. Des Weiteren stimmt es nicht, dass der Drohnen einsetzende Staat seine Soldaten keiner Gefahr mehr aussetzt. Selbst wenn die Piloten der Drohne tausende von Kilometern entfernt in Sicherheit sind, sind andere Personen vor Ort, die die Luftfahrzeuge betanken, warten, bewaffnen oder auf die Startbahn rollen. Praktisch verhält es sich häufig so, dass der gesamte Start- und Landevorgang von Piloten vor Ort gesteuert wird, weil durch eine große Distanz die Reaktionszeit zwischen einem Ereignis, dessen Übertragung in die Steuerungszentrale und dem Geben und Ausführen eines Reaktionsbefehls, vier Sekunden betragen kann. Das Einsatzgebiet von Drohnen ist aufgrund der vergleichsweise langsamen Geschwindigkeit und geringen Beweglichkeit begrenzt. Noch dazu müssen wegen möglicher Signalüberlagerungen und fehlender



Dr. Robert Frau, geb. 1979, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Öffentliches Recht, insbesondere Völkerrecht, Europarecht und ausländisches Verfassungsrecht an der Europa-Universität Viadrina in Frankfurt (Oder).

¹ ISAF-Pressemitteilung Nr. 2010-11-CA-152, 12.11.2010.

² Thomas Wiegold, Die Deutschen und die Killer-Drohnen in Afghanistan, 17.3.2013, über: www.augengeradeaus.net

³ Vgl. dazu Felix Boor, Der Drohnenkrieg in Afghanistan und Pakistan, Humanitäres Völkerrecht-Informationsschriften (HuV-I), 24. Jg., 2/2011, S. 97–104; Wolfgang Richter, Kampfdrohnen versus Völkerrecht?, HuV-I, 24. Jg., 2/2011, S. 105–112.

⁴ Mikado steht für Mikroaufklärungsdrohne für den Ortsbereich.

Ob Drohneneinsätze aus strategischer Sicht erfolgreich sind, ist ungeklärt.

Gefahrererkennungsfähigkeiten⁵ Drohnen voneinander Abstand halten, andernfalls versagt die Steuerung. Drohnen mögen zwar günstiger sein als Kampfflugzeuge, dennoch kostet beispielsweise ein Exemplar der Reaper-Drohne rund zehn Millionen Euro.⁶ Stürzt eine Drohne ab, wird sie geborgen – verbunden mit Gefahren für die Bergungsmannschaften und hohen Kosten.⁷ Darüber hinaus addieren sich die laufenden Kosten auf einen ähnlich hohen Betrag wie beim Einsatz von Raketen.⁸

Ob Drohneneinsätze aus operativer, taktischer und strategischer Sicht tatsächlich erfolgreich sind, ist weitgehend ungeklärt. So ist beim Drohnenprogramm der USA in Pakistan umstritten, ob es die Terrororganisationen schwächt oder ob es nicht vielmehr das beste Argument ist, Menschen zum Kampf gegen die Amerikaner zu bewegen.⁹ Einen Kausalzusammenhang zwischen Drohneneinsätzen und etwaigen Reaktionen nachzuweisen, ist derzeit nicht möglich.¹⁰

Drohnen innerhalb und außerhalb bewaffneter Konflikte

Staaten setzen sowohl bewaffnete als auch unbewaffnete Drohnen innerhalb und außerhalb bewaffneter Konflikte ein. In bewaffneten Konflikten gilt das humanitäre Völkerrecht. Dieses sieht bestimmte Regelungen zum Schutz der Zivilbevölkerung vor, erlaubt allerdings, zulässige militärische Ziele anzugreifen. In bewaffneten Konflikten wird die Spannweite der Einsatzmöglichkeiten voll ausgenutzt: Drohnen leisten Aufklärungsarbeit, unterstützen Bodenoperationen und greifen gezielt an.

Allein in Pakistan sollen seit dem Jahr 2004 mehr als 2500 Menschen gezielt getötet worden sein.

Außerhalb von bewaffneten Konflikten werden Drohnen meist zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus eingesetzt. Unabhängig vom Aufenthaltsort bestimmter Personen werden diese gezielt angegriffen und getötet. So sollen allein in Pakistan seit dem Jahr 2004 mehr als 2500 Menschen gezielt getötet worden sein.¹¹ Darüber hinaus werden auch in Afghanistan, Jemen, Somalia und anderen Staaten solche Angriffe durchgeführt. Besonders problematisch sind dabei ›signature strikes‹, bei denen eine Angriffsentscheidung nach der Auswertung eines Bewegungs- und Verhaltensmusters getroffen wird, ohne dass weitere Informationen über die Zielperson bekannt sind.

Reaktionen der Vereinten Nationen

Die Vereinten Nationen befassen sich mit dem Fragekomplex der Drohnen fast ausschließlich im Hinblick auf die USA und deren Drohnenprogramm zur Terrorismusbekämpfung. Bereits im Jahr 2010 hat der damalige Sonderberichterstatter der Vereinten Nationen zu außergerichtlichen, summarischen und willkürlichen Hinrichtungen Philip Alston darauf hingewiesen, dass der Einsatz von Drohnen menschenrechtswidrige Tötungen erleichtern könnte.¹² In bewaffneten Konflikten sei dies aber keine Frage

der eingesetzten Technologie, sondern der bedienenden Menschen. Außerhalb von bewaffneten Konflikten, so vermutete Alston, sei die Tötung mittels Drohnen fast niemals rechtmäßig, da regelmäßig menschenrechtliche Standards unterlaufen würden.¹³

In einer weiteren Studie über den Einfluss neuer Technologien auf Menschenrechte¹⁴ sorgte sich der Sonderberichterstatter über die zunehmende Automatisierung von Tötungen. Er warf der Völkerrechtswissenschaft vor, sich nur zurückhaltend mit den verbundenen komplexen Rechtsfragen befasst zu haben¹⁵ und schlug der Generalversammlung die Einrichtung einer Arbeitsgruppe vor, die unter anderem untersuchen sollte, ob eine ›Playstation-Mentalität‹ existiert, die das Töten mittels Drohnen einfacher mache.¹⁶ Bis heute liegt jedoch weder eine umfassende empirische Studie zur ›Playstation-Mentalität‹ vor,¹⁷ noch wurde die Arbeitsgruppe eingerichtet.

Die Bedenken gegen das amerikanische Drohnenprogramm hat Alstons Nachfolger Christof Heyns aufrechterhalten, insbesondere aufgrund der gestiegenen Einsatzzahlen.¹⁸ Besonders bedauert Heyns, dass die amerikanische Regierung keine genauen Zahlen zu den getöteten Zivilpersonen bekannt gibt¹⁹ – was auch von zivilgesellschaftlicher Seite kritisiert wird.²⁰

⁵ Aufgrund dieses technischen Mangels hat die Bundeswehr den Plan aufgegeben, Euro-Hawk-Überwachungsdrohnen zu kaufen. Vgl. Aufklärungsdrohne Euro Hawk wird nicht zugelassen, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 14.5.2013.

⁶ Andreas Lorenz et al., Botschafter des Todes, Der Spiegel, 14.11.2011.

⁷ Nearly 450 British Military Drones Lost in Iraq and Afghanistan, The Guardian, 12.2.2013.

⁸ Armin Krishnan, Gezielte Tötung, Berlin 2012, S. 178ff.

⁹ Vgl. Living Under Drones: Death, Injury, and Trauma to Civilians from US Drone Practice in Pakistan, Stanford International Human Rights and Conflict Resolution Clinic, 2012, S. 125ff.

¹⁰ Vgl. Krishnan, a.a.O. (Anm. 8), S. 160ff.

¹¹ Living Under Drones, a.a.O. (Anm. 9), S. vi.

¹² Report of the Special Rapporteur on Extrajudicial, Summary or Arbitrary Executions, UN Doc. A/HRC/14/24/Add.6 v. 28.5.2010, Abs. 80ff.

¹³ Report of the Special Rapporteur, a.a.O. (Anm. 12), Abs. 85.

¹⁴ Interim Report of the Special Rapporteur on Extrajudicial, Summary or Arbitrary Executions, UN Doc. A/65/321 v. 23.8.2010, insb. Abs. 29ff.

¹⁵ Interim Report of the Special Rapporteur, a.a.O. (Anm. 14), Abs. 45.

¹⁶ Interim Report of the Special Rapporteur, a.a.O. (Anm. 14), Abs. 47ff.

¹⁷ Vgl. Report of the Special Rapporteur, a.a.O. (Anm. 12), Abs. 84. Vgl. auch Air Force Drone Operators Report High Levels of Stress, New York Times, 18.11.2011.

¹⁸ Siehe Report of the Special Rapporteur on Extrajudicial, Summary or Arbitrary Executions, Christof Heyns, Addendum, Follow-up to Country Recommendations – United States of America, UN Doc. A/HRC/20/22/Add.3 v. 30.3.2012, Abs. 80f.

¹⁹ Ebd.

²⁰ Vgl. Living Under Drones, a.a.O. (Anm. 9), S. 32ff.

Der Sonderberichterstatter über die Förderung und den Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten bei der Bekämpfung des Terrorismus Ben Emmerson betont, dass sowohl Staaten, die Drohnen nutzen, als auch Staaten, in denen Drohnen eingesetzt werden, verpflichtet seien, diese Angriffe auf mögliche Menschenrechtsverletzungen hin zu untersuchen. Anfang 2013 initiierte er eine Untersuchung, die sich den Rechtsfragen stellen soll.²¹ Zu diesem Zweck hat er bereits Pakistan besucht und erklärt, dass die USA mit Drohnenangriffen die pakistanische Souveränität verletzt.²²

Allen Bedenken zum Trotz gibt es im Bereich der Vereinten Nationen bislang keine Bestrebungen, einen gesonderten Vertrag zur halb- oder vollautonomen Kriegführung zu entwerfen, der die Entwicklung oder den Einsatz von Drohnen und ähnlichen Geräten verbietet oder reglementiert. Es steht auch nicht zu erwarten, dass sich die Staaten angesichts der Vorteile, die sie sich von Drohnen versprechen, einen entsprechenden Vertrag ratifizieren würden.

Auch der am 2. April 2013 von der UN-Generalversammlung angenommene Vertrag über den Waffenhandel (Arms Trade Treaty – ATT)²³ erwähnt halb- und vollautonome Kriegführung nicht ausdrücklich. Vielmehr reglementiert Artikel 2 (a) des Vertrags den Handel mit unter anderem »conventional arms within the following categories as a minimum [...] (d) combat aircraft, (e) attack helicopters, (f) warships, (g) missiles and missile launchers [...]«. Ob davon Drohnen und ähnliche Kriegsgeräte erfasst sind, ist unklar.

Gegen die Anwendbarkeit des ATT auf Drohnen spricht, dass sich dessen Aufzählung an den Kategorien des UN-Waffenregisters orientiert. In diesem Rahmen ist umstritten, ob unbemannte Luftfahrzeuge und ähnliches erfasst sind.²⁴ Die Staaten sind zurückhaltend und lehnen es eher ab, Drohnen als vom Waffenregister erfasst anzusehen.²⁵

Dafür spricht jedoch, dass »konventionelle Waffen« der Sammelbegriff für Waffen ist, die keine Atom-, Bio- oder Chemiewaffen sind. Unzweifelhaft erfasst sind darüber hinaus sowohl Kampfflugzeuge als auch deren Bewaffnung wie etwa Hellfire-Raketen und Kriegsschiffe, zu denen unbemannte Schiffe gehören können.²⁶ Es wäre widersprüchlich, wenn bemannte Plattformen (also Kampfflugzeuge und Kriegsschiffe) unter den ATT fielen, andere Plattformen (etwa UAVs) aber allein aufgrund der fehlenden Besatzung nicht erfasst wären. Verstärkt wird dies durch teleologische Aspekte, denn der ATT soll der Wahrung des Weltfriedens dienen. Ausgerechnet solche Geräte vom Anwendungsbereich auszuschließen, die in den letzten Jahren als eine Gefahr wahrgenommen wurden, scheint dem Hauptziel des ATT zu widersprechen. Entscheidend für die Einbeziehung von Drohnen in den Text spricht aber, dass der Wortlaut des Vertrags schlicht nicht zwischen bemannten und unbe-

mannten Luftfahrzeugen unterscheidet. Gerade in Anbetracht der aktuellen Diskussion hätten die Staaten, wenn sie Drohnen hätten ausnehmen wollen, dies im ATT deutlich machen müssen.

Darüber hinaus könnten die Vereinten Nationen bald selbst Überwachungsdrohnen nutzen. Diese sollen Blauhelm-Missionen in Gebieten unterstützen, die schwer zugänglich sind. So beinhaltet das neue Mandat der Stabilisierungsmission in der Demokratischen Republik Kongo (MONUSCO) die Erlaubnis, Überwachungsdrohnen einzusetzen.²⁷ Zur Diskussion steht ferner, Drohnen in der Côte d'Ivoire einzusetzen, um einen Ausgleich zu abziehenden Blauhelm-Truppen zu schaffen.²⁸

Da kein ausdrückliches Verbot des Einsatzes von Drohnen besteht, muss die Rechtmäßigkeit von Drohneinsätzen am Maßstab des Völkerrechts gemessen werden.

Völkerrechtliche Bewertung

Verletzung des Gewaltverbots und der staatlichen Souveränität

Den Militäroperationen der USA im pakistanischen Luftraum wird entgegengehalten, dass sie die Souveränität Pakistans und das Gewaltverbot aus Artikel 2 Absatz 4 UN-Charta verletzen. Zwar stimmt es, dass der Luftraum eines Staates für militärische Luftfahrzeuge eines anderen Staates geschlossen ist. Erst recht ist es verboten, dort Waffen einzusetzen. Allerdings ist beim »Drohnenkrieg« der USA in Pakistan unklar, ob Pakistan die Drohnen in seinem Luftraum nicht zumindest toleriert. Während dieses Einverständnis vor einiger Zeit noch vor-

Es gibt bislang keine Pläne in den UN für einen Vertrag über autonome Kriegführung.

²¹ Statement by Ben Emmerson, UN Special Rapporteur on Counter-Terrorism and Human Rights, 24.1.2013, www.ohchr.org/Documents/Issues/Terrorism/SRCTBenEmmersonQC.24January12.pdf

²² Statement of the Special Rapporteur Following Meetings in Pakistan, 14.3.2013, www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=13146&LangID=E

²³ The Arms Trade Treaty, Annex to the Draft Decision, UN Doc. A/CONF.217/2013/L.3 v. 27.3.2013.

²⁴ UN Office for Disarmament Affairs, Assessing the UN Register of Conventional Arms, Occasional Paper 16, 2009, S. 25 und 37.

²⁵ Vgl. etwa USA Non-Paper, Proposal of a New Category for Armed Unmanned Aerial Vehicles, 2009, www.un.org/disarmament/conv_arms/Register/DOCS/GGE2009/US_expert_non-paper

²⁶ Robert Frau, Regulatory Approaches to Unmanned Naval Systems in International Law of Peace and War, HuV-I, 25. Jg., 2/2012, S. 84–91.

²⁷ UN-Dok. S/RES/2098 v. 28.3.2013, Abs. 12.

²⁸ Ivory Coast Wants Surveillance Drones to Replace U.N. Troops, Reuters, 16.4.2013.

lag,²⁹ scheint sich die pakistanische Auffassung seit dem Jahr 2012 gewandelt zu haben.³⁰

Die Befürchtung, ein Staat, der über Kampfdrohnen verfügt, würde eher zum Krieg schreiten als andere Staaten,³¹ ist unbegründet. Bei allen heute schon verfügbaren Drohnen hat es noch keinen bewaffneten Konflikt gegeben, der nur aufgrund der Verfügbarkeit begonnen wurde. Es gibt auch keinen Konflikt, der ausschließlich mit Drohnen geführt wird; vielmehr sind Drohnen eines von vielen Mitteln, die im bewaffneten Konflikt eingesetzt werden.

Verstöße gegen das humanitäre Völkerrecht

Auf den Drohneneinsatz im bewaffneten Konflikt ist das humanitäre Völkerrecht anwendbar, das Regeln für die Kriegführung vorhält. Der Einsatz von Drohnen muss daher an diesem Standard gemessen werden. Die wichtigsten Fragen seien hier erörtert.³²

Das humanitäre Völkerrecht schafft einen Ausgleich zwischen humanitären Erwägungen und militärischer Notwendigkeit im bewaffneten Konflikt anhand der beiden Grundsätze des Verbots überflüssigen Leidens und unnötiger Verletzungen sowie des Unterscheidungsgrundsatzes.³³

Folglich sind solche Angriffe verboten, bei denen damit zu rechnen ist, dass sie Verluste an Menschenleben unter der Zivilbevölkerung, die Verwundung von Zivilpersonen, die Beschädigung ziviler Objekte oder mehrere derartige Folgen zusammen verursachen, die in einem krassen Missverhältnis zum erwarteten konkreten und unmittelbaren militärischen Vorteil stehen.³⁴ Der Unterscheidungsgrundsatz schützt die Zivilbevölkerung und schreibt vor, stets zwischen zulässigen militärischen Zielen und unzulässigen zivilen Objekten zu unterscheiden. Daher dürfen die Staaten auch mit Drohnen nur solche Objekte angreifen, die aufgrund ihrer Beschaffenheit, Zweckbestimmung, Verwendung oder ihres Standorts wirksam zu militärischen Handlungen beitragen und gänzliche oder teilweise Zerstörung, deren Inbesitznahme oder Neutralisierung unter den zu dem betreffenden Zeitpunkt gegebenen Umständen einen eindeutigen militärischen Vorteil darstellt.³⁵

Kritiker des amerikanischen Drohnenprogramms nehmen an, dass zwischen der USA und organisierten bewaffneten Gruppen ein bewaffneter Konflikt in Pakistan herrscht und bemängeln, dass eine unverhältnismäßig hohe Zahl ziviler Opfer zu beklagen wäre, die in einem krassen Missverhältnis zu dem militärischen Vorteil stehe. So sollen von Juni 2004 bis September 2012 allein in Pakistan zwischen 2562 und 3325 Menschen durch Drohnen getötet worden sein, darunter zwischen 474 und 881 Zivilpersonen.³⁶ Daher sei der Großteil dieser Drohneneinsätze als völkerrechtswidrig anzusehen. Darüber hinaus würde die Distanz zum Kampfgeschehen sowie die an der Bedienung von Videospiele orientierte Steuerung von Drohnen das Töten ›leichter‹ machen.

Drohnen würden den Piloten eher zum Angriff verleiten. Somit begründeten Drohnen generell die Gefahr, dass der Unterscheidungsgrundsatz unterlaufen werde.

Befürworter der Drohnenteknologi behaupten dagegen, dass der Einsatz von Drohnen die Einhaltung des humanitären Völkerrechts besser sicherstellen könne als andere Technologien. So sei insbesondere die Entfernung zum Kampfgeschehen von Vorteil. Piloten müssten nicht befürchten, selbst zum Ziel gemacht zu werden. Sie könnten daher viel ruhiger abwägen – es gebe keinen Eifer des Gefechts. Darüber hinaus erlaube die eingesetzte Technik, ein viel besseres und klareres Bild vom Geschehen vor Ort zu erhalten. Anders als Piloten eines Kampfflugzeugs hätten Drohnenpiloten die Zielperson lange vor Augen. Sie würden eben genauer sehen, was sich im Fadenkreuz bewegt. Daher führten Drohnen eher dazu, viel genauer nur solche Ziele anzugreifen, die zweifelsfrei ein zulässiges militärisches Ziel oder ein feindlicher Kämpfer sind. Damit könnten Staaten auch besser ihre Pflicht erfüllen, alle praktisch möglichen Vorsichtsmaßnahmen zu treffen, wenn sie Personen oder Objekte angreifen.

Welche Zahlen stimmen und wie hoch der Anteil der getöteten Zivilpersonen ist, ist umstritten. Es lässt sich daher nicht abschließend feststellen, welche Angriffe gegen das Verbot exzessiver Kollateralschäden verstoßen haben und welche nicht. Mehr noch, es mag Fälle geben, in denen Zivilisten ein Drittel der Opfer und einen zulässigen Kollateralschaden darstellen, während in anderen Fällen dieses Verhältnis ein verbotenes krasses Missverhältnis darstellt. Auch hier gilt, dass die Frage der Rechtmäßigkeit nur im Einzelfall beantwortet werden kann.

Problematisch aus der Sicht des humanitären Völkerrechts ist, dass sowohl die Drohne als auch ihre

Die Befürchtung, ein Staat, der über Kampfdrohnen verfügt, würde eher zum Krieg schreiten als andere Staaten, ist unbegründet.

Befürworter behaupten, der Einsatz von Drohnen könne die Einhaltung des humanitären Völkerrechts besser sicherstellen als andere Technologien.

²⁹ Living Under Drones, a.a.O. (Anm. 9), S. 104f.

³⁰ Living Under Drones, a.a.O. (Anm. 9), S. 105; Krishnan, a.a.O. (Anm. 8), S. 77; vgl. Mark Mazzetti, *The Way of the Knife*, New York 2013, S. 227f.; Statement by Ben Emmerson, a.a.O. (Anm. 21).

³¹ Interim Report of the Special Rapporteur, a.a.O. (Anm. 14), insb. Abs. 44.

³² Ausführlicher zur Bewertung nach humanitärem Völkerrecht vgl. die Beiträge von Robert Frau, Philipp Stroh und Dieter Fleck im Themenheft »Nicht-bemannte Waffensysteme und Humanitäres Völkerrecht« HuV-I, 24. Jg., 2/2011 sowie Robert Frau, *Reicht das geltende Völkerrecht für Drohneneinsätze aus?*, HuV-I, 26. Jg., 1/2013 (im Erscheinen).

³³ International Court of Justice, *Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons*, Gutachten vom 8. Juli 1996, ICJ Reports, 1996, S. 226ff.

³⁴ Siehe Artikel 51 Absatz 5, lit. b) des I. Zusatzprotokolls zu den Genfer Konventionen von 1977.

³⁵ Siehe Artikel 52 Absatz 2 des I. Zusatzprotokolls zu den Genfer Konventionen von 1977.

³⁶ Living Under Drones, a.a.O. (Anm. 9), S. vi.

Steuerungszentrale zulässige militärische Ziele darstellen. In einem nicht-internationalen bewaffneten Konflikt kann eine Drohne in einem Land eingesetzt, aber aus einem anderen Land gesteuert werden. Dies ist zum Beispiel bei den amerikanischen Drohnen im afghanischen Konflikt der Fall. Es stellt sich dann die Frage, ob eine Steuerungszentrale auf amerikanischem Territorium ein zulässiges militärisches Ziel ist. Da die Zerstörung einen militärischen Vorteil darstellt, ist eine Steuerungszentrale auch dort zulässiges militärisches Ziel.³⁷ Damit ist jedoch die Gefahr der Ausweitung der Kampfzone verbunden.

Das humanitäre Völkerrecht gibt im Ergebnis einen befriedigenden Rahmen für den Einsatz von bewaffneten und unbewaffneten Drohnen vor. Ob ein Angriff rechtmäßig ist, muss im Einzelfall geprüft werden.

Bindung an die Menschenrechte

Darüber hinaus müssen sich Drohneneinsätze auch an menschenrechtlichen Standards messen lassen. Menschenrechte gelten außerhalb und innerhalb bewaffneter Konflikte, auch wenn sie im bewaffneten Konflikt durch die insoweit spezielleren Vorschriften des humanitären Völkerrechts ergänzt werden.³⁸

Die extraterritoriale Anwendung von Menschenrechten ist jedoch nicht einfach zu begründen. Erforderlich ist, dass der jeweilige Staat »jurisdiction« ausübt.³⁹ Darunter ist die Ausübung effektiver Kontrolle zu verstehen.⁴⁰ So hat der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) in seiner *Bankovic*-Entscheidung abgelehnt, das Bombardieren eines Gebiets im Überflug ohne Truppen am Boden als eine solche effektive Kontrolle zu qualifizieren.⁴¹ Folgt man dieser Auffassung,⁴² dann wären Menschenrechte bei Drohneneinsätzen wie in Pakistan, wo der Staat keine Bodentruppen vor Ort hat, nicht anwendbar.⁴³

Diese Ansicht kann jedoch nicht überzeugen. Zum einen unterscheiden sich Drohnen von Kampfflugzeugen nicht nur durch die fehlende Besatzung. Sie fliegen langsamer und können wesentlich länger über einem Gebiet verbleiben als ein Kampfflugzeug. Der Einzelne am Boden nimmt nicht ein hoch fliegendes Flugzeug wahr, das die Gegend innerhalb von Sekunden überflogen hat. Möglich ist vielmehr, dass eine Drohne lange Zeit über einem eng begrenzten Bereich bleibt oder gar einem Individuum folgt. Der Einzelne muss dann aber jederzeit einen Angriff auf sein Leben fürchten. Diese Todesangst stellt die »ultimate« öffentliche Gewalt dar, die erst recht von »jurisdiction« erfasst sein muss.⁴⁴ Darüber hinaus scheint der EGMR das Konzept der effektiven Kontrolle nun weiter zu verstehen als er es zuvor getan hat. Er hat unter anderem seinen Alles-oder-Nichts-Ansatz⁴⁵ aufgegeben und spricht sich für eine maßgeschneiderte Anwendung von Menschenrechten abhängig von der Situation aus.⁴⁶ Daher stellt der Einsatz von Drohnen

über Territorium, auf dem der einsetzende Staat keine Truppen vor Ort hat, die Ausübung effektiver Kontrolle über ein klar begrenztes Gebiet beziehungsweise ein Individuum dar. Der Staat hat Hoheitsgewalt und er ist an Menschenrechte gebunden.⁴⁷

Zusammenfassung

Drohnen werden von Staaten als vorteilhaft angesehen. Sie sind billiger als Kampfflugzeuge und vermindern die Gefahr von Verlusten in den eigenen Reihen. Trotz der Kritik an den Drohneneinsätzen wiegen die militärischen Vorteile nach Ansicht der Staaten die Nachteile auf. Daher ist es wahrscheinlich, dass immer mehr Drohnen eingesetzt werden. Im Rahmen der Vereinten Nationen werden diese auch in Zukunft vereinzelt Kritik hervorrufen. Ein umfassender völkerrechtlicher Vertrag, der sich der Problematik der »autonomisierten Kriegführung« widmet, ist wenig wahrscheinlich – er ist auch nicht erforderlich. Das humanitäre Völkerrecht hält mit dem Unterscheidungsgrundsatz, der in zahlreichen einzelnen Vorschriften konkretisiert wird, einen geeigneten Maßstab vor, der Drohneneinsätze ausreichend reglementiert. Darüber hinaus sind auch die Menschenrechte zu beachten. Ob das Völkerrecht befolgt wird, ist keine rechtliche, sondern eine politische Frage, die sich unabhängig von der eingesetzten Technologie stellt.

Das humanitäre Völkerrecht gibt einen befriedigenden Rahmen für den Einsatz von bewaffneten und unbewaffneten Drohnen vor.

³⁷ Vgl. Artikel 52 Absatz 2 des I. Zusatzprotokolls zu den Genfer Konventionen von 1977.

³⁸ International Court of Justice, *Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons*, Gutachten vom 8. Juli 1996, ICJ Reports, 1996, S. 226ff.

³⁹ Artikel 1 Europäische Menschenrechtskonvention, Artikel 2 Absatz 1 Zivilpakt, Artikel 1 Absatz 1 Amerikanische Menschenrechtskonvention, Artikel 3 Absatz 1 Arabische Menschenrechtscharta.

⁴⁰ EGMR, *Loizidou/Türkei*, Nr. 15318/89, Urteil vom 23. März 1995, Rn. 62f.

⁴¹ EGMR, *Bankovic et al./Belgien et al.*, Nr. 52207/99, Urteil vom 12. Dezember 2001, Rn. 71ff.

⁴² Zwar sind die USA nicht an die Europäische Menschenrechtskonvention gebunden. Die Rechtsprechung des EGMR hat jedoch eine Vorbildfunktion für andere Organe des Menschenrechtsschutzes, vgl. David Harris et al. (Eds.), *Law of the European Convention on Human Rights*, Oxford, 2009, S. 30.

⁴³ Marko Milanovic, *Al-Skeini and Al-Jedda in Strasbourg*, *European Journal of International Law*, 23. Jg., 1/2012, S. 121–139, hier S. 130.

⁴⁴ Ebd.

⁴⁵ EGMR, *Bankovic et al./Belgien et al.*, a.a.O. (Anm. 43), Rn. 75.

⁴⁶ EGMR, *al-Skeini et al./Vereinigtes Königreich*, Nr. 55721/07, Urteil vom 7. Juli 2011, Rn. 137.

⁴⁷ Ausführlicher Robert Frau, *Unmanned Military Systems and Extraterritorial Application of Human Rights Law*, *Groningen Journal of International Law*, 1. Jg., 1/2013, S. 1–16.

Der 29. Mai – ein guter Anfang

Ekkehard Griep



Dr. Ekkehard Griep,
geb. 1960, ist
stellvertretender
Vorsitzender
der Deutschen
Gesellschaft für die
Vereinten Nationen
(DGVN).

Im Dezember 2002 erklärte die UN-Generalversammlung den 29. Mai zum Internationalen Tag der Friedenssicherungskräfte der Vereinten Nationen (International Day of UN Peacekeepers). Gleichzeitig wurden alle Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen aufgefordert, diesen Tag in angemessener Weise zu begehen. Warum dieses Datum? Am 29. Mai 1948 hatte der Sicherheitsrat das Mandat der ersten UN-Friedensmission (UNTSO) beschlossen, die bis heute im Nahen Osten tätig ist. Dass sich in den Jahrzehnten danach, vor allem aufgrund neuer Impulse nach dem Ende des Kalten Krieges, mit der UN-Friedenssicherung ein heute nicht mehr wegzudenkendes Instrument des internationalen Krisenmanagements entwickeln würde – das war damals nicht absehbar.

Elf Jahre nach dem Appell aus New York hat Deutschland die Aufforderung der Generalversammlung nun erstmals in die Tat umgesetzt: Auf Initiative des Auswärtigen Amtes wurden aus Anlass des ›Tages der Peacekeeper‹ am 12. Juni 2013 ausgewählte zivile Experten, Polizisten und Soldaten gemeinsam durch die zuständigen Bundesminister (Außen, Innen, Verteidigung) öffentlichkeitswirksam gewürdigt – Frauen und Männer, die in Friedensmissionen weltweit unter oft schwierigen Bedingungen einen Beitrag zur Herbeiführung, Wahrung oder Gestaltung des Friedens geleistet haben. Realisiert wurde hier eine von 25 Empfehlungen für eine politische Aufwertung der UN-Friedenssicherung in Deutschland, die die Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen im Sommer 2011, nach Beginn der deutschen Mitgliedschaft im UN-Sicherheitsrat, vorgelegt hatte. Vielleicht kann mit dem 29. Mai eine neue Tradition entstehen.

Schon jetzt gehen von der öffentlichkeitswirksamen Würdigung deutscher UN-Peacekeeper zwei starke Signale aus. Zum einen erkennt die Bundesregierung ausdrücklich die individuellen Leistungen der zahlreichen zivilen, polizeilichen und militärischen Friedenskräfte aus Deutschland an. In der Tat ist die Liste der bisherigen Einsatzgebiete im Dienste der UN-Friedenssicherung lang: Sie reicht von Kambodscha und Namibia in den Anfangsjahren deutschen UN-Engagements über Georgien, Kuwait und den Balkan bis zu Liberia und Südsudan in der Gegenwart.

Zum anderen wird das öffentliche Interesse auf ein elementares Handlungsfeld der Vereinten Nationen gelenkt: die internationale Friedenssicherung. Weil sich deren Instrumente fortwährend an wandelnde Rahmenbedingungen anpassen müssen, ist die konstruktive Beteiligung der UN-Mitgliedstaaten wichtig. Deutschland hat sich seit dem Beitritt beider deutscher Staaten zur Weltorganisation im Jahr 1973 kontinuierlich, wenn

auch weiterhin mit Steigerungspotenzial, in die Friedensmissionen der Vereinten Nationen eingebracht. Dass sich nun auch hierzulande die Scheinwerfer auf eines der weltweit sichtbarsten Handlungsfelder der UN richten, ist also mehr als angemessen.

Das deutsche UN-Engagement beschränkt sich aber bei weitem nicht auf die Friedenssicherung, sondern umfasst viel mehr. Seit 1973 kann die deutsche UN-Politik manche Erfolge aufweisen: für den weltweiten Schutz der Menschenrechte, beim Aufbau einer wirksamen internationalen Strafgerichtsbarkeit, im Entwicklungsbereich, durch wichtige Impulse im Kontext des globalen Klimawandels und im Bereich der humanitären Hilfe. Gerade im System der Vereinten Nationen zeigt sich Deutschland immer wieder als verantwortlicher Multilateralist. Und nicht zuletzt leistet Deutschland, im Vergleich aller Mitgliedstaaten, durch den drittgrößten Anteil der Pflichtbeiträge zum ordentlichen UN-Haushalt Erhebliches, um die Vereinten Nationen als Institution zu stärken, ihre Leistungsfähigkeit und Reformbereitschaft voranzubringen. Findet all dies eine Entsprechung in der öffentlichen Selbstwahrnehmung?

Oder wäre es vor diesem Hintergrund nicht folgerichtig, wenn Deutschland – ganz in der Logik des 29. Mai – nicht nur deutsche UN-Peacekeeper, sondern die Vereinten Nationen insgesamt stärker in den öffentlichen Blickpunkt rückte? Gerade im Jahr 2013, in dem sich die deutsche Mitgliedschaft in den Vereinten Nationen zum 40. Mal jährt, fällt der Blick auf jenes Datum, das auch innerhalb der UN jährlich als Tag der Vereinten Nationen (UN Day) begangen wird: den 24. Oktober. Am jenem Tag im Jahr 1945 trat die UN-Charta in Kraft.

Doch auf Bundesebene findet in Deutschland ein ›Tag der Vereinten Nationen‹ offiziell bisher nicht statt. Dabei bieten sich zahlreiche Möglichkeiten, und der Aufwand scheint überschaubar. Das Spektrum denkbarer Aktivitäten reicht etwa von der Beflaggung öffentlicher Gebäude mit der blauen UN-Flagge über einen UN-Tag an Schulen bis zum internationalen Fachsymposium. Die deutsche Politik könnte in einer Hauptveranstaltung jährlich am 24. Oktober mit engem Bezug zu den Vereinten Nationen eine Person, ein Thema oder eine Organisation in den Mittelpunkt stellen. Zivilgesellschaftliche Akteure könnten integriert werden. Der 24. Oktober könnte zu einem markanten Datum im deutschen Kalender werden.

Der 29. Mai ist ein guter Anfang. Deutschland kann aber weitergehen – bis zum 24. Oktober. Ein ›Tag der Vereinten Nationen‹ in Deutschland: das wäre Ziel und Symbol in einem.

Kohärenz der UN-Entwicklungsaktivitäten

Die Weichen für den Wandel sind gestellt

Timo Mahn

Die rund 30 mit Entwicklungszusammenarbeit befassten Organisationen der Vereinten Nationen sind dazu aufgerufen, kohärenter zu arbeiten als in der Vergangenheit. Diesbezügliche Empfehlungen einer hochrangigen Expertengruppe aus dem Jahr 2006 wurden jedoch bisher nur teilweise umgesetzt. Die Grundsatzresolution zu den Entwicklungsaktivitäten (QCPR) vom Dezember 2012 stellt nun die Weichen für mehr Kohärenz.

