

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)



UN und Regionalorganisationen

AUS DEM INHALT

Tendenz: steigend.

Die Zusammenarbeit der Vereinten Nationen mit
Regionalorganisationen in der Friedenssicherung
Ekkehard Griep

Partner für den Weltfrieden?

Die Zusammenarbeit zwischen EU und UN in der
internationalen Krisenbewältigung
Sven Bernhard Gareis

NATO und Vereinte Nationen.

Eine ambivalente Beziehung mit Entwicklungspotenzial
Janka Oertel · Johannes Varwick

Aus dem Bereich der Vereinten Nationen

Übereinkommen über die biologische Vielfalt |
9. Vertragsstaatenkonferenz 2008

Cartagena-Protokoll | 4. Vertragsstaatenkonferenz 2008
Jürgen Maier



Nomos

408

56. Jahrgang | Seite 145–192
ISSN 0042–384X | M 1308 F

Schwierige, wichtige Partnerschaften

Seit dem Ende des Ost-West-Konflikts ist die Zahl der UN-Friedensmissionen kontinuierlich gestiegen; Ausmaß und Komplexität der Einsätze haben einen Grad erreicht, der die Fähigkeiten der UN übersteigt. Die Mandate der Missionen sind in der Regel überambitioniert und stecken hohe Ziele, ohne dass die dafür notwendigen Truppen und Ausrüstung rechtzeitig und in ausreichendem Maße bereitgestellt werden.

Ein Weg aus dem Dilemma könnte die Zusammenarbeit mit Regionalorganisationen sein. Seit Mitte der neunziger Jahre arbeiten die UN in der Mehrzahl ihrer Einsätze in der einen oder anderen Weise mit Regionalorganisationen zusammen. Mit welchen und wie sich die Kooperation im Einzelnen darstellt, ist Gegenstand dieses Schwerpunktheftes. Die drei wichtigsten Organisationen, Europäische Union, NATO und Afrikanische Union, werden ausführlich betrachtet, Gemeinsamkeiten und Unterschiede herausgestellt und bewertet.

Im Ergebnis zeigt sich, dass die Kooperation zwischen UN und Regionalorganisationen ein zweiseitiges Schwert ist. Einerseits ist es in den meisten Konflikten unerlässlich, mit Partnern vor Ort zusammenzuarbeiten; niemand kennt zum Beispiel die Hintergründe von Konflikten in Afrika besser als die Afrikanische Union oder die ECOWAS. Zudem kann die UN auf die zivilen und militärischen Fähigkeiten von EU und NATO nur schlecht verzichten. Andererseits gestaltet sich die Zusammenarbeit oft schwierig. Regionalorganisationen wollen ihre Eigenständigkeit behalten. Sie müssen sich nicht nur intern abstimmen, sondern auch meist die Einsätze von den Parlamenten ihrer Mitgliedstaaten genehmigen lassen. Diese Prozesse sind kompliziert und langwierig, was schnelle Einsätze und eine enge Kooperation mit den UN erschwert. Auch in den Vereinten Nationen gibt es Vorbehalte, vor allem gegenüber einer institutionalisierten Zusammenarbeit mit der NATO, die von vielen UN-Mitgliedstaaten als von den USA dominiert angesehen wird.

Dennoch liegt eine Ausweitung der Kooperation im Interesse der Vereinten Nationen, will sie der stetig zunehmenden Nachfrage nach Friedensmissionen gewachsen sein. Dazu müsste die Zusammenarbeit auf eine solidere Grundlage gestellt werden. Bessere Absprachen, regelmäßige Treffen, ein engerer personeller Austausch auf administrativer Ebene sind unerlässlich.

Letztlich gilt jedoch: Ob die UN die in Darfur und anderswo dringend benötigten Hubschrauber, Kriegsschiffe und Soldaten von den einzelnen Mitgliedstaaten bekommen oder von EU, NATO oder AU, ist nicht entscheidend. Wichtig ist, dass sie ihnen überhaupt zur Verfügung gestellt werden. Und daran mangelt es nach wie vor.



Ich wünsche eine anregende Lektüre.

Anja Papenfuß, Chefredakteurin
papenfuss@dgvn.de

UN und Regionalorganisationen

Inhalt

Ekkehard Griep

Tendenz: steigend.

Die Zusammenarbeit der Vereinten Nationen mit Regionalorganisationen in der Friedenssicherung 147

Christian J. Tams

Standpunkt | Unterwerfung mit Einschränkungen

153

Sven Bernhard Gareis

Partner für den Weltfrieden?

Die Zusammenarbeit zwischen EU und UN in der internationalen Krisenbewältigung 154

Janka Oertel · Johannes Varwick

NATO und Vereinte Nationen.

Eine ambivalente Beziehung mit Entwicklungspotenzial 160

Axel W. Krohn

Die Vereinten Nationen und die Afrikanische Union.

Asymmetrische Partnerschaft bei der Krisenbewältigung in Afrika 167

AUS DEM BEREICH DER VEREINTEN NATIONEN

Politik und Sicherheit

Oliver Meier

C-Waffen-Übereinkommen | Zweite Überprüfungskonferenz 2008 173

Sozialfragen und Menschenrechte

Claudia Mahler

Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung | 70. und 71. Tagung 2007 174

Rechtsfragen

Nina Hüfken

Völkerrechtskommission | 59. Tagung 2007 177

Umwelt

Jürgen Maier

Übereinkommen über die biologische Vielfalt | 9. Vertragsstaatenkonferenz 2008

Cartagena-Protokoll | 4. Vertragsstaatenkonferenz 2008 178

PERSONALIEN 181

BUCHBESPRECHUNGEN 183

DOKUMENTE DER VEREINTEN NATIONEN 188

English Abstracts 191

Impressum 192

Tendenz: steigend

Die Zusammenarbeit der Vereinten Nationen mit Regionalorganisationen in der Friedenssicherung

Ekkehard Griep

Der frühere UN-Generalsekretär Boutros Boutros-Ghali hatte in seiner ›Agenda für den Frieden‹ noch eine stärkere Rolle regionaler Organisationen in der internationalen Friedens- und Sicherheitspolitik gefordert. Heute stützt sich mehr als die Hälfte aller UN-Friedensoperationen auf die Kooperation mit regionalen Organisationen, in unterschiedlichen Ausprägungen und mit unterschiedlichem Erfolg. Während Afrika im Zentrum künftiger Unterstützungsleistungen steht, werden zunehmend die Selbstverpflichtungen regionaler Organisationen zum politischen Maßstab für deren Erfolg.

In einem der meistbeachteten Handlungsfelder der Vereinten Nationen, der internationalen Friedenssicherung, haben sich in den vergangenen Jahren die Rahmenbedingungen und Parameter stetig weiterentwickelt.¹ Von außen einwirkende Faktoren, wie die ungebrochen starke Nachfrage nach UN-Operationen in Afrika oder die zunehmende Bereitschaft der Volksrepublik China, sich personell stärker an der UN-Friedenssicherung zu beteiligen, stehen dabei Herausforderungen des UN-internen Managements gegenüber, wie der Führung und Koordinierung von mehr als 100 000 Soldaten, Polizisten und zivilen Friedenssicherungskräften sowie der organisatorischen Bewältigung einer neu geschaffenen Hauptabteilung im UN-Sekretariat. In diesem Geflecht unterschiedlicher Einflussfaktoren ist die Kooperation der UN mit Regionalorganisationen seit dem Ende des Kalten Krieges zu einer zunehmend selbstverständlichen Konstante geworden. Im weltweiten Maßstab ist bei der Entsendung von Friedenstruppen der Trend einer wachsenden regionalen Spezialisierung auszumachen,² und die so genannte partnerschaftliche Friedenssicherung (partnership peacekeeping)³ eröffnet neue Möglichkeiten der Arbeitsteilung zwischen regionalen Akteuren und den UN. Mehr als die Hälfte der gegenwärtig 17 UN-Friedensoperationen stützen sich auf die Kooperation mit Regionalorganisationen, und auch über den Rahmen UN-geführter Missionen hinaus mandatiert der UN-Sicherheitsrat Friedenseinsätze regionaler Organisationen. Vor diesem Hintergrund scheint ein etwas eingehenderer Blick auf Entwicklung und Besonderheiten dieser Kooperationsform angemessen.