Rund 23 Milliarden US-Dollar fließen jährlich an die Vereinten Nationen für operative Tätigkeiten im Bereich Entwicklungszusammenarbeit (in der Folge Entwicklungsaktivitäten). Von den drei Haupttätigkeitsfeldern der Weltorganisation entfallen damit rund zwei Drittel des Budgets auf die Entwicklungsaktivitäten.¹ Vor dem Hintergrund der im Dezember 2012 verabschiedeten Grundsatzresolution zu den Entwicklungsaktivitäten der Vereinten Nationen greift dieser Beitrag die Frage nach der systemweiten Kohärenz in diesem bedeutenden Handlungsfeld auf.

Grundzüge des UN-Entwicklungssystems

Die rund drei Dutzend Organisationen der Vereinten Nationen,² die Entwicklungsaktivitäten durchführen, werden häufig als ›UN-Entwicklungssystem‹ bezeichnet. Allerdings ist der Begriff etwas irreführend, da er eine (bisher) nicht existierende Einheit suggeriert. Als Spiegelbild globaler Herausforderungen verfügt das UN-Entwicklungssystem über ein breit gefächertes Spektrum an Fachwissen und Unterstützungsinstrumenten, das in den Entwicklungsländern hohe Akzeptanz genießt. Es umfasst neben humanitären Organisationen mit kurzen Zeithorizonten insbesondere die auf längerfristiges Engagement ausgerichteten Fonds und Programme. Die einzelnen Fonds und Programme sind im juristischen Sinne Nebenorgane der Generalversammlung. Sie weisen zum Teil große Unterschiede bezüglich ihrer Finanzausstattung und programmatischen Ausrichtung auf. Im Gegensatz dazu können die Sonderorganisationen aufgrund ihrer eigenen Gründungsverträge, Haushalte und Organe *de jure* und *de facto* überwiegend autonom von den UN handeln. Ihr vornehmlich beratendes, Normen und Standards setzendes Mandat ergänzt die eher operativen Entwicklungsaktivitäten der Fonds und Programme auf sinnvolle Weise. In der Tat wird das Zusammenspiel von Normsetzung und operativem Geschäft häufig als ein komparativer Vorteil des Entwicklungssystems der Ver-

einten Nationen gegenüber anderen Formen der Entwicklungsarbeit angesehen.

In der Praxis birgt das komplexe und heterogene Organisationsgefüge allerdings eine Reihe von Problemen:

1. Aus mangelhafter Abgrenzung ergeben sich Doppelungen und Überschneidungen;
 2. Die Koordinierung ist aufwendig; und
 3. Die Zusammenarbeit wird durch inkompatible Geschäftspraktiken und Wettbewerb erschwert.
- Viele Missstände lassen sich historisch erklären. So wurden die meisten Organisationen seit Mitte des 20. Jahrhunderts als Antwort auf neu auftretende Entwicklungsprobleme und in kurzen Abständen nacheinander von den UN-Mitgliedstaaten geschaffen – weitgehend ohne strategische und systemische Erwägungen.

Einige Zahlen helfen, das Ausmaß der Herausforderung zu verdeutlichen. So unterhalten die Vereinten Nationen über 1000 Länderbüros; darunter 36 Regionalbüros.³ Im Durchschnitt sind nicht weniger als 15 verschiedene Organisationen der Vereinten Nationen pro Land in der Entwicklungsarbeit tätig, die oft über eigene Büros, Unterstützungsstrukturen und Personal verfügen.⁴

Bericht zur systemweiten Kohärenz von 2006: Wo stehen wir heute?

Das Bemühen, in dieses fragmentierte UN-Entwicklungssystem mehr Kohärenz zu bringen, findet seit Mitte der neunziger Jahre seinen Ausdruck in einem Prozess kontinuierlicher Reformen. Insbesondere Generalsekretär Kofi Annan hat sich während seiner



Timo Mahn, geb. 1981, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Deutschen Institut für Entwicklungspolitik. In der Abteilung Bi- und Multilaterale Entwicklungspolitik arbeitet er zur Reform des Entwicklungssystems der Vereinten Nationen.

¹ Der Gesamthaushalt freiwilliger bzw. anteiliger Pflichtbeiträge für die Entwicklungsaktivitäten der Vereinten Nationen von 36,1 Mrd. US-Dollar gliederte sich im Jahr 2010 wie folgt auf: 63 Prozent für Entwicklungsaktivitäten, 22 Prozent für die Friedenssicherung und 15 Prozent für die Normsetzung, Report of the Secretary-General, UN-Doc. A/67/94–E/2012/80 v. 13.6.2012, S. 11 und 55.

² Nach Angaben des UN-Sekretariats führen insgesamt 37 Organisationen Entwicklungsaktivitäten durch. Die vollständige Liste findet sich in: Report of the Secretary-General, a.a.O. (Anm. 1), S. 55.

³ Future of the United Nations Development System, Fact Book on the UN Development System, November 2010, Genf, S. 12.

⁴ UN Development Group, UN Country Coordination: Jointly Achieving Development Results. Synthesis of 2010 Resident Coordinator Annual Reports, New York 2011.

Amtszeit (1997–2006) durch die Modernisierung von Organisation und Management des Sekretariats hervorgerufen⁵ (siehe Grafik). Ein wichtiger Grund für den Erfolg der Reformen unter Generalsekretär Annan bestand darin, dass Zeitpunkt und Gelegenheit jeweils zu Beginn einer Amtszeit günstig waren.

Kernanliegen der Bemühungen seit 1997 war das einheitliche Auftreten der UN auf Landesebene. Allerdings zeigte sich schnell, dass eine Reform der Strukturen am UN-Amstssitz ebenso unabdingbar sein würde. Diese Erkenntnis führte im Jahr 2006 zur Einsetzung der Hochrangigen Gruppe für systemweite Kohärenz und deren Bericht ›Delivering as One‹.⁶

In einer ersten Einschätzung der Reformvorschläge resümierte François Rohner, dass dem Bericht »wegweisende Bedeutung« zukomme.⁷ Thalif Deen verwies allerdings darauf, dass die Sichtweise auf den Bericht bei den in der Gruppe der 77 (G-77) organisierten 130 Entwicklungsländern deutlich kritischer war.⁸

Die Umstände im Jahr 2006 waren im Gegensatz zu früheren Reformen weniger günstig. Durch den Wechsel von Kofi Annan zu Ban Ki-moon an der Spitze des Sekretariats ging zwischen Veröffentlichung und Befassung mit den Ergebnissen durch die Generalversammlung sowie der Positionierung des neuen Generalsekretärs wertvolle Zeit sowie das Momentum für Reformen verloren. Zähe Verhandlungen, die vom Gegensatz zwischen Nord und Süd geprägt waren, führten in den Jahren 2008 und 2009 zu kaum nennenswerten Ergebnissen.⁹ Lediglich der Ansatz ›Delivering as One‹ wurde in acht Pilotländern fünf Jahre lang erprobt.

Gründung von ›UN Women‹

Dreieinhalb Jahre nach Vorlage des Berichts der Hochrangigen Gruppe kam es bei den Verhandlungen über systemweite Kohärenz mit der Einigung auf Resolution 64/289 zu einem Durchbruch.¹⁰ Der wichtigste Beschluss war die Gründung der Einheit der Vereinten Nationen für Gleichstellung und Er-

mächtigung der Frauen, kurz ›UN Women‹. In vielen Belangen verkörpert die neue Organisation, worin die Zukunft des Entwicklungssystems der Vereinten Nationen liegen könnte:

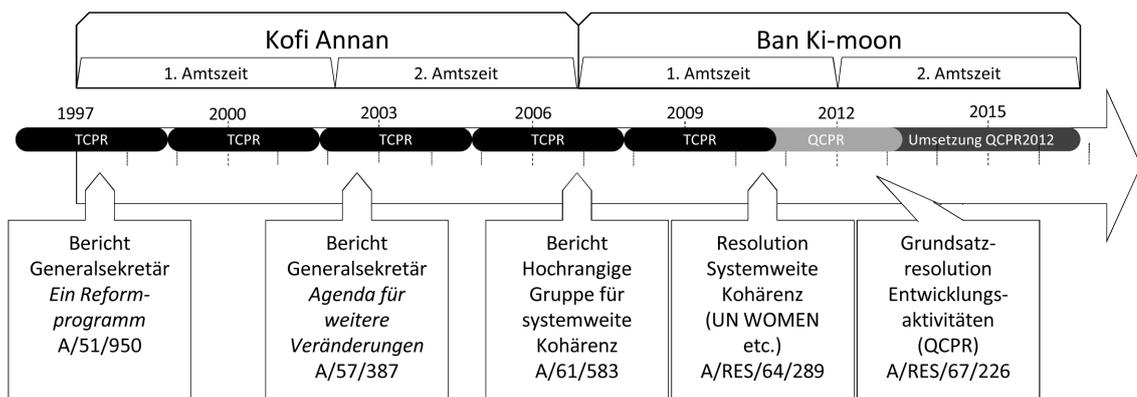
- **Struktur:** ›UN Women‹ ist ein Zusammenschluss aus vier bestehenden Institutionen und wird daher gerne als Vorbild für Zusammenlegungen in anderen Arbeitsfeldern herangezogen.
- **Mandat:** Die Organisation ist mit einem zweigeteilten Mandat ausgestattet, das normative und operative Aufgaben verbindet.
- **Governance:** Der Aufsichtsrat von ›UN Women‹ gibt den Entwicklungs- und Schwellenländern als künftigen ›Stützen‹ der Vereinten Nationen ein größeres Stimmgewicht als in den Fonds und Programmen allgemein üblich.
- **Ansatz:** Die Organisation koordiniert und unterstützt für ihren Mandatsbereich die systemweiten Entwicklungsaktivitäten der Vereinten Nationen. Neben der Schaffung von ›UN Women‹ wurden im Rahmen der Resolution die Fortschritte bei der Umsetzung von ›Delivering as One‹ hervorgehoben und mit Blick auf eine mögliche Ausweitung nach erfolgreichem Abschluss der Pilotphase eine umfangreiche Evaluierung beschlossen. Beide Maßnahmen stellen wichtige Etappen auf dem Weg zur systemweiten Kohärenz dar.

Stand der Umsetzung

Insgesamt ist festzustellen, dass die Mitgliedstaaten die Empfehlungen des Berichts nur in Teilen abgearbeitet haben. So wurden bisher von den elf wichtigsten Empfehlungen eine voll, fünf teilweise und fünf überhaupt nicht umgesetzt (siehe Tabelle S. 108). Schließlich wurde die Notwendigkeit eines stärker geeinten UN-Entwicklungssystems als klares Leitbild benannt, und damit nachfolgenden Reformprozessen die Richtung vorgegeben. Dieser Geist spricht nicht zuletzt auch aus der Grundsatzresolution zu den Entwicklungsaktivitäten vom Dezember 2012.

In vielen Belangen verkörpert ›UN Women‹, worin die Zukunft des Entwicklungssystems der Vereinten Nationen liegen könnte.

Grafik: Meilensteine auf dem Weg zur systemweiten Kohärenz



Quelle: Darstellung des Autors.

Grundsatzresolution (QCPR)

Die Grundsatzresolutionen zu den Entwicklungsaktivitäten der Vereinten Nationen (Quadrennial Comprehensive Policy Review – QCPR) führen den im Jahr 2010 abgeschlossenen Prozess zur systemweiten Kohärenz inhaltlich fort. Die Grundsatzresolutionen werden regelmäßig alle vier Jahre (bisher alle drei Jahre)¹¹ von der Generalversammlung ausgehandelt. Rein rechnerisch behandelte die jüngste Grundsatzresolution vom Dezember 2012¹² über die Dauer ihrer Gültigkeit hinweg die Verwendung von rund 80 Milliarden US-Dollar. Als direktes Ergebnis von Verhandlungen der Mitgliedstaaten genießen die Beschlüsse eine hohe Legitimität.

Die Grundsatzresolutionen sind das einzige Instrument der Mitgliedstaaten, Empfehlungen und Anweisungen direkt an das gesamte UN-Entwicklungssystem zu richten. Die Umsetzung der Beschlüsse ist dabei für die der Generalversammlung unterstellten Fonds und Programme verpflichtend; den Sonderorganisationen kann aufgrund ihres autonomen Status eine Umsetzung lediglich empfohlen werden. Für die Umsetzung der Arbeitsaufträge ist es daher entscheidend, dass die Forderungen in den mittelfristigen Strategieplänen der Fonds und Programme verankert werden. Um dies technisch zu ermöglichen, wurde im Jahr 2007 die Verabschiedung der Resolutionen extra von einem dreijährigen auf einen vierjährigen Rhythmus umgestellt und damit den Laufzeiten der Strategiepläne angepasst.

Wichtige Beschlüsse der QCPR 2012

Die Ergebnisse der Grundsatzresolution vom Dezember 2012 (QCPR 2012) wurde vom UN-Sekretariat als »Meilenstein«¹³ für die Reform der Entwicklungsaktivitäten der Vereinten Nationen bezeichnet. Die Resolution enthält insgesamt 187 Arbeitsaufträge an verschiedene Akteure beziehungsweise Akteursgruppen im Entwicklungssystem. Im Folgenden soll auf die fünf wesentlichen Themenbereiche näher eingegangen werden. Insgesamt geht von dieser Grundsatzresolution das Signal aus, dass die Kohärenzbestrebungen auf Landesebene wichtige Erfolge zeitigen und deshalb fortgesetzt sowie durch Reformschritte auf Ebene der Amtssitze der Entwicklungsorganisationen flankiert werden sollen.

1. Finanzierung der Entwicklungsaktivitäten

Die Finanzierung der Entwicklungsaktivitäten der Vereinten Nationen gleicht seit Jahren einer Großbaustelle. Für die Vereinten Nationen erweist es sich zunehmend als problematisch, dass die Geber ihnen lediglich freiwillige und zweckgebundene Beiträge für die Entwicklungsaktivitäten zur Verfügung stellen. Dies bedeutet, dass die Geber ihre Beiträge mehrheitlich an spezifische Vorgaben für die Verwendung

knüpfen, anstatt ein organisationsübergreifendes oder systemweites Mandat mittels Kernbeiträgen zu finanzieren. Der Anteil zweckgebundener Mittel liegt mittlerweile bei über 70 Prozent, der Anteil an Kernbeiträgen beträgt dementsprechend 30 Prozent; vor 20 Jahren war dieses Verhältnis noch umgekehrt.¹⁴ Viele kleinteilige Projekte zersplittern die Entwicklungsaktivitäten.

Es wurde eine Reihe von Maßnahmen beschlossen, von denen zu hoffen ist, dass sie im Fall ihrer Umsetzung die Abwärtsspirale bei den Kernbeiträgen aufhalten. Hierzu zählt zum einen der Auftrag an die Fonds und Programme, bis 2014 konkrete Vorschläge zu machen, wie eine »kritische Masse« an Kernfinanzierung erhalten werden kann (Abs. 39). Zum anderen werden für die Zukunft kostendeckende Verwaltungsanteile für zweckgebunden finanzierte Projekte gefordert (Abs. 53). Hintergrund ist, dass die Verwaltung von Projekten im Auftrag einzelner Geber häufig durch Kernbeiträge der Allgemeinheit gedeckt und damit indirekt subventioniert wird. Schließlich wurde beschlossen, dass zukünftig sämtliche Projekte in sogenannten integrierten Finanzplänen erfasst werden sollen (Abs. 41 und 42). Damit soll einerseits die Transparenz erhöht, andererseits verlorene Steuerungsmacht der Verwaltungsräte zurückgewonnen werden.

Die frühere Leiterin des UN-Koordinierungsbüros für Entwicklungsaktivitäten gab zu bedenken, dass die Disfunktionalitäten des UN-Entwicklungssystems überwiegend auf die Finanzierungsmechanis-

Der Anteil zweckgebundener Mittel liegt mittlerweile bei über 70 Prozent.

5 Erneuerung der Vereinten Nationen: Ein Reformprogramm. Bericht des Generalsekretärs, UN-Dok. A/51/950 v. 14.7.1997; Stärkung der Vereinten Nationen: Eine Agenda für weitere Veränderungen. Bericht des Generalsekretärs, UN-Dok. A/57/387 v. 9.9.2002.

6 Deutsch: Einheit in der Aktion. Bericht der Hochrangigen Gruppe des Generalsekretärs für Kohärenz des Systems der Vereinten Nationen auf dem Gebiet der Entwicklung, der humanitären Hilfe und der Umwelt, UN-Dok. A/61/583 v. 20.11.2006.

7 Francois Rohner, Systemweite Kohärenz – aus der Sicht des Nordens. Die Reformvorschläge zu den UN-Entwicklungsaktivitäten sind wegweisend, Vereinte Nationen (VN), 2/2007, S. 45–51.

8 Thalif Deen, Systemweite Kohärenz – aus der Sicht des Südens. Die G-77 lehnt eine Verbindung von Entwicklungshilfe und Menschenrechte ab, VN, 2/2007, S. 52–55.

9 UN-Dok. A/RES/62/277 v. 7.10.2008; UN-Dok. A/RES/63/311 v. 2.10.2009.

10 UN-Dok. A/RES/64/289 v. 21.7.2010.

11 »Triennial Comprehensive Policy Review – TCPR«.

12 UN Doc. A/RES/67/226 v. 21.12.2012.

13 Note on 2012 QCPR Outcome, DCPB/OESD/DESA, New York 2013.

14 Timo Mahn, Finanzierung der Entwicklungszusammenarbeit der Vereinten Nationen: Steigende Beiträge, aber weniger Multilateralismus, Analyse und Stellungnahmen 08/2012, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, Bonn 2012, S. 2.

Bericht der Hochrangigen Gruppe für Systemweite Kohärenz		
	Empfehlungen ^a	Stand der Umsetzung ^b
1.	Schaffung einer einheitlichen Präsenz der Vereinten Nationen auf Landesebene (»Delivering as One«) mit einem Leiter, einem Programm, einem Haushalt und soweit möglich einem Büro in geeigneten Ländern bis 2012	Teilweise umgesetzt
2.	Einrichtung eines Aufsichtsgremiums für nachhaltige Entwicklung durch Fusion bestehender Aufsichtsgremien (UNDP, UNFPA, UNICEF, WFP) für die Verabschiedung einheitlicher Landesprogramme	Nicht umgesetzt
3.	Ernennung eines Entwicklungskordinators mit Verantwortung für die Entwicklungsaktivitäten und damit verbundene Rechenschaftslegung	Nicht umgesetzt
4.	Einsetzung einer unabhängigen Arbeitsgruppe für die Beseitigung verbliebener Überschneidungen und die Zusammenlegung von Institutionen	Nicht umgesetzt
5.	Schaffung eines mehrjährigen Finanzierungsmechanismus für die Millenniums-Entwicklungsziele über die einheitlichen Landesprogramme	Teilweise umgesetzt
6.	Mehrjährige Kernfinanzierung für reformorientierte Organisationen der Vereinten Nationen	Teilweise umgesetzt
7.	Schaffung eines gemeinsamen Evaluierungssystems der Vereinten Nationen zur Förderung der Transparenz und Rechenschaftslegung bis 2008	Nicht umgesetzt
8.	Stärkung der Rolle der UN und der Koordinierung der verschiedenen Akteure bei humanitären Katastrophen und Notfällen (diverse Vorschläge)	Teilweise umgesetzt
9.	Aufwertung und Stärkung des UN-Umweltprogramms (UNEP) und der internationalen Lenkungsstrukturen im Umweltbereich (diverse Vorschläge)	Teilweise umgesetzt
10.	Schaffung einer einzigen Institution der Vereinten Nationen für Fragen der Gleichstellung der Geschlechter und der Ermächtigung der Frauen	Voll umgesetzt
11.	Aufforderung an den UN-Generalsekretär, den Weltbank-Präsidenten und den IWF-Exekutivdirektor, ihre bestehenden Kooperationsvereinbarungen zu überprüfen und die Arbeitsteilung zwischen ihren Organisationen den veränderten Umständen anzupassen.	Nicht umgesetzt

^a Quelle: UN-Dok. A/61/583 v. 20.11.2006.
^b Eigene Bewertung, vgl. auch: Stephen Browne/Thomas G. Weiss (Eds.): Future of the United Nations Development System. Making Change Happen. Enhancing the UN's Contribution to Development, New York 2013, S. 14.

men zurückzuführen seien.¹⁵ Insgesamt wird mit den genannten Maßnahmen in der QCPR 2012 zwar der große Wurf – nämlich die notwendige Umstellung des Entwicklungssystems auf eine verbindliche Grundfinanzierung – nicht erreicht. Wohl aber wurden wichtige Weichen hin zu einem systemkompatiblen Finanzierungssystem gestellt.

2. Stärkung der Residierenden Koordinatoren

Wichtige Reformschritte betreffen auch die Residierenden Koordinatoren, die als ranghöchste Bedienstete der Vereinten Nationen in enger Abstimmung mit den Partnerländern für die systemweite Kohärenz auf Landesebene verantwortlich sind. Die Arbeit der Residierenden Koordinatoren wurde bisher dadurch erschwert, dass sich viele Büroleiter vor Ort in erster Linie dem Auftrag ihrer jeweiligen Aufsichtsräte und nicht den Koordinatoren verpflichtet fühlen. Vor diesem Hintergrund wurde in der QCPR 2012 beschlossen, die Residierenden Koordinatoren in ihrer Autorität zu stärken. So wurde ihnen erstmalig das Recht eingeräumt, Änderungen an den Projekten der Organisationen vorschlagen zu können, um sie in Einklang mit dem Entwicklungshilfe-Programmrahmen der Vereinten Nationen (UN-DAF) zu bringen (Abs. 126). Außerdem wurde das Instrumentarium der Residierenden Koordinatoren deutlich ausgeweitet. Insbesondere soll der General-

sekretär Optionen für die Verabschiedung der UN-DAFs als »Gesamtpaket« in den »Delivering as One«-Ländern entwickeln (Abs. 143). Bisher müssen die Aufsichtsräte jeder Organisation, die zu einem UN-DAF beitragen, ihre spezifischen Programme separat verabschieden, was umständlich ist.

Darüber hinaus war bisher problematisch, dass der oder die Landesdirektor/in des UN-Entwicklungsprogramms (UNDP), der finanzkräftigsten aller Organisationen, das Koordinierungsmandat in Personalunion ausübt. Dies führte in der Vergangenheit regelmäßig zu bösem Blut bei den anderen Organisationen. Ob das Problem durch die auf Empfehlung der Hochrangigen Gruppe eingeführte funktionale Abgrenzung der Koordinierungsrolle dauerhaft verbessert wurde, bleibt bis zu deren vollständiger Umsetzung abzuwarten. Die QCPR 2012 fordert rasche Erfolge (Abs. 130). Dazu gehört auch, dass sich zukünftig das gesamte Entwicklungssystem an der Finanzierung der Residierenden Koordinatoren beteiligen soll (Abs. 128).

3. Die Harmonisierung der Geschäftspraktiken

Unter dem Motto »Harmonisierung der Geschäftspraktiken« sind eine Reihe operativer Aspekte der Entwicklungsaktivitäten zusammengefasst. Hierzu zählen etwa das Liegenschaftsmanagement, die unterstützenden Dienstleistungen und Strukturen wie

Beschaffung, Sicherheit, Logistik, Informationstechnologie sowie Verwaltung von Personal und Finanzen. Obwohl vermeintlich technischer Natur, ist die Harmonisierung der Geschäftspraktiken der verschiedenen Organisationen in Wirklichkeit ein wesentlicher Hebel zur Überwindung der Zersplitterung des UN-Entwicklungssystems mit hohem Einsparungspotenzial. In der QCPR 2012 wurden weitgehende Beschlüsse in diesem Bereich gefasst, insbesondere was den Abbau von Doppelungen und Redundanzen der Verwaltungsstrukturen angeht. Einsparungen sollen erreicht werden durch: die Nutzung der Servicestellen einer Organisation durch das gesamte Entwicklungssystem, die Gründung gemeinsamer Serviceeinrichtungen und das ›Outsourcing‹ unterstützender Dienstleistungen (Abs. 152–156). Darüber hinaus soll bis Ende 2013 auch eine Strategie zur Einrichtung gemeinsamer Landesbüros vorgelegt werden, wo diese von den Partnerländern gewünscht sind (Abs. 161).

Möglicherweise sehr weitreichend ist schließlich die Aufforderung an die Fonds und Programme, für ein einheitliches beziehungsweise kompatibles Verwaltungssystem (Enterprise Resource Planning – ERP) zu sorgen (Abs. 160). Die Umsetzung einer solchen Maßnahme würde einer ›stillen Revolution‹ gleichkommen, da die unterschiedlichen Verwaltungssysteme hohe Barrieren für die systemweite Kohärenz darstellen. Die Einführung eines einheitlichen Verwaltungssystems ist allerdings politisch und technisch schwierig, daher ist der angestrebte Termin 2016 sehr optimistisch. In der Vergangenheit hat sich nicht zuletzt die mangelnde Entscheidungsbefugnis der interorganisatorischen Managementstrukturen häufig als Schwachstelle solcher Vorhaben herausgestellt.¹⁶ Für den Bereich des Generalsekretariats läuft bereits seit einigen Jahren ein entsprechendes Vorhaben unter dem Projekttitel ›Umoja‹ (Suaheli für Einheit).

4. ›Delivering as One‹ als neues Geschäftsmodell

Die Einführung von ›Delivering as One‹ als einem neuartigen Geschäftsmodell für die Zusammenarbeit der Organisationen der Vereinten Nationen auf Landesebene war eine der Hauptempfehlungen der Hocharangigen Gruppe. Das Modell wurde von 2007 bis 2012 in acht Ländern in einer Pilotphase erprobt und mit der QCPR 2012 nun erstmalig in den Status eines offiziellen Geschäftsmodells erhoben (Abs. 132–143). Es beruht auf vier Säulen: gemeinsames Programm, gemeinsamer Haushalt, gemeinsame Leitung und gemeinsames Büro. Hauptziel von ›Delivering as One‹ ist ein kohärentes Auftreten nach außen; zudem sollen Effektivität und Effizienz gesteigert werden. Aufgrund des Beschlusses der QCPR 2012 könnten die Partnerländer nun erstmals eine Zusammenarbeit gemäß neuer Prinzipien von den Vereinten Nationen einfordern (Abs. 141). Die dafür notwendigen

Standardprozeduren wurden im März 2013 festgelegt.¹⁷ Die Partnerländer erwarten von ›Delivering as One‹ eine dauerhafte Reduzierung ihres Abstimmungsbedarfs mit den Vereinten Nationen. Ein umfassender Evaluierungsbericht der Pilotphase konnte hierfür auch gewichtige Indizien liefern; für Einsparungen auf Seiten des Entwicklungssystems steht ein Nachweis allerdings aus.

5. Systemweite Evaluierungen

Die UN-Mitgliedstaaten diskutieren seit Jahren über die Schaffung einer unabhängigen Instanz für systemweite Evaluierungen. Weitgehend einig ist man sich, dass eine zentrale Evaluierungsinstanz einen wichtigen Mechanismus für die Förderung des Systemzusammenhalts darstellen würde. Im Gegensatz zu den bisherigen Evaluierungsarbeiten der Organisationen geht es bei systemweiten Evaluierungen um institutionenübergreifende Fragestellungen. Ein solcher Perspektivwechsel ist unter Kohärenzgesichtspunkten bedeutsam. Denn was aus Sicht einer einzelnen Organisation sinnvoll oder effizient erscheint, muss es bei systemweiter Betrachtung nicht sein.

Die Einrichtung einer systemweiten Evaluierungsinstanz scheiterte bisher stets an der konkreten Ausgestaltung sowie insbesondere an der Frage der institutionellen Anbindung. Einige wenige Institutionen führen bereits heute Evaluierungen durch, wobei lediglich die Gemeinsame Inspektionsgruppe (JIU) über ein systemweites Mandat verfügt, diesem aber mangels Kapazitäten nicht gerecht wird. Zwar konnten die offenen Fragen auch in der QCPR 2012 nicht abschließend geklärt werden, doch sieht die Resolution zumindest einen konkreten Zeitplan bis Mitte 2013 vor (Abs. 181). Auf dessen Grundlage soll ein praktikabler Vorschlag entwickelt werden.

Bilanz und Ausblick

Mit der QCPR 2012 haben die UN-Mitgliedstaaten ihren Reformwillen deutlich zum Ausdruck gebracht. Für zukünftige Bemühungen um systemweite Kohärenz werden die folgenden Aspekte von grundlegender Bedeutung sein. Insbesondere die Autonomie der Sonderorganisationen stellt sich immer deutlicher als eine wesentliche Strukturschwäche heraus, die Koordinierung, geschweige denn Steuerung kaum zulässt. Die enge Verbindung von normativer und ope-

Bis Ende 2013 soll eine Strategie zur Einrichtung gemeinsamer Landesbüros vorliegen.

Die Partnerländer erwarten von ›Delivering as One‹ eine dauerhafte Reduzierung ihres Abstimmungsbedarfs mit den Vereinten Nationen.

¹⁵ Jonas von Freiesleben, *If Dunkin' Donuts Can Do It, Why Can't the UN?*, 22.5.2008, www.centerforunreform.org/node/340

¹⁶ Joachim Müller, *United Nations System Coordination: The Challenge of Working Together*, *Journal of International Organization Studies*, 1. Jg., 1/2010, S. 29–56, hier S. 54.

¹⁷ UN Development Group: *Standard Operating Procedures for Countries Wishing to Adopt the ›Delivering as One‹ Approach*, New York 2013.

Drei Fragen an Helen Clark



Wo setzen Sie die Prioritäten für Ihre zweite Amtszeit?

Mein Ziel ist, die Position des Entwicklungsprogramms der Vereinten Nationen (UNDP) in mehrfacher Hinsicht zu festigen: als globaler Meinungsführer für den Bereich Entwicklung und als allseits anerkannter Wunschartner aufgrund seines positiven Einflusses auf Entwicklung – dies alles mit ausreichenden und verlässlichen Ressourcen. In meiner zweiten Amtszeit liegt der Schwerpunkt darauf, zu

mehr Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit beizutragen. Zu diesem Zweck unterstützen wir zum einen die Staaten bei der Umsetzung der Millenniums-Entwicklungsziele bis Ende 2015 und eine Beschleunigung auf dem Weg dahin, und zum anderen die Ausarbeitung einer neuen globalen Entwicklungsagenda sowie nachhaltiger Entwicklungsziele.

Was wird sich im UNDP als Folge der Rio+20-Konferenz ändern?

Die Rio+20-Konferenz im Juni 2012 hat deutlich gemacht, dass integrierte Ansätze für die Entwicklungszusammenarbeit notwendig sind. Auch immer mehr Länder verlangen nach solchen integrierten Ansätzen. Daher wird das UNDP seine Kapazitäten ausbauen, um zusammen mit anderen Entwicklungspartnern auf diese Forderungen eingehen zu können. Wirtschaftswachstum, nachhaltige Entwicklung und Armutsminderung können und müssen ganzheitlich angegangen werden. ›Capable Governance‹, also eine fähige Regierungsführung, ist der Schlüssel, um diese drei Ziele erfolgreich zusammenzuführen. Ich hoffe, dass das UNDP ein starkes Mandat erhalten wird, um diesen Nexus in seinen neuen Strategieplan aufzunehmen, der im September 2013 im UNDP-Exekutivrat zur Genehmigung ansteht.

Wer oder was ist schuld an der Fragmentierung des UN-Entwicklungssystems? Wie könnte diese Fragmentierung überwunden werden?

Wir arbeiten intensiv daran, die Kohärenz im System zu erhöhen. Zuletzt hat die UN-Generalversammlung im Dezember 2012 die alle vier Jahre anstehende Grundsatzresolution zu den operativen Entwicklungsaktivitäten des UN-Systems (Quadrennial Comprehensive Policy Review – QCPR) verabschiedet. Diese Resolution fordert eine stärkere organisationsübergreifende Koordinierung sowie die Harmonisierung der Verfahren und Geschäftspraktiken. Das UN-Entwicklungssystem arbeitet derzeit an Standardprozeduren, die in den gemeinsamen Entwicklungsrahmen in den 32 Ländern, welche dies bei den UN-Landesteams angefragt haben, angewandt werden sollen. Das wird die Kohärenz von Programmen und Verwaltung sicherstellen und dazu beitragen, die Transaktionskosten zu verringern, die durch unterschiedliche organisatorische Ansätze und Arbeitsweisen entstehen.

Wie die UN-Entwicklungsarbeit finanziert und umgesetzt wird, spielt auch eine wichtige Rolle. Geberländer und Programmländer können dazu beitragen, dass das UN-Entwicklungssystem besser zusammenarbeitet, indem sie gemeinsame Programme und gemeinsame Fonds unterstützen sowie ihre Erwartungen klar zum Ausdruck bringen. Denn es gibt keinen besseren Kohärenz-Mechanismus als eine nationale Regierung, die die Koordinierung und die Wirksamkeit von Entwicklungszusammenarbeit einfordert.

Helen Clark leitet seit April 2009 als Administratorin das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP). Sie ist zugleich Vorsitzende der 32 Organisationen umfassenden Gruppe der Vereinten Nationen für Entwicklungsfragen (UNDG). Das 1966 eingerichtete UNDP ist in mehr als 170 Ländern vertreten.

rativer Arbeit stellt allerdings einen komparativen Vorteil der Vereinten Nationen dar, der beibehalten werden muss. Ein wichtiger Schritt wäre daher, wenn die Mitgliedstaaten in sämtlichen Aufsichtsgremien der Sonderorganisationen die Geltung der QCPR 2012 anerkennen und damit dem Beispiel der Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation (FAO) sowie der UNESCO folgen würden.

Neben den strukturellen Bedingungen haben sich die Finanzierungsfragen als entscheidender Faktor für die systemweite Kohärenz herausgestellt. Die Praxis der Geber, einen immer größeren Anteil ihrer Beiträge zweckgebunden zu vergeben, führt systemweite Steuerungsprozesse regelmäßig *ad absurdum*. Ein ehemaliger UNDP-Insider hat dies folgendermaßen auf den Punkt gebracht: »Die Mitgliedstaaten bekommen das System, das sie finanzieren.¹⁸« Daher wird entscheidend sein, den Wandel hin zu einem Finanzierungsmechanismus einzuleiten, der einer systemweiten Logik entspricht. Die gemeinsamen Haushalte im Rahmen von ›Delivering as One‹ weisen in diese Richtung und sollten deshalb weiterentwickelt werden.

Um den systemimmanenten Herausforderungen gerecht zu werden, befindet sich das UN-Entwicklungssystem derzeit im Umbruch hin zu einer kohärenteren Struktur. Gleichzeitig muss den Mitgliedstaaten bewusst sein, dass ein Strukturwandel von traditionell für sich stehenden Organisationseinheiten hin zu einer systemweiten Funktionslogik große Umwälzungen mit sich bringt, aus denen sich teilweise auch neuer Reformbedarf ergibt. Insbesondere in der Frage der Stimmengewichtung in den Aufsichtsgremien steigt der Reformdruck. In diesem Bereich waren bisher kaum Fortschritte zu verzeichnen. Die EU und die G-77 als Meinungsführer des Nordens beziehungsweise des Südens stehen deshalb in der Pflicht, ihre jeweiligen Vorbehalte zu prüfen und einen Kompromiss zu schließen, der den neuen Kräfteverhältnissen Rechnung trägt.