Aus Erfahrungen lernen

Schlaglichtartig werden einige der zentralen Herausforderungen für Regionalorganisationen deutlich,

wenn man sich die von der Weltöffentlichkeit vor allem den Vereinten Nationen zugerechneten Fälle desaströsen Scheiterns in der internationalen Friedenssicherung der neunziger Jahre, Somalia, Ruanda und Srebrenica, noch einmal in Erinnerung ruft.

Somalia

Zwar waren seit dem Jahr 1992 mit der Organisation der Afrikanischen Einheit (OAU), der Arabischen Liga und der Organisation der Islamischen Konferenz drei Regionalorganisationen über eine Konsultations-/Freundesgruppe in die Aktivitäten des UN-Generalsekretärs einbezogen.⁴ Doch weder auf die eskalierende innersomalische Entwicklung noch auf das durch den UN-Sicherheitsrat autorisierte Vorgehen (UNISOM, UNITAF, UNISOM II) gingen durchgreifend wirksame, insbesondere konfliktmindernde Impulse von den drei Regionalorganisationen aus.⁵ Regionale Organisationen, dies wurde offensichtlich, können sich in der internationalen Krisenbewältigung nur auf der Grundlage eines überzeugenden politisch-diplomatischen und/oder operativen Profils Gehör verschaffen.

Ruanda

Die internationale Wahrnehmung wird bis heute geprägt durch die Rolle der UN-Friedensoperation UNAMIR, deren Präsenz den Völkermord von 1994 nicht verhindert hat. Die Untätigkeit der internationalen Gemeinschaft führte zu offiziellen Entschuldigungen durch UN-Generalsekretär Kofi Annan und den amerikanischen Präsidenten Bill Clinton. Doch schon vor Entsendung der UN-Mission spielte die afrikanische Regionalorganisation OAU eine maßgebliche Rolle bei der Absicherung des durch sie vermittelten Friedensabkommens von Arusha (4. August 1993); bereits im Jahr zuvor hatte die OAU eine neutrale militärische Beobachtergruppe nach Ruanda ent-



Ekkehard Griep, geb. 1960, Oberstleutnant i.G., Dipl.-Kfm., ist Referent im Auswärtigen Amt und stellvertretender Vorsitzender der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen (DGVN).

Der Beitrag gibt die persönliche Meinung des Autors wieder.

¹ Vgl. Heiko Nitzschke/Peter Wittig, UN-Friedenssicherung. Herausforderungen an die deutsche Außen- und Sicherheitspolitik, Vereinte Nationen (VN), 3/2007, S. 89–95.

² Vgl. Annual Review of Global Peace Operations 2008, Center on International Cooperation (New York), London und Boulder (Colorado) 2008, S. 4.

³ Nitzschke/Wittig, a.a.O. (Anm. 1), S. 91.

⁴ Vgl. Boutros Boutros-Ghali, Unvanquished: A U.S.-U.N. Saga, London und New York 1999, S. 97f.

⁵ Vgl. Volker Matthies, Zwischen Rettungsaktion und Entmündigung. Das Engagement der Vereinten Nationen in Somalia, VN, 2/1993, S. 45–51.

Regionalorganisationen können auf ein günstiges politisches Umfeld hinwirken, sind aber nicht unbedingt selbst der maßgebliche politische Akteur.

sandt.⁶ Allerdings sah sich die OAU nicht in der Lage, ihren überschaubaren operativen Beitrag von 55 Militärbeobachtern und einer Sicherungskompanie länger als drei Monate nach dem Friedensschluss bereitzustellen, so dass deren Ablösung durch die nachfolgende UN-Mission UNAMIR für die OAU zu einer Notwendigkeit höchster Dringlichkeit wurde.⁷ Die Verfügbarkeit angemessener personeller und materieller Ressourcen, auch dies zeigt Ruanda, ist von zentraler Bedeutung für die Fähigkeiten regionaler Organisationen zur Konfliktprävention, Friedenssicherung und politischen wie operativen Krisensteuerung.

Srebrenica

Mehr als vier Jahre nach den Massakern an bosnischen Muslimen in der UN-Schutzzone im Juli 1995 stellte UN-Generalsekretär Annan in seinem Untersuchungsbericht fest, man sei sich der Tatsache bewusst gewesen, dass »die Drohung mit NATO-Luftschlägen das einzige war, was uns zur Verfügung stand, um auf einen Angriff auf die Schutzzonen zu antworten«⁸ Dass dieses durch eine Regionalorganisation zur Verfügung gestellte Mittel, wie Annan rückblickend sagt, nicht in voller Wirksamkeit genutzt wurde, macht neben den verheerenden Folgen vor Ort aber auch deutlich: Die Bereitstellung hochwertiger Ressourcen durch Regionalorganisationen ist zwar wesentlich, doch ausschlaggebend für deren Nutzung bleiben letztlich die jeweiligen politischen Rahmenbedingungen. Im konkreten Fall fehlte die Freigabe durch die UN. Regionalorganisationen können – generell und im jeweiligen Einzelfall – auf ein günstiges politisches Umfeld hinwirken, sind aber unter Umständen nicht unbedingt selbst der maßgebliche politische Akteur.

Impulsgeber Boutros-Ghali

Der ehemalige UN-Generalsekretär Boutros Boutros-Ghali hatte sich bereits im Rahmen seiner eigenen wissenschaftlichen Studien viele Jahre vor der Berufung ins höchste UN-Amt intensiv mit der Rolle regionaler Organisationen auseinandergesetzt. Als er, dem durch den Sicherheitsrat erteilten Auftrag folgend, im Juni 1992 in der »Agenda für den Frieden« die künftige Rolle der Vereinten Nationen im Kontext der neu beschriebenen Aufgabenfelder von präventiver Diplomatie, Friedensschaffung, Friedenserhaltung und Friedenskonsolidierung darstellt, wird auch den Regionalorganisationen ein eigenes Kapitel gewidmet.⁹

Wegweisend ist dabei von Beginn an ein breites Verständnis im Hinblick auf die in der UN-Charta nicht konkret beantwortete Frage, wie Regionalorganisationen zu definieren sind. Die allgemein gehaltenen Grundsätze der UN-Charta und insbesondere von deren Kapitel VIII¹⁰ füllt Boutros-Ghali mit kon-

kreten Beispielen und bricht damit auch möglicherweise bestehende Vorbehalte auf. Demnach sollten regionale Organisationen im Sinne des Kapitels VIII der UN-Charta nicht allzu eng definiert werden, sondern bewusst ein breites Spektrum abdecken, das von regionalen Sicherheits- und Verteidigungsbündnissen über Organisationen für regionale Entwicklung und wirtschaftliche Zusammenarbeit bis hin zu Staatengruppen reicht, die sich auf regionaler Ebene mit speziellen politischen, wirtschaftlichen oder sozialen Fragen beschäftigen. Sicherheitsrat und Generalversammlung begrüßten die Agenda und bestätigten damit eine flexible definitorische Auslegung, die bis heute als Orientierung dient.