Der Lackmus-Test für die nachhaltige Wirkung der QCPR 2012 wird deren Umsetzung bis zum Jahr 2016 sein. Die Erfahrung mit früheren Reforminitiativen zeigt, dass die Erfolgsaussichten deutlich höher sind, wenn die Mitgliedstaaten und der Generalsekretär an einem Strang ziehen. In seiner zweiten (und letzten) Amtszeit bestünde für Ban Ki-moon nun die Gelegenheit, sich mit der Umsetzung der systemweiten Kohärenz ein Vermächtnis zu schaffen. Mit der QCPR 2012 wurden dafür die ersten Weichen gestellt. Ob sich der Zug mit Mitgliedstaaten und Generalsekretär an Bord in Bewegung setzt und auch ans Ziel kommt, bleibt abzuwarten.

¹⁸ Bruce Jenks, *Emerging Issues in Development Operations*. A Report Prepared for the UN Department of Economic and Social Affairs, New York 2012.

Vertreter, Vermittler und mehr als Verwalter

Die Arbeit der Sondergesandten des UN-Generalsekretärs

Manuel Fröhlich

Die Arbeit der UN-Sondergesandten hat sich in den letzten Jahrzehnten zu einem wesentlichen Teil der Bemühungen der Weltorganisation für Frieden und Sicherheit herausgebildet. Ihre Anzahl ist seit Gründung der Vereinten Nationen signifikant gestiegen, und die von ihnen übernommenen Aufgaben haben sich ebenso kontinuierlich erweitert. Trotzdem hat ihre Arbeit bislang in Wissenschaft und Öffentlichkeit nur wenig Beachtung gefunden. Daher lohnt ein näherer Blick auf ihren Ursprung, die Grundlagen ihres Handelns sowie die Entwicklung und Relevanz dieses Akteurstypus.

Sie arbeiten meist hinter den Kulissen, oft auch unentdeckt von den Medien, sind aber unentbehrlich geworden: die Sondergesandten des Generalsekretärs der Vereinten Nationen. Bekannt sind die wenigsten von ihnen. Doch neben Martti Ahtisaari, der für seine Arbeit als Sondergesandter in Namibia den Friedensnobelpreis verliehen bekam, oder Lakhdar Brahimi, der vor Syrien in Ländern wie Afghanistan, Südafrika und Haiti als Krisenmanager tätig war, arbeiten heute mehr als sechzig Persönlichkeiten als Gesandte, Beauftragte und Berater in Vertretung des UN-Generalsekretärs.¹

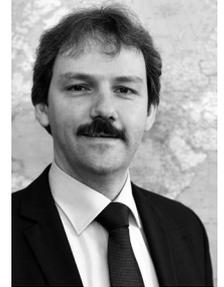
Während die Idee der Gesandtschaft ein klassischer Bestandteil der zwischenstaatlichen Diplomatie und Außenpolitik ist, ist die Repräsentanz einer internationalen Organisation eng mit der Herausbildung solcher Organisationen als Akteure aus eigenem Recht verbunden. Einige der ersten Ernennungen im Rahmen der Vereinten Nationen illustrieren diesen Zusammenhang:² So ernannte der erste UN-Generalsekretär Trygve Lie im Jahr 1946 den Polen Włodzimierz Moderow zu seinem Repräsentanten in Genf, der die Überführung von einigen Beständen des Völkerbundes zur UN überwachen sollte. Die Logik ist klar: Der Generalsekretär konnte nicht längere Zeit vor Ort mit dieser Angelegenheit verbringen, entsandte jedoch jemanden, der in seiner Vertretung auf Augenhöhe mit dem Generalsekretär des Völkerbunds verhandeln konnte. Ebenfalls 1946 wurde der Sekretariatsbedienstete Victor Hoo als persönlicher Repräsentant Lies beim ›Special Committee on Palestine‹ ernannt – also als Kontaktperson zu einem Sonderausschuss der Generalversammlung, der auch vor Ort tagte. Die Idee einer Repräsentanz des Generalsekretärs im Feld zeigte ein Jahr später auch die Entsendung des Norwegers Erik Colban als persönlicher Repräsentant zur Beobachtermission der Vereinten Nationen in Indien und Pakis-

tan. Hier deutet sich eine Entwicklung an, die bis heute wesentlich ist: Danach übernehmen Sondergesandte und Vertreter des Generalsekretärs regelmäßig die Leitung von UN-geführten Friedensoperationen.

Viele Titel und Aufgaben

Schon der Blick auf die Akteure der ersten Stunde macht deutlich, dass es kaum eine Einheitlichkeit in der Bezeichnung dieser Gesandten gibt.³ Bis heute ist hier nur ansatzweise eine Systematik erkennbar. Ganz allgemein gesprochen sind diese Akteure zunächst hochrangige Ernennungen des Generalsekretärs.

Darunter fallen persönliche Beauftragte und Sonderbeauftragte, Gesandte, Berater, Verwalter und ähnliches. In der Praxis werden alle diese verschiedenen Titel jedoch unter dem Akronym SRSG (Special Representative of the Secretary-General) gefasst und im Deutschen oft mit ›Sondergesandte‹ übersetzt.⁴ Zwei Orientierungen können die spezifische



Prof. Dr. Manuel Fröhlich, geb. 1972, ist Professor für Internationale Organisationen und Globalisierung an der Friedrich-Schiller-Universität Jena.

¹ Dieser Beitrag beruht auf den laufenden Arbeiten des seit dem Jahr 2011 an der Universität Jena durchgeführten und von der Deutschen Stiftung Friedensforschung geförderten Forschungsprojekts ›Individual and International Leadership: The Special Representatives of the UN Secretary-General and the Maintenance of International Peace and Security‹. Der Beitrag baut zudem auf den Erkenntnissen einer Reihe von Veröffentlichungen auf; zuletzt Manuel Fröhlich, The Special Representatives of the United Nations Secretary-General, in: Bob Reinalda (Ed.), Routledge Handbook of International Organization, Abingdon 2013, S. 231–243 mit weiteren Verweisen. Der Autor dankt Dorothea Prell und Patrick Rosenow für ihre Unterstützung.

² Die Angaben in diesem Beitrag stammen aus der Version 1.0 der im Rahmen des Forschungsprojekts, a.a.O. (Anm. 1), erstellten Datenbank zum Einsatz von Sondergesandten 1946–2011.

³ Alle folgenden Funktionsbezeichnungen sind geschlechtsneutral zu verstehen. Zum Anteil von Frauen unter den SRSGs siehe unten.

⁴ Zu den wenigen Veröffentlichungen, die sich explizit mit SRSGs beschäftigen, gehören u.a. Donald J. Puchala, The Secretary-General and his Special Representatives, in: Benjamin Rivlin/Leon Gordenker (Eds.), The Challenging Role of the UN Secretary-General: Making ›The Most Impossible Job in the World‹ Possible, Westport 1993, S. 81–97; Cyrus R. Vance/David A. Hamburg, Pathfinders for Peace: A Report to the UN Secretary-General on the Role of Special Representatives and Personal Envoys, New York 1997; Fafo Peace Implementation Network (Ed.), Command from the Saddle: Managing United Nations Peace-Building Missions, Oslo 1999; Connie Peck, Special Representatives of the Secretary General, in: David M. Malone (Ed.), The

Deutsche UN-Sondergesandte

(Stand: Juni 2013)

Ländermandate*				
Name	Titel	Einsatzland	Mission	Zeitraum
Norbert Heinrich Holl	Head of United Nations Special Mission to Afghanistan	Afghanistan	United Nations Special Mission to Afghanistan (UNSMIA)	1996–1997
Gerd Dietrich Merrem	Special Representative of the Secretary-General for Tajikistan	Tadschikistan	United Nations Mission of Observers in Tajikistan (UNMOT)	1996–1998
Dieter Boden	Special Representative of the Secretary-General for Georgia	Georgien	United Nations Observer Mission in Georgia (UNOMIG)	1999–2002
Gerd Dietrich Merrem	Representative of the Secretary-General for Guatemala	Guatemala	United Nations Verification Mission in Guatemala (MINUGUA)	2000–2002
Tom Koenigs	Representative of the Secretary-General for Guatemala	Guatemala	United Nations Verification Mission in Guatemala (MINUGUA)	2002–2004
Michael Steiner	Special Representative of the Secretary-General for Kosovo	Kosovo	United Nations Interim Administration Mission in Kosovo (UNMIK)	2002–2003
Tom Koenigs	Special Representative of the Secretary-General for Afghanistan	Afghanistan	United Nations Assistance Mission in Afghanistan (UNAMA)	2006–2007
Joachim Rücker	Special Representative of the Secretary-General for Kosovo	Kosovo	United Nations Interim Administration Mission in Kosovo (UNMIK)	2006–2008
Michael von der Schulenburg	Executive Representative of the Secretary-General for the United Nations Integrated Peacebuilding Office in Sierra Leone	Sierra Leone	United Nations Integrated Peacebuilding Office in Sierra Leone (UNIPSIL)	2009–2012
Martin Kobler	Special Representative of the Secretary-General for Iraq	Irak	United Nations Assistance Mission for Iraq (UNAMI)	2011–
Wolfgang Weisbrod-Weber	Special Representative of the Secretary-General for Western Sahara	Westsahara	United Nations Mission for the Referendum in Western Sahara (MINURSO)	2012–

Thematische Mandate			
Name	Titel	Thema	Zeitraum
Klaus M. Leisinger	Special Adviser of the Secretary-General for the Global Compact	Globaler Pakt (UN und Privatwirtschaft)	2005–2006
Wilfried Lemke	Special Adviser of the Secretary-General on Sport for Development and Peace	Sport für Entwicklung und Frieden	2008–

Quelle: Universität Jena, Forschungsprojekt Sondergesandte, Datenbankversion 1.0 mit Aktualisierungen bis 2013.

* Weitere hochrangige Ernennungen auf dieser Ebene mit etwas anderem Charakter sind etwa die Ernennung von Detlev Mehlis zum ›Commissioner of the United Nations International Independent Investigation Commission into the Assassination of former Lebanese Prime Minister Rafik Hariri‹ (2005–2006) oder die für eine kurze Zeitspanne erfolgte Ernennung Heidemarie Wiczorek-Zeuls zur ›Special Envoy for the Doha Conference‹, die sie im Jahr 2008 mit vorbereitete. Wiederum anderen Charakter hat die Arbeit Angela Kanes, die seit dem Jahr 2012 als ›High Representative for Disarmament Affairs‹ eine fest etablierte Einheit des Sekretariats leitet (das ›Office for Disarmament Affairs‹).

Benennung erhellen. So ist der Unterschied in der Bezeichnung ›personal‹ oder ›special‹ in der Regel damit verbunden, dass Erstere direkt vom Generalsekretär ohne Auftrages eines anderen UN-Hauptorgans berufen wurden, während bei Letzteren ein weiteres Organ (in der Regel der Sicherheitsrat) die Berufung an den Generalsekretär übertragen hat.

Ferner lassen sich grob **drei Gruppen von SRSGs** unterscheiden, auch wenn hier ebenfalls keine Einheitlichkeit herrscht:

- SRSGs als **Leiter von Friedensoperationen** im Feld (›Representatives‹ im engeren Sinne (Deutsch: Sonderbeauftragte); aktuelles Beispiel: Roger Meece als SRSG und Leiter von MONUSCO);
- SRSGs als **Vermittler vor Ort** mit wenig oder gar keinen weiteren Mitarbeitern (›Envoys‹; aktuel-

les Beispiel: Lakhdar Brahimi als ›Joint Special Envoy‹, also Gemeinsamer Sondergesandter der Vereinten Nationen und der Arabischen Liga für Syrien);

- SRSGs als **Berater für ein spezielles Thema**, das vom UN-Sekretariat aus bearbeitet wird (›Advisers‹; aktuelles Beispiel: Adama Dieng als ›Special Adviser‹, also Sonderberater des Generalsekretärs für die Verhütung von Völkermord).⁵

Selbst der ehemalige Leiter der UN-Hauptabteilung Politische Angelegenheiten Marrack Goulding beklagte die »verwirrende Vielfalt der Titel«⁶ von SRSGs, die sich auch in unterschiedlichen Dienstverhältnissen, Vertragslaufzeiten und Entlohnungen der Sondergesandten wiederfindet. Anstelle systematischer Bezeichnungen sind bei der Titelwahl offen-

sichtlich auch weitere Kriterien wie etwa der Wunsch des ›Gastlands‹ zu berücksichtigen. Deutlich wird jedoch, dass die SRSGs Aufgaben in allen drei Bereichen der Friedensarbeit der Vereinten Nationen übernehmen: als Vermittler in der Friedensschaffung (Peacemaking), als Leiter von Friedensmissionen (Peacekeeping und Peacebuilding) sowie als Themenbeauftragte in der langfristigen und länderübergreifenden Friedenskonsolidierung (Peacebuilding). In vielen Missionen gehen diese Aufgaben jedoch fließend ineinander über und erfordern von SRSGs unterschiedliche Qualifikationen und Fähigkeiten. Dabei ist festzuhalten, dass der systematische und wiederholte Einsatz von SRSGs ebenso wie die improvisierte Erfindung der Blauhelmschiffe in die Amtszeit des zweiten UN-Generalsekretärs Dag Hammarskjöld fällt.⁷ Einsätze seiner persönlichen Vertrauten in Jordanien, Israel, Kongo oder Thailand legten den Grundstein für die heute weit verbreitete Praxis der Entsendung von SRSGs. Für Hammarskjöld stellten sie einen Eckpunkt der ›Präsenz‹ der Vereinten Nationen dar, die eben von einer Person bis hin zu einer großen Blauhelmschiff reichen konnte.⁸ Gemeinsam sollte ihnen jedoch das Bemühen um die Vertretung und Vermittlung des Einflusses der Vereinten Nationen, ihrer Grundsätze im Allgemeinen und ihres Generalsekretärs im Besonderen sein.

Blickt man davon ausgehend auf die politischen und rechtlichen Grundlagen des Amtes, so lässt sich – ähnlich wie bei den Blauhelmschiffen – keine explizite, wohl aber eine implizite Behandlung dieses Instruments in der UN-Charta finden. Zunächst einmal fällt ihre Ernennung rein formal unter die Kompetenz des Generalsekretärs (Art. 97). In ihrem Wirken haben sie sich den Grundsätzen internationaler Loyalität und des Einsatzes für die Ziele und Werte der Vereinten Nationen zu verpflichten (Art. 100 und 101). Ihre konkreten Aufträge lassen sich dabei sowohl innerhalb der politischen Kompetenzen des Generalsekretärs (Art. 99 – vor allen Dingen mit Blick auf die Guten Dienste und präventive Diplomatie)⁹ als auch der Beauftragung durch weitere Hauptorgane der UN (Art. 98) einordnen. Ihre Stellung eröffnet damit einen ähnlich breiten Interpretationsspielraum wie die des Generalsekretärs, der ja unter den gleichen Bedingungen arbeiten muss: relativ geringe materielle Ausstattung, Abhängigkeit von der Unterstützung und dem Vertrauen der Mitgliedstaaten sowie Konzentration auf kommunikative Prozesse, die mit der Autorität des Amtes und der Organisation verbunden sind. Diese gewollte Analogie zum Amt des Generalsekretärs, als dessen Vertretung sie ja wahrgenommen werden sollen, zeigt sich auch in dem Umstand, dass SRSGs oftmals den Rang eines Untergeneralsekretärs haben, der sie auch im Feld zum höchsten Mitarbeiter der Vereinten Nationen macht und entsprechende Autorität begründet. Diese Funktion wurde besonders unter

Generalsekretär Kofi Annan im Zuge der Bemühungen einer weiteren Integration von UN-Aktivitäten vor Ort ausgebaut.¹⁰ Dabei sind dem SRSG seinerseits häufig Stellvertreter zugeordnet, die zugleich auch den ›zweiten Hut‹ des ›humanitären‹ oder ›residierenden Koordinators‹ aufhaben. Idealerweise zeichnet sich das Verhältnis des Generalsekretärs zu seinen Gesandten durch persönliches Vertrauen aus. Fest steht jedenfalls, dass er formal die Ernennung vornimmt – auch wenn die Mitgliedstaaten oft versuchen, Einfluss zu nehmen und der Generalsekretär sich regelmäßig mit dem Sicherheitsrat abstimmen muss.

Die Entwicklung der SRSGs

Von diesen Ernennungen haben die Generalsekretäre nach Hammarskjöld im zunehmenden Maße Gebrauch gemacht. In den ersten 35 Jahren des Bestehens der Vereinten Nationen war die Zahl der SRSGs noch gering. Nimmt man das Jahr 1980 als Ausgangspunkt, dann ist die Zahl der SRSGs gerade in den letzten Jahrzehnten dramatisch gestiegen: von etwas über einem Dutzend im Jahr 1980 auf fast 70 im Jahr 2000.¹¹ Auch wenn der Anstieg abflacht, führte die Liste des Generalsekretärs im Juni 2013 67 Namen.¹² Der Zuwachs ist in allen oben genann-

SRSGs haben oftmals den Rang eines Untergeneralsekretärs, der sie auch im Feld zum höchsten Mitarbeiter der Vereinten Nationen macht.

Die Zahl der SRSGs ist in den letzten Jahrzehnten dramatisch gestiegen.

UN Security Council: From the Cold War to the 21st Century, Boulder 2004, S. 325–339 sowie Manuel Fröhlich, Leadership for Peace. The Special Representatives of the Secretary-General, in: Till Blume/Julian Junk/Francesco Mancini/Wolfgang Seibel (Eds.), Peace Operations as Political and Managerial Challenges, Boulder 2013 (im Erscheinen).

⁵ Vgl. die nach Kontinenten und thematischen Zuständigkeiten gegliederte Liste unter www.un.org/sg/srsg/africa.shtml

⁶ Siehe Marrack Goulding, Peacemonger, London 2002, S. 16.

⁷ Vgl. Richard Miller, Dag Hammarskjöld and Crisis Diplomacy, New York 1961; Manuel Fröhlich/Henning Melber, Die Hammarskjöld-Tradition in der internationalen Politik. Das Vermächtnis des zweiten UN-Generalsekretärs, Vereinte Nationen, 6/2011, S. 262–265.

⁸ Vgl. Manuel Fröhlich/Maria Bütöf/Jan Lemanski, Mapping UN Presence: A Follow-Up to the Human Security Report, Die Friedens-Warte, 81. Jg., 2/2006, S. 13–31 sowie Manuel Fröhlich, ›The Unknown Assignment‹: Dag Hammarskjöld in the Papers of George Ivan Smith, in: Dag Hammarskjöld Foundation (Ed.), Beyond Diplomacy: Perspectives on Dag Hammarskjöld from the Papers of George Ivan Smith and the Ezra Pound Case, Uppsala 2008, S. 9–35.

⁹ Vgl. dazu im Besonderen Vratislav Pechota, The Quiet Approach. A Study of the Good Offices Exercised by the United Nations Secretary-General in the Cause of Peace, New York 1972, S. 72–75.

¹⁰ Vgl. Secretary-General's Note of Guidance on Integrated Missions, 9.2.2006 <http://reliefweb.int/report/world/secretary-generals-note-guidance-integrated-missions>

¹¹ Die Zahlen stammen aus der Datenbankversion 1.0, siehe Anm. 2.

¹² Vgl. www.un.org/sg/srsg/africa.shtml. Nicht mitgezählt wurden die dort auch aufgeführten Stellvertreter und Truppenkommandeure.

Sonderberichterstatter

Von den Sondergesandten (SRSGs) zu unterscheiden sind die Sonderberichterstatter (Special Rapporteurs), die im Rahmen der Sonderverfahren des UN-Menschenrechtsrats zum Einsatz kommen. Unter die Sonderverfahren fällt die Ernennung von Sonderberichterstattern, unabhängigen Experten und Arbeitsgruppen durch den Menschenrechtsrat. Die Sonderberichterstatter werden vom Menschenrechtsrat als unabhängige Experten mit einer spezifischen fachlichen Qualifikation für einen Bereich des Menschenrechtsschutzes berufen. Anders als die Sondergesandten erstatten sie ihren Referenzgremien (Menschenrechtsrat, Wirtschafts- und Sozialrat sowie Generalversammlung) direkt Bericht und nicht über den Generalsekretär, der die Einschätzungen und Rückmeldungen seiner Gesandten und Vertreter regelmäßig redigiert und als Dokument in seinem Namen veröffentlicht. Verwirrenderweise findet sich auf den Listen des Menschenrechtsrats auch – als Ausnahme – die Titelbezeichnung SRSG. In diesen Fällen geht es in der Regel um SRSGs mit einem klar erkennbaren Bezug zu Menschenrechtsfragen (Beispiele sind John Ruggie als SRSG für Menschenrechte und Wirtschaftsunternehmen, Walter Kälin als SRSG für die Menschenrechte von Binnenvertriebenen oder Hina Jilani für die Situation von Menschenrechtsverteidigern). Die Ernennung Francis Dengs zum SRSG für Binnenvertriebene illustriert die Ratio der unterschiedlichen Bezeichnungen:* Zwar ging Dengs Mandat auf einen Auftrag der Menschenrechtskommission zurück, mit Rücksicht auf Empfindlichkeiten nationaler Regierungen, die mit einem Sonderberichterstatter Evaluationsbesuche verbinden, wurde jedoch der Titel SRSG gewählt. Zudem markiert die Titelwahl, dass es um die Erkundung eines Themenfelds der Vereinten Nationen geht und nicht um die Überprüfung eines bereits etablierten rechtlichen Standards. Dazu kann der SRSG angesichts des Querschnittscharakters solcher Aufgaben auch, anders als Sonderberichterstatter, im Namen des Generalsekretärs mit weiteren UN-Einheiten etwa in den Arbeitsbereichen humanitäre Hilfe oder Entwicklungspolitik in Kontakt treten.**

* Vgl. Francis Deng, *The Global Challenge of Internal Displacement*, Washington University Journal of Law and Policy, 5. Jg., 1/2001, S. 141–155.

** Siehe: www.ohchr.org/EN/HRBodies/SP/Pages/Welcompage.aspx

ten Kategorien zu verzeichnen – am deutlichsten jedoch bei den Leitern von Friedensmissionen und den thematischen SRSGs. Schaut man auf die Einsatz- und Herkunftsländer der SRSGs, dann arbeiten sie überwiegend in Afrika und kommen meist aus Europa. Dennoch sind insgesamt gesehen in den Einsatz- und Herkunftsländern alle Regionen vertreten. Ein näherer Blick auf die SRSGs, die im Jahr 2006 in Konfliktländern gearbeitet haben,¹³ lässt weitere Rekrutierungs- und Gruppenmerkmale der SRSGs erkennen: Etwa zwei Drittel kamen aus dem diplomatischen Dienst, wiederum ein Drittel davon hatte schon einmal das jeweilige Heimatland bei den UN vertreten und ein ähnlicher Prozentsatz war als Botschafter im Land eines ständigen Mitglieds des Sicherheitsrats tätig.¹⁴ Diplomatische Erfahrungen sind also wichtig. Dies wird in einem anderen Kontext nochmals deutlich: Über die Hälfte der SRSGs des Jahres 2006 waren ›Wiederholungstäter‹, hatten

also vor dem damaligen Auftrag bereits als SRSG gearbeitet. Hier deutet sich an, dass es sich bei den SRSGs um eine diplomatische Akteursgruppe mit spezifischen Eigenschaften handelt, denen Fähigkeiten zugetraut werden, die auch unabhängig von den Spezifika eines Konfliktfalls zum Einsatz kommen können. Beispiele solcher Mehrfach-SRSGs sind der bereits erwähnte Algerier Brahimi (Einsätze unter anderem in Südafrika, Liberia, Haiti, Jemen, Afghanistan, Nepal und Irak), der Peruaner Álvaro de Soto (Mittelamerika, Myanmar, Zypern, Westsahara, Naher Osten) oder in jüngerer Zeit auch der Brite Ian Martin (Timor-Leste, Nepal, Libyen). Das durchschnittliche Alter der SRSGs des Jahres 2006 lag bei 63 Jahren und sämtliche dieser SRSGs waren Männer. Diese auffällige Nichtrepräsentation von Frauen wurde erst in den letzten Jahren, verstärkt in der Amtszeit Ban Ki-moons, etwas korrigiert. So forderte die bahnbrechende Resolution 1325 des Sicherheitsrats den Generalsekretär konkret auf, mehr weibliche SRSGs zu ernennen – eine Forderung, die der Rat mehrfach wiederholte. Nachdem lange Zeit die Britin Margaret Anstee als SRSG in Angola (1992–1993) die Ausnahme einer weiblichen SRSG darstellte, waren im Juni 2013 von den genannten 67 SRSGs immerhin zwölf weiblich (fünf in Afrika, eine in Zypern und sechs als thematische SRSGs). Bemerkenswert für den Akteurstypus ist der Umstand, dass auch unter den Frauen Mehrfach-SRSGs zu finden sind: Die Schwedin Karin Landgren etwa arbeitete in Nepal, Burundi und nun in Liberia.

Der zahlenmäßige Anstieg von SRSGs allein sagt natürlich noch nichts aus über ihre Bedeutung oder Effektivität. Tatsächlich hielt schon George Ivan Smith, der Pressesprecher Hammarskjölds, auf dessen Reisen in den Nahen Osten fest, dass er lieber nicht das Wort von der UN-Präsenz erfunden hätte, denn von nun an sei es als Allheilmittel angesehen worden.¹⁵ Die Ernennung eines SRSGs kann dabei sicher auch als symbolischer Akt verstanden werden, mit dem der Generalsekretär, der Sicherheitsrat oder die Staatengemeinschaft dokumentiert, dass sie ›etwas tut‹, ohne dass dies eine nennenswerte Veränderung oder Verbesserung der Situation vor Ort darstellt. Damit stellt sich die Frage nach der Relevanz der Arbeit der SRSGs.

Die Relevanz der SRSGs

Zum einen ist der zunehmende Einsatz von SRSGs in Konfliktländern insbesondere seit dem Ende des Kalten Krieges ein starker Indikator für das gestiegene Engagement der Vereinten Nationen bei der Verhinderung und Beendigung innerstaatlicher Konflikte. Der ›Human Security Report‹, eine im kanadischen Vancouver erarbeitete, umfassende Bestandsaufnahme von weltweiten Konflikten und Bedrohungsszenarien für menschliche Sicherheit, hat in diesem Sin-

ne erste Ergebnisse des Jenaer Forschungsprojekts¹⁶ als wichtige Ergänzung ihrer Analysen zu erhöhter internationaler Aktivität in der Konfliktbearbeitung gewertet.¹⁷ Neben so bedeutenden Kennziffern wie der Zahl der weltweit eingesetzten Blauhelme ist auch die Rolle der Sondergesandten, die im Umfeld großer Friedensmissionen präventiv und nachsorgend tätig werden, ein wichtiger Faktor. Die Rolle Álvaro de Sotos in El Salvador, Ian Martins in Timor-Leste oder Yasushi Akashis im ehemaligen Jugoslawien zeigen, dass es dabei oft auf die individuellen Fähigkeiten der SRSGs ankommt. Viele SRSGs verstehen ihre Arbeit auch als Alternative zu einer größeren Präsenz der Vereinten Nationen. In diesem Sinne hatte Brahimi das Konzept des ›light footprint‹ der UN-Mission in Afghanistan geprägt.¹⁸ Die in den letzten Jahren zu verzeichnende Zunahme an kleinen politischen Missionen und Büros der Vereinten Nationen bestätigt diesen Trend. Dabei spielen persönliche Überzeugungen, biografisch-kulturelle Prägungen und individuelle Führungsqualitäten¹⁹ eine beachtliche Rolle, wie Samantha Power am Beispiel der Einsätze von Sergio Vieira de Mello (vor Irak als SRSG in Timor-Leste und Kosovo) gezeigt hat.²⁰

Ein zweiter Grund für die Relevanz der SRSGs ist darin zu erkennen, dass sich viele Sondergesandte im Laufe ihrer Arbeit »selbst erfinden«²¹ und erst auf diesem Weg zu einflussreichen Akteuren werden. Eine solche Entwicklung hat gelegentlich ihren Ursprung in einem starken Mandat für den SRSG. Dies ist besonders am Beispiel der SRSGs für Kosovo nachweisbar. Auf der Grundlage einer Resolution des Sicherheitsrats und eines darauf aufbauenden Berichts des Generalsekretärs konnte die erste Vorschrift, die durch die Übergangsverwaltung veröffentlicht wurde, in geradezu lapidarem Ton festhalten: »Die gesamte legislative und exekutive Autorität in Bezug auf Kosovo, einschließlich der Verwaltung der Judikative, liegt bei der UNMIK und wird durch den SRSG ausgeübt.«²² Dieses Extrembeispiel illustriert nochmals, wieso auf die Arbeit, die Auswahl und die Qualifikation des SRSGs sorgfältig geachtet werden sollte. Dass SRSGs als einflussreich eingeschätzt werden, zeigt sich auch *ex negativo*: So wurde der Niederländer Jan Pronk im Jahr 2006 von der Regierung Sudans des Landes verwiesen, da sie ihn der psychologischen Kriegsführung gegen die Truppen Khartums in Darfur beschuldigte.²³ Pronk hatte kaum Ressourcen für eine solche ›Kriegsführung‹ – genutzt hat er einen privaten Blog, der jedoch offenbar als so wirkmächtig angesehen wurde, dass die Regierung den diplomatischen Preis einer öffentlich skandalisierten Ausweisung Pronks zu zahlen bereit war. Tatsächlich war Pronks deutliche Positionierung wohl auch am UN-Amtssitz nicht immer gerne gesehen; er jedoch verstand sich als Repräsentant der Werte der Vereinten

Nationen und spielte diese Rolle bis zur Konsequenz der öffentlich vermarkteten Ausweisung durch eine Regierung, die seiner Meinung nach diese Werte nicht anerkennen wollte. Einen ähnlichen Mechanismus der ›Selbsterfindung‹ kann man nicht nur im Feld, sondern auch bei einigen Aufgaben im UN-Sekretariat in New York feststellen: So entschlossen sich die Sonderberater des Generalsekretärs für die Schutzverantwortung und für die Verhütung von Völkermord dazu, angesichts der Lage in Libyen eigene Presseerklärungen herauszugeben, um ihrem Mandat gerecht zu werden.²⁴ Die Vereinten Nationen, ihre Ziele und Grundsätze zu vertreten und zu vermitteln, kann auch so verstanden werden, dass dadurch der Handlungsspielraum der Organisation erweitert und ihre Stimme hörbar gemacht wird.

Mehr als bloße Verwaltung

Damit werden Analogien zwischen dem Generalsekretär und seinen Vertretern deutlich, die sogar noch weiter reichen: So übertragen die Mandate von komplexen Friedensmissionen dem Generalsekretär und

Viele SRSGs erfinden sich im Laufe ihrer Arbeit selbst und werden so zu einflussreichen Akteuren.

13 Vgl. Manuel Fröhlich, *The Peace-Makers: Zur Rolle der Special Representatives des UN-Generalsekretärs*, Papier für die Drei-Länder-Tagung der Gesellschaften für Politikwissenschaft, 30.11.–2.12.2006, Wien, www.oegpw.at/tagung06/papers/ak6_froehlich.pdf

14 Mehrfachzuordnungen sind dabei möglich. Daneben gibt es auch Berufungen aus anderen Teilen nationaler Regierungen oder aber von Spezialisten aus dem akademischen Bereich.

15 Fröhlich, ›The Unknown Assignment‹, a.a.O. (Anm. 8), S. 22.

16 Siehe Anm. 1 und 2.

17 Vgl. Andrew Mack/Eric Nicholls, *Interrogating the Human Security Report*, *Die Friedens-Warte*, 82. Jg., 1/2007, S. 117–123, hier S. 117 sowie Human Security Report Project, *Human Security Brief*, 2007, S. 30, www.humansecuritybrief.info

18 Alex J. Bellamy/Paul Williams, *Understanding Peacekeeping*, 2. Aufl., Cambridge 2010, S. 233ff.

19 Vgl. Manuel Fröhlich, *Leadership for Peace. The Special Representatives of the Secretary-General*, in: Till Blume/Julian Junk/Francesco Mancini/Wolfgang Seibel (Eds.), *Peace Operations as Political and Managerial Challenges*, Boulder 2013 (im Erscheinen) sowie Fabrizio Hochschild, *In and above Conflict: A Study on Leadership in the United Nations*, Genf 2010, www.hdcentre.org/uploads/tx_news/28/InandaboveConflict-AstudyonLeadershipintheUnitedNations.pdf

20 Vgl. Samantha Power, *Chasing the Flame: Sergio Vieira de Mello and the Fight to Save the World*, New York 2008.

21 Thomas M. Franck, *Nation against Nation: What Happened to the U.N. and What the U.S. Can Do about It*, Oxford 1985, S. 117–133.

22 Vgl. UN Doc. UNMIK/REG/1999/1 v. 25.7.1999.

23 Vgl. Fröhlich, *The Peace-Makers*, a.a.O. (Anm. 13).

24 UN Press Release, *Special Adviser on the Prevention of Genocide*, Francis Deng, and *Special Adviser on the Responsibility to Protect*, Edward Luck, on the Situation in Libya, 22.2.2011, www.un.org/en/preventgenocide/adviser/statements.shtml

Die Mandate der Sondergesandten umfassen eine Fülle von Aufgaben, ohne die entsprechenden Ressourcen bereitzustellen.

seinen Vertretern oftmals eine kaum zu überschauende Fülle von Aufgaben und Zielvorgaben, ohne die entsprechenden materiellen Ressourcen oder auch nur die notwendige langfristige politische Unterstützung bereitzustellen. Der Aufgabenkatalog des SRSG in Burundi etwa umfasste das gesamte Spektrum der Friedensarbeit: vom Schutz der Menschenrechte über den Aufbau staatlicher Strukturen und der Entwaffnung ehemaliger Kämpfer bis hin zur Koordinierung wirtschaftlicher Hilfe.²⁵ Um diese unterschiedlichen Aufgaben zu erfüllen, muss der SRSG auf mehreren Ebenen kommunizieren: mit den Mitgliedstaaten des Sicherheitsrats, den Mitarbeitern im UN-Sekretariat, den Konfliktparteien und den verschiedenen Teilen einer Friedensmission vor Ort. In der Summe ergibt dies ein anspruchsvolles Profil.