In der aus Anlass des 50-jährigen Bestehens der Vereinten Nationen im Jahr 1995 vorgelegten Ergänzung zur »Agenda für den Frieden« listet Boutros-Ghali im Sinne einer ersten Zwischenbilanz fünf grundsätzliche Kooperationsformen zwischen den Vereinten Nationen und regionalen Organisationen auf,¹¹ die – unbeschadet einzelner Abwandlungen – ebenfalls bis heute als Richtschnur dienen können:

- a) **Konsultationen** zwischen UN und Regionalorganisationen vor oder im Verlauf von Bemühungen zur Konfliktentschärfung;
- b) Gegenseitige **diplomatische Unterstützung** von UN und jener Organisation, die jeweils auf Seiten der internationalen Gemeinschaft die Führungsrolle wahrnimmt;
- c) Gegenseitige **Unterstützung in der Operationsführung** (zum Beispiel die Unterstützung der UNPROFOR-Operation im ehemaligen Jugoslawien durch NATO-Luftstreitkräfte);
- d) **Arbeitsteilung** zwischen UN und Regionalorganisationen bei gleichzeitigen Operationen (co-deployment) im gleichen Krisenland; Boutros-Ghali orientiert sich hier am Modell kleiner UN-Missionen (wie in Liberia ab 1993 und in Georgien ab 1994), deren Zweck unter anderem darin besteht, robuste Operationen regionaler Organisationen auf Mandatskonformität zu überprüfen. Es bleibt allerdings fraglich, ob der identifizierte Klärungsbedarf zu politischen, operativen und finanziellen Aspekten der Kooperation überhaupt in allgemeinverbindlicher Form vorgegeben werden kann – oder nicht besser dem jeweiligen Einzelfall überlassen bleiben sollte.
- e) **Gemeinsame Operationen**; das von Boutros-Ghali herangezogene Beispiel der von UN und der Organisation Amerikanischer Staaten (OAS) ab 1993 gemeinsam durchgeführten (ausschließlich zivilen) Operation in Haiti ist trotz des ihm zugesprochenen Modellcharakters bisher kein weiteres Mal erfolgreich angewandt worden. Vielmehr scheint die aktuelle Entwicklung mit Blick auf die problematische Mandaterfüllung der gemeinsamen UN-AU-Mission in Darfur/Sudan dieses Modell eher zu diskreditieren.¹²

Wegweisend ist ein breites Verständnis im Hinblick auf die Frage, wie Regionalorganisationen zu definieren sind.

Teilnehmer am 7. Hochrangigen Treffen des UN-Generalsekretärs mit regionalen und anderen zwischenstaatlichen Organisationen (2006)

Afrikanische Union (AU)	Organisation der amerikanischen Staaten (OAS)
Commonwealth	Organisation der Islamischen Konferenz (OIC)
Entwicklungsgemeinschaft des südlichen Afrika (SADC)	Organisation des Nordatlantikvertrags (NATO)
Europäische Union (EU)	Organisation des Vertrags über kollektive Sicherheit (CSTO)
Europarat (CE)	Organisation für das Verbot chemischer Waffen (OPCW)
Gemeinschaft der portugiesischsprachigen Länder (CPLP)	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE)
Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS)	(Internationale) Organisation der Frankophonie (OIF)
Internationale Kriminalpolizeiliche Organisation (INTERPOL)	Pazifikinsel-Forum (PIF)
Karibische Gemeinschaft (CARICOM)	Wirtschaftsgemeinschaft der westafrikanischen Staaten (ECOWAS)
Liga der arabischen Staaten (LAS)	Wirtschaftsgemeinschaft der zentralafrikanischen Staaten (ECCAS)
Beobachter: Iberoamerikanisches Generalsekretariat (SEGIB)	

Quelle: nicht veröffentlichtes UN-Dokument

Schon in den ersten Jahren aktiver Kooperation zwischen UN und regionalen Organisationen leitete Boutros-Ghali daraus einige Maßstäbe ab,¹³ deren Relevanz sich aber unterschiedlich entwickelte. Als sinnvolle Orientierung haben sich die folgenden Kriterien bestätigt:

- **Vereinbarte Konsultationsverfahren;** in diesem Sinne fordert auch der Weltgipfel 2005 Vereinbarungen, die die Kooperation zwischen UN und Regionalorganisationen auf planbare, vorhersehbare Grundlagen stellen.¹⁴
- **Definierte Arbeitsteilung;** ein Effizienzkriterium, das Duplizierungen vermeiden hilft.

Dagegen wurde ein drittes Kriterium in den vergangenen Jahren relativiert:

- **Vorrang der UN;** Boutros-Ghali bezog sich vorwiegend auf die operative Zusammenarbeit und wollte verhindern, dass die UN durch Regionalorganisationen in unerwünschte Verpflichtungen hineingedrängt würden. In Fällen wie Liberia und Sierra Leone in den neunziger Jahren hatte hingegen das lange Zeit zögerliche Verhalten der UN bei der Unterstützung der Wirtschaftsgemeinschaft der westafrikanischen Staaten (ECOWAS) eine eher konfliktverlängernde, kontraproduktive Wirkung. Die Frage der Priorisierung zwischen globaler und regionaler Ebene wirkt aber tiefer und bekam im Frühjahr 1999 auch erhebliche politische Brisanz: Obwohl die Hauptverantwortung des UN-Sicherheitsrats allgemein unstrittig war, hat die zwar humanitär motivierte, aber nicht explizit UN-autorisierte Operation ›Allied Force‹ der NATO gegen Jugoslawien höchst grundsätzliche völkerrechtliche Diskussionen ausgelöst.¹⁵ Das Bild im Hinblick auf eine bestimmende Rolle der UN ist heute insgesamt gemischt – vor allem auch vor dem Hintergrund der relativ starken Stellung, die das Kapitel VIII der UN-Charta regionalen Organisationen zubilligt.

Hochrangige Treffen

Schließlich gehen auf die Initiative Boutros-Ghalis auch die Hochrangigen Treffen des UN-Generalse-

ekretärs mit Vertretern regionaler Organisationen zurück. Am ersten Treffen dieser Art am 1. August 1994 nahmen Vertreter von zehn Organisationen teil, mit denen die UN in den zurückliegenden Jahren in der Friedenssicherung zusammengearbeitet hatten. Obwohl – oder gerade weil – von den im Abstand mehrerer Jahre stattfindenden Hochrangigen Treffen keinerlei Exekutivgewalt ausgeht, hat das auf beiden Seiten vorhandene Interesse, die Kooperation zu vertiefen, zu einer Verstärkung der Beratungen geführt. Dabei wurden die inhaltliche Themenpalette ausgeweitet und problembezogene Arbeitsgruppen eingesetzt. Thematisch geht es dabei vom Dialog zwischen den Kulturen bis zum Schutz von Zivilpersonen in bewaffneten Konflikten. Die Treffen zwischen den UN und, wie es seit dem Jahr 2005 offiziell heißt, »regionalen und anderen zwischenstaatlichen Organisationen«¹⁶ haben über eine eher informelle Vernetzung der beteiligten Einrichtungen zur weiteren Festigung des global-regionalen Gefüges beigetragen. Die hohe Zahl von 20 teilnehmenden Organisationen am siebten und bislang letzten Hochrangigen Treffen am 22. September 2006 ist dabei ein Beleg für den Trend hin zu intensiverer praktischer Zusammenarbeit, auch in den Krisengebieten vor Ort. Das zunehmende Interesse regionaler

6 Vgl. Hildegard Schürings, Rwanda: Hintergründe der Katastrophe. Opfer, Täter und die internationale Gemeinschaft, VN, 4/1994, S. 125–133.

7 Vgl. Roméo Dallaire, Shake Hands with the Devil: The Failure of Humanity in Rwanda, Toronto 2003, S. 78f.

8 UN Doc. A/54/549 v. 15.11.1999, Abs. 483, Übersetzung durch Autor.

9 Vgl. UN-Dok. A/47/277–S/24111 v. 17.6.1992, Abs. 60–65.

10 Vgl. Art. 52 (1) UN-Charta.

11 Vgl. UN Doc. A/50/60–S/1995/1 v. 3.1.1995, Abs. 86.

12 Vgl. hierzu Axel W. Krohn, Die Vereinten Nationen und die Afrikanische Union. Asymmetrische Partnerschaft bei der Krisenbewältigung in Afrika, S. 167–180 in diesem Heft.

13 Vgl. UN Doc. A/50/60–S/1995/1 v. 3.1.1995, Abs. 88.

14 Vgl. Ergebnisdokument des Weltgipfels 2005, UN-Dok. A/RES/60/1 v. 16.9.2005, Abs. 93.

15 Vgl. Johannes Varwick, Die NATO, München 2008, S. 152ff.

16 UN Press Briefing, 26.7.2005.

Organisationen an dieser Form von Konsultation zeigt jedoch auch die Präferenz für diese eher unverbindliche Form der Zusammenarbeit gegenüber einer stärkeren Institutionalisierung. Für das Jahr 2009 ist die Einladung des UN-Generalsekretärs zum nächsten Treffen dieser Art zu erwarten.

Trends bei der Kooperation

Zum großen Teil spiegelt sich im Spektrum der gegenwärtigen UN-Friedensmissionen die in den vergangenen beiden Jahrzehnten vollzogene Entwicklung des Zusammenwirkens der UN mit Regionalorganisationen wider. Schon angesichts der funktionalen Heterogenität und gewachsenen Identität regionaler Organisationen wäre dabei aber die Suche nach einem ›Standardmodell‹ der Kooperation ein recht aussichtsloses Unterfangen. Gleichwohl: in der Gesamtbetrachtung aktueller UN-Operationen und deren Kooperation mit Regionalorganisationen lassen sich vier allgemeine, teils einander überlappende Trends ausmachen:

1. Erhöhte Diversität

Die Beiträge regionaler Organisationen zu UN-Operationen sind vielfältig; sie können nach unterschiedlichen Kriterien kategorisiert werden.¹⁷ Die bisherige Erfahrung zeigt, dass Regionalorganisationen in unterschiedlichen Phasen von Friedens- oder Stabilisierungsprozessen unterschiedliche Rollen zu deren Unterstützung übernehmen können:

a) Herbeiführung politischer Grundlagen für den Prozess Regionalorganisationen schaffen hier Voraussetzungen, teils im Rahmen einer internationalen Konzeption, teils aber auch autonom. Ihr politisch-diplomatisches Engagement ermöglicht erst die Entsendung von Friedensoperationen und kann Weichen für den mittel- bis langfristigen Erfolg des internationalen Engagements stellen. Heute agieren etwa die UN-Missionen in Liberia (UNMIL) und in Sudan (UNMIS) auf der Grundlage von Friedensverträgen, die durch regionale beziehungsweise subregionale Organisationen (ECOWAS beziehungsweise Zwischenstaatliche Behörde für Entwicklung – IGAD) vermittelt wurden. Die Fortsetzung des Friedensprozesses in Côte d'Ivoire war möglich, weil der ECOWAS-Vorsitzende entscheidende politische Impulse gesetzt hat.

b) Operative Unterstützung des Prozesses durch komplementäre Kooperation

Regionalorganisationen wirken *neben* einer UN-Operation. Deren Tätigkeit wird durch die spezifischen Leistungen regionaler Organisationen ergänzt. In Haiti beispielsweise wird die UN-Mission MINUSTAH beim Wiederaufbauprozess von der regionalen OAS und der subregionalen CARICOM unterstützt. Ähnlich engagiert sich die Europäische Union in der Demokratischen Republik Kongo: sie unter-

stützt die dortige UN-Mission MONUC bei der Reform des Sicherheitssektors. In Georgien kooperiert die UN-Mission UNOMIG mit der vorwiegend politisch und im Menschenrechtsbereich tätigen Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) sowie mit der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS). Letztere ist bemüht, insbesondere angesichts jüngster Zuspitzungen um Abchasien mit Hilfe eigener Friedenstruppen die dortige Situation zu stabilisieren. Dieser Kooperationstyp ist verbreitet, da sowohl der regionale Akteur als auch die UN ihre jeweilige Identität erhalten und gleichzeitig ihre spezifischen Fähigkeiten einbringen können.

c) Operative Unterstützung des Prozesses durch Integration

Regionalorganisationen wirken hier nicht mehr *neben* den UN in einer gewissen Unabhängigkeit, sondern sind als integraler Bestandteil einer gemeinsamen Operation aufs engste mit deren Erfolg oder Misserfolg verbunden. Diese Form der Kooperation ist für alle Beteiligten mit hohen Anforderungen verbunden – politisch, organisatorisch und mental.¹⁸ Seit dem Jahr 2008 soll mit der AU erstmals eine Regionalorganisation im Rahmen einer so genannten hybriden, robust mandatierten, mehrdimensionalen Friedensmission mit den UN (UNAMID) in Darfur/Sudan gemeinsam (integriert) agieren. Zuvor war ein ähnlich integriertes Vorgehen lediglich in den neunziger Jahren in Haiti im Rahmen einer allerdings ausschließlich zivilen Mission (MICIVIH) erfolgt. Mit Blick auf UNAMID ist die bisherige Entwicklung eher entmutigend.¹⁹

2. Erhöhte Komplexität

Es ist mittlerweile nicht mehr ungewöhnlich, dass die internationale Krisensteuerung durch bilaterales staatliches Engagement, durch Beiträge informeller Freundesgruppen (etwa in Georgien) oder nicht-staatlicher Organisationen ergänzt wird. Regionalorganisationen sind also bei weitem nicht die einzigen Kooperationspartner der UN. Und auch die Zusammenarbeit mit UN-Friedensoperationen erfolgt nicht mehr ausschließlich durch *eine*, sondern zunehmend durch mehrere Regionalorganisationen gleichzeitig. Ein markantes Beispiel dafür ist die komplexe Konstellation internationaler Akteure in Kosovo. Dort wurde infolge der Resolution 1244(1999) die internationale zivile Präsenz unter Beteiligung zweier regionaler Organisationen (EU, OSZE) unter verantwortlicher Leitung durch die UN-Mission (UNMIK) neben der durch die NATO geführten KFOR-Friedenstruppe etabliert. Auch hier wirken die regionalen Organisationen durch ihre jeweiligen komparativen Kompetenzen, das heißt die EU vorwiegend im wirtschaftlichen Wiederaufbau, die OSZE im Menschenrechtsbereich und die NATO als Garant für Sicherheit. Die bisherige Entwicklung seit der Unabhängigkeitserklärung Kosovos vom 17. Febru-

Die Suche nach einem ›Standardmodell‹ der Kooperation ist ein recht aussichtsloses Unterfangen.

Die komplementäre Kooperation ist verbreitet, da sowohl der regionale Akteur als auch die UN ihre Identität erhalten und ihre spezifischen Fähigkeiten einbringen können.

ar 2008 lässt mit Blick auf die Entsendung der EU-Rechtsstaatsmission EULEX zumindest für eine Übergangsperiode erwarten, dass der Grad der Komplexität eher noch zunimmt. Ein Nebeneffekt derart komplexer Konstellationen ist die Vertiefung der Kooperation nicht nur mit den UN, sondern auch zwischen verschiedenen Regionalorganisationen, also interregionaler Art.

3. De-Regionalisierung

In den vergangenen Jahren ist festzustellen, dass sich Regionalorganisationen im Rahmen UN-mandatiertes Operationen zunehmend auch außerhalb der eigenen Region und deren Peripherie betätigen. Dies betrifft insbesondere die zeitlich begrenzten Einsätze der EU in der Demokratischen Republik Kongo (2003 und 2006) und in Tschad (seit 2007) wie auch das Engagement der NATO in Afghanistan seit dem Jahr 2003. Ob sich hier ein längerfristiger Trend entwickelt, ist noch nicht abzusehen.

4. Konzeptionelles ›Herantasten‹ an neue Herausforderungen

Neben dem grundsätzlichen Interesse regionaler Organisationen, ihr Instrumentarium zur Krisenbewältigung zu optimieren, kann auch der operative Bedarf zu neuen konzeptionellen Überlegungen führen, die später gegebenenfalls eine Anpassung von Mechanismen und Verfahren notwendig machen. So hat sich in der EU zum Beispiel die konzeptionelle Unterscheidung zwischen unterschiedlichen Operationstypen durchgesetzt (›bridging‹ versus ›stand-by‹).²⁰ Vor dem Hintergrund der konzeptionell entwickelten kontinentalen Friedens- und Sicherheitsarchitektur beginnt die AU, sich auch in der Führung UN-mandatiertes Operationen auf subregionale Organisationen zu stützen: Obwohl letztlich ohne Erfolg, hatte in Somalia im Jahr 2006 zunächst eine durch die IGAD gestellte Friedensoperation (IGASOM) die Lage zu stabilisieren versucht, bevor die AU diese Herausforderung übernahm.