So erinnert sich der ehemalige SRSG Pierre Schori aus Schweden: »Als Generalsekretär Kofi Annan mich bat, sein Sonderbeauftragter für die Côte d'Ivoire zu werden, sagte er, dass die Situation dort eine Person verlangt, die exekutive und legislative Erfahrung in Regierung und Parlament hat, über Insider-Kenntnisse der Europäischen Union und der UN verfügt, aus einem Land kommt, das keine koloniale Vergangenheit hat und eine Tradition der Unterstützung von Befreiungsbewegungen in Afrika aufweist sowie schließlich die französische Sprache beherrscht und eine Reihe von afrikanischen Führungsfiguren persönlich kennt.«²⁶ Es ist eher unwahrscheinlich beziehungsweise selten, dass eine Person ein solches breitgefächertes Profil aufweist und auch nutzbringend in die Arbeit einbringen kann. Deshalb ist die Aufgabe der SRSGs oft auch eine Gemeinschaftsaufgabe, bei der sich idealerweise die verschiedenen in einer Mission vorhandenen Profile und Fähigkeiten ergänzen. Doch selbst wenn all diese Bedingungen erfüllt sind, kann ein SRSG allein nur bedingt auf den Erfolg einer Mission Einfluss nehmen. Strukturelle Faktoren und politische Rahmenbedingungen schränken seine Handlungsmöglichkeiten ein. Ob und wie er diese nutzt, ist eine Frage der individuellen Fähigkeiten, die dann eine Konfliktsituation auch transformieren können.²⁷ So allgemein und unspezifisch wie die Aufgabenbeschreibungen in einem kurzen Ernennungsschreiben oder einigen Absätzen einer Resolution auch sein mögen: Selten wird die bloße ›Verwaltung‹ einer Stelle verlangt. Unschärfe in den Vorgaben bedeutet auch die Möglichkeit zur individuellen Auslegung eines Mandats. Im Idealfall kommen dann günstige internationale Rahmenbedingungen und individuelle Fähigkeiten zusammen.²⁸

Die gescheiterte Mission des ehemaligen Gemeinsamen Sondergesandten von UN und Arabischer Liga für Syrien Kofi Annan hält in diesem Zusammenhang eine interessante Einsicht²⁹ bereit: Zunächst hat Annan das Mandat unter Nutzung seines internationalen Ansehens und seiner Kontakte geradezu

lehrbuchartig umgesetzt. Er erkannte unter anderem, dass seine Vermittlungsarbeit nicht nur zwischen Regime und Opposition in Syrien, sondern in mindestens ebenso großem Maße zwischen den zerstrittenen Mitgliedern des Sicherheitsrats ansetzen musste. So gelang es ihm, die einhellige Unterstützung des Rates für den von ihm entwickelten Sechspunkte-Plan zu erhalten. Dahinter verbarg sich ein von ihm selbst formuliertes Dokument, das er nicht selbst veröffentlichte, sondern als Anhang einer Sicherheitsratsresolution international legitimieren ließ.³⁰ Der Sondergesandte führte hier dem Rat die Feder; schon mittelfristig konnte jedoch auch seine geschickte Arbeit die Differenzen zwischen den Ratsmitgliedern nicht überbrücken und es kam zu keiner Folgeresolution. Annan erkannte, dass sich seine begrenzte Autorität damit erschöpft hatte und trat zurück. Der nun ehemalige Generalsekretär und ehemalige Sondergesandte wurde kurze Zeit später gefragt, in welchem der beiden Ämter er eine höhere Frustration verspürt habe.³¹ Er antwortete bemerkenswerterweise, dass er als Sondergesandter »mehr Handlungsspielraum und Flexibilität« besessen habe – einschließlich der Möglichkeit, die Gründe seines Scheiterns öffentlich zu machen: als Vertreter und Vermittler der aus der Charta erwachsenen Verantwortlichkeiten der Staatengemeinschaft, die er allein zwar nicht umsetzen, aber zumindest anmahnen kann. Sondergesandte vertreten mithin nicht nur das Amt des Generalsekretärs nach außen, ihre Arbeit ist jeweils auch ein Abbild der Möglichkeiten und Grenzen, die dieses Amt an der Spitze der Vereinten Nationen vorgibt.

Selten wird die bloße ›Verwaltung‹ einer Stelle verlangt. Unschärfe in den Vorgaben bedeutet auch die Möglichkeit zur individuellen Auslegung eines Mandats.

²⁵ Vgl. UN-Dok. S/RES/1719 v. 25.10.2006.

²⁶ Pierre Schori, *Leadership on the Line: Managing Field Complexity*, in: Katy Clement/Adam C. Smith (Eds.), *Managing Complexity: Political and Managerial Challenges in United Nations Peace Operations*, New York 2009, S. 28.

²⁷ Diese Frage steht auch im Mittelpunkt des Forschungsprojekts in Jena (siehe Anm. 1). Dass solche Faktoren neben strukturellen Bedingungen relevant sind, betont ferner Michael Doyle, *Building Peace, Global Governance*, 13. Jg., 1/2007, S. 2–3 auf der Grundlage seiner gemeinsam mit Nicholas Sambanis vorgenommenen, umfassenden Auswertung der UN-Friedensmissionen.

²⁸ Fafo Peace Implementation Network, a.a.O. (Anm. 4), S. 32ff.

²⁹ Vgl. Kofi Annan: *Interventions. A Life in War and Peace*, New York 2012, S. 367–369 sowie Kofi Annan, *My Departing Advice on How to Save Syria*, *Financial Times*, 2.8.2012.

³⁰ Vgl. UN-Dok. S/RES/2042 v. 14.4.2012.

³¹ Im Interview mit Jon Stewart, *The Daily Show*, 17.9.2012, www.thedailyshow.com/watch/mon-september-17-2012/exclusive---kofi-annan-extended-interview-pt-2

»In Syrien finden Kriegsverbrechen statt«

Interview mit **Patricia O'Brien**, UN-Untergeneralsekretärin für Rechtsangelegenheiten und UN-Rechtsberaterin, über sensible Themen der Rechtsberatung, Immunität des UN-Personals, die Schutzverantwortung (Responsibility to Protect – R2P) in Syrien und Geschlechtergleichheit in den Vereinten Nationen.

Frage: Seit August 2008 sind Sie UN-Untergeneralsekretärin für Rechtsangelegenheiten und UN-Rechtsberaterin. Womit beschäftigen Sie sich am meisten?

Patricia O'Brien: Im Bereich Rechtsangelegenheiten haben wir sechs Abteilungen. Zum einen das Büro der Rechtsberaterin, dann die Abteilung Allgemeine Rechtsfragen für ein breites Themenspektrum wie zum Beispiel Verträge, Beschaffungswesen oder Fragen der Friedenssicherung. Eine weitere Abteilung beschäftigt sich mit Meeresangelegenheiten und Seerecht. Eine vierte Abteilung in Wien widmet sich dem Internationalen Handelsrecht. Die Abteilung Kodifizierung ist für Fragen der Kodifizierung des Völkerrechts zuständig, und schließlich haben wir die Abteilung Verträge, die für die internationalen Vertragsbeziehungen und die Rolle des UN-Generalsekretärs als Hüter der Verträge verantwortlich ist.

Der Großteil meiner Arbeit konzentriert sich auf das Büro der Rechtsberaterin und die Abteilung Allgemeine Rechtsfragen. Im Büro der Rechtsberaterin haben wir im Moment Themen wie die Anwendung des humanitären Völkerrechts in Situationen wie Mali und Ostkongo im Blick. So befassen wir uns zum Beispiel mit der Positionierung zu den Anklagen des Internationalen Strafgerichtshofs gegen Uhuru Muigai Kenyatta und seinen Stellvertreter, William Ruto. Auch bei den Verhandlungen für den jüngst verabschiedeten Waffenhandelsvertrag haben wir zu den Verfahrensregeln intensive Beratungsarbeit geleistet. Wir beraten auch sehr viel und umfassend in der Frage chemischer Waffen in Syrien und bei einigen offenen Fragen des ›Öl-für-Lebensmittel‹-Programms.

Also recht sensible Themen.

Ja, das sind politisch sehr heikle Themen. Das gehört zu meiner Arbeit.

Was war in Ihrer bisherigen Amtszeit der schwierigste Fall?

Jedes Thema ist eine Herausforderung. Wir müssen uns mit einer Reihe sehr unterschiedlicher und schwieriger Fragen beschäftigen. Seit meiner Ernennung haben wir uns zum Beispiel mit Fragen zu Gaza

auseinandergesetzt: die Bombardierung des Gaza-Streifens, die daraufhin erhobenen Ansprüche gegen Israel und auch der Flotilla-Zwischenfall. Wenn internationales Strafrecht ins Spiel kommt, wird es immer sehr kompliziert.

Ein besonders heikler Fall war die Frage nach der Sorgfaltspflicht für die Menschenrechte bei den UN-Friedensmissionen, vor allem bei der UN-Mission in der Demokratischen Republik Kongo, der heutigen MONUSCO. Das war aus unserer Sicht ein Erfolg: Aufbauend auf unserem rechtlichen Rat wurde festgelegt, dass Menschenrechte auch in unserem Umgang mit nationalen Streitkräften geachtet werden müssen. Das war sehr schwierig.

Sind die UN und die Blauhelme an UN-Menschenrechtskonventionen gebunden?

Zuerst einmal sind die UN an ihre eigene Charta gebunden. Die daraus abgeleitete Verpflichtung für die UN, Menschenrechte zu fördern und zu achten, ist eine der tragenden Säulen der Vereinten Nationen. Für uns ist es eine *conditio sine qua non*, dass die Menschenrechte in all ihren Formen für das Handeln der UN gelten.

Das ist also selbstverständlich?

Genau. Zusätzlich ist auch Artikel 55 der Charta sehr klar, was die Förderung der Achtung der Menschenrechte angeht. Und Artikel 56 verpflichtet die Mitgliedstaaten, mit den Vereinten Nationen auf dieses Ziel hinzuarbeiten. Die Einhaltung der Menschen-



Patricia O'Brien (links) im Gespräch mit Anja Papenfuß.

Foto: Monique Lehmann

rechte zieht sich wie ein roter Faden durch den gesamten juristischen Rahmen und die Architektur der UN.

Abgesehen von der Charta haben wir auch speziell für unsere Friedensmissionen eine Reihe anwendbarer Instrumente: Abkommen über die Rechtsstellung der Truppen (SOFA), Abkommen über die Rechtsstellung der Mission (SOMA), Vereinbarungen, Einsatzregeln und andere. All diese Abkommen handeln wir so mit den Staaten aus, dass sie menschenrechtliche Standards enthalten.

Lassen Sie uns zu Haiti kommen. Der Ausbruch der Cholera im Oktober 2010, durch den in der Folge 8000 Menschen gestorben sind, wurde UN-Blauhelmen aus Nepal angelastet, die die Krankheit eingeschleppt hätten. Die UN hat jede Verantwortlichkeit von sich gewiesen, unter Verweis auf die Immunität des UN-Personals. Ist das die richtige Antwort auf diese Katastrophe?

Die UN haben dieses Thema auf mehreren Ebenen sehr ernst genommen, angefangen bei der juristischen Ebene. Es stimmt, dass die Vereinten Nationen kürzlich entschieden haben, die gegen die Organisation vorgebrachten Ansprüche als nicht zulässig anzusehen. Die Generalversammlung hat das Übereinkommen über die Vorrechte und Immunitäten der Vereinten Nationen geschaffen. Relevant ist

»Wir müssen anerkennen, dass der Sicherheitsrat wegen der Positionen gewisser Staaten hinsichtlich bestimmter Aspekte einer Intervention in Syrien gelähmt ist.«

Sektion 29, wonach wir festgestellt haben, dass die Ansprüche nicht zulässig sind. Die Ansprüche sind nicht zulässig, weil eine Untersuchung dieser Ansprüche notwendigerweise eine Überprüfung politischer Entscheidungen beinhalten würde. Aus rein rechtlicher Sicht sind wir sicher, dass diese Ansprüche laut Übereinkommen nicht zulässig sind.

Allerdings hat der Generalsekretär kürzlich eine Initiative für Haiti ins Leben gerufen. 118 Millionen US-Dollar wurden bisher bereitgestellt, um die Cholera zu bekämpfen. Es macht besonders den Generalsekretär sehr traurig. Er hat intensiv daran gearbeitet, die Situation in Haiti zu verbessern.

Finden Sie nicht, dass Bans Initiative zu spät kommt, angesichts von 8000 Toten?

Das kann man so sehen, aber es ändert nichts an der Tatsache, dass die Vereinten Nationen seit dem ersten Verdacht auf Cholera daran arbeiten, die Seuche zu bekämpfen. Es gibt keinen Zeitpunkt, an dem wir in der Organisation nicht ehrlich und aufrichtig bedauern, was den Menschen in Haiti widerfahren ist. Der Generalsekretär war dort und hat mit dem Team vor Ort gearbeitet, um alles zu tun,

was notwendig war und was die UN realistischerweise tun konnten. Sie müssen bedenken, dass die gesamte Infrastruktur des Landes zerstört war. Wir standen also nicht nur vor einem Problem, sondern vor einer Vielzahl von Problemen. Und der Generalsekretär hat bei diesem Thema sehr stark geführt.

Was ist Ihre Haltung zu Syrien und der Schutzverantwortung (Responsibility to Protect – R2P)? Sie haben einmal gesagt: »Syrien ist ein Testfall für die R2P«. Was ist Ihr Rat an den Generalsekretär oder den Sondergesandten?

Was meine juristische Beratung angeht, kann ich hier nicht in die Tiefe gehen. Sie können sich vorstellen, dass es in Bezug auf Syrien sehr viele Probleme gibt, die täglich besprochen werden. Die Tatsache, dass wir nicht viel tun konnten, bedeutet nicht, dass die Schutzverantwortung nicht mehr relevant ist. Sie ist im Gegenteil sogar relevanter als zuvor. Wie Sie wissen, gibt es drei Säulen der R2P. Und es ist offensichtlich, dass der Staat selbst darin versagt hat, seiner Verpflichtung zum Schutz der syrischen Zivilbevölkerung nachzukommen. Also stellt sich die Frage, in welchem Ausmaß die internationale Gemeinschaft kollektiv handeln sollte, wenn die Bevölkerung von Kriegsverbrechen, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Völkermord bedroht ist.

Schon vor einiger Zeit beurteilte das Internationale Komitee vom Roten Kreuz die Situation in Syrien als eine, bei der die Schwelle zu einem internen bewaffneten Konflikt überschritten wurde. Deshalb besteht kein Zweifel, dass das humanitäre Völkerrecht Anwendung findet und Themen wie Kriegsverbrechen – die für die Schutzverantwortung relevant sind – nicht mehr reine Spekulation sind. Sie finden statt. Wir müssen anerkennen, dass der Sicherheitsrat wegen der Positionen gewisser Staaten hinsichtlich bestimmter Aspekte eines Eingreifens in Syrien gelähmt ist.

Was halten Sie von Palästinas Antrag, dem Römischen Statut des Internationalen Strafgerichtshofs beizutreten?

Dazu habe ich keine Position und die UN haben auch keine. Mit Resolution 67/19 vom 29. September 2012 hat sich Palästinas Status in den Vereinten Nationen verändert. Es ist jetzt ein Nicht-Mitgliedstaat mit Beobachterstatus. Bezüglich des Römischen Statuts kommt es darauf an, dass Palästina zu uns kommt, um seine Urkunde zu hinterlegen und dem Römischen Statut beizutreten. Bislang hat es das noch nicht getan.

Das fällt dann in meinen Zuständigkeitsbereich. Wie ich vorhin erwähnte, haben wir die Registratur des Generalsekretärs für 550 multilaterale Verträge, darunter auch das Römische Statut. Also spielt der Generalsekretär eine Rolle. Was Palästina angeht, müssen wir abwarten.

Welches Problem in den internationalen Beziehungen wurde bisher Ihrer Meinung nach nur unzureichend angegangen?

Es gibt viele Themen mit Entwicklungspotenzial. Weitreichende Fortschritte wurden in den letzten Jahren bei der Weiterentwicklung und Kodifizierung des Völkerrechts gemacht. Es wurde schon die Meinung vertreten, wir seien über das goldene Zeitalter hinaus und dass die Kodifizierung deshalb wieder langsamer voranschreitet. Zurzeit gibt es sehr viele ...

Ermüdungserscheinungen?

Ja, in einem gewissen Sinn. Wir sind gerade in einer Phase, in der sich die Aufmerksamkeit eher auf fortschreitende Entwicklungen konzentriert. Im Sechsten Ausschuss der Generalversammlung, der sich mit Rechtsfragen beschäftigt, werden immer noch viele Themengebiete geprüft, etwa die Frage nach universeller Gerichtsbarkeit oder eine umfassende Konvention gegen Terrorismus. Es ist bedauerlich, dass es hierzu noch keine Einigung gegeben hat. Selbst die Definition von Terrorismus ist zwischen Staaten stark umstritten. Viel Optimismus für eine Konvention gegen Terrorismus besteht nicht. Das ist ein ungeöstes Problem. Aber es gibt viele andere Themenbereiche, in denen mehr getan werden könnte und sollte. Aber der Sechste Ausschuss und die Völkerrechtskommission arbeiten an diesen Themen, und wir unterstützen beide in ihrer Arbeit.

Was kann Ihr Büro tun, um Staaten zu überzeugen, UN-Übereinkommen zu ratifizieren? Können Sie deren Rechtsabteilungen beraten, um Hindernisse zu überwinden?

Wir beraten und machen so viel Kapazitätsaufbau wie möglich. Wir haben rund 200 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, was sehr wenig ist. Aber vor allem für die Entwicklungsländer bieten wir so viel Kapazitätsaufbau und Unterstützung wie möglich. Kapazitätsaufbau für Verträge ist ein sehr wichtiger Bereich für die Entwicklung des Völkerrechts. Zusätzlich dazu haben wir jedes Jahr den ›treaty event‹ zu Beginn der Tagung der Generalversammlung. Den nutzen wir, um Staaten zu ermutigen, internationale Verträge zu unterzeichnen, zu ratifizieren und ihnen beizutreten.

Überwachen Sie auch die Einhaltung von Verträgen?

Wir kontrollieren nicht. Das können wir nicht, und es ist auch nicht unsere Aufgabe. Wir wissen natürlich, was passiert. Aber das ist eine Angelegenheit, die in der Verantwortung der souveränen Staaten liegt.

Werden im Moment neue Konventionen diskutiert?

Die wichtigste Konvention ist zurzeit der Waffenhandelsvertrag, der ein außerordentlicher Erfolg der Staaten ist. Er ist beim Generalsekretär hinterlegt.

Also warten wir ab, bis die notwendige Zahl von 50 Staaten den Vertrag ratifiziert hat und er 90 Tage später in Kraft tritt. Wir wissen, dass viele Staaten dem Vertrag so schnell wie möglich beitreten wollen. Deswegen vermute ich, dass es mit dem Vertrag schnell voran gehen wird, aber wir haben viel zu tun.

Zum Thema Cyberkrieg und bewaffnete Drohnen: Was halten Sie davon? Gibt es eine Arbeitsgruppe, die sich mit dem Thema beschäftigt?

Ja, das ist sehr wichtig. Wir haben keine richtige Arbeitsgruppe dafür. Selbstverständlich haben wir eine sehr eindeutige Haltung bezüglich der Anwendung des humanitären Völkerrechts. Die Organisation sagt sehr deutlich, dass humanitäres Völkerrecht im Kontext eines bewaffneten Konflikts gilt und befolgt werden muss. Im Hinblick auf den Einsatz von Drohnen äußern wir keine Meinung. Wir beobach-

»Es ist bedauerlich, dass es über eine umfassende Konvention gegen Terrorismus noch keine Einigung gegeben hat.«

ten die Entwicklungen natürlich sehr genau. Der Sonderberichterstatter über die Förderung und den Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten bei der Bekämpfung des Terrorismus, Ben Emmerson, hat vor kurzem angekündigt, eine Studie über die zivilen Auswirkungen des Einsatzes von Drohnen vorzulegen und an die Generalversammlung noch in diesem Jahr Empfehlungen abzugeben. Wir warten ab und sehen, was dabei herauskommt.

Wie schätzen Sie das Ziel der Geschlechtergerechtigkeit in den UN ein? Würden Sie eine 30-Prozent-Quote für Frauen auf allen Ebenen des UN-Sekretariats unterstützen?

Wir haben keine verbindliche Regulierung. In vielerlei Hinsicht halte ich das für gut. Das Bekenntnis Ban Ki-moons zur Gleichheit der Geschlechter ist tief und fest. Eine seiner wichtigsten Prioritäten besteht darin, Geschlechtergleichheit so effizient, schnell und effektiv wie möglich zu erreichen. Er hat unglaublich viel dafür gearbeitet, mehr Posten an der Spitze der Organisation mit Frauen zu besetzen. Jetzt haben wir bei den höchsten Posten einen Frauenanteil von 40 Prozent. Nun konzentriert er sich auf die mittlere Ebene. Sein persönliches Engagement hat dazu geführt, dass es heute in der Organisation ein richtiges Bewusstsein dafür gibt, dass es nicht tolerierbar ist, sich nicht aufrichtig für Geschlechtergleichheit einzusetzen. Wir arbeiten sehr hart daran, aber es ist nicht einfach.

Das Gespräch in englischer Sprache fand am 4. April 2013 in Berlin statt. Die Fragen stellte Anja Papenfuß.

Terrorismusbekämpfung bei den Vereinten Nationen

Der Al-Qaida-Sanktionsausschuss unter deutschem Vorsitz 2011/2012

Manfred Mimler



Dr. Manfred Mimler, geb. 1947, ist Regierungsdirektor a.D. Er war zuletzt tätig im Auswärtigen Amt in der Abteilung Vereinte Nationen und Globale Fragen. Er war dort von 2007 bis 2012 u.a. zuständig für die Bearbeitung des Al-Qaida- und Taliban-Sanktionsregimes der Vereinten Nationen.

In der Praxis des Al-Qaida-Sanktionsausschusses des UN-Sicherheitsrats treffen die Maxime politischer Ermessensfreiheit im Handeln des Sicherheitsrats und der Anspruch Betroffener auf Rechtsschutz unvermittelt aufeinander. Die bislang zögerliche Haltung des Ausschusses bei der Aufhebung von Sanktionen sowie Eigenheiten des Al-Qaida-Sanktionsregimes verstärken diese Diskrepanz, die deutliche Kritik hervorruft. Reformmaßnahmen, vor allem das Ombudsverfahren, können Abhilfe schaffen.

Mit Resolution 1267 vom 15. Oktober 1999 richtete der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen den Al-Qaida/Taliban-Sanktionsausschuss ein. Durch die Verhängung von Sanktionen sollte die Taliban-Führung in Afghanistan dazu bewegt werden, ihre Unterstützung für die Al-Qaida-Organisation einzustellen und deren Anführer Osama bin Laden an einen zur Strafverfolgung berechtigten Staat auszuliefern. Hintergrund waren die Bombenanschläge gegen die amerikanischen Botschaften in Nairobi und Daressalam vom August 1998, für die Bin Laden und Al-Qaida verantwortlich gemacht wurden. Mit weiteren Maßnahmen, so vor allem Sicherheitsratsresolution 1390 nach den Anschlägen in den USA vom 11. September 2001, wurde das Sanktionspaket auf Bin Laden und Mitglieder der Al-Qaida-Organisation sowie deren Unterstützernetze ausgedehnt.

Auf Vorschlag von UN-Mitgliedstaaten nahm der Sanktionsausschuss Personen oder Organisationen in die Konsolidierte Liste (consolidated list) auf, gegen die Sanktionen (Einfrieren von Finanzmitteln, Reisebeschränkungen, Waffenembargo) wirksam wurden.

Die gegen Al-Qaida und die Taliban gerichteten Resolutionen des Sicherheitsrats werden mit Bezug auf Kapitel VII UN-Charta (Bedrohung des Weltfriedens) verabschiedet; die Umsetzung daraus abgeleiteter Maßnahmen ist für die UN-Mitgliedstaaten bindend. Das Al-Qaida/Taliban-Sanktionsregime war in anderthalbjährigem Turnus durch sogenannte Folge-resolutionen verlängert worden.

Schließlich wurde der Al-Qaida/Taliban-Sanktionsausschuss am 17. Juni 2011 getrennt in einen Taliban-Sanktionsausschuss (Resolution 1988) und einen Al-Qaida-Sanktionsausschuss (Resolution 1989). In diesem Beitrag wird das Hauptaugenmerk auf den Al-Qaida-Sanktionsausschuss gelegt, da an diesem spezifischen Sanktionsformat die Problematik der UN-Sanktionspolitik besonders deutlich wird. Der Taliban-Sanktionsausschuss dagegen reiht sich ein in das herkömmliche, länderbezogene Sanktions-

format. Mit Interesse ist zu verfolgen, ob Reformen im Al-Qaida-Sanktionsregime Auswirkungen haben werden auf das herkömmliche Sanktionsformat.

Das Al-Qaida-Sanktionsregime in der Kritik

Die Bekämpfung des internationalen Terrorismus ist auch Aufgabe der Vereinten Nationen – soweit besteht Einigkeit in der politischen Öffentlichkeit. Mehrere Gründe sprechen dafür:

- Transnational und überregional handelnde Terrorgruppen, allen voran Al-Qaida, erfordern ein entsprechend aufgestelltes, auf weltweite Kooperation ausgerichtete Abwehrregime;
- Terrorgruppen wie die Al-Qaida stellen eine anhaltende Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit dar, deren Wahrung die Kernaufgabe der Vereinten Nationen ist; und
- Abwehrmaßnahmen der Vereinten Nationen werden, da getragen von der internationalen Gemeinschaft, als legitim angesehen.

Der Fall Kadi

In puncto Legitimität wurden in den letzten Jahren jedoch zunehmend Zweifel laut: Das Al-Qaida-Sanktionsregime steht wegen mangelhafter Beachtung rechtsstaatlicher Grundsätze im Sanktionsverfahren in der Kritik.¹ Als exemplarisch für diese Vorwürfe mag der Fall des saudischen Staatsbürgers Jassin Kadi herangezogen werden, der im Jahr 2001 auf die Konsolidierte Liste gesetzt worden war. Gegen die Umsetzung der UN-Sanktionen durch die Europäische Union hatte Kadi Klage eingereicht. Der Europäische Gerichtshof (EuGH) hatte im Zuge dieses Verfahrens mit Urteil vom 3. September 2008 zwischen der Verhängung der Sanktionen durch den UN-Sanktionsausschuss und deren Umsetzung durch die EU unterschieden; dabei habe die Union, so das höchste europäische Gericht, ihren eigenen Rechtsgrundsätzen Rechnung zu tragen; dazu zählt insbesondere der Grundsatz der Gewährung rechtlichen Gehörs und des effektiven Rechtsschutzes. Der EuGH räumte dem Europäischen Rat eine dreimonatige Frist zu rechtskonformen Nachbesserungen bei der Umsetzung ein. Nach entsprechenden Korrekturen verfügte die EU erneut die Umsetzung der Sanktionen gegen Kadi, der mit Urteil des Gerichts der Europäischen Union vom 30. September 2010 erneut und wieder erfolgreich dagegen klagte. Das Gericht monierte weiterhin Mängel bei rechtlichem Gehör und

effektivem Rechtsschutz: Bei einem Widerspruch gegen Entscheidungen für die Aufnahme in die Liste seien diese umfassend zu prüfen, ihnen zugrundeliegende Informationen seien grundsätzlich offenzulegen. Zudem rügte das Gericht die lange Dauer der Anwendung der Sanktionen, die ihrem stets postulierten präventiven Charakter widerspreche. Gegen dieses erstinstanzliche Urteil hat die Europäische Kommission beim EuGH Berufung eingelegt. Sie bezieht sich dabei insbesondere auf die Verpflichtung aller UN-Mitgliedstaaten, Maßnahmen des Sicherheitsrats gemäß Kapitel VII UN-Charta unmittelbar umzusetzen.

Einige Beobachter schließen angesichts dieser Disparitäten eine Kollision der Rechtskreise Völkerrecht und europäisches Recht nicht mehr aus. EU-Staaten fänden sich dann in dem Dilemma, entweder Verpflichtungen gegenüber den UN nur unter Verstoß gegen europäisches Recht nachkommen zu können oder europäisches Recht zu wahren unter Verletzung völkerrechtlicher Pflichten.²

In der Diskussion über die Sanktionspolitik der UN waren Unstimmigkeiten zwischen den sicherheitspolitischen Maßnahmen einerseits und der Wahrung rechtsstaatlicher Standards andererseits, wie sie in der Praxis des Sanktionsausschusses angelegt sind, frühzeitig erkannt worden. In einem im Juni 2006 den Vereinten Nationen vorgelegten Bericht sah das ›Watson Institute for International Studies‹ Verbesserungsbedarf in vier Bereichen:

1. Benachrichtigung der Personen oder Organisationen über ihre Aufnahme in die Liste,
2. Zugang für in der Liste aufgeführte Personen oder Organisationen zum Sanktionsausschuss,
3. rechtliches Gehör und
4. wirksamer Rechtsschutz.

Die Studie, die von Deutschland, der Schweiz und Schweden finanziert worden war, wurde als offizielles UN-Dokument veröffentlicht.³

In seinem im Oktober 2009 vorgelegten Folgebericht erkennt das Institut Fortschritte bei der Beachtung rechtsstaatlicher Standards im Sanktionsregime an. So seien die Benachrichtigung auf der Liste aufgeführter Personen und Organisationen sowie der Zugang der Betroffenen zum Sanktionsausschuss hinreichend geregelt worden. Erhebliche Defizite bestünden allerdings nach wie vor beim wirkamen Rechtsschutz.⁴

Angesichts dieser deutlichen Kritik am Sanktionsverfahren mutet es befremdlich an, dass die vom Al-Qaida-Sanktionsausschuss verhängten gezielten Sanktionen – auch ›smart sanctions‹ genannt – ursprünglich als bedeutender Fortschritt gegenüber den zuvor praktizierten umfassenden Ländersanktionen gewertet wurden.⁵ Insbesondere die vom Sicherheitsrat ab 1990 gegen Irak verhängten Wirtschaftsblockaden trafen weniger das Regime von Saddam Hussein als vielmehr das Gros der Zivilbevölkerung;

ungewollte Solidarisierungseffekte mit dem Regime waren eine der Folgen.

Anders ist dies bei gezielten, sogenannten Individualanktionen: Hier verliert sich der oder die Betroffene nicht in der Anonymität der breiten Masse, er oder sie wird konkret benannt, mit Namen, Geburtsort und -datum. Die Auswirkung der Sanktionen ist personifiziert, das zwischenstaatliche Handeln des Sicherheitsrats schlägt auf die Ebene des Individuums durch. Politisches Kalkül des Rates in seiner ihm eigenen Ermessensfreiheit kollidiert mit dem Anspruch des Einzelnen auf eine Behandlung gemäß rechtsstaatlicher Normen und Regularien.

Wegen der bestehenden Rechtsunsicherheit sind UN-Mitgliedstaaten deutlich zurückhaltender bei neuen Anträgen. Insofern ist die Legitimität des Verfahrens auch Voraussetzung für die Effektivität des Sanktionsregimes.

Über den Faktor Legitimität hinaus sind zwei weitere Kriterien für eine Bewertung der Effektivität des Sanktionsregimes heranzuziehen: Die Zielgenauigkeit und die wirksame Umsetzung der Sanktionsmaßnahmen. Zwar steht der Faktor Legitimität gegenwärtig mit Recht im Vordergrund, die Effektivität und damit die Akzeptanz des Sanktionsregimes beruhen letztlich auf dem ausgewogenen Zusammenwirken dieses Faktorenbündels. Diese Maxime war richtungweisend für den deutschen Vorsitz im Sanktionsausschuss.

Erste Reformmaßnahmen

Als Deutschland Anfang 2011 im Zuge seiner zweijährigen Mitgliedschaft im UN-Sicherheitsrat den Vorsitz im damaligen Al-Qaida/Taliban-Sanktionsausschuss übernahm, waren vor allem unter dem vorausgegangenem Vorsitz Österreichs wichtige Reformschritte zur Stärkung rechtsstaatlicher Grundsätze im Sanktionsverfahren initiiert oder bereits abgeschlossen worden. Im Jahr 2008 erteilte der Sicherheitsrat mit Resolution 1822 dem Al-Qaida/Taliban-Sanktionsausschuss den Auftrag, innerhalb von zwei Jahren sämtliche Eintragungen auf der Konsoli-

Die vom Al-Qaida-Sanktionsausschuss verhängten gezielten Sanktionen wurden ursprünglich als bedeutender Fortschritt angesehen.

Die Legitimität des Verfahrens ist auch Voraussetzung für die Effektivität des Sanktionsregimes.

¹ Vgl. Christian Schaller, Die Richtigen treffen. Die Vereinten Nationen und die Probleme zielgerichteter Sanktionen, Vereinte Nationen (VN), 4/2005, S. 132–138.

² Vgl. Michael Lysander Fremuth, Private im Fadenkreuz des Sicherheitsrats. Zu der Terrorliste des UN-Sicherheitsrats, weißen Ritzern und verpassten Chancen, VN, 3/2009, S. 111–116, hier S. 116.

³ Strengthening Targeted Sanctions through Fair and Clear Procedures, The Watson Institute for International Studies, Brown University, Rhode Island/USA, 30.3.2006 oder auch UN Doc. A/60/887–S/2006/331 v. 14.6.2006.

⁴ Vgl. Addressing Challenges to Targeted Sanctions. An Update of the ›Watson Report‹, Rhode Island/USA, Oktober 2009, S. 23.

Mit Einrichtung des Büros der Ombudsperson gelangt nun jeder Entlistungsantrag vor den Sanktionsausschuss.

dierten Liste (damals insgesamt 488) zu überprüfen, vor allem mit Blick auf mögliche Streichungen. Der Vorgang wurde termingerecht Mitte 2010 abgeschlossen und führte dazu, dass insgesamt 45 Eintragungen von der Liste gestrichen wurden. Die Resolution verfügte zudem, dass die Eintragungen künftig alle drei Jahre überprüft werden müssen.

Im Jahr 2009 richtete der Sicherheitsrat mit Resolution 1904 das Büro der Ombudsperson im UN-Sekretariat ein. Die Ombudsperson wurde beauftragt, Anträge auf Streichungen entgegenzunehmen, sie informationell in umfassender Weise aufzubereiten und schließlich dem Sanktionsausschuss einen ausführlichen Bericht zum jeweiligen Antrag mit einschlägigen Bemerkungen (observations) vorzulegen. Zwar lag die Entscheidung über den Antrag weiterhin beim Sanktionsausschuss, die Ombudsperson brachte im Entlistungsverfahren gegenüber der im Jahr 2006 mit Resolution 1730 eingerichteten Koordinierungsstelle (focal point) dennoch einen wesentlichen Fortschritt: Die Koordinierungsstelle, die für die länderbezogenen Sanktionsregime weiterbesteht, nahm zwar Anträge auf Streichung von Personen und Organisationen entgegen, leitete diese aber lediglich an die jeweiligen Pass- und Wohnstaaten sowie an den Staat weiter, der die Aufnahme beantragt hatte; in deren Ermessen lag es, dem Sanktionsausschuss einen Antrag auf Streichung zu unterbreiten. Mit Einrichtung des Büros der Ombudsperson gelangt nun jeder Entlistungsantrag vor den Sanktionsausschuss; die ›Türsteher‹-Funktion einzelner Staaten wurde beseitigt und das Entlistungsverfahren somit ›individualisiert‹; der direkte Zugang betroffener Personen und Organisationen zum Al-Qaida/Taliban-Sanktionsausschuss war nun prozedural gewährleistet.

Das Sanktionsregime wurde getrennt in einen Al-Qaida-Sanktionsausschuss sowie einen Taliban-Sanktionsausschuss.

Reformen unter deutschem Vorsitz 2011/2012

Dieser Reformkurs wurde unter deutschem Vorsitz in zweifacher Hinsicht fortgeführt und gestärkt:

- Das Sanktionsregime wurde getrennt in einen Al-Qaida-Sanktionsausschuss gemäß den Resolutionen 1267 und 1989 sowie einen Taliban-Sanktionsausschuss gemäß Resolution 1988.
- Das auf das Al-Qaida-Sanktionsregime beschränkte Büro der Ombudsperson wurde substanziell aufgewertet und seine Kompetenzen ausgeweitet.