Künftige Rolle regionaler Organisationen

Wenn die Zeichen nicht trügen, wird sich Zusammenarbeit der UN mit regionalen Organisationen – stärker als in der Vergangenheit – auch über die ursprüngliche Friedenssicherung hinaus ausweiten. So hat UN-Generalsekretär Ban Ki-moon zahlreiche Empfehlungen für bestimmte Handlungsfelder vorgelegt, wie beispielsweise Abrüstung und Nichtverbreitung, Förderung der Menschenrechte, humanitäre Hilfe und Friedenskonsolidierung in der Konfliktfolgezeit.²¹ Die erst seit wenigen Jahren bestehende Kommission für Friedenskonsolidierung entwickelt sich zunehmend auch zu einem Forum intensiver Kooperation zwischen UN-System und Regionalorganisationen.

Für die absehbare Zukunft ist kaum zu erwarten, dass sich Art und Anzahl internationaler Krisen und Konflikte deutlich verringern werden. Vor diesem Hintergrund ist es wahrscheinlich, dass im Rahmen des internationalen Krisenmanagements Regionalorganisationen weiterhin als Akteure in Erscheinung treten. Zu einem wesentlichen Teil wird es dabei an den Regionalorganisationen liegen, die politischen Weichen zu stellen. Der Erfolg wird letztlich davon abhängen, ob und inwieweit sie nicht nur fähig, sondern auch bereit sind, eigene Beiträge zu leisten. Dabei geben in zumindest drei Bereichen jeweils entgegengesetzte Pole das Handlungsspektrum vor:

1. Krisenmanagement *ad hoc* oder institutionalisiert

Die bisherige Zusammenarbeit zwischen UN und Regionalorganisationen beruht weitgehend auf Abstimmungen im Einzelfall. In Anbetracht der bisher insgesamt gemischten Ergebnisse wäre es im Interesse eines in seinen Grundzügen berechenbaren Krisenmanagements sinnvoll, auf verlässliche und von Zufälligkeiten unabhängige Verfahren zurückgreifen zu können – auf UN- wie auf regionaler Ebene. Eine verstärkte Kooperation, etwa im Sinne gemeinsamer Erklärungen nach dem Beispiel von UN/EU oder UN/AU, kann diesen Prozess fördern. In seinem Bericht vom April 2008 über die Zusammenarbeit zwischen UN und Regionalorganisationen appelliert der UN-Generalsekretär an die Mitgliedstaaten, mit Blick auf bessere Planbarkeit auch ein Ende der häufig improvisierten Finanzierungsverfahren anzugehen.²²

2. Begrenzte oder umfassende Beiträge

Im Sinne umfassender Friedens- und Sicherheitspolitik wäre es wünschenswert, die Konfliktbearbeitung

Zu einem wesentlichen Teil wird es beim internationalen Krisenmanagement an den Regionalorganisationen liegen, die politischen Weichen zu stellen.

¹⁷ So unterscheiden etwa A. Sarjoh Bah und Bruce D. Jones drei grundsätzliche Typen von Partnerschaften zwischen internationalen Organisationen (sequential; parallel; integrated), vgl. Bah/Jones, Peace Operation Partnerships: Lessons and Issues from Coordination to Hybrid Arrangements, in: Annual Review, a.a.O. (Anm. 2), S. 22ff; anders die Kategorisierung nach fünf Kooperationstypen bei Waheguru Pal Singh Sidhu (subcontracting; bridging; joint; integrated; evolving), vgl. Sidhu, Regional Groups and Alliances, in: Thomas G. Weiss/Sam Daws (Eds.), The Oxford Handbook on the United Nations, New York 2007, S. 222ff.

¹⁸ Vgl. Bah/Jones, a.a.O. (Anm. 17), S. 24f.

¹⁹ Bis Mitte 2008 war nur etwa ein Drittel der mandatierten Personalstärke von 26 000 Soldaten und Polizisten vor Ort. Im Juni 2008 haben die beiden Sondergesandten von UN und AU, Jan Eliasson und Salim Ahmed Salim, ihre Posten niedergelegt und wurden durch Chefvermittler Djibril Yipènè Bassolé ersetzt, vgl. UN Press Release SG/A/1143 v. 30.6.2008.

²⁰ Vgl. Sven Bernhard Gareis, Partner für den Weltfrieden? Die Zusammenarbeit zwischen EU und UN in der internationalen Krisenbewältigung, S. 154–159 in diesem Heft.

²¹ Vgl. UN Doc. S/2008/186 v. 7.4.2008, Abs. 44ff.

²² Ebd., S. 2.

Es ist anzunehmen, dass das Engagement regionaler Organisationen auch künftig in den meisten Fällen zielgerichtet und auf wenige Handlungsfelder begrenzt erfolgen wird.

in Abstimmung mit den relevanten Akteuren im Krisenland auf ein möglichst breites Instrumentarium zu stützen.²³ Da aber Regionalorganisationen mit ausgereiftem, mehrdimensionalem Instrumentarium eher die Ausnahme als die Regel sind, dürften regionale Beiträge diejenigen anderer (zum Beispiel bilateral tätiger) Akteure auch weiterhin ergänzen, statt sie zu überlagern oder zu ersetzen. Realistischerweise ist anzunehmen, dass das Engagement regionaler Organisationen auch künftig in den meisten Fällen zielgerichtet und auf wenige Handlungsfelder begrenzt erfolgen wird (etwa durch die OSZE in der Menschenrechtsdimension oder durch die NATO in der Sicherheitsdimension).

3. Afrika: politische oder praktische Unterstützung

Mit hoher Wahrscheinlichkeit wird Afrika mittelfristig der Kontinent mit den meisten Konflikten bleiben. Ebenso wahrscheinlich werden die Appelle zur Unterstützung afrikanischer Konfliktbewältigung (insbesondere durch die AU) eher zu- als abnehmen. Daher wird sich auch für außerafrikanische, leistungsfähige Regionalorganisationen künftig verstärkt die Frage stellen, ob das im Rahmen des Weltgipfels 2005 abgegebene politische Bekenntnis der UN-Mitgliedstaaten zur prioritären Unterstützung der AU (etwa bei der Entwicklung und Umsetzung eines Zehnjahresplans für den Aufbau afrikanischer Kapazitäten²⁴) als Positionsbestimmung ausreicht; oder, ob politische Solidaritätsbekundungen durch praktische Unterstützungsleistungen untermauert werden können – entsprechende Kooperationsbereitschaft auf afrikanischer Seite vorausgesetzt. Erste zielgerichtete Beiträge seitens EU und NATO während der Sudan/Darfur-Krise der vergangenen Jahre deuten in diese Richtung.

Selbstverpflichtungen als Erfolgsmaßstab

Nicht zuletzt sind es die Regionalorganisationen selbst, die zu einem wesentlichen Teil den Maßstab für die Glaubwürdigkeit und Wirksamkeit ihrer Beiträge in der internationalen Friedenssicherung liefern. Die zunehmenden Selbstverpflichtungen und Absichtserklärungen auf regionaler Ebene führen zu einem gewissen Handlungsdruck innerhalb der jeweiligen Organisation, der politischen Rhetorik auch konkretes Handeln folgen zu lassen. Als evidentes Beispiel kann hier die Erklärung von Santiago zum Schutz der Demokratie durch die OAS-Mitgliedstaaten wenige Monate vor dem Sturz des gewählten haitianischen Präsidenten Jean-Bertrand Aristide 1991 gelten. Nach dem Staatsstreich sah sich die OAS zu unverzüglich, zunächst politischen Reaktionen veranlasst, denen die UN später mit eigenen Maßnahmen folgte.²⁵ Auch die EU hat mit ihrer Europäischen Sicherheitsstrategie Maßstäbe gesetzt. Sie hat sich darin zum Beispiel dazu verpflichtet, die Zusammenarbeit mit den Ver-

einten Nationen bei der Unterstützung von Post-Konflikt-Staaten zu verstärken.²⁶ Im Jahr 2006, drei Jahre nach der Verabschiedung der Europäischen Sicherheitsstrategie, war die Entsendung der Mission EUFOR RD Congo auch eine Probe auf die Ernsthaftigkeit derartiger europäischer Selbstverpflichtungen. Schließlich formuliert die AU in ihrer Gründungsakte unter anderem auch Kriterien für das Eingreifen in AU-Mitgliedstaaten, wenn dort insbesondere Kriegsverbrechen, Völkermord oder Verbrechen gegen die Menschlichkeit begangen werden.²⁷ Das Handeln oder Nichthandeln der AU angesichts massiver Menschenrechtsverletzungen wie in Darfur/Sudan führt zwangsläufig zu Fragen nach der politischen Glaubwürdigkeit der afrikanischen Regionalorganisation.

Schon in der Vergangenheit haben sich Regionalorganisationen trotz mancher Defizite in der Umsetzung einzelner Friedensoperationen (zum Beispiel durch die AU) häufig als wichtige, teils unentbehrliche Partner für die Vereinten Nationen erwiesen: Als politische Impulsgeber in Friedensprozessen (zum Beispiel ECOWAS) ebenso wie als Bereitsteller materieller Ressourcen in Art und Umfang, die das Vermögen der Vereinten Nationen übersteigen (zum Beispiel EU). Vor allem tragen Regionalorganisationen durch ihr vielfach wiederholtes Bekenntnis zur zentralen Rolle der Vereinten Nationen in der internationalen Friedens- und Sicherheitspolitik dazu bei, das kollektive UN-Sicherheitssystem im Sinne der Charta zu stärken.²⁸ Letztlich aber zählen nicht Worte, sondern Taten. Deswegen wird es auch für die Zukunft darauf ankommen, jene Regionalorganisationen, die über ein leistungsfähiges Instrumentarium verfügen, für ihr konstruktives Engagement zu gewinnen – fallweise, zielgerichtet und in der praktischen Umsetzung konsequent. Schließlich sollte nicht vergessen werden, dass die Mitgliedstaaten regionaler Organisationen gleichzeitig auch Mitglieder der Vereinten Nationen sind und sich den Grundsätzen der Charta verpflichtet haben. Dieser gemeinsame Nenner bietet eine Vielzahl von Chancen, die Kooperation weiter auszugestalten.

Es wird auch für die Zukunft darauf ankommen, jene Regionalorganisationen, die über ein leistungsfähiges Instrumentarium verfügen, für ihr konstruktives Engagement zu gewinnen.

²³ Dies entspricht etwa der Zielsetzung des Aktionsplans Zivile Krisenprävention der Bundesregierung.

²⁴ Vgl. UN-Dok. A/RES/60/1 v. 16.9.2005, Abs. 93 (b).

²⁵ Vgl. David M. Malone/Sebastian von Einsiedel, Haiti, in: Mats Berdal/Spyros Economides, *United Nations Interventionism, 1991–2004*, Cambridge 2007, S. 170.

²⁶ Vgl. Europäische Sicherheitsstrategie, 12.12.2003, S. 11.

²⁷ Vgl. Gründungsakte der Afrikanischen Union, 11.7.2000, Art. 4 (h).

²⁸ So erklärte etwa NATO-Generalsekretär Jaap de Hoop Scheffer auf einer Sitzung des UN-Sicherheitsrats, die Verantwortung regionaler Organisationen bestehe in der Unterstützung der UN, vgl. UN Press Release SC/8834 v. 20.9.2006.

Unterwerfung mit Einschränkungen

Christian J. Tams

Der 1. Mai 2008 war ein guter Tag für die deutsche UN- und Völkerrechtspolitik. An diesem Tag ließ der deutsche Außenminister gegenüber dem UN-Generalsekretär erklären, die Bundesrepublik Deutschland erkenne »im Einklang mit Artikel 36 Absatz 2 des Statuts des Gerichtshofs die Zuständigkeit des Internationalen Gerichtshofs ... für alle Streitigkeiten« an.

Diese Erklärung beendet eine seit Jahrzehnten andauernde Debatte über das deutsche Verhältnis zum Internationalen Gerichtshof (IGH), dem »Hauptrechtssprechungsorgan der Vereinten Nationen«. Sie ist keine Revolution, aber ein wichtiger Schritt und ein Signal. Durch sie räumt die Bundesrepublik dem IGH im Grundsatz die Kompetenz ein, Rechtsstreitigkeiten mit anderen Staaten auf der Grundlage des Völkerrechts zu schlichten. Anders als nationale Gerichte ist der IGH auf derartige Erklärungen angewiesen: Urteile in zwischenstaatlichen Streitigkeiten kann er nur fällen, wenn Staaten ihn für zuständig erklärt haben. Eine Anerkennung kann auf einen einzelnen Streitfall beschränkt oder in einem völkerrechtlichen Vertrag enthalten sein. Staaten können sich der Gerichtsbarkeit des IGH aber auch generell im Voraus unterwerfen. Bisher hatte die Bundesrepublik Deutschland zwar in vielen vertraglichen Klauseln die IGH-Zuständigkeit anerkannt, sich aber immer geweigert, eine generelle Unterwerfungserklärung abzugeben – aus Sorge vor unliebsamen Gerichtsverfahren, etwa zu den deutsch-deutschen Beziehungen oder Verbrechen der Weltkriegszeit. Diese Sorge besteht auch heute noch, weshalb die deutsche Erklärung bestimmte Arten von Streitigkeiten von der Zuständigkeit des IGH ausnimmt. In militärischen Fragen etwa scheut die Bundesrepublik weiterhin die Haager Bühne. Auch will sie vermeintliche »juristische Altlasten« (etwa solche, deren Ursachen in der Zeit des Nationalsozialismus liegen) von der Zuständigkeit des IGH ausschließen. Ein lautes, vorbehaltloses »Ja« ruft die Bundesregierung dem IGH also nicht entgegen, eher ein verzagtes »Ja, aber«. Doch im Grundsatz erklärt sich die Bundesrepublik nunmehr bereit, Streitigkeiten aller Art – unabhängig von speziellen Vereinbarungen – vor dem IGH auszutragen.

Auch wer die Einschränkungen der Unterwerfungserklärung beklagt, sollte die Signalwirkung dieses Wandels anerkennen. Diese lässt den beständigen Bekenntnissen Deutschlands zum Völkerrecht als der normativen Ordnung des internationalen Systems und zur Bedeutung der gerichtlichen Beilegung von Streitigkeiten Taten folgen. Ein solches Signal war überfällig: Seit Jahrzehnten versteht sich die Bundesrepublik als Anwalt des Völkerrechts, treten deutsche Regierungen für internationale Strafgerichtshöfe oder den Hamburger Seegerichtshof ein; seit Jahrzehnten auch fordert Artikel 24 Absatz 3

des völkerrechtsfreundlichen Grundgesetzes, Deutschland solle Vereinbarungen zur friedlichen Streitbeilegung beitreten. Dass ausgerechnet der Anwalt des Völkerrechts die Zuständigkeit des wichtigsten internationalen Gerichtshofs nur in speziellen Sachfragen akzeptieren wollte, schien immer schwerer vermittelbar – nicht zuletzt weil mittlerweile zwei Drittel aller Mitgliedstaaten der Europäischen Union eine generelle Unterwerfungserklärung abgegeben hatten und auf eine einheitliche, völkerrechtsfreundliche EU-Linie drängten. Auf diese Linie ist die Bundesrepublik nunmehr eingeschwenkt und hat europäisches Niveau erreicht.