Nach Übernahme des Vorsitzes im Al-Qaida/Taliban-Sanktionsausschuss hatte die deutsche Ständige Vertretung bei den UN in New York im Juni 2011 ein Seminar veranstaltet, das sich vorrangig mit der Zielorientierung des Sanktionsregimes befasste. Dabei stand die Frage im Mittelpunkt, ob der transnationale, islamistisch inspirierte Terrorismus weiter-

hin auf eine gemeinsame Urheberschaft von Al-Qaida und den Taliban zurückzuführen sei. Vor allem unter Hinweis auf die im Gegensatz zu Al-Qaida eindeutig national ausgerichtete Agenda der Taliban wurde diese Frage von den versammelten Expertinnen und Experten im Grundsatz verneint. Es gibt über die Regionen verstreute Al-Qaida-Ableger wie ›Al-Qaida auf der arabischen Halbinsel‹ oder ›Al-Qaida im islamischen Maghreb‹; ähnliche Verzweigungen gibt es bei den Taliban nicht.

Taliban-Sanktionsausschuss

Am 17. Juni 2011 richtete der Sicherheitsrat mit Resolution 1988 ein eigenes Taliban-Sanktionsregime ein, das analog zu anderen, länderbezogenen Sanktionsinstrumenten zur Überwindung innerstaatlicher Konflikte und zu nationaler Aussöhnung beitragen soll. Der Taliban-Sanktionsausschuss, der unter deutschem Vorsitz eingerichtet wurde, arbeitet mit dieser Zielrichtung eng mit der afghanischen Regierung zusammen, für die die Entlistung aussöhnungswilliger und kooperativer Taliban Priorität hat. Mit der Einsetzung einer Kontaktgruppe in Kabul, der neben Mitgliedern des Sicherheitsrats einschlägige afghanische Ministerien und Behörden angehören, soll zielführende Kooperation erleichtert werden. Die Mitwirkungsmöglichkeiten der afghanischen Regierung wurden im Jahr 2012 durch die Folgeresolution 2082 erweitert.

Al-Qaida-Sanktionsausschuss

Im Al-Qaida-Sanktionsregime, das unter der ebenfalls am 17. Juni 2011 verabschiedeten Resolution 1989 fortgeschrieben wurde, sind deutliche Fortschritte bei der Stärkung rechtsstaatlicher Grundsätze zu verzeichnen, dies vor allem durch eine Aufwertung des Büros der Ombudsperson.

Deren Berichte an den Sanktionsausschuss zu Entlistungsanträgen enthalten nun nicht mehr bloße Bemerkungen, sondern Empfehlungen (recommendations). Diese Änderung in der Diktion ist von sanktionspolitischem Gewicht: Eine Empfehlung der Ombudsperson auf Streichung kann vom Ausschuss nur dann zurückgewiesen werden, wenn innerhalb von 60 Tagen dazu ein Konsens hergestellt wird. Alternativ kann auf Antrag eines Ausschussmitglieds, das die Empfehlung auf Streichung ablehnt, der Sicherheitsrat angerufen werden. Dieser entscheidet dann mit der üblichen Mehrheit von neun Stimmen bei Wahrung des Vetorechts der ständigen Mitglieder; von dieser Möglichkeit ist bislang noch kein Gebrauch gemacht worden.

Bis Ende 2012 gingen beim Büro der Ombudsperson 36 Entlistungsanträge ein; über 21 davon wurde entschieden, und bei 20 kam es zur Entlistung. Zu erwähnen ist, dass Jassin Kadi, der nach wie vor die europäische Gerichtsbarkeit beschäftigt, am 5. Oktober 2012 über das Ombudsverfahren von

der Al-Qaida-Sanktionsliste gestrichen wurde. Diese Hürde, dass sich alle Staaten über die Ablehnung eines Entlistungsantrags einig sein müssen, wurde auch für entsprechende Vorlagen von UN-Mitgliedstaaten eingerichtet, die den Antrag auf Aufnahme ursprünglich gestellt hatten (designating states).⁶

Entlistungsanträge erforderten bis zur Verabschiedung von Resolution 1989 die einstimmige Annahme durch den Sanktionsausschuss. Nun verlangt ihre Ablehnung nach entsprechender Empfehlung der Ombudsperson Einstimmigkeit im Gremium. Die Umkehr von Positivkonsens in Negativkonsens, ist sie nur eine formale Spielerei?

Bei genauerem Hinsehen gelang hier dem Sicherheitsrat – ob gewollt oder nicht – ein Kunststück: Die Möglichkeit zur Gewährung wirksamer Verfahrensrechte für gelistete Personen und Organisationen wurde gestärkt, ohne das klassische Selbstverständnis des Sicherheitsrats zu beeinträchtigen – eines Organs, dessen Mitglieder Entscheidungen in erster Linie nach politischem Interesse und in eigenem Ermessen fällen. Denn diese Entscheidungsfreiheit, die sich bei Positivkonsens zulasten eines Antrags auf Entlistung ausgewirkt hatte, arbeitet unter Negativkonsens zugunsten einer Streichungsempfehlung.

Der im Jahr 2008 mit Resolution 1822 eingeleitete, im Folgejahr mit Resolution 1904 verfeinerte Überprüfungsprozess wurde weitergeführt. So sind in sechsmonatigem Turnus Eintragungen von Personen zu überprüfen, die mangelhafte Daten zur Identifizierung enthalten; als Mindestanforderung werden Angaben zum vollen Namen, Geburtsort und -datum sowie zur Nationalität der Person erwartet.

Im gleichen Turnus werden Eintragungen zu Personen überprüft, die Berichten zufolge verstorben sind (reportedly deceased). Bei Personen, die dem Al-Qaida-Aufruf zum ›globalen Dschihad‹ folgten, sind sichere Erkenntnisse zu ihrem Ableben oder gar eine Sterbeurkunde kaum beizubringen. Der Sanktionsausschuss begnügt sich daher mit einer offiziellen Erklärung dieses Inhalts vonseiten des Pass- oder Wohnstaats. Für Organisationen, die Berichten zufolge nicht mehr existieren (defunct entities), gelten entsprechende Überprüfungsprozeduren.

Bei Entlistungen in solchen Fällen ist die Frage der Vererbung oder des Transfers der freigegebenen Vermögenswerte zu überprüfen, die natürlich nicht erneut für die Unterstützung terroristischer Handlungen verwendet werden sollen. Diese Problematik erwies sich als besonders gravierend im Fall Osama bin Ladens, der nach seinem Tod am 2. Mai 2011 erst am 21. Februar 2013 von der Liste gestrichen wurde. Absatz 32 der Resolution 2083 vom 17. Dezember 2012 forderte unter Verweis auf die einschlägige Regelung in Resolution 1373 besondere Sorgfalt bei der Freigabe von Vermögenswerten nach einer Entlistung Osama bin Ladens.

Diese Regularien, obwohl sie nicht zwingend zu Streichungen führen, tragen dennoch zur Sensibilisierung der Arbeit des Ausschusses und zur Dynamisierung des Sanktionsverfahrens bei – ganz im Sinne ständiger Anpassung der Sanktionsliste an die terroristische Bedrohungslage (living list).

Hier ist ein Verweis auf die Kernaufgabe des Al-Qaida-Sanktionsregimes angebracht. Die Maxime der Prävention, also das grundlegende Mandat des Sanktionsausschusses, setzt auf Selbstkorrekturen, auf Distanzierung vom Terrorismus, die bei den auf der Liste stehenden Personen oder Organisationen durch die Sanktionen ausgelöst werden sollen. Es ist nur konsequent, solche Verhaltensänderungen durch regelmäßige Überprüfungen zu verifizieren. Schließlich sind sie es, die den Erfolg der Sanktionsmaßnahmen erweisen; ein andauerndes Verbleiben auf der Liste käme einem Eingeständnis des Scheiterns der Sanktionspolitik gleich. So gesehen müsste es das Anliegen des Sanktionsausschusses sein, möglichst rasch möglichst viele Namen von der Liste zu streichen.

Die Aufwertung des Ombudsverfahrens liegt ganz auf der Linie der Dynamisierung der Ausschussarbeit im Allgemeinen und der Wiederbelebung des Präventionsgedankens im Besonderen: Die Distanzierung vom Al-Qaida-Netzwerk ist für die Ombudsperson das entscheidende Kriterium bei der Bewertung von Anträgen auf Entlistung.

Ausblick

Im Vorfeld der im Dezember 2012 anstehenden Verlängerung der Mandate für den Al-Qaida- und den Taliban-Sanktionsausschuss veranstaltete die deutsche Ständige Vertretung ein Expertenseminar. Die Diskussion über das Al-Qaida-Sanktionsregime behandelte drei Schwerpunkte:

1. Bedrohung durch den Al-Qaida-Komplex
2. Al-Qaida-Bedrohung begegnen: Umsetzung der Sanktionen verbessern
3. Das Büro der Ombudsperson: Standards für die Überprüfung klären

Damit wurden die Aspekte behandelt, die aus Sicht des deutschen Vorsitzes die Effektivität des Sanktionsregimes ausmachen: Zielgenauigkeit, wirksame Umsetzung, Legitimität der Sanktionsmaßnahmen.

⁵ Vgl. Peter Wallensteen/Helena Grusell, Targeting the Right Targets? The UN Use of Individual Sanctions, *Global Governance*, 18. Jg., 2/2012, S. 207–230. Zur Wirksamkeit von Sanktionen generell siehe Peter Rudolf, Sanktionen in der internationalen Politik. Zum Stand der Forschung, SWP-Studie S 30, Berlin November 2006.

⁶ Jeder UN-Mitgliedstaat kann einen Antrag auf Entlistung stellen, die Hürde des Negativkonsenses für eine Ablehnung besteht jedoch nur bei Anträgen von ›designating states‹.

Durch Resolution 1989 wurde das Verfahren zur Streichung von Namen aus der Liste vereinfacht.

Ein andauerndes Verbleiben auf der Liste käme einem Eingeständnis des Scheiterns der Sanktionspolitik gleich.

Das Al-Qaida-Sanktionsregime ist im Vergleich zu anderen UN-Sanktionsregimen bei der Anwendung rechtsstaatlicher Verfahrensweisen am fortschrittlichsten.

Von seinem Selbstverständnis her handelt der Sicherheitsrat als zwischenstaatliches Organ nach politischem Ermessen, das nicht justiziabel ist.

Zu 1. Herausragendes Merkmal bei der vom Al-Qaida-Komplex ausgehenden Bedrohung, so die Einschätzung der Expertinnen und Experten, ist die Diversifizierung der Terrorstrukturen, sowohl in regionaler Hinsicht als auch beim Täterprofil. Beim Auftreten der von Al-Qaida inspirierten Terrorgruppen, etwa in Jemen, Somalia, in der Maghreb/Sahel-Region oder in Nordnigeria, sei zu beobachten, dass Elemente der Al-Qaida-typischen Ideologie des ›globalen Dschihad‹ sich vermengen mit regionalen oder lokalen Konflikten. Der Einfluss der Führung der ›Kern‹-Al-Qaida auf die operativen Planungen und Aktionen dieser Gruppen sei gering, ihr Vorgehen erfolge im Wesentlichen nach eigener Interessenlage. Symptomatisch für die nachlassende organisatorische Kohärenz im Al-Qaida-Komplex ist auch das Auftreten eines neuen Tätertyps, des sich oft über das Internet selbst-radikalisierten sogenannten Einsamer-Wolf-Terroristen.

Zu 2. Diese Entwicklungen, so die Auffassung im Expertenkreis, erschweren die effektive Umsetzung gezielter Sanktionen. Die zunehmende regionale Fragmentierung und der abnehmende organisatorische Zusammenhalt machten die Feststellung des ›Verbunden mit‹-Standards (associated with) schwieriger, welcher das entscheidende Kriterium für die Aufnahme in die Sanktionsliste ist. Gerade für den Bereich der Terrorfinanzierung dürfte es (noch) komplizierter werden, entsprechende Nachweise zu führen. Angesichts dieser geänderten Situation sollte die sanktionspolitische Grundfrage gestellt werden, ob der Al-Qaida-Komplex noch unter dem gemeinsamen Dach des 1267/1989-Sanktionsregimes adäquat erfasst werden kann oder ob nicht vielmehr spezifische länderbezogene Sanktionsregime die Bedrohungslage besser reflektieren würden.

Zu 3. Nach einhelliger Auffassung der Seminarteilnehmer leistet das Büro der Ombudsperson einen wichtigen Beitrag zur Förderung rechtsstaatlicher Grundsätze im Sanktionsverfahren; die Akzeptanz der Sanktionsmaßnahmen und damit letztlich ihre Wirksamkeit würden dadurch gestärkt.

Folgende Prinzipien sollten, so der Tenor der Diskussion, richtungsweisend für die Arbeit der Ombudsperson sein:

- Personen und Organisationen sollten nur dann auf der Liste aufgeführt sein, wenn sie wissentlich und absichtlich (knowingly and intentionally) mit dem Al-Qaida-Netzwerk in Verbindung stehen.
- Die Ombudsperson sollte auch künftig ihre Empfehlungen nur auf diejenigen Informationen stützen, die ihr zur Verfügung gestellt werden; bei Informationsverweigerung durch Mitgliedstaaten stärkt diese Regelung tendenziell einen Antragsteller auf Entlistung.
- Bei der Frage der Zulässigkeit von Informationen, die unter Folter oder Anwendung anderer

illegaler Methoden zustande kommen, schwankte die Diskussion zwischen kategorischer Ablehnung und einer pragmatischeren Sichtweise. Nach Auffassung der deutschen Vertreter würde die Zulässigkeit unter Folter erlangter Informationen die Anwendung eben solcher Methoden fördern und die Glaubwürdigkeit des Sanktionsregimes untergraben.

Einige Seminarteilnehmer warfen die Frage auf, warum nur den auf der Al-Qaida-Sanktionsliste aufgenommenen Personen und Organisationen die Möglichkeit eröffnet ist, über die Ombudsperson die Streichung von der Liste zu betreiben; eine Ausweitung des Mandats der Ombudsperson auf andere UN-Sanktionsregime sei in Erwägung zu ziehen.

Implizit wird hier deutlich, dass das Al-Qaida-Sanktionsregime im Vergleich zu anderen UN-Sanktionsregimen bei der Anwendung rechtsstaatlicher Verfahrensweisen nun am fortschrittlichsten ist – ein Merkmal, das auch mit seinen Eigenheiten zusammenhängt.

Eigenheiten des Al-Qaida-Sanktionsregimes

Erstens handelt der Al-Qaida-Sanktionsausschuss nicht isoliert. Er ist eingebunden in die politischen Rahmenbedingungen, die Handlungsoptionen bei der Terrorabwehr vorzeichnen, dabei auch gewissen Präferenzen wie etwa der Sicherheitsvorsorge Vorschub leisten. Bemüht man die vermeintliche, freilich unctione Polarität von Sicherheit und Freiheit, so überrascht es nicht, dass nach den Anschlägen vom 11. September 2001 das Pendel stark in Richtung Sicherheitsvorsorge ausschlug;⁷ diese Aktionsrichtung zeigte sich generell beim Aus- und Umbau der Sicherheitsarchitektur in vom Al-Qaida-Terrorismus betroffenen Staaten. Inzwischen hat sich im Anti-Terror-Diskurs ganz überwiegend die Erkenntnis durchgesetzt, dass Sicherheit und Rechtsstaatlichkeit keine gegensätzlichen, sondern komplementäre Elemente effektiver Terrorabwehr sind und sein müssen. Wenn etwa aus Furcht vor Klagen keine Listungsanträge mehr gestellt werden, führt sich das Sanktionsregime *ad absurdum*.

Zweitens weisen die rechtsstaatlichen Defizite im Sanktionsverfahren, besonders akzentuiert durch die Welle der Aufnahmeanträge nach den Anschlägen vom 11. September 2001, auch auf systemische Unstimmigkeiten hin. Von seinem Selbstverständnis her handelt der Sicherheitsrat als zwischenstaatliches Organ nach politischem Ermessen, das nicht justiziabel ist; durch die Verhängung gezielter Sanktionen greift er jedoch in den Grundrechtsbestand von Personen und Organisationen ein, die einen Anspruch auf Wahrung rechtsstaatlicher Prinzipien haben. Der Sicherheitsrat in Gestalt des Sanktionsausschusses tritt hier als Exekutivinstanz auf, die im Gegensatz zu entsprechenden einzelstaatlichen Organen keiner Gerichtsbarkeit unterworfen

ist. Das Prinzip politischer Ermessensfreiheit trifft im Al-Qaida-Sanktionsregime unvermittelt auf den individuellen Anspruch auf Rechtssicherheit – dies übrigens im Gegensatz zur allgemeinen Anti-Terror-Resolution 1373 aus dem Jahr 2001, die die UN-Mitgliedstaaten als Akteure bei der Bekämpfung des Terrorismus anspricht und verantwortlich macht.

Eine dritte Besonderheit des Al-Qaida-Sanktionsregimes wirkt sich gleichermaßen zuungunsten gelisteter Personen und Organisationen aus und verstärkt ihren Status als ›Quasi-Geächtete‹. Im Unterschied zu den länderbezogenen Sanktionsregimen, mit deren Hilfe eine Beilegung innerstaatlicher Konflikte erreicht werden soll, steht das Al-Qaida-Sanktionsregime außerhalb eines politischen Prozesses. Al-Qaida als substaatlich strukturiertes, transnational agierendes Netzwerk mit abstruser Programmatik kann nicht als Akteur im internationalen System fungieren; es ist, wenn man so will, nicht satisfaktionsfähig.⁸ Während etwa im Fall des Taliban-Sanktionsregimes die afghanische Regierung im Zuge der Aussöhnungsbemühungen Streichungen beantragt, dem Regime also eine politische Dynamik verleiht, ist die originäre Al-Qaida-Liste eher statisch. Die dort aufgeführten Personen sind in dem Sinne tatsächlich staatenlos, als sie für keinen UN-Mitgliedstaat ein politischer Faktor sind, um den man sich bemühen sollte – hier durch Antrag auf Streichung von der Liste.

Diese Besonderheiten führten dazu, dass das Sanktionsregime, eingerichtet mit dem Ziel der Prävention, faktisch strafenden Charakter annahm. Dieses Abdriften blieb nicht unbemerkt: Betrachtet man die Entwicklung im Sanktionsregime seit seiner Einsetzung im Jahr 1999, so kann man gewisse Abschnitte ausmachen. Jüngste Studien erkennen in dieser Abfolge eine zunehmende ›Verregelung‹ des Sanktionsverfahrens, durch welche die Ermessensfreiheit der Ausschussmitglieder als handlungsleitender Faktor konterkariert, ausgeglichen und tendenziell reguliert wird.⁹ Diese Entwicklung wurde angestoßen und getragen von der zunehmenden Kritik am Sanktionsregime, auf die der Sicherheitsrat, vielleicht etwas zögerlich, doch letztlich mit angemessener Anpassungsbereitschaft reagiert hat.

Bestimmte Resolutionen des Sicherheitsrats können als Wegmarken dieser Entwicklung herangezogen werden: Resolution 1617 aus dem Jahr 2005, die mit dem ›Verbunden mit‹-Standard genauere Kriterien für die Aufnahme in die Liste vorgab, sowie die Resolutionen 1730, 1904 und 1989, die über die Koordinierungsstelle und die Einrichtung und Stärkung des Büros der Ombudsperson erstmals direkte Abhilfemöglichkeiten für aufgeführte Personen und Organisationen geschaffen, später erweitert haben. Mit Resolution 2083 vom 17. Dezember 2012 wurde das Mandat der Ombudsperson auf 30 Monate verlängert und somit weiter gestärkt.

Abschließend stellt sich die Frage, wie der deutsche Vorsitz im Al-Qaida-Sanktionsausschuss 2011/2012 mit Blick auf die Entwicklungen im Sanktionsverfahren einzuordnen und zu bewerten ist.

Unter den Kriterien für ein effektives Sanktionsregime, das sich für den Bereich der EU der gerichtlichen Überprüfbarkeit der Umsetzung der Sanktionen ausgesetzt sieht, kam dem Faktor Legitimität vorrangige Bedeutung zu. Entscheidend dafür ist, dass das Ombudsverfahren gefestigt wird, was mit der nun erfolgten Festschreibung seiner Regularien und der Erweiterung der Mandatsdauer erreicht sein dürfte. Dies bedeutet allerdings nicht, dass das Verfahren nicht noch ausgebaut und verfeinert werden könnte; hier wird es für die folgenden Vorsitze ausreichend zu tun geben, insbesondere bei der Frage einer Ausweitung des Ombudsverfahrens auf andere UN-Sanktionsregime. Ein fest etabliertes Ombudsverfahren fördert auch die Zielgenauigkeit des Sanktionsregimes, nicht nur durch die Überprüfung einzelner Eintragungen, sondern auch durch die Weiterentwicklung von Standards, die für die Aufnahme in die Liste relevant sind – ein willkommenes Nebenprodukt der Ombudsarbeit. Zielgenauigkeit heißt auch Trennschärfe, für deren Beachtung sich der deutsche Vorsitz eingesetzt hat; denn mancherorts besteht die Neigung, Dissidenz und Terrorismus gleichzusetzen.

Mit der Stärkung vor allem von Legitimität und Zielgenauigkeit dürfte das Al-Qaida-Sanktionsregime während des deutschen Vorsitzes weiter an Effektivität und Akzeptanz gewonnen haben.

Im Unterschied zu den länderbezogenen Sanktionsregimen steht das Al-Qaida-Sanktionsregime außerhalb eines politischen Prozesses.

Das Sanktionsregime, eingerichtet mit dem Ziel der Prävention, nahm faktisch strafenden Charakter an.

⁷ Vgl. Thomas Gehring/Thomas Dörfler, Division of Labour and Rule-based Decision-making within the UN Security Council. The Al-Qaida/Taliban Sanctions Regime. (Unveröffentlichtes Manuskript, vorgelegt am Lehrstuhl für Internationale Beziehungen der Universität Bamberg). Die Autoren geben an, dass die Anzahl der Eintragungen von sieben im Jahr 2000 auf 397 im Jahr 2003 anstieg.

⁸ Diese Unterschiedlichkeit mag auch der Grund dafür sein, dass Wallensteen/Grusell, a.a.O. (Anm. 5) das Al-Qaida-Sanktionsregime von ihrer Betrachtung ausnehmen.

⁹ Vgl. Gehring/Dörfler, a.a.O. (Anm. 7).

Beitragsschlüssel für den Haushalt der Vereinten Nationen 2013 bis 2015

(UN-Dok. A/RES/67/238 v. 24.12.2012)

Mitgliedstaat	Prozent
Vereinigte Staaten	22,000
Japan	10,833
Deutschland	7,141
Frankreich	5,593
Großbritannien	5,179
China	5,148
Italien	4,448
Kanada	2,984
Spanien	2,973
Brasilien	2,934
Russland	2,438
Australien	2,074
Korea (Republik)	1,994
Mexiko	1,842
Niederlande	1,654
Türkei	1,328
Schweiz	1,047
Belgien	0,998
Schweden	0,960
Polen	0,921
Saudi-Arabien	0,864
Norwegen	0,851
Österreich	0,798
Dänemark	0,675
Indien	0,666
Griechenland	0,638
Venezuela	0,627
Vereinigte Arabische Emirate	0,595
Finnland	0,519
Portugal	0,474
Argentinien	0,432
Irland	0,418
Israel	0,396
Tschechien	0,386
Singapur	0,384
Südafrika	0,372
Iran	0,356
Indonesien	0,346
Chile	0,334
Malaysia	0,281
Kuwait	0,273
Ungarn	0,266
Kolumbien	0,259
Neuseeland	0,253
Thailand	0,239
Rumänien	0,226
Katar	0,209
Slowakei	0,171
Philippinen	0,154
Libyen	0,142
Algerien	0,137
Ägypten	0,134
Kroatien	0,126
Kasachstan	0,121
Peru	0,117
Oman	0,102
Slowenien	0,100
Ukraine	0,099
Nigeria	0,090
Pakistan	0,085
Luxemburg	0,081
Litauen	0,073
Kuba	0,069
Irak	0,068
Marokko	0,062

Mitgliedstaat	Prozent
Belarus	0,056
Uruguay	0,052
Zypern	0,047
Bulgarien	0,047
Lettland	0,047
Dominikanische Republik	0,045
Trinidad und Tobago	0,044
Ecuador	0,044
Libanon	0,042
Vietnam	0,042
Estland	0,040
Serbien	0,040
Aserbaidtschan	0,040
Costa Rica	0,038
Bahrain	0,039
Tunesien	0,036
Syrien	0,036
Island	0,027
Guatemala	0,027
Brunei Darussalam	0,026
Panama	0,026
Sri Lanka	0,025
Jordanien	0,022
Gabun	0,020
Turkmenistan	0,019
Bahamas	0,017
Botswana	0,017
Bosnien-Herzegowina	0,017
El Salvador	0,016
Malta	0,016
Usbekistan	0,015
Ghana	0,014
Kenia	0,013
Mauritius	0,013
Kamerun	0,012
Monaco	0,012
Jamaika	0,011
Côte d'Ivoire	0,011
Albanien	0,010
Angola	0,010
Bangladesch	0,010
Sudan	0,010
Jemen	0,010
Namibia	0,010
Äquatorialguinea	0,010
Äthiopien	0,010
Paraguay	0,010
Myanmar	0,010
Liechtenstein	0,009
Tansania	0,009
Bolivien	0,009
Barbados	0,008
Honduras	0,008
Andorra	0,008
Mazedonien	0,008
Georgien	0,007
Armenien	0,007
Korea (Demokratische Volksrepublik)	0,006
Nepal	0,006
Senegal	0,006
Uganda	0,006
Sambia	0,006
Montenegro	0,005
Afghanistan	0,005
Kongo (Republik)	0,005

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

Am 24. Dezember 2012 verabschiedeten die UN-Mitgliedstaaten in Resolution A/RES/67/238 den **Beitragsschlüssel für die Aufteilung der Ausgabenlast der Vereinten Nationen** für den Zeitraum 2013–2015. Er wurde ohne förmliche Abstimmung angenommen. Die im Jahr 2000 festgelegte Methode zur Berechnung des Schlüssels (A/RES/55/5 B) behielt ihre Gültigkeit. Die Tabelle (S. 126) führt die 193 Mitgliedstaaten nach der Höhe ihrer Beitragssätze in absteigender Reihenfolge auf. Bei gleichen Prozentsätzen werden die Staaten alphabetisch sortiert.

Der Trend der vergangenen Jahre setzt sich fort: Im Vergleich zum Schlüssel 2010–2012 sind die Beitragssätze der großen Zahler Japan, Deutschland, Großbritannien und Frankreich weiter gesunken, während die Beitragssätze der großen Schwellenländer Brasilien, Russland, Indien, China und einigen anderen Staaten weiter stiegen.

Der Anteil der am geringsten veranlagten Staaten hat weiter abgenommen: Nur noch 35 (statt vorher 40) der 193 Mitgliedstaaten entrichten den Mindestsatz von 0,001 Prozent. 23 Staaten, neun mehr als im Vorjahreszeitraum, zahlen daher nun einen größeren Anteil von 0,002 oder gar 0,003 Prozent. 17 Staaten entrichten mehr als 1,0 Prozent des Haushalts und übernehmen damit gemeinsam 82,508 Prozent (vorher waren es 84,733 Prozent) des Gesamthaushalts. Die drei größten Beitragszahler, die Vereinigten Staaten, Japan und Deutschland, werden im Zeitraum 2013–2015 gemeinsam nur noch mit 39,974 Prozent in die Pflicht genommen (2004–2006: 50,130 Prozent). Damit

Beitragssätze ausgewählter Mitgliedstaaten (in Prozent)

Mitgliedstaat	2007-2009	2010-2012	2013-2015	Änderung
USA	22,0	22,0	22,0	-
Japan	16,624	12,530	10,833	-1,697
Deutschland	8,577	8,018	7,141	-0,877
Großbritannien	6,642	6,604	5,179	-1,425
Frankreich	6,301	6,123	5,593	-0,530
China	2,667	3,189	5,148	+1,959
Brasilien	0,876	1,611	2,934	+1,323
Russland	1,200	1,602	2,438	+0,836
Indien	0,450	0,534	0,666	+0,132
EU	38,857	38,992	34,889	-4,103

Die Änderungen (in Prozentpunkten) beziehen sich nur auf die Zeiträume 2013–2015 und 2010–2012.

hat sich die kumulierte Beitragslast der drei Staaten in einem Jahrzehnt um 10,156 Prozentpunkte verringert. Danach folgen Frankreich und Großbritannien. Frankreich liegt damit erstmals seit dem Jahr 2001 wieder vor Großbritannien.

Japans Beitragssatz verringerte sich aufgrund einer geringeren Wirtschaftsleistung um 1,697 Prozentpunkte von 12,530 (2010–2012) auf 10,833 Prozent. Deutschlands Beitragssatz ist um 0,877 Prozentpunkte gesunken, von 8,018 Prozent (2010–2012) auf 7,141 Prozent. Von den Staaten der Europäischen Union ist **Deutschland** das am höchsten, Malta mit 0,016 Prozent das am niedrigsten veranlagte Mitglied. Gemeinsam tragen die 27 EU-Mitglieder 34,889 Prozent der Beitragslast, 4,103 Prozentpunkte weniger im Vergleich zu 2010–2012.

Weiter vorgerückt, von Platz 8 auf 6 in der Tabelle, ist **China**. Dessen Beitragssatz erhöhte sich um 61 Prozent, also 1,959 Prozentpunkte auf nunmehr 5,148 Prozent. Innerhalb der letzten Dekade hat sich Chinas Finanzbeitrag für den Haushalt der Vereinten Nationen mehr als verfünffacht (2000: 0,995 Prozent). Der Abstand zwischen den beiden ständigen Mitgliedern des Sicherheitsrats, China und Russland, hat sich für die gegenwärtige Gültigkeitsdauer etwas vergrößert: obwohl **Russland** von Platz 15 auf Platz 11 vorgerückt ist und 2,438 Prozent zahlt, zahlt China mehr als das Doppelte in den UN-Haushalt ein. Höchstveranlagtes Schwellenland ist nicht mehr Mexiko, sondern **Brasilien** mit 2,934 Prozent und dem höchsten Anstieg von 82 Prozent (1,323 Prozentpunkte) im Vergleich zum vorherigen Zeitraum. Brasiliens Beitrag ist damit erneut höher als der Russlands. Es rangiert auf Platz 10 und ist der am höchsten veranlagte Staat Lateinamerikas.

Der höchste veranlagte Beitragszahler Asiens ist, nach Japan und China, erneut die **Republik Korea** (Rang 13; 1,994 Prozent). Mit deutlichem Abstand folgt Saudi-Arabien (0,864 Prozent). Danach kommt Indien. Neben China ist Indien die zweite Wirtschaftsmacht mit sehr hohem Wachstum. Mit 0,666 Prozent ist es von Platz 27 auf Platz 25 vorgerückt. Nach wie vor an der Spitze der afrikanischen Länder steht **Südafrika** (Platz 36). Es trägt 0,372 Prozent des Haushalts bei. Es folgen Libyen (0,142 Prozent; Platz 50) und Algerien (0,137 Prozent; Platz 51).

Größte Beitragszahler für die UN-Friedenssicherung (in Prozent)

Nr.	Mitgliedstaat	2013	2014–2015
1	Vereinigte Staaten	28,3835	28,3626
2	Japan	10,8330	10,8330
3	Frankreich	7,2159	7,2105
4	Deutschland	7,1410	7,1410
5	Großbritannien	6,6817	6,6768
6	China	6,6417	6,6368
7	Italien	4,4480	4,4480
8	Russland	3,1454	3,1431
9	Kanada	2,9840	2,9840
10	Australien	2,0740	2,0740
11	Spanien	2,9730	2,9730
12	Korea (Republik)	1,9940	1,9940
13	Niederlande	1,6540	1,6540
14	Schweiz	1,0470	1,0470
15	Belgien	0,9980	0,9980

Quelle: UN Doc. A/67/224/Add.1 v. 27.12.2012.

Zusätzlich zu den Pflichtbeiträgen zum ordentlichen Haushalt sind von den UN-Mitgliedern außerdem **Pflichtbeträge zur Finanzierung der Friedensoperationen der Vereinten Nationen** (siehe Tabelle oben) zu zahlen. Dabei schlägt sich die besondere Verantwortung der fünf ständigen Mitglieder des UN-Sicherheitsrats (China, Frankreich, Großbritannien, Russland, USA) für die Friedenssicherung auch in erhöhten Beitragssätzen nieder. Pflichtbeiträge sind auch für die beiden internationalen Strafgerichtshöfe für das ehemalige Jugoslawien und Ruanda zu zahlen; sie werden separat erhoben. Die Sonderorganisationen besitzen eigene Rechtspersönlichkeit und stellen eigene Haushalte auf; bei ihren Beitragsschlüsseln orientieren sie sich an der Skala für den ordentlichen Haushalt der UN. Die freiwilligen Beiträge zu den Aktivitäten der Programme und Fonds (etwa UNDP, UNHCR oder UNRWA) werden außerhalb des ordentlichen Haushalts geleistet.

Die letzten, zurückliegenden Beitragstabellen sind abgedruckt in: VN, 2/2010, S. 78ff. (2010–2012), VN, 3/2007, S. 116f. (2007–2009); VN, 2/2004, S. 52f. (2004–2006). Siehe auch Tabellen Deutschlands Beiträge zur Finanzierung des UN-Systems: www.dgvn.de/deutschlands_unfinanzierung.html

Monique Lehmann · Anja Papenfuß

Aus dem Bereich der Vereinten Nationen

Politik und Sicherheit

Vertrag über den Waffenhandel: Staatenkonferenz 18.–28. März 2013

■ Konferenz scheitert, dennoch Vertrag verabschiedet

Michael Brzoska · Ulrich Kühn

(Vgl. Michael Brzoska/Ulrich Kühn, Vertrag über den Waffenhandel: Staatenkonferenz 2.–27. Juli 2012, VN, 5/2012, S. 223ff.)

Am 2. April 2013 verabschiedete die UN-Generalversammlung den 28. Artikel umfassenden **Vertrag über den Waffenhandel (Arms Trade Treaty – ATT)**. Dieser erste rechtlich bindende Vertrag zur Regulierung des internationalen Handels mit konventionellen Waffen setzt weltweit gültige Standards für staatliche Waffengeschäfte und soll Transparenz und verantwortliches Handeln der Staaten gewährleisten. Darüber hinaus soll der ATT verhindern, dass Waffen in die Hände von Terroristen, Kriminellen oder Warlords geraten. Der Vertrag wurde mit großer Mehrheit von 154 UN-Mitgliedstaaten angenommen. Iran, Nordkorea und Syrien stimmten dagegen; 23 Staaten, darunter die großen Waffenexporteure China und Russland, enthielten sich (A/RES/67/234 B).