Bleibt das Problem der Vorbehalte. Dies ist in der Tat ein gravierendes. Denn die deutschen Vorbehalte betreffen wichtige, sensible Politikbereiche. Dies gilt vor allem für den so genannten »Streitkräftevorbehalt«. So schließt die Bundesregierung von der IGH-Zuständigkeit ausdrücklich jene Streitigkeiten aus, die den Einsatz von deutschen Streitkräften im Ausland oder die Nutzung des deutschen Hoheitsgebiets für militärische Zwecke betreffen. Die Beteiligung der Bundeswehr an UN-Missionen soll also ebenso wenig Gegenstand eines IGH-Verfahrens werden können wie der Einsatz ohne UN-Mandat, wie bei den Luftschlägen gegen jugoslawische Ziele im Frühjahr 1999. Dies ist bedenklich: Gerade in militärischen Fragen ist die internationale Kontrolle der Staaten besonders wichtig. Und gerade bei den (erst in jüngerer Zeit überhaupt politisch denkbaren) Auslandseinsätzen der Streitkräfte hat sich die Bundesrepublik immer wieder zum Völkerrecht als Leitlinie staatlichen Handelns bekannt. In der Sache bleibt diese Bindung bestehen, soll aber vom IGH nicht kontrolliert werden können. Großes Vertrauen in den IGH spricht aus einem solchen Vorbehalt nicht. Rechtlich zulässig ist er zweifelsohne, doch die Signalwirkung der Unterwerfungserklärung mindert er erheblich.

Dennoch war der 1. Mai 2008 ein guter Tag für die deutsche UN- und Völkerrechtspolitik. Die grundsätzliche Anerkennung der IGH-Zuständigkeit wiegt schwerer als die Vorbehalte, das »Ja« klingt lauter als das »Aber«. Denn so bedeutsam militärische Fragen sind, so wenig darf man das Völkerrecht auf sie reduzieren. Seine Wirksamkeit entfaltet es gerade jenseits der Schlagzeilen, in den Regeln des Umwelt-, See- oder Fremdenrechts, aber auch etwa im Bereich des Menschenrechtsschutzes, im Hinblick auf die gerichtliche Klärung von Grenzfragen oder die Abgrenzung sonstiger Einflusszonen. Gerade indem er Streitigkeiten auf derartigen, unspektakulären Gebieten beigelegt hat, hat sich der IGH in den vergangenen 60 Jahren Meriten erworben. Seit dem 1. Mai 2008 ist er dazu nun auch im Verhältnis zu Deutschland befugt. Dies ist die eigentliche, die gute Nachricht der deutschen Unterwerfungserklärung.



Dr. Christian J. Tams, LL.M. (Cambridge), geb. 1973, ist Akademischer Rat und Habilitand am Walthers-Schücking-Institut für Internationales Recht der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel.

Partner für den Weltfrieden?

Die Zusammenarbeit zwischen EU und UN in der internationalen Krisenbewältigung

Sven Bernhard Gareis



Prof. Dr. Sven Bernhard Gareis, geb. 1962, ist Leitender Wissenschaftlicher Direktor an der Führungsakademie der Bundeswehr in Hamburg und lehrt Politikwissenschaft an der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster.

Auf der Grundlage gemeinsamer multilateraler Orientierungen und Interessen haben die Europäische Union und die Vereinten Nationen eine enge Zusammenarbeit in der internationalen Krisenbewältigung entwickelt. Die EU verfügt über viele Fähigkeiten, die die UN dringend benötigen. Allerdings stellt die EU ihre Kräfte und Mittel nur dann in den Dienst der Weltorganisation, wenn sie die vollständige Kontrolle über deren Einsatz behält. Daher dürfte sich ein effektives Zusammenwirken beider Organisationen auch in Zukunft schwierig gestalten. Weitere Bemühungen um eine verbesserte Zusammenarbeit bleiben auf der Agenda.

Die internationale Krisenbewältigung gehört zu den Politikfeldern, in denen sich die Zusammenarbeit zwischen Vereinten Nationen und Europäischer Union (EU) erfolgreich und mit besonderer Dynamik entwickelt. Die Anfänge dieser Partnerschaft reichen zurück bis ins Jahr 1992. Damals erklärten sich die Staaten der Westeuropäischen Union (WEU) in ihrer ›Petersberg-Erklärung‹ bereit, die UN in der Friedenssicherung zu unterstützen.¹ Doch dauerte es weitere elf Jahre, bis die Wirtschaftsmacht EU diese ungewohnten Aufgaben in ihren Vertragswerken verankert und mit der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) sowie der in diesem Rahmen entwickelten Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) die erforderlichen Strukturen und Fähigkeiten geschaffen hatte, um unter dem Dach der Vereinten Nationen Friedenseinsätze durchführen zu können. Seit dem Jahr 2003 hat das zivile und militärische Engagement der EU im UN-Rahmen in quantitativer wie qualitativer Hinsicht stark zugenommen (siehe Übersicht 1).

Trotz vieler Gemeinsamkeiten bestehen auch große Unterschiede zwischen beiden Organisationen, etwa hinsichtlich des politischen Selbstverständnisses, der jeweiligen Rolle in der Weltpolitik, aber auch der Interessen, Strukturen und Entscheidungsmechanismen. Wie sich die Kooperation unter diesen Umständen gestaltet und wie bestehende Hindernisse überwunden werden können, ist Gegenstand der nachfolgenden Analyse.

Gemeinsame Orientierungen und Interessen

Zweifellos treten sich EU und UN mit großer gegenseitiger Wertschätzung gegenüber: Beide Organisationen stellen eine friedliche Weltordnung, die Ach-

tung der Menschenrechte und die Bewahrung der natürlichen Lebensgrundlagen in den Mittelpunkt ihrer Arbeit. EU wie UN gehen dabei davon aus, dass die zunehmend globalen Herausforderungen für Frieden und Stabilität, die von der Unterentwicklung in weiten Teilen der Welt über die Umweltzerstörung und den Klimawandel bis hin zu den Gefahren des Terrorismus und der Proliferation von Massenvernichtungswaffen reichen, nicht mehr durch einzelne Staaten gelöst werden können, sondern der verstärkten internationalen Zusammenarbeit bedürfen.² Diesen Problemen versuchen beide, vorrangig mit präventiven und gewaltfreien Lösungen zu begegnen, die auf multilateralen Interessensausgleich sowie auf die Verregelung der zwischenstaatlichen Beziehungen zielen.

Vor allem aber teilen EU und UN eine Reihe übereinstimmender beziehungsweise sich ergänzender Interessen. So ist eine möglichst stabile Ordnung des internationalen Systems von essenzieller Bedeutung für die Wirtschaftsmacht Europa. Sie schreibt sich in ihrer Sicherheitsstrategie denn auch die effektive Unterstützung der UN auf die Fahnen.³ Umgekehrt sind die UN auf Regionalorganisationen angewiesen, die sie bei ihren Bemühungen um eine kooperative, multilaterale Weltordnung nicht nur ideell, sondern auch durch praktische Maßnahmen unterstützen.

Charakteristisch für die Zusammenarbeit zwischen EU und UN ist aber auch, dass ihr im Bereich der internationalen Krisenbewältigung zwischenstaatliche Entscheidungsverfahren zugrunde liegen (in der EU kommen noch einige supranationale Zuständigkeiten der Europäischen Kommission etwa hinsichtlich präventiver Strategien wie wirtschaftlicher Entwicklung oder in Friedenskonsolidierungs-Prozessen hinzu). Beide Organisationen treten daher nicht als eigenständige Akteure auf, sondern als multilaterale Institutionen, deren Verhalten den Regeln und Interessen der in ihnen organisierten Akteure unterworfen ist. Aus diesem Geflecht sich überlappenden multilateralen Arenen (›intersecting multilateralisms‹⁴) entstehen jedoch, wie zu zeigen sein wird, ganz eigene Belastungen und Herausforderungen für die Kooperation zwischen beiden Organisationen.

Was brauchen die UN ...