Nur wenige Monate nach dem Scheitern der ersten Staatenkonferenz zur Ausarbeitung eines solchen Vertrags im Juli 2012 wurde auf Grundlage des Vertragsentwurfs (UN Doc. A/CONF.217/CRP.1) vom 18. bis 28. März 2013 erneut in New York verhandelt. Diese zweite Staatenkonferenz endete erneut ohne Konsens. Iran, Nordkorea und Syrien lehnten den Vertragsentwurf ab. Dennoch entschied sich eine Koalition von 64 Staaten dazu, den Vertragsentwurf umgehend in die Generalversammlung zu bringen, wo er mit großer Mehrheit verabschiedet wurde.

Dieses Ergebnis wurde durch drei Faktoren begünstigt: erstens durch einen straffen Verhandlungsprozess im März 2013, zweitens durch das Vorliegen eines

bereits weitgehend akzeptierten Entwurfs vom Juli 2012 und drittens durch große Kompromissbereitschaft einer Mehrzahl der Staaten.

Angesichts des engen Zeitrahmens war klar, dass eine Einigung nur auf der Grundlage des Juli-Entwurfs zu erreichen war. Trotzdem trugen zahlreiche Mitgliedstaaten vielfältige Ansichten und Forderungen an einen ATT vor.

Welche Waffen?

Auch auf der zweiten Staatenkonferenz wurde immer noch heftig darüber gestritten, welche Waffenarten unter die Regelungen des Vertrags fallen sollten. Weitgehende Einigkeit bestand darüber, sieben Kategorien schwerer Waffen (Kampfpanzer, gepanzerte Mannschaftswagen, großkalibrige Artillerie, Kampfflugzeuge, Kampfhubschrauber, Kriegsschiffe, Raketen und Raketenabschussgeräte) sowie eine achte Kategorie der kleinen und leichten Waffen unter Kontrolle zu stellen (Art. 2 Abs. 1). Eine kleine Gruppe von Staaten, angeführt von den USA, sprach sich erneut gegen die Einbeziehung von Munition aus. Eine weitere Gruppe, zu der auch Russland gehörte, lehnte die Kontrolle von Technologie und Bauteilen ab. Zahlreiche Staaten, darunter Deutschland, plädierten für eine breitere Definition einschließlich spezifischer Öffnungsklauseln für künftige Waffensysteme, die nicht ausdrücklich im Text genannt werden, aber in ihrer Wirkung und Funktionsweise den im Vertrag genannten Waffensystemen ähneln.

Das Ergebnis ist ein Kompromiss, der gegenüber dem Stand vom Juli 2012 deutlich klarere, wenn auch materiell weitgehend identische Regelungen festschreibt. Während für die acht Waffenkategorien fünf in Artikel 2 Absatz 2 explizit aufgeführte Aktivitäten (Ausfuhr, Einfuhr, Transit, Schifftransport und Vermittlung) kontrolliert werden sollen, wird bei Munition lediglich die Ausfuhr geregelt (Art. 3). Dementsprechend gibt es für den Import von Munition keine umfangreichen Berichts- und Dokumentationspflichten der an Waffentransfers beteiligten Staaten (Art. 12). Die Ausklammerung

von Munitionseinfuhren war eine Kernforderung der amerikanischen Regierung, die sich in dieser Frage durchsetzen konnte – nicht jedoch bei der ebenfalls von ihr geforderten Ausnahme für die Einfuhr von Kleinwaffen.

Darüber hinaus verbietet der Vertrag die Ausfuhr von Teilen und Komponenten für die acht genannten Waffenkategorien, wenn damit der Zusammenbau ermöglicht wird (Art. 4). Diese Formulierung lässt einen breiten Interpretationsspielraum zu.

Nicht unter den Vertrag fallen zahlreiche Güter, die laut deutschem Außenwirtschaftsrecht Rüstungsgüter sind. Dazu zählen Transporthubschrauber, unbewaffnete Drohnen oder Handgranaten. Gleichwohl werden die Vertragsparteien »ermutigt«, die Vorschriften des Vertrags auf den größtmöglichen Kreis konventioneller Waffen anzuwenden (Art. 5 Abs. 3). Der Vorschlag einiger Staaten wie Indien, die Liste der zu kontrollierenden Güter im Vertrag ausdrücklich auf die genannten Kategorien zu begrenzen, wurde nicht berücksichtigt.

Ein weiterer strittiger Punkt betraf die Frage, ob nur Verkäufe oder auch unentgeltliche Transfers von gelisteten Gütern erfasst werden sollten. Der Text lässt in Artikel 2 Absatz 2 beide Interpretationen zu und überlässt damit die Entscheidung den Mitgliedstaaten: Sie können entscheiden, ob sie auch »Waffengeschenke« mit ihren nationalen Kontrollsystemen erfassen oder nicht.

Verbote und Risikoabschätzung

Der ATT enthält einen abgestuften Kriterienkatalog für die Genehmigung von Waffenausfuhren. Verboten werden in Artikel 6 Waffenausfuhren, mit denen ein Staat gegen einschlägige internationale Verpflichtungen und Beschlüsse des Sicherheitsrats, insbesondere Waffenembargos, verstoßen würde. Ebenfalls nicht gestattet sind Genehmigungen, sollte der prüfende Staat davon Kenntnis haben, dass die Waffen zu schweren Verstößen gegen das humanitäre Völkerrecht eingesetzt werden sollen. Der Katalog der absoluten Verbote ist damit recht kurz.

Vor allem die Einschränkung auf lediglich bestimmte Regelungen des humanitären Völkerrechts (wie Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen) sowie die Begrenzung auf Kenntnisse zum Zeitpunkt der Genehmigung (und nicht der tatsächlichen Ausfuhr) wurden kontrovers diskutiert.

Für fünf weitere Kriterien wird in Artikel 7 Absatz 1 ein Prüfverfahren für Genehmigungen vorgeschrieben. So sollen potenzielle positive und negative Beiträge zu Frieden und Sicherheit, Risiken schwerer Verletzungen des humanitären Völkerrechts und der Menschenrechte sowie die Förderung des Terrorismus und des organisierten Verbrechens ermittelt und beurteilt werden. Kontrovers diskutiert wurde, ob für die Pflicht zum Verbot eines Transfers eine »überragende« (overriding) Gefahr negativer Wirkungen im Sinne der fünf Kriterien bestehen müsse oder ob eine »substanzielle« Gefahr ausreiche. Damit verbunden war die Frage, ob der potenziell positive Beitrag von Waffenausfuhren für die Sicherung von Frieden und Stabilität, den eine größere Zahl von Staaten im Vertragstext erwähnt sehen wollte, im Prüfverfahren gegen die Gefahr von Verstößen gegen Menschenrechte und humanitäres Völkerrecht abgewogen werden könnte.

Letztlich blieb es bei der Pflicht zum Verbot, allerdings nur bei Feststellung einer überragenden Gefahr negativer Wirkungen auf die Kriterien des Artikels 7. Die prüfenden Vertragsstaaten sind darüber hinaus aufgefordert, Maßnahmen zu prüfen, mit denen die Risiken des Waffenhandels vermindert werden könnten, auch in Zusammenarbeit mit dem importierenden Staat (Art. 7 Abs. 2).

Etwas schwächer ist die Formulierung für die Prüfung eines weiteren Kriteriums: der geschlechtsspezifischen Gewalt. Dabei geht es grundsätzlich um die Gefahr, die von Waffen im Zusammenhang mit geschlechtsspezifischer Gewalt ausgeht. Zahlreiche NGOs und viele Staaten waren der Meinung, dass der Juli-Entwurf diesem Risiko nicht ausreichend Rechnung getragen hätte. Im neuen Vertragstext werden die Staaten verpflichtet, das Risiko in ihre Prüfung mit einzubeziehen (Art. 7 Abs. 4).

Der Vertrag enthält auch klarere und differenziertere Vorschriften zur Sicherung des vorgesehenen Endverbleibs von

Waffen (Art. 11). Sowohl exportierende als auch importierende Staaten werden aufgefordert, Maßnahmen zur Sicherung des Endverbleibs zu ergreifen und werden zur Zusammenarbeit verpflichtet.

Andere Aspekte werden im nun vorliegenden Vertrag deutlich abgeschwächt behandelt als ursprünglich diskutiert. Auf Wunsch vieler Rüstungsimporteure wurden zwei Prüfkriterien deutlich herabgestuft. So empfiehlt der ATT zur Korruptionsvermeidung jetzt nur noch nationale Maßnahmen und internationale Kooperation (Art. 15 Abs. 6). Das Kriterium, dass Waffenexporte die wirtschaftliche und soziale Entwicklung behindern könnten, wurde ganz aus dem Text gestrichen.

Befürworter eines strikten ATT hatten den Juli-Entwurf wegen einer in der letzten Phase der Verhandlungen eingefügten Klausel kritisiert, mit der ein Vorrang bestehender Verträge und Abkommen vor den Vorschriften eines ATT festgeschrieben wurde. Dieses Schlupfloch wurde gegen das Votum einer von Indien angeführten Gruppe wichtiger Rüstungsimporteure im verabschiedeten Vertragstext weitgehend geschlossen.

Ebenso wenig konnten sich jene Staaten durchsetzen, die für ein Verbot der Lieferung von Waffen an nichtstaatliche Akteure eintraten. Hierzu zählten neben den meisten afrikanischen Staaten unter anderem China, Iran, Kuba, Nordkorea, Russland, Syrien und Venezuela.

Beim Thema Transparenz erreichten die Befürworter eines strikten ATT nicht ganz ihre Ziele. Die vorgesehenen jährlichen Berichte der Vertragsstaaten an die UN müssen nicht veröffentlicht werden.

Bewertung

Im Vergleich zum Juli-Entwurf enthält der verabschiedete Vertrag zahlreiche Verbesserungen. Die Formulierungen sind klarer, Widersprüche wurden beseitigt. An der Substanz hat sich jedoch nicht allzu viel geändert. In einigen Punkten wurden Verpflichtungen der Vertragsstaaten abgeschwächt. Die gefundenen Kompromisse waren vor allem dem Wunsch nach möglichst breiter internationaler Unterstützung geschuldet. Ob diese Rechnung aufgeht, bleibt abzuwarten. Die Chancen, dass der ATT in nicht allzu ferner Zukunft in Kraft tritt, stehen gut. Die für das Inkrafttreten benötigten 50 Ratifizierungen dürften relativ rasch zusammenkommen.

Ob jedoch die beiden größten Waffenexporteure, die USA und Russland, ratifizieren werden, ist fraglich. Anders als im Juli 2012 haben die USA dem Text zugestimmt. Dies dürfte auf die veränderte innenpolitische Lage nach dem Ende des amerikanischen Wahlkampfs zurückzuführen sein. Der zweiten Regierung Obama wird es trotzdem schwer fallen, eine Ratifizierung im Senat zu erreichen. Die Waffenlobby, die einflussreiche »National Rifle Association«, lehnt auch den neuen Vertrag ab, obwohl ihr größtes Bedenken, die Einschränkung des privaten Waffenbesitzes, im Vertrag nicht enthalten ist. Ebenso fraglich ist, ob Russland und China den Vertrag ratifizieren werden, wurden doch einige ihrer wesentlichen Kritikpunkte nicht aufgenommen. Während die Ablehnung Irans, Nordkoreas und Syriens nur geringe Bedeutung hat, würden jedoch mit den USA, Russland und China die Exporteure von mehr als 60 Prozent des weltweiten Rüstungsexports außerhalb des Vertrags bleiben.

Auch wird sich erweisen müssen, ob der Vertrag faktische Wirkung entfalten kann. Über die bereits bestehenden völkerrechtlichen Regelungen hinaus bleibt die Interpretation und Anwendung der Kriterien ausschließlich den Vertragsstaaten überlassen. Eine Reihe maßgeblicher Vorschriften lassen sich eng, aber auch sehr weit auslegen. Für Deutschland bringt der Vertrag keine neuen Verpflichtungen in Richtung einer restriktiveren Rüstungsexportpolitik. Die Prüfkriterien gehen nicht über diejenigen hinaus, die in Deutschland bereits seit Jahrzehnten zur Anwendung kommen. Umstrittene Geschäfte, wie etwa Lieferungen von Panzern nach Saudi-Arabien, bleiben legal. Trotzdem dürfte der erfolgreiche Vertragsprozess auch in Deutschland zur laufenden Diskussion über die eigene Genehmigungspraxis und den damit verbundenen Grad an Transparenz beitragen.

Viel wird davon abhängen, ob es in Zukunft besser gelingt, die Staaten zu verantwortlicher Rüstungsexportpolitik zu animieren. Der Vertrag bietet dafür erstmals eine international ausgehandelte, rechtlich verbindliche Grundlage.

Vertragstext: UN Doc. A/CONF.217/2013/L.3 v.

27.3.2013. Weitere Informationen und Dokumente über: www.un.org/disarmament/ATT/

Wirtschaft und Entwicklung

ITU: 12. Weltweite Konferenz für internationale Fernmeldedienste 2012

- Neue Telekommunikationsregeln erhalten wenig Zustimmung
- Internetregeln ausgeklammert
- Spaltung der ITU möglich

Wolfgang Kleinwächter

Vom 3. bis 14. Dezember 2012 richtete die **Internationale Fernmeldeunion (ITU)** in Dubai, Vereinigte Arabische Emirate, die **12. Weltweite Konferenz für internationale Fernmeldedienste (World Conference on International Telecommunications – WCIT)** aus. Die WCIT-12 hatte die aus dem Jahr 1988 stammende **Vollzugsordnung für internationale Fernmeldedienste (International Telecommunication Regulations – ITR)** neu zu verhandeln. Die ITRs sind ein völkerrechtlicher Vertrag, der Kernelemente der grenzüberschreitenden Telekommunikation regelt. Der Vertrag galt als ein Erfolg, trug er doch in den neunziger Jahren wesentlich zur Liberalisierung und Dynamisierung des globalen Telekommunikationsmarkts bei. Das Internet spielte damals keine Rolle.

Es war aber gerade die Entwicklung des Internets, die das Umfeld der ITRs mit Beginn der Jahrtausendwende wesentlich veränderte. Immer mehr Telekommunikationsdienste werden über das Internet abgewickelt. Grob gerechnet fällt nur noch ein Viertel des globalen Telekommunikationsverkehrs unter die ITRs. In der ITU war die Frage, ob die ITRs einer Neufassung bedürfen, lange umstritten. Die USA waren der Auffassung, dass man den Vertrag auslaufen lassen sollte; andere ITU-Mitgliedstaaten drängten auf eine Novellierung. Schließlich wurde beschlossen, diese Fragen auf der 12. Weltweiten Konferenz im Jahr 2012 in Dubai zu klären.

Kontroverse um Internetverwaltung

Dabei stießen von Anfang an zwei gegensätzliche Positionen aufeinander. Auf der einen Seite setzten sich vor allem China, Iran, Russland sowie einige arabische und afrikanische Entwicklungsländer dafür ein, das Mandat der ITRs auszuweiten

und das Internet in die Regularien einzu beziehen. Dies lehnten die westlichen Staaten, allen voran die USA, ab. Sie argumentierten, das Internet funktioniere nach anderen als den klassischen Telekommunikationsregeln. ›Internet Governance‹ beruht auf dem sogenannten ›Multistakeholder-Modell‹. Bei diesem Modell sind alle Stakeholder – Regierungen, Privatwirtschaft, Zivilgesellschaft und die technische Community – in Politikentwicklung und Entscheidungsfindung gleichberechtigt eingebunden. Dieses Modell, so die westlichen Staaten, sei und bleibe für das Internet der Erfolgsgarant. Dieses Modell solle nicht durch einen zwischenstaatlichen Kontrollmechanismus eingeschränkt werden. Der 2. Weltgipfel über die Informationsgesellschaft (WSIS II) im Jahr 2005 hatte dieses Modell in der ›Tunis-Agenda‹ abgeseignet.

Das globale ›Internet Governance Eco-System‹ besteht im Wesentlichen aus nicht-staatlichen und technischen Organisationen wie der ›Internet Corporation for Assigned Names and Numbers‹ (ICANN), den ›Regional Internet Registries‹ (RIRs), der ›Internet Engineering Task Force‹ (IETF), dem ›World Wide Web Consortium‹ (W3C), der ›Internet Society‹ (ISOC) und anderen Organisationen. Regierungen haben in diesem System nicht die letzte Entscheidungsmacht.

Bereits im Vorfeld der Dubai-Konferenz spitzte sich der Interessenskonflikt zu: Die USA, aber auch die Europäische Union und andere westliche Staaten, warnten davor, dass eine Ausdehnung der Telekommunikationsregeln auf das Internet die Offenheit und Freiheit des Netzes einschränken könne, was wiederum erhebliche Konsequenzen für Innovationen, Wirtschaftswachstum und persönliche Freiheiten der Internetnutzer hätte. Beide Häuser des amerikanischen Kongresses sowie das Europäische Parlament hatten im Herbst 2012 Resolutionen verabschiedet, die sich für das ›Multistakeholder-Modell‹ bei der Internetverwaltung einsetzten und eine staatliche Aufsicht durch einen erweiterten ITR-Vertrag unter dem Dach der ITU zurückwiesen.

Zwischen ICANN und der ITU bestehen seit Ende der neunziger Jahre gravierende Meinungsunterschiede darüber, wer für die Vergabe und Verwaltung von Domain-Namen und IP-Adressen zuständig sein soll. Länder wie China, Iran,

Russland, Saudi-Arabien, die Vereinigten Arabischen Emirate und andere würden es vorziehen, alle das Internet betreffenden Fragen in einer zwischenstaatlichen Organisation, die auf dem Völkerrechtsprinzip der souveränen Gleichheit der Staaten beruht, zu behandeln. Sie fühlen sich in einer privaten Gesellschaft, die in Kalifornien ihren Sitz hat, vom amerikanischen Wirtschaftsministerium beaufsichtigt wird und bei der Regierungen lediglich in beratender Funktion über das ›Governmental Advisory Committee‹ (GAC) vertreten sind, nicht wohl. Der seit dem WSIS II schwelende Streit wurde nun in die Verhandlungen über die Anpassung der ITRs hineingetragen.

Widersprüchliche Vorschläge

Zwar hatte ITU-Generalsekretär Hamadoun I. Touré in seiner Eröffnungsrede in Dubai betont, dass die ITU keine Kontrolle über das Internet anstrebe, doch die vorliegenden Entwürfe einer Gruppe von ITU-Mitgliedstaaten zielten genau in diese Richtung. Der unter anderem von Bahrain, China und Russland eingebrachte Entwurf schlug vor, das Mandat der ITRs zu erweitern und weite Bereiche des Internet-Verkehrs einzubeziehen. Dies betraf zum Beispiel Bestimmungen zum ›Routing‹, zu ›Peering‹, ›Naming and Numbering‹ sowie zur Ausweitung der Anzahl der von den ITRs betroffenen Unternehmen auf fast alle Internet-Dienstleister. Dem Entwurf zufolge sollten die ITRs auch Themen wie Cybersicherheit oder rechtswidrige Kommunikationsinhalte aufgreifen.

Für zusätzliche Kontroversen sorgte das von Russland eingebrachte Konzept des ›nationalen Internet-Segments‹. Eine ›Internet-Nationalisierung‹ wirft natürlich die Frage einer Fragmentierung des Internets auf und könnte das Ende seiner gegenwärtigen Universalität bedeuten.

De facto hätte eine solche Novellierung der ITRs nicht nur das Mandat der ITU erheblich erweitert, es wäre auch zu einem Kompetenzstreit zwischen der ITU auf der einen Seite und ICANN und den ›Regional Internet Registries‹ auf der anderen Seite gekommen.

Aufgrund dieser politischen und ökonomischen Konflikte rückten die notwendigen Verbesserungen der ITRs wie neue Notrufdienste, Regelungen zu ›eWaste‹ und ›eEfficiency‹, verbesserte Kommuni-

kationsdienste für die hohe See und andere Aspekte in den Hintergrund. Mehrmals stand die Konferenz kurz vor dem Scheitern.

›Großer Kompromiss‹

In dieser Situation ergriff der ITU-Generalsekretär die Initiative und präsentierte nach bilateralen Gesprächen mit den Streitparteien am vorletzten Konferenztag einen ›großen Kompromiss‹. In Tourés Vertragsentwurf tauchte das Wort Internet nicht mehr auf. Die strittigen Absätze waren weitgehend entschärft. Alle das Internet betreffende Fragen hatte er in eine unverbindliche Resolution geschoben, die die ITU auffordert, den Dialog zum Thema ›Internet Governance‹ fortzuführen. Was zunächst wie die perfekte Lösung aussah, entpuppte sich beim genaueren Hinsehen als ein Vorschlag mit Pferdefüßen. In der folgenden Aussprache erkannten die westlichen Staaten an, dass Themen wie ›Naming and Numbering‹ oder ›Sender Pays‹ nicht mehr auf-tauchten, verwiesen aber auf Widersprüche in den Artikeln 5A und 5B, die Cybersicherheit und Spam behandelten. Nach Ansicht der westlichen Staaten sind diese Themen nicht durch das Mandat der ITU gedeckt. Überdies gibt es dafür keine akzeptierte Definition.

Unter Cybersicherheit verstehen einige Staaten vor allem Maßnahmen gegen Cyberkriminalität, einschließlich der Verbreitung rechtswidriger Kommunikationsinhalte wie Kinderpornografie oder Hasspropaganda sowie urheberrechtlich geschützter Werke. Andere verstehen darunter den Kampf gegen Cyberterrorismus und Hacker. Und neuerdings spielt die Frage von Cyberkrieg und Cyberwaffen eine Rolle. All dies sind Fragen, die nicht die ITU betreffen.

Ähnlich verhält es sich bei Spam. Touré argumentierte, dass die gewählte Formulierung in Artikel 5A »Unsolicited bulk electronic communications« nichts mit Inhalten zu tun habe, und er schlug vor, in Artikel 1 eine Generalklausel einzufügen, nach der der ganze Vertrag keine Fragen des Inhalts von Kommunikation betrifft. Der britische Delegierte hatte die Lacher auf seiner Seite, als er Tourés Vorschlag mit der Bemerkung kommentierte, das sei etwa so als würde man sagen, Wasser habe nichts mit Flüssigkeit zu tun. Um herauszufinden, was unter »unsolicited

bulk electronic communication« fällt, muss man zwangsläufig in die Datenpakete schauen. Dies öffnet der ›Deep Packet Inspection‹ (DPI) Tür und Tor und damit der Installation und völkerrechtlichen Legitimation eine gewaltige Zensurinfrastruktur.

Die strittige Resolution

Die Kontroverse spitzte sich in der letzten Konferenznacht weiter zu, durch die zunächst eher unscheinbar daherkommenden Resolution Nr. 3 zu ›Internet Governance‹. Die Resolution, die als unverbindliche Empfehlung in den Anhang des Vertrags aufgenommen werden sollte, bestand aus drei Teilen: Einer Präambel mit Referenzen zu bereits angenommenen WSIS- und ITU-Dokumenten sowie zwei Absätzen, die den Generalsekretär und die Mitgliedstaaten der ITU einlud, nicht weiter spezifizierte Aktivitäten im Bereich der Internetverwaltung zu unternehmen.

Beim genaueren Hinsehen kam auch hier der Pferdefuß zum Vorschein. Die Referenzen zu angenommenen WSIS- und ITU-Dokumenten waren sehr einseitig. So wurde etwa bei in der ›Tunis-Agenda‹ nur auf den Absatz Bezug genommen, der die Zuständigkeit von Regierungen für eine Internet-Politik bestätigt, nicht aber auf jenen Absatz, der die Effizienz und Funktionsfähigkeit des bestehenden ›Multistakeholder-Internet-Governance-Ecosystems‹ mit ICANN, den RIRs, ISOC, IETF und anderen bekräftigt. Die Einladungen zu Aktivitäten an den Generalsekretär und die Mitgliedstaaten konnten auch als Einladung zum Aufbau eines alternativen zwischenstaatlichen ›Internet-Governance-Mechanismus‹ unter dem Dach der ITU interpretiert werden.

Die Resolution wurde erst spät nach Mitternacht verhandelt. Der Vorsitzende der Konferenz, Scheich el Ghansani aus den Vereinigten Arabischen Emiraten, versuchte die kontroverse Debatte abzukürzen und fragte zunächst nach der ›Raumtemperatur‹, um eine Mehrheitsmeinung zur Resolution zu ermitteln. Etwa 70 Delegationen signalisierten ihr Einverständnis, 40 waren eher dagegen, der Rest schloß bereits. In diesem Moment erklärte der Vorsitzende die Resolution für angenommen und verstieß damit gegen ein Grundprinzip der ITU, alle wesentlichen Beschlüsse im Konsens anzunehmen.

Spaltung der ITU?

Dieses Manöver verschlechterte das ohnehin angespannte Klima entscheidend. In der verbleibenden Zeit wurde deutlich, dass das Ziel, einen neuen universellen ITR-Vertrag zustande zu bringen, nicht mehr erreichbar war. Die Zweideutigkeiten im Vertragstext sowie die Merkwürdigkeiten rund um die Resolution zur Internetverwaltung führten dazu, dass die ITR-Schlussakte nur von 89 der 193 ITU-Mitgliedstaaten unterzeichnet wurde. 55 Staaten, darunter die USA und alle EU-Mitglieder, lehnten eine Unterzeichnung in Dubai ab. Rund 50 Staaten waren nicht anwesend gewesen. Am 1. Januar 2015 wird die ITR-Schlussakte in Kraft treten. Man wird abwarten müssen, ob überhaupt eine Mehrheit der Staaten den Vertrag ratifizieren wird.

Das letzte Scheitern der Konferenz führt zu einer unübersichtlichen Situation. Für diejenigen Staaten, die die neuen ITRs nicht ratifizieren, gelten die alten weiter. Offen ist, wie sich das bilaterale Verhältnis zwischen Staaten gestalten soll, wenn ein Staat, der die ITRs von 2012 ratifiziert hat, die Regelungen von 1988 nicht mehr akzeptiert. Sollten sich diese Divergenzen bis zur nächsten ITU-Konferenz der Regierungsbevollmächtigten im Herbst 2014 in der Republik Korea fortsetzen, besteht durchaus die Gefahr einer Spaltung der ITU.

Die deutsche Bundesregierung hatte in Dubai erklärt, dass sie den Vertrag zunächst nicht unterzeichnet. Gleichzeitig kündigte sie an, die Ergebnisse der Konferenz mit den Interessenvertretern aus Privatwirtschaft, Zivilgesellschaft und der technischen Community in Deutschland zu diskutieren. Diese offenen Konsultationen fanden Anfang Februar 2013 in Bonn und Berlin statt. Dabei zeigte sich, dass das Interesse, den neuen ITRs beizutreten, gering ist. Vorgeschlagen wurde, zunächst den Ausgang der nächsten ITU-Konferenz der Regierungsbevollmächtigten abzuwarten, bevor eine endgültige Entscheidung getroffen wird.

Schlussakte: Final Acts of the World Conference on International Telecommunications, 3.–14. Dezember 2012, Dubai, Vereinigte Arabische Emirate, über: www.itu.int/en/wcit-12/Pages/default.aspx

Rechtsfragen

Völkerrechtskommission:

64. Tagung 2012

- Artikel zur Ausweisung von Ausländern angenommen
- Fortschritte bei den Themen Schutz von Personen im Katastrophenfall, Immunität staatlicher Amtsträger und Verträge über Zeit
- Neuaufnahme der Themen Vorläufige Anwendung von Verträgen sowie Bildung und Nachweis von Gewohnheitsrecht

Christian Schliemann

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Christian Schliemann, Völkerrechtskommission: 63. Tagung 2011, VN, 2/2012, S. 83f., fort.)

Die Völkerrechtskommission (International Law Commission – ILC) befasst sich mit der Kodifizierung und Weiterentwicklung des Völkerrechts. Auf der 64. Tagung im Jahr 2012 setzten die Expertinnen und Experten der Kommission ihre Arbeit in zwei Sitzungsperioden aufgeteilt (7.5.–1.6. und 2.7.–3.8.2012) fort.

Zum Thema **Ausweisung von Ausländern** nahm die ILC 32 Entwurfsartikel einschließlich Kommentar an. Die Artikel wurden zur Kommentierung bis zum 1. Januar 2014 an die Staaten weitergeleitet und werden danach der Generalversammlung zur abschließenden Entscheidung über eine zukünftige Kodifizierung vorgelegt. Die Thematik liegt im Spannungsfeld zwischen staatlicher Souveränität und Menschenrechten. Der Entwurf ist in fünf Teile untergliedert: Allgemeine Regeln für die Ausweisung; Ausweisungsverbote; Schutz der Rechte der betroffenen Person; Regeln für die Ausweisungsprozedur sowie Folgen der Ausweisung.

Gemäß den einleitenden Artikeln umfasst der personale Anwendungsbereich sowohl rechtmäßig als auch rechtswidrig im ausweisenden Staat befindliche Personen. Sachlich beginnt der Schutz des Auszuweisenden mit der Einleitung eines diesbezüglichen behördlichen Verfahrens und endet mit der Ausweisung. Explizit ausgenommen ist die Ausweisung von Ausländern im Fall des bewaffneten Konflikts gemäß Artikel 10 Absatz 4.

Das souveräne Recht der Staaten zur Ausweisung wird bekräftigt. Es wird jedoch zugleich beschränkt, indem eine Ausweisung nur auf Grundlage eines nationalen Gesetzes und unter Angabe eines Grundes vorgenommen werden kann. Die Ausweisung muss im Übrigen im Einklang mit internationalen Rechtsnormen stehen, insbesondere den Menschenrechten.

Teil 2 untersagt die Ausweisung von rechtmäßig im Ausreisestaat befindlichen Flüchtlingen, von Personen, die diesen Status beantragt haben sowie von sich rechtmäßig aufhaltenden Staatenlosen, sofern die Ausweisung nicht aus Gründen der nationalen Sicherheit und der öffentlichen Ordnung geboten ist. Artikel 8 sieht vor, dass diese Artikel unbeschadet weiterer Rechtsvorschriften gelten. Damit sind insbesondere weiterführende Schutznormen der internationalen Konventionen über den Status von Flüchtlingen von 1951 beziehungsweise Staatenlosen von 1954 und deren Umsetzung durch nationales Recht gemeint. Darüber hinaus verbieten die Artikel eine Entziehung der Staatsangehörigkeit, die einzig dem Ziel dient, eine Ausweisung zu ermöglichen, sowie eine kollektive Ausweisung mehrerer Personen ohne detaillierte Untersuchung des Einzelfalls. Ebenso verboten ist eine verschleierte Ausweisung, die vorliegt, wenn es der betroffenen Person aufgrund eines dem Staat zurechenbaren Verhaltens im jeweiligen Land nicht möglich ist, zu bleiben, und das Verlassen des Landes durch den Staat bezweckt war. Das Verbot der verschleierte Ausweisung rechtfertigt sich daraus, dass ohne behördliches Verfahren die Rechte zum Schutz des Auszuweisenden keine Geltung erlangen. Verboten ist schließlich die Ausweisung zum Zweck der Einziehung des Vermögens sowie zur Umgehung eines bestehenden Auslieferungsgesuchs.

Teil 3 beginnt mit der Verpflichtung, die Menschenwürde sowie allgemein die Rechte des Betroffenen bei Ausweisungen zu achten. Der ausweisende Staat hat überdies den Schutz des Lebens des Auszuweisenden und den Schutz vor Folter zu achten. Das Festhalten von Personen zwecks Ausweisung darf keinen strafenden Charakter aufweisen. Sie müssen daher separat von strafrechtlich sanktionierten Häftlingen untergebracht werden. Die Festhaltungsdauer muss in einem angemessenen Verhältnis zur Vornahme der Aus-

weisungsentscheidung stehen; eine Verlängerung ist nur aufgrund eines Gerichtsurteils möglich, und die Voraussetzungen für das Festhalten müssen periodisch überprüft werden. Schließlich muss der ausweisende Staat das Interesse an der Ausweisung mit dem rechtlichen Anspruch auf Wahrung eines intakten Familienlebens abwägen.

Aufnahmestaat ist dasjenige Land, dessen Staatsangehörigkeit die auszuweisende Person besitzt, sowie jedes weitere aufgrund des Völkerrechts zur Aufnahme verpflichtete oder zur Aufnahme bereite Land. Über den engen Begriff der Staatsangehörigkeit hinaus können sich nach Ansicht der ILC Aufnahmeverpflichtungen ergeben, wenn der Erwerb der Staatsangehörigkeit willkürlich und ungerechtfertigt verweigert wird. Im Falle mehrerer Möglichkeiten sollen die Wünsche des Auszuweisenden vorrangig berücksichtigt werden. Eine Ausweisung in Länder, in denen Lebensgefahr droht oder die Gefahr grausamer oder unmenschlicher Behandlung besteht, ist ausgeschlossen.

Teil 4 sieht das Recht des Auszuweisenden vor, von der Entscheidung benachrichtigt und von einer zuständigen Stelle gehört zu werden sowie die Entscheidung durch effektive gerichtliche Verfahren überprüfen zu lassen. Rechtsbehelfen von rechtmäßig im Land befindlichen Personen kommt eine aufschiebende Wirkung zu. Im Rahmen der Verfahren ist zu garantieren, dass der auszuweisende Person ein Übersetzer gestellt wird. Es besteht ferner eine Hinweispflicht auf die Möglichkeit diplomatischen Schutzes, und etwaige Besuche von Konsulatspersonal sind uneingeschränkt zu gestatten. Die Anwendung dieser Verfahrensrechte gilt nicht für Personen, die sich rechtswidrig seit weniger als sechs Monaten im Land aufhalten.

Abschließend wird in Teil 5 die staatliche Verantwortung für rechtswidrige Ausweisungen im Rahmen der sich aus den Artikeln über die Staatenverantwortlichkeit ergebenden sekundären Verpflichtungen festgestellt. Zunächst kann, wie in Artikel 29 aufgeführt, das Recht auf Wiedereinreise in den ausweisenden Staat geboten sein, wenn eine zuständige Institution die Rechtswidrigkeit der Ausweisung festgestellt hat und keine neuen Gründe der Einreise entgegenstehen. Schadensersatzzahlungen und sonstige Formen der

Wiedergutmachung für materielle und immaterielle Schäden sind ebenso anerkannt.

Beim Thema **Schutz von Personen im Katastrophenfall** wurde an einigen Artikeln weiter gearbeitet. Ein Problem war die Konkretisierung der allgemeinen Pflicht zur Kooperation. Gemäß dem vom Formulierungsausschuss vorläufig angenommenen Artikel 5bis umfasst Kooperation jede Form humanitärer Hilfe, die Koordinierung internationaler Hilfsaktionen und Kommunikation, die Bereitstellung von Hilfspersonal, Hilfsausrüstung sowie technischer, medizinischer und wissenschaftlicher Ressourcen – wobei Kommissionsmitglieder das Fehlen finanzieller Hilfe kritisierten. Stein des Anstoßes war generell die Verwendung der Rechte-und-Pflichten-Terminologie, die nicht gängiger Staatenpraxis entspreche. Der Berichterstatter bestätigte hierzu einerseits, dass kein Staat aufgrund des Hilfesuchs eines anderen Staates zu konkreter Hilfe verpflichtet ist. Andererseits sei aber, im Einklang mit früheren Beschlüssen, eine generelle Verpflichtung zur Kooperation gegeben.

Vom Formulierungsausschuss ebenfalls vorläufig angenommen wurde Artikel 13 über die Möglichkeit des betroffenen Staates, die Hilfeleistung an Bedingungen zu knüpfen, wobei die identifizierten Bedürfnisse auf Hilfe angewiesener Personen und die Qualität der Hilfe zu berücksichtigen seien. Ebenfalls angenommen wurde Artikel 14, der den hilfesuchenden Staat verpflichtet, notwendige Maßnahmen zu ergreifen, um die Durchführung der Hilfe zu ermöglichen. Hierzu sieht der Artikel die Möglichkeit von Ausnahmeregelungen für die Einfuhr von Gütern, die Einreise von Personen und deren Freizügigkeit im Land sowie die Gewährung von Immunitäten und Privilegien vor. Er verlangt zudem, diesbezügliche Rechtsnormen allgemein zugänglich zu machen, damit die Hilfeleistung den nationalen Gesetzen gemäß gewährleistet werden kann. Weiter verpflichtet Artikel 15 zu Konsultationen zwischen betroffenem Staat und kooperierenden Akteuren über die Beendigung von Hilfeleistungen sowie bei bevorstehender Beendigung zu einer rechtzeitigen Benachrichtigung.

Die **Immunität staatlicher Amtsträger** wurde auf Grundlage eines einleitenden Berichts der neu bestellten Berichterstatterin

umfassend diskutiert. Ziel der Bearbeitung des Themas sei die Herstellung eines Gleichgewichts zwischen dem die Souveränität der Staaten schützenden Prinzip der Immunität staatlicher Amtsträger einerseits und den Bemühungen der internationalen Gemeinschaft, die Straflosigkeit schwerer internationaler Verbrechen zu bekämpfen andererseits. Erörtert wurden unter anderem Problemschwerpunkte wie die Ausweitung des personalen Anwendungsbereichs der Immunität, die Schaffung von Ausnahmen für schwere Verbrechen sowie das Verhältnis zwingender Normen des Völkerrechts zum Prinzip der Immunität von Amtsträgern. Die Berichterstatterin schlug eine Aufteilung des Themas in Schwerpunkte vor, die in Zukunft separat diskutiert werden sollen.

Die Arbeitsgruppe zum Thema **Verpflichtung zur Strafverfolgung oder Auslieferung** (*aut dedere aut judicare*) kam in diesem Jahr über eine generelle Diskussion der zukünftigen Behandlung des Themas und eine Sondersitzung zur parallel ergangenen Entscheidung des IGH in ›Questions relating to the Obligation to Prosecute or Extradite‹ (Belgium v. Senegal) nicht hinaus. Zur nächsten Tagungsperiode wird ein Arbeitspapier zum weiteren Vorgehen vorgelegt.

Ziel der Behandlung des **Meistbegünstigungsprinzips** ist die Verabschiedung eines Berichts, welcher der Fragmentierung des Völkerrechts entgegenwirken und eine einheitliche Anwendung des Prinzips im Investitionsrecht gewährleisten soll. Die Arbeitsgruppe diskutierte zunächst einen Bericht zur Praxis der Interpretation des Meistbegünstigungsprinzips. Ein zweiter damit verbundener Bericht behandelte die besondere Natur von Investitionstribunalen mit einer privaten und einer staatlichen Partei. Darin wurde hervorgehoben, dass diese eine Mischung aus öffentlichem und privatem sowie innerstaatlichem und internationalem Recht darstellen, was je nach Perspektive Auswirkungen auf die Interpretation des Meistbegünstigungsprinzips haben kann. Im dritten Bericht wurde untersucht, ob das Meistbegünstigungsprinzip auf das Recht zur Streitbeilegung vor Investitionstribunalen anwendbar sei. Im Ergebnis wurde diese Möglichkeit bejaht, jedoch in Abhängigkeit von der konkreten Formulierung der Investitionsverträge und dem Interpretationsansatz der Tribunale.

Zum Thema **Verträge über Zeit** wurden weitere vorläufige Schlussfolgerungen präsentiert. Diese befassten sich einerseits mit der rechtlichen Natur, dem Umfang sowie dem konkreten Gehalt nachfolgender Praxis als Interpretationsquelle von Verträgen. Andererseits behandelten sie die Wirkung von Schweigen und widersprechendem Verhalten von Vertragsparteien sowie das Bestehen formaler Vertragsänderungsprozeduren auf die Möglichkeit der Verwertung nachfolgender Praxis zur Vertragsinterpretation. Bis zur nächsten Tagung wird der nunmehr zum Berichterstatter ernannte Vorsitzende der Studiengruppe einen ersten Bericht an die gesamte Kommission vorlegen, welcher bereits konkrete Schlussfolgerungen oder Richtlinien enthalten soll.

Erstmals diskutiert wurde das Thema **Vorläufige Anwendung von Verträgen**. Es wurde aufgenommen, weil Artikel 25 des Wiener Übereinkommens über das Recht der Verträge, der die vorläufige Anwendung von Verträgen regelt, weder eine klare Definition enthält noch hinreichend regelt, ob und gegebenenfalls welche rechtlichen Verpflichtungen hieraus für Staaten entstehen. Aufgrund von Beratungen zwischen dem neu bestellten Berichterstatter und Kommissionsmitgliedern wurden einige Problemfelder identifiziert, wie etwa die Auswirkung einer vorläufigen Anwendung auf das Inkrafttreten und die Beendigung von Verträgen oder die unterschiedliche Bedeutung der vorläufigen Anwendung je nach Vertragsart und -inhalt, die in einem ersten Bericht zur nächsten Tagungsperiode behandelt werden sollen.

Ebenfalls neu aufgenommen wurde das Thema **Bildung und Nachweis von Wohnheitsrecht**. Berichterstatter Michael Wood erläuterte als Hauptmotivation für die Aufnahme des Themas, dass die bestehende Unsicherheit über die Entstehung von Wohnheitsrecht eine große Schwäche des Völkerrechts sei. Eine Beschäftigung mit diesem Thema würde daher zu einer Stärkung des Rechtsstaatlichkeitsprinzips auf internationaler Ebene führen. Vor diesem Hintergrund soll es Aufgabe der Völkerrechtskommission sein, Richtlinien oder Vorschläge zu erarbeiten, die Gerichten bei der Anwendung von Wohnheitsrecht helfen. Ein erster Bericht wurde für die 65. Tagung in Aussicht gestellt.

IGH:

Tätigkeit 2012

- Staatenimmunität bekräftigt
- Viele Fälle mit Menschenrechtsbezug
- Entscheidung im Fall Habré

Maral Kashgar

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Maral Kashgar, IGH: Tätigkeit 2011, VN, 4/2012, S. 176f., fort.)

Das Jahr 2012 bot dem **Internationalen Gerichtshof (IGH)** erneut Gelegenheit, grundlegende Fragen des Völkerrechts zu beantworten und damit zu dessen Weiterentwicklung beizutragen. Seine Entscheidungen betrafen in diesem Jahr im prozessualen Bereich Fragen nach der Beteiligung von Individuen an Verfahren vor dem IGH. Im materiellen Bereich lag das Augenmerk auf dem Menschenrechtsschutz. Daneben klärte er die Reichweite der Staatenimmunität bei schweren Verstößen gegen das humanitäre Völkerrecht. Hinzu kam wieder ein Fall aus dem Bereich der maritimen Grenzstreitigkeiten, dem Bereich, aus dem bislang die meisten Fälle des IGH stammen.

Im Berichtszeitraum fällte der IGH vier Urteile, fasste zwei Beschlüsse, gab ein Gutachten und hielt vier öffentliche Anhörungen ab.

Gutachten zum Arbeitsrecht

Am 1. Februar 2012 legte der IGH ein Gutachten vor, welches der Internationale Fonds für landwirtschaftliche Entwicklung (IFAD) zwei Jahre zuvor erbeten hatte. Hier stand die Rechtsgültigkeit eines Urteils des Verwaltungsgerichts der Internationalen Arbeitsorganisation (ILOAT) zur Debatte. In dem Urteil des Verwaltungsgerichts ging es um die Beschwerde einer Angestellten des IFAD aus dem Jahr 2008. Die Beschwerdeführerin war für den Globalen Mechanismus des Übereinkommens der Vereinten Nationen zur Bekämpfung der Wüstenbildung tätig, welcher organisatorisch zum IFAD gehört. Nachdem ihr Arbeitsvertrag ausgelaufen war, ohne dass ihr eine Verlängerung angeboten wurde, klagte sie gegen den IFAD vor dem ILOAT wegen der Nichteinhaltung der Bedingungen ihres Arbeitsverhältnisses. Nach dem Erfolg der Beschwerde vor dem Verwaltungsgericht rief der IFAD den Internationalen Ge-

richtshof an. In einem Gutachten sollte der IGH die Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts sowie die Rechtsgültigkeit dessen Urteils prüfen. Nach dem ILOAT-Statut kann das Exekutivorgan einer internationalen Organisation, die die Zuständigkeit des Gerichts anerkannt hat, eine Entscheidung des ILOAT dem IGH zur Begutachtung ihrer Rechtsgültigkeit vorlegen. Gemäß UN-Charta und IGH-Statut kommt dieses Recht jedoch lediglich UN-Sonderorganisationen mit Ermächtigung durch die Generalversammlung zu. Die inhaltliche Reichweite der Prüfungskompetenz des IGH ergab sich aus dem ILOAT-Statut. Danach darf der IGH nur prüfen, ob eine Entscheidung des ILOAT hinsichtlich seiner Zuständigkeit rechtsgültig ist oder ob seine Entscheidung einem wesentlichen Verfahrensfehler unterliegt. Eine inhaltliche Prüfung der Erwägungsgründe des Verwaltungsgerichts durch den IGH ist nicht vorgesehen und liegt damit außerhalb seiner Zuständigkeit.

Der IGH kam zu dem Ergebnis, dass das infrage stehende ILOAT-Urteil rechtsgültig sei. Die Beschwerdeführerin war Angestellte des IFAD und nicht des Globalen Mechanismus wie vom IFAD behauptet. Das ILOAT war daher zuständig, die Beschwerde zu prüfen. Weiterhin waren keine Verfahrensfehler ersichtlich.

Bei der Wahrnehmung seines Ermessens, das Gutachten abzugeben, tat sich der IGH allerdings schwer, da hier die Gleichheit der Parteien fraglich war. Denn nach den Verfahrensregeln des ILOAT steht ausschließlich der internationalen Organisation als Arbeitgeber das Recht zu, die Entscheidung des ILOAT in einem Gutachten vom IGH überprüfen zu lassen. Dem Arbeitnehmer der internationalen Organisation als Individuum steht dieses Recht nicht zu. Der IGH sah jedoch in seinen im Rahmen des Verfahrens vorgenommenen Vorkehrungen die Gleichheit der Parteien als hinreichend gesichert an. Denn zum einen hatte der IGH den Präsidenten des IFAD dazu aufgefordert, alle Stellungnahmen der Beschwerdeführerin sowie ihre Erwidierungen zu den Stellungnahmen des IFAD an den IGH weiterzuleiten. Zum anderen setzte das Gericht keine mündlichen Anhörungen an, da Individuen nicht als Partei am mündlichen Verfahren vor dem IGH teilnehmen dürfen.

Staatenimmunität

Am 3. Februar 2012 erging das besonders in Deutschland mit Spannung erwartete Urteil zur Frage nach der Reichweite des völkerrechtlichen Grundsatzes der Staatenimmunität. Deutschland hatte im Jahr 2008 vor dem IGH gegen Italien geklagt. Grundlage der Klage waren zum einen von italienischen Gerichten stattgegebene Klagen italienischer Opfer deutscher Kriegsverbrechen aus dem Zweiten Weltkrieg. Zum anderen wurden von italienischen Gerichten griechische Gerichtsentscheidungen in ähnlichen Fällen für vollstreckbar erklärt und die Zwangsvollstreckung in deutsches Eigentum in Italien genehmigt. Deutschland sah darin eine Verletzung seiner Staatenimmunität, wonach Staaten für ihr hoheitliches Handeln vor den Gerichten anderer Staaten nicht verklagt werden dürfen. Denn nach den Grundsätzen der Staatensouveränität und der Gleichheit der Staaten, aus denen sich die Staatenimmunität ableitet, darf sich kein Staat über einen anderen Staat stellen und über diesen richten (*par in parem non habet imperium*).

Italien versuchte sich unter anderem mit der Behauptung zu verteidigen, dass mittlerweile Ausnahmen von der Staatenimmunität völkergewohnheitsrechtlich anerkannt seien. Eine Ausnahme bestünde bei unerlaubten Handlungen, die auf dem Territorium des Staates des Gerichtsstands (hier Italien beziehungsweise Griechenland) zu Tod, Verletzungen oder Sachschäden führten. Des Weiteren bestünde kein Recht auf Staatenimmunität bei Kriegsverbrechen, die humanitäres Völkerrecht mit zwingendem Charakter verletzten.

Der IGH prüfte, ob sich die Behauptungen Italiens im Völkergewohnheitsrecht wiederfinden ließen. Hierzu prüfte er die Staatenpraxis sowie die Rechtsauffassung von Staaten anhand ihrer nationalen Gesetzgebung sowie Rechtsprechung. Auch das Ratifikationsverhalten der Staaten hinsichtlich völkerrechtlicher Verträge, die Ausnahmeklauseln von der Staatenimmunität enthalten, wurden untersucht. Letztlich kam das Gericht zu dem Schluss, dass das Völkergewohnheitsrecht derartige Ausnahmen, wie sie von Italien vorgebracht wurden, nicht kenne. Es werde im Gegenteil immer noch verlangt, dass Staaten ihre gegenseitige Im-

munität achteten, unabhängig von der Rechtmäßigkeit oder Rechtswidrigkeit der hoheitlichen Handlung. Darüber hinaus erteilte der Gerichtshof der Argumentation, die eine Ausnahme von der Staatenimmunität bei schweren Verstößen gegen das humanitäre Völkerrecht oder bei schweren Menschenrechtsverletzungen verlangt, weil diese Bestimmungen als zwingendes Völkerrecht letztlich der Staatenimmunität vorgehen, eine Absage. Dem IGH zufolge gehe diese Argumentation davon aus, dass es zwischen der Staatenimmunität und völkerrechtlichen Normen mit zwingendem Charakter zu Konflikten kommen könne. Unmissverständlich stellte er jedoch klar, dass diese Prämisse falsch sei. Die Frage nach der Gewährung von Staatenimmunität sei eine prozessuale Frage und daher der materiellen Frage nach der Rechtsverletzung vorgeschaltet und von dieser zu unterscheiden. Es könne gar nicht zu einem Konflikt kommen. Daher sei auch die Schwere einer möglichen Rechtsverletzung oder die Verletzung von zwingendem Völkerrecht für die Frage, ob Staatenimmunität zu gewähren sei, irrelevant.

Folglich erklärte der IGH, dass die italienischen Gerichtsurteile die Staatenimmunität Deutschlands verletzen. Hinsichtlich der Vollstreckbarkeitserklärung fremder Urteile erklärte der IGH, dass die italienischen Gerichte ihre Gerichtsbarkeit gegen Deutschland ausgeübt und damit Deutschlands Immunität verletzt hätten, auch wenn es zu keiner inhaltlichen Prüfung der fremden Urteile kam. Weiterhin stelle auch die Vollstreckung in deutsches Eigentum eine Verletzung der Staatenimmunität Deutschlands dar. Im Ergebnis verurteilte der IGH Italien dazu, Maßnahmen zu ergreifen, welche die Wirkung der Urteile, die die deutsche Immunität verletzen, aufheben.

Dieses richtungweisende Urteil dürfe die Frage nach den Ausnahmen zur Staatenimmunität nach geltendem Recht grundlegend geklärt haben. Dabei stütze sich der Gerichtshof bei seiner Prüfung maßgeblich auf die Praxis und Rechtsauffassung der Staaten. Bei aller Kritik am IGH und trotz der Vorwürfe, das Urteil bedeute einen herben Rückschlag für den Menschenrechtsschutz, darf nicht vergessen werden, dass der IGH auf Grundlage des geltenden Rechts urteilt, welches die Staaten selbst setzen. Darüber hinaus

zählt das Prinzip der Staatenimmunität zu den Grundfesten der Staatengemeinschaft und trägt damit zum friedlichen Miteinander der Staaten bei.

Schadensersatz für rechtswidrige Inhaftierung und Abschiebung

Im Juni 2012 erging in der Sache Ahmadou Sadio Diallo (Republik Guinea gegen die Demokratische Republik Kongo) ein Urteil des IGH zur Festsetzung der Höhe des Schadensersatzes, zu dessen Zahlung der IGH Kongo bereits in seinem Urteil vom 30. November 2010 verurteilt hatte. In dem Hauptsacheverfahren ging es um die widerrechtliche Inhaftierung und Ausweisung des guineischen Geschäftsmanns Diallo aus Kongo. Guinea klagte gegen Kongo wegen der Verletzung der Rechte Diallos sowie auf Schadensersatz. In seinem Urteil aus dem Jahr 2012 kam der IGH zu dem Schluss, dass Diallo ein immaterieller Schaden in Höhe von 85 000 US-Dollar sowie ein materieller Schaden in Höhe von 10 000 US-Dollar entstanden sei. Da der Gerichtshof bislang noch keine gefestigte Spruchpraxis zur Bemessung von Schadensersatzansprüchen vorweisen kann, orientierte er sich hierbei an der Spruchpraxis der europäischen, interamerikanischen und afrikanischen Menschenrechtsgerichtshöfe.

Unter immateriellen Schäden fasst der IGH unter anderem seelische Leiden, Erniedrigungen und Verlust des Ansehens oder des sozialen Status. Dabei könne ein immaterieller Schaden auch ohne einen besonderen Nachweis angenommen werden. Der Geschädigte habe im vorliegenden Fall durch die Umstände seiner Festnahme, die lange Haftdauer und durch die Ausweisung aus Kongo, wo er 32 Jahre lang gelebt und gearbeitet hatte, unzweifelhaft einen immateriellen Schaden erlitten. Bei der Festsetzung der Schadenshöhe richtete sich der IGH gemäß der Praxis der Menschenrechtsgerichte nach Billigkeitserwägungen. Weiterhin sei der materielle Schaden dem Geschädigten dadurch entstanden, dass er sein Eigentum zurücklassen musste. Das Gericht setzte die Schadenshöhe jedoch weit geringer an als von Guinea angegeben, da zum einen viele der aufgeführten Schadensposten nicht nachgewiesen werden konnten und zum anderen der Geschädigte seiner Schadensminderungspflicht nicht nachgekommen war.

Der Fall Habré

Im Juli 2012 entschied der IGH den Rechtsstreit zwischen Belgien und Senegal über die Pflichten Senegals aus der UN-Anti-Folter-Konvention. Belgien klagte, dass Senegal kein Strafverfahren gegen den ehemaligen Präsidenten Tschads Hissène Habré, der sich seit seinem Sturz Anfang der neunziger Jahre in Senegal aufhielt, eingeleitet hatte. Außerdem forderte Belgien die Auslieferung Habrés, die Senegal verweigerte.

Habré wurden schwere Menschenrechtsverstöße, unter anderem Folterungen, während seiner Amtszeit vorgeworfen. Nachdem in den Jahren 2000 und 2001 Opfer seines Regimes vor senegalesischen und belgischen Gerichten Klagen gegen ihn eingereicht hatten, hatten belgische Behörden Ermittlungen gegen Habré eingeleitet. Im Jahr 2005 erließ Belgien einen Haftbefehl gegen Habré und verlangte von Senegal mehrfach erfolglos dessen Auslieferung.

Im Jahr 2009 wandte sich Belgien an den IGH. Dieser erklärte sich auf Grundlage der Fakultativklausel in Artikel 30 der Anti-Folter-Konvention für zuständig. Danach kann jeder Vertragsstaat eine Streitigkeit zwischen ihm und einem anderen Vertragsstaat über die Auslegung oder Anwendung der Konvention dem IGH unterbreiten. Voraussetzung hierfür ist, dass sich die Streitigkeit nicht durch Verhandlungen beilegen lässt und keine Einigkeit über die Ausgestaltung eines zur Lösung der Streitigkeit einzurichtenden Schiedsverfahrens besteht. Der IGH ermittelte zum einen eine Streitigkeit der beiden Staaten über die Auslegung der Pflicht, gemäß Artikel 6 Absatz 2 der Konvention unverzüglich eine vorläufige Untersuchung des Falles einzuleiten. Zum anderen ging es um die Pflicht des Aufenthaltsstaats, gemäß Artikel 7 Absatz 1 den Fall seinen eigenen Strafverfolgungsbehörden zu unterbreiten, wenn der Staat den Verdächtigen nicht ausliefere. Zwischen den beiden Staaten umstritten war dabei der zeitliche Rahmen zur Umsetzung dieser Pflichten. Weiterhin ließ Senegal die Forderung Belgiens nach einem Schiedsverfahren zur Klärung der Streitigkeit unbeantwortet, was dem IGH zur Begründung seiner Zuständigkeit genügte.

Da Senegal zudem bestritten hatte, dass Belgien in seinen eigenen Rechten

betroffen und damit klagebefugt sei, erklärte der IGH, dass nach dem Sinn und Zweck der Konvention die Erfüllung der darin enthaltenen Pflichten im gemeinschaftlichen Interesse aller Vertragsstaaten liege. Diese Pflichten gelten allen Vertragsstaaten gegenüber und können somit von jedem Vertragsstaat eingefordert werden. Der IGH erklärte Belgien für klagebefugt und die Klage daher für zulässig.

Bei der Prüfung der Pflichten Senegals kam der IGH zu wichtigen Ergebnissen für die Auslegung der infrage stehenden Normen der Konvention. Er erklärte, dass der gemeinsame Sinn und Zweck dieser Bestimmungen die Begründung eines Konventionsmechanismus zur Verhütung der Straflosigkeit von Folterern sei. Dabei greifen die Pflichten zur Durchführung einer vorläufigen Untersuchung sowie der Einleitung eines Strafverfahrens, sobald sich der Straftäter auf dem Territorium des jeweiligen Vertragsstaats aufhält. Es bestünde allerdings lediglich eine Pflicht zu Verfolgung von Straftaten, die nach dem Inkrafttreten der Konvention im jeweiligen Staat begangen wurden. Die Konvention hindere einen Vertragsstaat jedoch nicht, auch frühere Straftaten zu verfolgen.

Hinsichtlich der Pflicht zur Strafverfolgung oder zur Auslieferung (*aut dedere aut iudicare*) stellte das Gericht fest, dass die Strafverfolgung für jeden Vertragsstaat, auf dessen Territorium sich der potenzielle Straftäter befindet, verpflichtend sei. Die Auslieferung stelle hingegen lediglich eine Option für den jeweiligen Vertragsstaat dar, wodurch er sich von der Strafverfolgungspflicht befreien könne. Eine Pflicht zur Auslieferung konnte das Gericht entgegen der Ansicht Belgiens nicht feststellen.

Im Ergebnis stellte das Gericht fest, dass Senegal seine Pflichten zur unverzüglichen Einleitung einer Untersuchung des Falles (Art. 6 Abs. 2) sowie die Pflicht zur Strafverfolgung (Art. 7 Abs. 1) verletzt hatte. Es verurteilte Senegal zur Behebung des Rechtsverstoßes durch die unverzügliche Einleitung eines Strafverfahrens durch seine zuständigen Strafverfolgungsbehörden, sollte Habré nicht ausgeliefert werden.

Dieser Fall stellt aus zweierlei Gründen eine Besonderheit dar. Erstens zählt er zu den seltenen Fällen, in denen das Gericht zur Auslegung und Anwendung von Men-

schenrechtsverträgen herangezogen wird. Oft scheitern solche Bemühungen an den Zulässigkeitsvoraussetzungen, insbesondere an den Voraussetzungen der Menschenrechtskonventionen für die Zuständigkeit des IGH. Zweitens ist dies der erste Fall, in dem das Gericht seine Zuständigkeit zur Entscheidung eines Rechtsstreits über die Auslegung der Anti-Folter-Konvention annahm.

Nicaragua gegen Kolumbien

Im November erging schließlich das letzte Urteil des Jahres 2012. Gegenstand war der Rechtsstreit zwischen Nicaragua und Kolumbien über Gebietsansprüche und maritime Grenzen der beiden Staaten in der Karibischen See. Das Gericht hatte bereits im Jahr 2007 seine Zuständigkeit über die Rechtsstreitigkeit erklärt. Bei der Entscheidung in der Sache wurde der Gerichtshof vor die Herausforderung gestellt, eine gerechte Aufteilung des strittigen Seegebiets zu finden. Es handelte sich dabei um ein Gebiet von 200 Seemeilen gemessen ab der Küste Nicaraguas. Nicaragua stellte in diesem Gebiet Ansprüche auf den Festlandsockel (der jenseits des Küstenmeers eines Küstenstaats gelegene Meeresboden und Meeresuntergrund der Unterwassergebiete) sowie auf die darüber liegenden Gewässer als seine ausschließliche Wirtschaftszone. In seiner ausschließlichen Wirtschaftszone hat ein Küstenstaat nach den als Gewohnheitsrecht anerkannten Regeln des UN-Seerechtsübereinkommens souveräne Erforschungs- und Ausbeutungsrechte der lebenden und nichtlebenden Ressourcen der Gewässer und des Meeresbodens. Über den Festlandsockel übt er ebenfalls souveräne Erforschungs- und Ausbeutungsrechte aus. Dabei hat der Küstenstaat unter anderem die friedlichen Durchfahrts- und Überflugrechte anderer Staaten zu berücksichtigen.

Problematisch an der Zuteilung des strittigen Seegebiets – und zugleich das Besondere an diesem Fall – war jedoch, dass die Rechte Nicaraguas auf den Festlandsockel und über die ausschließliche Wirtschaftszone mit der Souveränität Kolumbiens über dessen in diesem Seegebiet befindliches Küstenmeer kollidierten. In dem strittigen Seegebiet befanden sich nämlich Inseln, über die Kolumbien Souveränität beanspruchte. Ein Staat kann nach den gewohnheitsrechtlich anerkan-

ten Bestimmungen des Seerechtsübereinkommens die Breite seines Küstenmeers auf höchstens zwölf Seemeilen von seiner Küste aus bestimmen. In diesem Fall wären die zwölf Seemeilen von den Küsten der einzelnen Inseln aus zu bemessen. Hinzu kam ein potenzieller Anspruch Kolumbiens auf den Festlandsockel unter drei ihm gehörenden Inseln sowie eine ausschließliche Wirtschaftszone in der Breite von 200 Seemeilen.

Nachdem der IGH die Gebietshoheit über einige strittige Inseln Kolumbien zugesprochen hatte, legte er eine vorläufige maritime Grenze fest, die einen erheblichen Teil des strittigen Seegebiets Kolumbiens zusprach. In seinem dreigliedrigen Prüfungsaufbau in derartigen Grenzstreitigkeiten prüfte der IGH anschließend Erwägungsgründe, die eine Korrektur dieser vorläufigen Grenze erforderlich machten. Eine entscheidende Rolle spielte hierbei einerseits, dass die Küste Nicaraguas um das Achtfache länger war als die sich durch die teilweise sehr kleinen und weit voneinander entfernten Inseln ergebende Küste Kolumbiens. Andererseits dürfe eine Grenzziehung nicht dazu führen, dass dem einen oder dem anderen Staat – in diesem Fall Kolumbien – der Zugang zu seinen Gebieten abgeschnitten wird. Unter Berücksichtigung dieser Faktoren korrigierte der Gerichtshof die vorläufige Grenzlinie, sodass eine Kompromisslösung durch eine Gebietsaufteilung im Verhältnis von etwa 1:3 zugunsten Nicaraguas gefunden werden konnte. Im letzten Schritt der Prüfung, bei der der Gerichtshof prüft, ob das Ergebnis der Grenzziehung unverhältnismäßig sei, hielt sich der IGH an seiner bisherigen Spruchpraxis und kam zu dem Schluss, dass trotz der großen Differenz zwischen dem Verhältnis der Küstenlänge von etwa 1:8 und der Gebietsaufteilung von etwa 1:3 die Gebietsaufteilung dennoch nicht unverhältnismäßig sei.

Der IGH war in seinem Urteil sehr um eine Lösung bemüht, die auf das Einverständnis beider Parteien stößt und damit zu den friedlichen und freundlichen Beziehungen beider Länder beiträgt. Dies und die Tatsache, dass die Parteien sich für den friedlichen Weg der Streitbeilegung vor dem IGH entschieden hatten, zeigt die bedeutende Rolle des Gerichtshofs im System der Friedenswahrung der Vereinten Nationen.

Fast gute Freunde – UN und EU in der Friedenssicherung

Sven Bernhard Gareis

Seit gut zwei Jahrzehnten sehen sich die Vereinten Nationen ständig wachsenden Anforderungen in der internationalen Friedenssicherung gegenüber. Die Blauhelm-Missionen haben immer komplexere Mandate zu erfüllen: neben der klassischen Friedenswahrung (peacekeeping) zunehmend auch der Schutz der Zivilbevölkerung oder die Absicherung von Prozessen zur Friedenskonsolidierung. Die zur Bewältigung dieser Herausforderungen erforderlichen Kräfte und Fähigkeiten kann die Weltorganisation schon längst nicht mehr nur aus den traditionellen Truppenstellerstaaten generieren. Diese sind hinsichtlich der Ausbildung und Ausrüstung ihrer Soldatinnen und Soldaten oft selbst überfordert. Die UN sind vielmehr auch auf die Kooperation mit Regionalorganisationen wie der Europäischen Union angewiesen, die ihre militärischen und zivilen Kapazitäten in den Dienst der internationalen Friedenssicherung stellen. Die Zusammenarbeit zwischen internationalen Organisationen gestaltet sich indes schwierig, da sie in ihren Handlungen an unterschiedliche Ziele, Strukturen und Entscheidungsverfahren gebunden sind.

Wie und unter welchen Bedingungen also kooperieren internationale Organisationen auf einem so schwierigen Politikfeld? Dieser Frage geht **Manuela Scheuermann** in ihrer Würzburger Dissertation am Beispiel der UN-EU-Beziehungen in der militärischen Friedenssicherung nach. Den Ausgangspunkt ihrer Überlegungen bildet dabei zum einen das von beiden Organisationen gleichermaßen hochgehaltene Bekenntnis zum Multilateralismus. Zum anderen geht sie von den großen normativen wie auch politischen Schnittmengen aus, durch die sich EU und UN als quasi natürliche Verbündete in ihren Bemühungen um eine Weltordnung empfehlen, die auf friedlicher Zusammenarbeit und ›good global governance‹ aufbaut. Zugleich macht die Autorin auch klar, dass dieses in politischen und wissenschaftlichen Diskursen gern gepflegte Narrativ eines näheren Hinsehens bedarf. Sie verweist darauf, dass internationale Organisationen »auch egoistische Akteure« (S. 381) sein können, die die Kooperationsbeziehungen auch an ihren Interessen ausrichten.

Scheuermann geht an die Thematik sehr gründlich heran: In Teil A stellt sie nicht einfach Referenzen zu verschiedenen Theorieansätzen der Internationalen Beziehungen her, sondern erweitert gängige Auffassungen von Multilateralismus als einem verregelten Miteinander staatlicher Akteure um eine nor-

mativ Dimension. In diesem Verständnis ist Multilateralismus »Teil einer normativ-ontologischen Idee von global governance« (S. 65), beinhaltet also mit dem immanenten Streben nach einer guten Weltordnung sowohl ein Ziel wie auch eine Handlungsaufforderung. Sodann formuliert die Autorin eine Reihe utilitaristischer, normativer und ›neutraler‹ aus der Organisationssoziologie abgeleiteter Faktoren wie Nützlichkeit, ähnliches Aufgabenfeld oder externer Druck, welche inter-organisatorische Beziehungen prägen. Scheuermann entwickelt so ein anspruchsvolles, eigenständiges Modell zur Analyse der Kooperationsbeziehungen zwischen internationalen Organisationen, das weit über die von ihr untersuchte UN-EU-Interaktion hinaus Anwendung finden kann und sollte.

Ihr analytisches Instrumentarium setzt die Autorin dann in Teil B souverän ein, wenn sie sich den Fundamenten der UN-EU-Zusammenarbeit zuwendet. Dabei rekonstruiert sie zunächst das Bild von der engen Verflechtung jener »Pendants im globalen System« (S. 101), die hinsichtlich ihrer Aufgabebereiche, Werte, Ziele und Funktionsbestimmungen viele Gemeinsamkeiten aufweisen. Diese oberflächliche Harmonie relativiert Scheuermann dann aber gleich wieder, wenn sie sich den durchaus unterschiedlichen Vorstellungen zuwendet, die beide Institutionen vom gemeinsam beschworenen Prinzip des Multilateralismus pflegen. Entlang der Beschreibungen von »offenem« beziehungsweise »effektivem« Multilateralismus arbeitet Scheuermann präzise die Versuchungen in UN wie EU heraus, diesen normativen Begriff für eigene Interessen, wie etwa die Verbesserung der eigenen Handlungsfähigkeit, zu instrumentalisieren. Trotz einer engen Beziehung sind UN und EU eben doch nur fast gute Freunde.

In Teil C gibt die Autorin der Analyse der praktischen Zusammenarbeit von UN und EU in der militärischen Friedenssicherung breiten Raum. Zunächst nimmt sie eine sorgfältige Darstellung der politischen und rechtlichen Fundamente und Rahmenbedingungen dieser Kooperation vor und geht auf die EU-internen Entscheidungsprozesse bei der Unterstützung von UN-Missionen ein. Dabei wird wiederum deutlich, wie sehr die EU darum bemüht ist, die vollständige Kontrolle über ihre militärischen Beiträge durch eigene Gremien und Strukturen, namentlich das Politische und Sicherheitspolitische Komitee (PSK), auszuüben. Jede Form eines direkten



Manuela Scheuermann

VN-EU-Beziehungen in der militärischen Friedenssicherung.

Eine Analyse im Rahmen des Multilateralismus-Konzepts

Staatlichkeit und Governance in Transformation, Band 3
Baden-Baden:
Nomos Verlagsgesellschaft 2012
450 S., 69,00 Euro

Zugriffs der Vereinten Nationen auf EU-Kapazitäten bleibt so ausgeschlossen.

Das Herzstück ihrer Analyse bilden vier Fallstudien zu den drei bislang gemeinsam durchgeführten Militäreinsätzen Artemis (2003) und EUFOR (2006) in der Demokratischen Republik Kongo, der EUFOR Chad/CAR (2008/2009) sowie zur Ablehnung einer Bitte um Unterstützung der UN-Mission MONUC in Kongo im Jahr 2008. Das Augenmerk dieser hervorragend recherchierten Untersuchung liegt auf den konkreten Mechanismen und Verfahren dieser Zusammenarbeit, von der Ebene der Spitzen bis hin zur Kommunikation der Hauptquartiere und Einheiten der eingesetzten Truppen. Scheuermann zeichnet hier ein ungemein realitätsnahes, dabei aber auch immer wieder im Lichte ihres Theorieansatzes reflektiertes Bild dieser Einsätze. Dabei geht sie auch auf die teils komplizierten Hintergründe ein, wie die häufige Uneinigkeit der EU-Staaten oder die immer wieder enttäuschten Erwartungen, die beide Organisationen an ihre Zusammenarbeit richten. Es bleiben aber Fallstudien; jeder dieser gemeinsamen oder besser parallelen Militäreinsätze von UN und EU hatte seine eigenen Charakteristika. Ein für die Planung und Durchführung künftiger Einsätze hilfreiches Modell der Zusammenarbeit kann so nicht entwickelt werden.

Entsprechend fällt dann auch der Schlussteil D etwas knapp aus. Er umfasst eine für den schnellen Überblick hilfreiche Zusammenfassung der Studie sowie einen systematischen Überblick über die die Kooperation prägenden Faktoren und endet mit »Gemeinsam stark!« (S. 396), einem beherzten Appell an die Politik, das Potenzial dieser besonderen Beziehung zwischen UN und EU für eine multilaterale und friedliche Weltordnung stärker zu nutzen. Ob dieser Appell gehört wird, muss offen bleiben – seit dem Ende von EUFOR Chad/CAR 2009 gab es zwischen den Vereinten Nationen und der Europäischen Union keine militärische Zusammenarbeit mehr, und daran dürfte sich auch in der absehbaren Zukunft wenig ändern. Die EU ist immer bereit, ihren Multilateralismus auch in anderen Kontexten als im Zusammenwirken mit den UN auszuüben.

Insgesamt hat Manuela Scheuermann ein äußerst lesenswertes Buch zu einem wichtigen Thema vorgelegt. Zwar mögen die UN-EU-Beziehungen im militärischen Bereich sehr spezifisch erscheinen, doch eröffnet die Autorin mit dieser exemplarischen Untersuchung ganz vorzügliche und vielschichtige Einblicke in die komplizierten Mechaniken des Zusammenwirkens zweier internationaler Organisationen. Weil das Buch bei allem hohen theoretischen Anspruch, analytischer Tiefe und empirischer Breite zudem in einer eingängigen und lebendigen Sprache verfasst ist, sei seine Lektüre allen empfohlen, die sich mit Friedenssicherung, internationalen Organisationen, UN und EU befassen.

Schutz gegen geschlechtsbezogene Gewalt

Beate Rudolf



Sarah Elsuni

Geschlechtsbezogene Gewalt und Menschenrechte.

Eine geschlechtertheoretische Untersuchung der Konzepte Geschlecht, Gleichheit und Diskriminierung im Menschenrechtssystem der Vereinten Nationen

Schriften zur Gleichstellung der Frau, Band 33

Baden-Baden:
Nomos Verlagsgesellschaft 2011
344 S., 74,00 Euro

›Geschlechtsbezogene Gewalt und Menschenrechte‹ – wer angesichts dieses Titels nur eine weitere Untersuchung der Praxis von UN-Menschenrechtsorganen zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen erwartet, wird positiv überrascht: Sarah Elsuni entwickelt in ihrer Dissertation überzeugend einen Ansatz, der auch Gewalt gegen lesbische, schwule, bisexuelle, transgender und intersexuelle Menschen (LSBTI) umfasst. Transgender steht für Personen, die sich einem anderen Geschlecht als dem (gesellschaftlich definierten) Geburtsgeschlecht zugehörig fühlen; Intersexuelle bezeichnet Menschen, die nicht dem ›männlichen‹ oder ›weiblichen‹ Geschlecht zugeordnet werden können. Elsuni hält es für notwendig, Gewalt gegen diese Menschen ebenso wie häusliche Gewalt gegen Frauen nicht nur in ihrer individuellen Dimension zu sehen, sondern auch die dahinter liegenden gesellschaftlichen Strukturen, die solche Gewalt ermöglichen oder gar fördern. Diese strukturelle Gewalt will Elsuni menschenrechtlich erfassen, indem sie den Gleichheitssatz als Recht auf Nichtdiskriminierung versteht. Die Autorin zeigt auf, wie dies durch eine dynamische Auslegung bestehender menschenrechtlicher Verträge erfolgen kann. Beim Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte und beim Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte ist es möglich, beim Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW) jedoch nicht. Damit gelingt ihr ein konsequenter Lösungsweg zum menschenrechtlichen Umgang mit geschlechtsbezogener Gewalt, der nicht voraussetzt, dass bestehende Menschenrechtsverträge geändert werden müssen. Gerade angesichts der Tatsache, dass innerhalb der Vereinten Nationen erst vor einigen Jahren Debatten über den menschenrechtlichen Schutz von intersexuellen Kindern sowie vor homophober und transphober Gewalt begonnen haben, bietet Elsunis Werk einen methodisch überzeugenden Weg, diesen Schutz schon jetzt menschenrechtlich zu gewährleisten.

Die Autorin legt den Begriff Geschlecht breit aus; er geht über die Zweigeschlechtlichkeit und die mittlerweile auch im Völkerrecht anerkannte Unterscheidung zwischen biologischem und sozialem Geschlecht (im Englischen: ›sex‹ und ›gender‹) hinaus. Elsuni möchte mit ›Geschlecht‹ alle Anknüpfungen an die Geschlechtlichkeit des Menschen erfassen. Das sind nicht nur Anknüpfungen an das vermeintlich eindeutig bestimmbare biologische Geschlecht oder die sozial konstruierten Geschlechterrollen, sondern auch

Anknüpfungen an die Nichtkonformität sexueller und geschlechtlicher Lebensweisen, einschließlich des sexuellen Begehrens.

Anstelle eines solch breiten Verständnisses von Geschlecht wäre es auch möglich, ›sexuelle Orientierung‹ und ›Geschlechtsidentität‹ als neue Diskriminierungsmerkmale einzuführen oder diese Kriterien unter ›anderer Status‹ in den Diskriminierungsverboten der beiden Internationalen Pakte zu fassen. Doch Elsuni lehnt diese Lösungswege ab, weil damit das herkömmliche biologische Verständnis von Geschlecht beibehalten würde und die ihm zugrunde liegenden Machtverhältnisse ausgeblendet blieben. Das ist konsequent, da die Autorin unter ›Gewalt‹ gerade auch strukturelle Gewalt fasst, also solche, die sich in ungleichen Machtverhältnissen und ungleichen Lebenschancen äußert. Hier wird die Verbindung von Gewalt und Diskriminierung sichtbar, die im Weiteren ausgeführt wird.

Geschlechtsbezogene Gewalt richtet sich bei einer solchen Betrachtung gegen Menschen, die als Bedrohung des bestehenden gesellschaftlichen Systems angesehen werden, weil sie dessen Heteronormativität, also der Zweigeschlechtlichkeit und Heterosexualität als Norm, nicht entsprechen oder die Hierarchisierung der Geschlechter infrage stellen: Sie manifestiert sich in Operationen intersexueller Kinder, in Gewalt gegen LSBT und in häuslicher Gewalt. Die von Privatpersonen ausgehende Gewalt in all diesen Fällen ist vor diesem Hintergrund auch gesellschaftlich eingebettet und Bestandteil struktureller Gewalt. Der Staat fördert oder formt strukturelle Gewalt, die individuelle Gewalt begünstigt, indem er etwa (wirksame) Sanktionen gegen ›private‹ Gewalt unterlässt.

Um geschlechtsbezogene Gewalt durch die internationalen Menschenrechte zu erfassen, will Elsuni die allgemeinen Gleichheitsgebote und die Diskriminierungsverbote nutzen. In ihrer Analyse der Auslegung der beiden Pakte und von CEDAW wird zweierlei deutlich: Zum einen ist es gelungen, Gewalt gegen Frauen, auch häusliche Gewalt als häufigsten Fall der privaten Gewalt, als Menschenrechtsproblem zu erfassen – dies allerdings, aus Sicht der Autorin, auf Kosten des Ausschlusses anderer Formen von geschlechtsbezogener Gewalt. Zum anderen besteht ein Dilemma: Das herkömmliche Verständnis von Gleichheit und Diskriminierung erfordert es, eine Vergleichsgruppe zu benennen, um eine Ungleichbehandlung festzustellen. Damit werden aber die bestehenden Kategorisierungen reproduziert und verstärkt, also gerade die von Elsuni kritisierte Heteronormativität und die Normierung von Zweigeschlechtlichkeit.

Dem stellt die Autorin ihren eigenen machttheoretischen Ansatz gegenüber. Dieser berücksichtigt, dass es überall Macht- und Herrschaftsverhältnisse gibt und dass sie Einfluss nehmen. Sie argumentiert,

dass Gleichheit ein Recht auf Nichtdiskriminierung ist. Diskriminierung sei dabei kein punktuellere Ereignis, sondern ein Prozess, innerhalb dessen Gruppen anhand bestehender Machthierarchien ausgegrenzt und benachteiligt werden. Die Art der Diskriminierung müsse unter Berücksichtigung des gesellschaftlichen Kontextes mithilfe sozialwissenschaftlicher Erkenntnisse ermittelt werden. Lege man ein formales Gleichheitsverständnis zugrunde, so blieben die Machtverhältnisse, die der Diskriminierung zugrunde liegen, unverändert bestehen. Zu fragen sei daher nicht nach Unterschieden zwischen Gruppen, sondern danach, ob ein hierarchisches Verhältnis vorliegt, das sich in Benachteiligungen äußert. Gleichheit wird also nicht anhand von Kategorien ermittelt, sondern anhand von Beziehungen. Auf diese Weise werden auch bestehende Essentialisierungen, also die Zuschreibung unausweichlicher Eigenschaften, nicht fortgesetzt.

Diesen Ansatz wendet Elsuni im letzten Teil ihrer Untersuchung an. Auch wenn die menschenrechtlichen Diskriminierungsverbote die Kategorie Geschlecht verwenden, steht dies einem machttheoretischen Verständnis nicht entgegen, da Menschenrechte selbst dynamische Begriffe sind und eine dynamische Auslegung des Begriffs Geschlecht mithin grundsätzlich möglich ist. Sie scheitert allerdings bei CEDAW, da das Übereinkommen Geschlecht auf die Mann-Frau-Dichotomie beschränkt. Bei den beiden Pakten hingegen ist die Zweigeschlechtlichkeit nicht festgelegt.

Die bereits im Jahr 2007 abgeschlossene Arbeit ist nach wie vor aktuell und wertvoll, weil sie eine Brücke schlägt zwischen Menschenrechten, Frauen- und Geschlechterstudien und den ›Queer Studies‹, die davon ausgehen, dass Geschlecht und Sexualität sozial und kulturell konstruiert werden, sowie dem Antidiskriminierungsrecht. Für die unterschiedlichen Zielgruppen aus diesen Bereichen stellt die Autorin die für das Verständnis ihres Ansatzes wesentlichen Grundlagen dar und präsentiert einen überzeugenden Weg zum wirksamen Menschenrechtsschutz. Ausgeblendet bleibt in der Untersuchung die Gewährleistungsdimension von Menschenrechten, die es ebenfalls ermöglicht, die Bedeutung von Strukturen für die Verletzung oder Wahrung von Menschenrechten zu berücksichtigen. Der Blick auf strukturelle Diskriminierung wirft zudem die (nicht behandelte) Frage nach den Rechtsfolgen der Feststellung einer Diskriminierung in einem Einzelfall auf: Erfasst der subjektiv-rechtliche Anspruch auf Nichtdiskriminierung die Beseitigung aller strukturellen Ursachen von Benachteiligungen; wo liegen die Grenzen? Elsunis Arbeit macht aber eines deutlich: Nur wer Machtstrukturen berücksichtigt, kann geschlechtsbezogener Gewalt wirksam begegnen. Ein auf diese Weise neu verstandenes Diskriminierungsverbot könnte hier zu substanziellen Verbesserungen führen.

Mehr Einfluss der Parlamente bei Auslandseinsätzen

Winfried Nachtwei



Nicolai von Ondarza

Legitimatores ohne Einfluss?

Nationale Parlamente in Entscheidungsprozessen zu militärischen EU- und VN-Operationen im Vergleich

Europäische Schriften, Band 91

Baden-Baden:
Nomos Verlagsgesellschaft 2012
363 S., 59,00 Euro

Was vor 20 Jahren kaum denkbar war, gehört heute zum Alltag des Deutschen Bundestages: Entscheidungen zu Auslandseinsätzen der Bundeswehr. Nicolai von Ondarza, Mitarbeiter der Stiftung Wissenschaft und Politik, lenkt mit seiner Studie ›Legitimatores ohne Einfluss?‹ den Blick über den nationalen Tellerrand auf die komplexen Entscheidungsprozesse bei multinationalen, UN-mandatierten Streitkräfteeinsätzen und untersucht die Rolle europäischer Parlamente. Er geht davon aus, dass eine stärkere Parlamentsbeteiligung eine verantwortungsvollere Sicherheits- und Verteidigungspolitik befördere. Zugleich benennt er das Spannungsverhältnis zwischen effektivem Multilateralismus und Parlamentsbeteiligung.

Kenntnisreich und sicher führt der Autor zunächst durch das Labyrinth intergouvernementaler Entscheidungsverfahren im »komplexen Mehrebenensystem« von Gemeinsamer Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) und UN. In einem zweiten Schritt vergleicht er die Parlamentsbeteiligung bei Einsatzentscheidungen für alle EU-Mitgliedstaaten in Bezug auf Informationszugang, Mitentscheidungs- und Haushaltsrechte sowie sicherheitspolitische Präferenzen. Er vertieft dies für fünf EU-Staaten und das Europäische Parlament, die exemplarisch für die ganze Spannweite parlamentarischer Beteiligungsrechte stehen. Sein Ergebnis ist, dass die Parlamentsbeteiligung (sehr) niedrig ist in Frankreich, Polen und beim Europäischen Parlament, mittel bis hoch in Spanien, (sehr) hoch in Irland und durchgängig sehr hoch in Deutschland. An den Entscheidungsprozessen zu der EUFOR RD CONGO und der UNIFIL-Erweiterung im Jahr 2006 schildert von Ondarza die reale Beteiligung der sechs Parlamente. Auffällig ist der Zusammenhang zwischen parlamentarischen Rechten und Aktivitäten: Zur EUFOR RD CONGO erfolgte in Polen keine Anfrage, in Frankreich eine (beantwortet nach 238 Tagen), in Deutschland 14 und in Irland 17, beantwortet nach elf beziehungsweise vier Tagen. Wo Parlamente über Einsätze mitentscheiden, sind durchweg auf internationaler Ebene Entscheidungen vorausgegangen und Fakten geschaffen worden, die ein Parlament nur noch verbunden mit hohen politischen Kosten (internationaler Glaubwürdigkeitsverlust, Misstrauensvotum gegenüber der eigenen Regierung) widerrufen könnte. Die formelle Mitentscheidung ist aber dann kein bloßes ›Absegnen‹, wenn ein Parlament im Vorfeld informell einbezogen ist und Einfluss nimmt. Das ist in Deutschland der Fall, vari-

iert aber je nach Loyalitätsverständnis von Koalitionsabgeordneten. Da diese unter einem besonderen Zustimmungsdruck stehen, ist die zusätzliche Zustimmung großer Teile der Opposition umso wichtiger. Eine Sonderrolle hat das Europäische Parlament. Obwohl ohne Konsultations- oder gar Mitentscheidungsrechte bei GSVP-Einsätzen bewies es auffällige Eigeninitiative, insbesondere durch frühzeitige, wenn auch rechtlich unverbindliche, politische Resolutionen.

Im Unterschied zur plausiblen Landesverteidigung der Vergangenheit stehen Einsätze der multilateralen Krisenbewältigung in jedem Einzelfall unter besonderem Begründungs- und Legitimationszwang. Maßgeblicher Ort der Politiklegitimierung ist in einer Demokratie das Parlament. Wenn der Autor zu Recht feststellt, dass es bei Kriseneinsätzen nur eine fragmentierte und auf nationale Beiträge beschränkte parlamentarische Beteiligung gebe, dann deutet dies auf einen eklatanten, strukturellen Legitimationsmangel dieser wesentlichen Instrumente multilateraler Sicherheitspolitik hin. Negative Rückwirkungen auf die öffentliche Akzeptanz solcher Einsätze und die sicherheitspolitische Handlungs- und Durchhaltefähigkeit liegen dann nahe.

Von Ondarza widerlegt die verbreitete Annahme, eine Parlamentsbeteiligung verzögere multilaterale Entscheidungsprozesse. Den EU-Staaten empfiehlt er eine obligatorische parlamentarische Mitentscheidung über die Genehmigung einer Operation vor Truppenentsendung und nach Abschluss der europäischen Verhandlungen. Für das Europäische Parlament empfiehlt er Kompetenzerweiterungen unterhalb der Schwelle einer –unrealistischen– Änderung des Vertrags von Lissabon. Die nationalen Parlamente und das Europäische Parlament sollten schließlich durch eine neue und flexible Form interparlamentarischer Kooperation verknüpft werden.

Laien, aber auch Kennern der Materie gewährt diese Studie vielfältige neue Einblicke. Sie hilft, die parlamentarische und nationale Nabelschau zu überwinden. Sie fördert das Verständnis für einen effektiven Multilateralismus. Die Studie belegt Deutschlands Spitzenplatz bei der Parlamentsbeteiligung. Doch die Mitwirkungsrechte könnten erheblich besser für effektive Krisenbewältigung genutzt werden: durch mehr strategische Klarheit statt Mikromanagement; durch mehr Ausgewogenheit der Mittel statt Militärlastigkeit; und vor allem durch viel mehr UN-Orientierung.

Dokumente der Vereinten Nationen

In der folgenden Übersicht sind eine Resolution der Generalversammlung sowie die Resolutionen und die Erklärungen des Präsidenten des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen mit einer kurzen Inhaltsangabe und den (etwaigen) Abstimmungsergebnissen von **März bis Mai 2013** aufgeführt. Die Dokumen-

te sind alphabetisch nach Ländern, Regionen oder Themen sortiert. In der jeweiligen Rubrik erfolgt die Auflistung chronologisch (das älteste Dokument zuerst). Diese **Dokumente im Volltext** sind zu finden über die Webseite des Deutschen Übersetzungsdienstes: www.un.org/Depts/german

Generalversammlung				
	UN-Dok.-Nr.	Datum	Gegenstand	Abstimmungsergebnis
Syrien	A/RES/67/262	15.5.2013	Die Generalversammlung verurteilt mit Nachdruck den weiter eskalierenden Einsatz von schweren Waffen durch die syrischen Behörden , namentlich die unterschiedslose Beschießung von Panzern und Flugzeugen aus, den Einsatz ballistischer Flugkörper gegen Bevölkerungszentren sowie den Einsatz von Streumunition. Sie verurteilt jegliche Gewalt, ungeachtet dessen, von welcher Seite sie ausgeht, und fordert alle Parteien auf, alle Formen von Gewalt, einschließlich terroristischer Handlungen und Gewalt- oder Einschüchterungshandlungen, die sektiererische Spannungen schüren könnten, sofort zu beenden und ihren Verpflichtungen nach dem Völkerrecht, einschließlich des humanitären Völkerrechts, genauestens nachzukommen. Die Versammlung verlangt, dass alle Parteien alle Verstöße gegen das humanitäre Völkerrecht , einschließlich der Angriffe auf Zivilpersonen, sofort beenden , verlangt außerdem, dass die syrischen Behörden alle Verletzungen der internationalen Menschenrechtsnormen sofort beenden. Sie legt dem Sicherheitsrat nahe, diesbezüglich geeignete Maßnahmen zu erwägen. Sie verlangt ferner, dass die syrischen Behörden dem Generalsekretär im Rahmen seiner Untersuchung aller Behauptungen hinsichtlich des Einsatzes chemischer Waffen vollen und ungehinderten Zugang gewähren , und fordert alle Parteien auf, bei dieser Untersuchung zu kooperieren.	+107; -12; =59
Sicherheitsrat				
	UN-Dok.-Nr.	Datum	Gegenstand	Abstimmungsergebnis
Afghanistan	S/RES/2096(2013)	19.3.2013	Der Sicherheitsrat beschließt, das Mandat der Hilfsmission der Vereinten Nationen in Afghanistan (UNAMA) bis zum 19. März 2014 zu verlängern .	Einstimmige Annahme
Afrika	S/PRST/2013/4	15.4.2013	Der Sicherheitsrat betont, dass die tieferen Ursachen und die regionalen Dimensionen der Konflikte Afrikas angegangen werden müssen und befürwortet die Ausarbeitung von Maßnahmen . Der Rat ist sich dessen bewusst, wie wichtig eine umfassende Strategie zur Verhütung bewaffneter Konflikte ist, die operative und strukturelle Maßnahmen beinhaltet. Er erkennt an, wie wichtig starke und wirksame nationale Institutionen sind, und fordert den Generalsekretär auf, dafür zu sorgen, dass die Maßnahmen der Vereinten Nationen zur Unterstützung des Aufbaus von Institutionen die nationale Eigenverantwortung fördern .	
Côte d'Ivoire	S/RES/2101(2013)	25.4.2013	Der Sicherheitsrat beschließt, dass alle Staaten in dem am 30. April 2014 endenden Zeitraum die notwendigen Maßnahmen ergreifen werden, um die Lieferung, den Verkauf oder den Transfer, auf direktem oder indirektem Weg, von Rüstungsgütern und sonstigem Wehrmaterial von ihrem Hoheitsgebiet aus oder durch ihre Staatsangehörigen oder unter Benutzung von ihre Flagge führenden Schiffen oder Luftfahrzeugen nach Côte d'Ivoire zu verhindern . Der Rat beschließt ferner, die Maßnahmen betreffend Finanzen, Reisen sowie die Einfuhr von Rohdiamanten aus Côte d'Ivoire ebenso bis zum 30. April 2014 zu verlängern.	Einstimmige Annahme

Sicherheitsrat				
	UN-Dok.-Nr.	Datum	Gegenstand	Abstimmungsergebnis
Libyen	S/RES/2095(2013)	14.3.2013	Der Sicherheitsrat beschließt, das Mandat der Unterstütmungsmission der Vereinten Nationen in Libyen (UNSMIL) bis zum 13. März 2014 zu verlängern. Er beschließt ferner, dass das Mandat der UNSMIL als einer integrierten besonderen politischen Mission in vollem Einklang mit den Grundsätzen der nationalen Eigenverantwortung darin besteht, der libyschen Regierung bei der Festlegung der nationalen Bedürfnisse und Prioritäten in ganz Libyen behilflich zu sein. Er beschließt außerdem, das in Resolution 1973(2011) festgelegte Mandat der Sachverständigen-gruppe um einen Zeitraum von 13 Monaten zu verlängern.	Einstimmige Annahme
Mali	S/RES/2100(2013)	25.4.2013	Der Sicherheitsrat beschließt, die Mehrdimensionale integrierte Stabilisierungsmission der Vereinten Nationen in Mali (MINUSMA) mit einer Stärke von bis zu 11 200 Soldaten und 1 440 Polizisten einzurichten. Ihr Mandat umfasst unter anderem die Stabilisierung wichtiger Bevölkerungszentren, die Unterstützung zur Wiederherstellung der staatlichen Autorität im gesamten Land sowie für die Umsetzung des Fahrplans für den Übergang, einschließlich des nationalen politischen Dialogs und des Wahlprozesses, sowie den Schutz von Zivilpersonen und des UN-Personals. Der Rat ersucht den Generalsekretär, das Büro der Vereinten Nationen in Mali in die MINUSMA einzugliedern. Er beschließt ferner, dass die Autorität der Internationalen Unterstütmungsmission in Mali unter afrikanischer Führung (AFISMA) am 1. Juli 2013 an die MINUSMA übertragen wird und die MINUSMA zu diesem Zeitpunkt mit der Durchführung ihres Mandats für zunächst zwölf Monate beginnen wird.	Einstimmige Annahme
Ostafrikanisches Zwischen-seen-gebiet	S/RES/2098(2013) + Anlagen	28.3.2013	Der Sicherheitsrat beschließt, das Mandat der Organisation der Vereinten Nationen in der Demokratischen Republik Kongo (MONUSCO) bis zum 31. März 2014 zu verlängern. Er beschließt zudem, dass die MONUSCO zunächst für ein Jahr und im Rahmen der genehmigten Truppenstärke von bis zu 19 815 Soldaten ausnahmsweise eine »Interventionsbrigade« umfassen wird, die unter anderem aus drei Infanteriebataillonen, einer Artilleriekompanie, einer Kompanie Spezialkräfte und einer Aufklärungskompanie besteht. Der Rat begrüßt die Unterzeichnung des Rahmenabkommens über Frieden, Sicherheit und Zusammenarbeit für die Demokratische Republik Kongo und die Region am 24. Februar 2013. Er befürwortet in dieser Hinsicht die rasche Einrichtung eines regionalen »11+4«-Aufsichtsmechanismus unter Beteiligung der politischen Führer der Region und mit den Guten Diensten der Garanten des Rahmenabkommens sowie eines nationalen Aufsichtsmechanismus.	Einstimmige Annahme
Sierra Leone	S/RES/2097(2013)	26.3.2013	Der Sicherheitsrat beschließt, das Mandat des Integrierten Büros der Vereinten Nationen für die Friedenskonsolidierung in Sierra Leone (UNIPSIL) bis zum 31. März 2014 zu verlängern. Er beschließt ferner, dass das UNIPSIL im Einklang mit den Auffassungen der Regierung Sierra Leones und den nach dem erfolgreichen Abschluss der Wahlen 2012 herrschenden Bedingungen vor Ort bis zum 31. März 2014 vollständig abgebaut werden soll.	Einstimmige Annahme
Somalia	S/RES/2102(2013)	2.5.2013	Der Sicherheitsrat beschließt, zum 3. Juni 2013 die Hilfsmission der Vereinten Nationen in Somalia (UNSOM) unter der Leitung eines Sonderbeauftragten des Generalsekretärs zunächst bis zum 1. Mai 2014 mit Sitz in Mogadischu einzurichten. Das Mandat der UNSOM umfasst unter anderem die Bereitstellung der Gute-Dienste-Funktion der Vereinten Nationen zur Unterstützung des Friedens- und Aussöhnungsprozesses der Bundesregierung Somalias, die Unterstützung der Bundesregierung und nach Bedarf der AMISOM, indem sie im Hinblick auf Friedenskonsolidierung und Staatsbildung strategische Politikberatung erteilt. Das Mandat umfasst ferner die Koordinierung der internationalen Geberunterstützung, insbesondere im Bereich der Hilfe für den Sicherheitssektor und der Gefahrenabwehr in der Schifffahrt sowie der Verfolgung von Rechtsverletzungen.	Einstimmige Annahme
Westsahara	S/RES/2099(2013)	25.4.2013	Der Sicherheitsrat beschließt, das Mandat der Mission der Vereinten Nationen für das Referendum in Westsahara (MINURSO) bis zum 30. April 2014 zu verlängern.	Einstimmige Annahme

GERMAN REVIEW ON THE UNITED NATIONS | Abstracts

VOLUME 61 | 2013 | No. 3

Robert Frau

The Use of Drones.

An International Law Perspective

States use unmanned aerial vehicles for their technical abilities as well as for reasons of force protection. Even in light of the recent debate on combat drones in the USA and Germany, the use of drones will likely increase among states. In an armed conflict, states have to adhere to international humanitarian law. Most importantly, the principle of distinction demands to target only military objectives and fighters. Given their superior ability to gather information, drones may increase adherence to the law. However, like any other means of warfare, drones may be used in an unlawful manner. Inside and outside of an armed conflict, human rights law applies, because the use of combat drones amounts to effective control required for 'jurisdiction' under human rights law.

pp. 99–103

Ekkehard Griep

Comment: May 29th – A Good Start

For the first time ever, German peacekeepers have been honored for their work by members of the German government in June 2013. Yet, the UN declared the 29th of May as the International Day of UN Peacekeepers as early as 2002. Despite Germany's commitment to and work within the United Nations, public attention for the United Nations and their instruments is low in Germany itself. Observance of UN Days is one step towards strengthening public regard for the bonds between Germany and the United Nations, but more remains to be done.

p. 104

Timo Mahn

Coherence of UN Development Activities.

The Course for Change Is Set

The United Nations play an important role in international development. While their services and expertise are highly regarded in developing countries, the three dozen funds, programmes and agencies with development operations in the field are called upon to improve the system-wide coherence of their activities. The 'Delivering as One' (DaO) initiative and the creation of 'UN Women' can be seen as achievements recommended back in 2006 by an expert commission. But several other reform proposals still lack implementation. Against this background, the Quadrennial Comprehensive Policy Review (QCPR) of 2012 has set the United Nations development system on a new course towards more coherence. In particular, the development organizations of the United Nations are called upon to harmonize their business practices and operations.

pp. 105–110

Manuel Fröhlich

Representatives, Mediators and More than Managers.

The Work of the Special Representatives of the UN Secretary-General

In recent decades, the work of the Special Representatives of the Secretary-General (SRSGs) has become an essential part of the United Nations' efforts to maintain international peace and security. Since the foundation of the United Nations, their number has increased significantly while their responsibilities were broadened over time. But the work of SRSGs has not yet received much scholarly or public attention except few prominent examples like Martti Ahtisaari or Lakhdar Brahimi. Looking beyond these prominent examples, the relevance of SRSGs merits a closer look at the origin, legal basis and the development over time of this special type of actor. It becomes clear that their success as troubleshooters depends to a great deal on their individual qualifications and diplomatic experience as well as the ability to establish themselves as relevant personifications of the world organization.

pp. 111–116

"In Syria War Crimes Are Taking Place"

pp. 117–119

Interview with **Patricia O'Brien**, UN Under-Secretary-General for Legal Affairs and UN Legal Counsel on sensible issues, immunity of UN personnel, the 'responsibility to protect' in Syria and gender parity in the United Nations.

Manfred Mimler

The United Nations and Terrorism.

The Al-Qaida Sanctions Committee under German Chairmanship 2011/2012

The Al-Qaida sanctions regime of the United Nations has been criticized for lack of a legal remedy when infringing upon fundamental rights of affected parties. This principle, however, stands in contrast to the obligation of member states to implement sanctions imposed by the Security Council under Chapter VII of the UN Charter. This inconsistency is due to the very nature of targeted sanctions: Decisions based on political considerations that are as such not litigable affect parties entitled to judicial remedies. The failure of the Sanctions Committee to effectively review the sanctions list as well as peculiarities of the Al-Qaida sanctions regime have aggravated affairs. Recent reforms, in particular the new Office of the Ombudsperson, should instill the dynamics necessary to render the sanctions regime both effective and legitimate.

pp. 120–125

IMPRESSUM

VEREINTE NATIONEN

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

Herausgeber:

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

Chefredakteurin: Anja Papenfuß

Redaktionsassistent/DTP: Monique Lehmann

Redaktionsanschrift: VEREINTE NATIONEN

Zimmerstr. 26/27, D-10969 Berlin
Telefon: +49 (0)30 | 25 93 75-10
Telefax: +49 (0)30 | 25 93 75-29
E-Mail: zeitschrift@dgvn.de
Internet: www.dgvn.de/zeitschrift.html

Druck und Verlag:

BWV · Berliner Wissenschafts-Verlag GmbH
Markgrafenstraße 12-14, D-10969 Berlin
Telefon: +49 (0)30 | 84 17 70-0
Telefax: +49 (0)30 | 84 17 70-21
E-Mail: bwv@bwv-verlag.de
Internet: www.bwv-verlag.de

Erscheinungsweise:

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

Bezugspreise des BWV:

Jahresabonnement Printausgabe 63,- Euro*
Jahresabonnement Onlineausgabe 63,- Euro
Jahresabonnement Print- und Onlineausgabe 79,- Euro*
Einzelheft 13,- Euro*
*Alle Preise inkl. MwSt., zzgl. Porto.

Bestellungen nehmen entgegen:

Silke Pinther Tel.: +49 (0)30 | 84 17 70-22
Fax: +49 (0)30 | 84 17 70-21
E-Mail: pinther@bwv-verlag.de
sowie der Buchhandel.

Kündigung drei Monate vor Kalenderjahresende. Zahlungen im Voraus an:
BWV · Berliner Wissenschafts-Verlag GmbH,
Postbank Berlin, Konto Nr.: 28 875 101,
BLZ 100 100 10, IBAN DE 39 1001 0010 00288751 01,
SWIFT (BIC): PBNKDEFF.

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

Anzeigenverwaltung und Anzeigenannahme:

Berliner Wissenschafts-Verlag GmbH
Brigitta Weiss
Tel.: +49 (0)30 | 84 17 70-14
Fax: +49 (0)30 | 84 17 70-21
E-Mail: weiss@bwv-verlag.de

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

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

DEUTSCHE GESELLSCHAFT FÜR DIE VEREINTEN NATIONEN

Vorstand

Detlef Dzembitzki (Vorsitzender)
Dr. Ekkehard Griep (Stellv. Vorsitzender)
Jürgen Klimke, MdB (Stellv. Vorsitzender)
Ana Dujic (Schatzmeisterin)
Hannah Birkenkötter
Matthias Böhning
Matthias Eiles
Dr. Michael Lysander Fremuth
Prof. Dr. Manuel Fröhlich
Winfried Nachtwei
Marina Schuster, MdB
Dr. Sven Simon
Katharina Tolle

Präsidium

Dr. Hans Arnold
Gerhart R. Baum
Dr. Hans Otto Bräutigam
Dr. Eberhard Brecht
Dr. Fredo Dannenbring
Prof. Dr. Klaus Dicke
Bärbel Dieckmann
Hans Eichel
Manfred Eisele
Prof. Dr. Tono Eitel
Prälat Dr. Bernhard Felmberg
Joschka Fischer
Dr. Alexander Gunther Friedrich
Hans-Dietrich Genscher
Dr. Wilhelm Höynck
Prof. Dr. Klaus Hüfner
Prälat Dr. Karl Jüsten
Dr. Dieter Kastrup
Dr. Hans-Peter Kaul
Dr. Inge Kaul
Dr. Klaus Kinkel
Dr. Manfred Kulesa
Armin Laschet
Dr. Hans Werner Lautenschlager
Prof. Dr. Klaus Leisinger
Walter Lewalter
Thomas Matussek
Prof. Dr. Jens Naumann
Karl Theodor Paschke
Dr. Gunter Pleuger
Detlev Graf zu Rantzau
Prof. Wolfgang Schomburg
Prof. Dr. Dr. Sabine von Schorlemer
Dr. Irmgard Schwaetzer
Reinhard Schweppe
Prof. Dr. Bruno Simma
Michael Steiner
Dr. Frank-Walter Steinmeier
Prof. Dr. Rita Süßmuth
Dr. Helga Timm
Prof. Dr. Klaus Töpfer

Prof. Dr. Christian Tomuschat
Dr. Günther Unser
Prof. Dr. Hans-Joachim Vergau
Prof. Dr. Ernst Ulrich von Weizsäcker
Dr. Rainer Wend
Dr. Guido Westerwelle
Heidemarie Wieczorek-Zeul
Prof. Dr. Rüdiger Wolfrum

Redaktionsbeirat

Friederike Bauer
Thorsten Benner
Dagmar Dehmer
Dr. Michael Lysander Fremuth
Prof. Dr. Manuel Fröhlich
Dr. Ekkehard Griep
Prof. Dr. Klaus Hüfner
Gerrit Kurtz
Thomas Nehls
Dr. Martin Pabst
Dr. Sven Simon

Landesverbände

Landesverband Baden-Württemberg
Vorsitzender:

Prof. Dr. Karl-Heinz Meier-Braun
karl-heinz.meier-braun@swr.de

Landesverband Bayern

Vorsitzende: Ulrike Renner-Helfmann
info@dgvn-bayern.de

Landesverband Berlin-Brandenburg

Vorsitzender: Dr. Lutz-Peter Gollnisch
dgvn-bb@dgvn.de

Landesverband Hessen

Vorsitzender: Dustin Dehéz
info@dgvn-hessen.org

Landesverband Nordrhein-Westfalen

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

Landesverband Sachsen,

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

Generalsekretariat

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