Die Anforderungen an die UN bei der Krisenbewältigung nehmen stetig zu. Nach den dramatischen Rückschlägen, die die UN in den neunziger Jahren auf dem Balkan und in Afrika zu verzeichnen hatte, ist die internationale Gemeinschaft seit rund einem Jahrzehnt

Übersicht 1: EU-Missionen (Auswahl)

1. Militärische Missionen		
Mission	Zeitraum	Zweck
Concordia	2003	Fortführung einer NATO-Operation zur Entwaffnung von Konfliktparteien in Mazedonien
Artemis	2003	Unterstützung der UN-Mission MONUC in Kongo
EUFOR Althea	seit 2004	Sicherung des Aufbauprozesses in Bosnien-Herzegowina
EUFOR RD Congo	2006	Unterstützung der UN-Mission MONUC in Kongo während der Präsidentschaftswahlen
EUFOR Tchad/RCA	seit 2008	Unterstützung der UN-Mission MINURCAT in Tschad und der Zentralafrikanischen Republik
1. Zivile Missionen		
Proxima	2003–2005	Polizeimission in Mazedonien
EUPM	seit 2003	Polizeimission in Bosnien-Herzegowina
EUJUST Themis	2004–2005	Rechtsstaatsmission in Georgien
EUSEC RD Congo	seit 2005	Mission zur Reform des Sicherheitssektors in Kongo
EU BAM Rafah	seit 2005	Unterstützungsmission am Grenzübergang Rafah zwischen Gaza-Streifen und Ägypten
AMM	2005–2006	Mission zur Überwachung des Friedensabkommens zwischen der indonesischen Regierung und Aufständischen in Aceh
EUPOL Afghanistan	seit 2007	Mission zur Ausbildung von Polizeikräften in Afghanistan
EUPOL RD Congo	seit 2007	Polizeimission in Kongo
EULEX Kosovo	im Aufbau 2008	Rechtsstaatsmission in Kosovo

Quelle: Rat der Europäischen Union, http://www.consilium.europa.eu/cms3_fo/showPage.asp?id=1303&lang=DE&mode=g

wieder bereit, die UN mit der Durchführung komplexer Friedensmissionen zu beauftragen. Im Zuge dieses neu erwachten Vertrauens wächst seit dem Jahr 1999 die Zahl der weltweit eingesetzten UN-Friedensschützer kontinuierlich; im Juli 2008 waren weltweit fast 110 000 Soldaten, Polizisten und zivile Experten in 20 UN-geführten Friedensmissionen im Einsatz. Das für die Friedensmissionen aufgewendete Budget betrug im Haushaltsjahr 2007/2008 rund 6,7 Milliarden US-Dollar⁵, mehr als das Dreieinhalbfache des ordentlichen Haushalts der Vereinten Nationen. Nach den im Jahr 2007 beschlossenen und seither im Aufbau befindlichen Missionen in Darfur/Sudan (UNAMID) sowie in Tschad/Zentralafrikanische Republik (MINURCAT) zeichnet sich eine weitere Operation in Somalia ab. Seit Jahren spricht man in den Vereinten Nationen daher von einem bis zur Überdehnung der eigenen Fähigkeiten reichenden Anstieg der Anforderungen.

Denn neben der Quantität nehmen die Einsätze vor allem an Qualität und Komplexität zu. Gerade in den immer häufiger werdenden Einsätzen zur Friedenskonsolidierung (post-conflict peacebuilding) nach meist innerstaatlichen Gewaltkonflikten müssen neben einem sicheren Umfeld vor allem Institutionen der Rechtspflege und Verwaltung, aber auch Schulen, Medien, Wirtschaft und Infrastruktur sowie tragfähige politische und gesellschaftliche Strukturen geschaffen werden. Kurz: es geht um die (Wieder-)Errichtung eines funktionierenden Gemeinwesens, das die Gewalt zugunsten einer dauerhaften Friedensordnung überwinden kann.⁶

Diese Anforderungen übersteigen seit langem die Fähigkeiten der Vereinten Nationen, denen die Mitgliedstaaten bekanntlich keine eigenen Ressourcen zugestehen. Zwar haben die UN mit dem System der

Verfügungsbereitschaftsabkommen (UN Standby Arrangements System – UNSAS) einen Weg zur Verbesserung ihrer Fähigkeit zur schnellen Krisenreaktion gefunden und mit mehr als 100 Mitgliedstaaten Vereinbarungen über die rasche Verfügbarkeit militärischer Kapazitäten getroffen. Doch während an Bodentruppen aus den Entwicklungsländern kein Mangel herrscht, führt die Zögerlichkeit gerade der reicheren Staaten dazu, dass teure, aber wichtige Geräte sowie Spezialkräfte für Transport, Logistik, Kommunikation und Ähnliches fehlen. Mit der unter anderem von 13 EU-Staaten getragenen ›Standby High Readiness Brigade‹ (SHIRBRIG) steht zwar ein leistungsfähiger und erprobter multinationaler Großverband bereit, doch unterliegt dieser, wie alle Streitkräf-

1 Erklärung der Außen- und Verteidigungsminister der WEU-Staaten zur WEU und zur Sicherheit in Europa, Königswinter, 19.6.1992, <http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/AAmt/PolitischesArchiv/DokumenteUndVertraege/920619-ErklPetersberg-pdf.pdf>

2 Wie nah beieinander EU und UN gerade in der Analyse und Bewertung dieser Herausforderungen liegen, verdeutlicht ein Blick in zwei Schlüsseldokumente: die vom Europäischen Rat verabschiedete Europäische Sicherheitsstrategie (ESS), Brüssel 12.12.2003 sowie der Bericht der Hochrangigen Gruppe für Bedrohungen, Herausforderungen und Wandel, UN-Dok. A/59/565 v. 2.12.2004.

3 Europäische Sicherheitsstrategie, a.a.O. (Anm. 2), S. 9.

4 Katie Verlin Laatikainen/Karen E. Smith (Eds.), *The European Union at the United Nations. Intersecting Multilateralisms*, Basingstoke 2006.

5 Zu den einzelnen Missionen und Einsatzzahlen siehe: <http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/bnote.htm>

6 Siehe Sven Bernhard Gareis/Johannes Varwick, *Die Vereinten Nationen. Aufgaben, Instrumente und Reformen*, 4. Auflage, Opladen 2006, S. 113–146 und 285–295.

Übersicht 2: Militärische EU-Fähigkeiten

- Politisch-militärische Planungs-/Führungsgremien (PSK / EUMC / EUMS)
- etwa 100 000 Soldaten
- Zwei EU-Battlegroups, ständig einsatzbereit
- Operationszentralen, einsatzbereit
- Fünf Hauptquartiere für die Operationsführung (OHQ)

te, dem Entscheidungsvorbehalt der beteiligten Staaten. Die Weltorganisation ist daher bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben bei der Krisenbewältigung zunehmend auf leistungsstarke Mitgliedstaaten beziehungsweise potente Regionalorganisationen wie die EU angewiesen.

... was hat die EU?

Seit der Einigung auf eine gemeinsame Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik im Jahr 1999 hat die EU mit beachtlicher Geschwindigkeit und Konsequenz Institutionen, Instrumente und Fähigkeiten für die internationale Krisenbewältigung aufgebaut. Mit dem durch Botschafter der Mitgliedstaaten gebildeten Politischen und Sicherheitspolitischen Komitee (PSK) wurde das maßgebliche Gremium geschaffen, das unter der Verantwortung des Rates die politische Kontrolle und strategische Leitung von Operationen zur Krisenbewältigung ausübt.⁷ Unterstützt wird das PSK durch den EU-Militärausschuss (EUMC) sowie den Ausschuss für die zivilen Aspekte des Krisenbewältigung (CIVCOM). Der im Generalsekretariat des Rates angesiedelte EU-Militärstab (EUMS) verfügt zudem neben den militärischen Planungskapazitäten auch über die zivil-militärische Zelle zur Koordinierung der beiden Bereiche.⁸ In Brüssel hat die EU eine eigene Operationszentrale (Operation Centre) aufgebaut. In fünf Mitgliedstaaten befinden sich je ein Hauptquartier für die Operationsführung (OHQ).⁹ Neben einem Pool von rund 100 000 gut ausgebildeten und gut ausgerüsteten Soldaten halten die EU-Mitgliedstaaten seit dem Jahr 2007 zwei Gefechtsverbände (battlegroups) von je 1500 Soldaten bereit, die binnen zehn Tagen in einem Radius von 6000 Kilometern um Brüssel verlegt werden können (siehe Übersicht 2).

Auch im zivilen Bereich hat die EU rasch verfügbare Kapazitäten in sechs Fähigkeitsbereichen aufgebaut, die in den komplexen Szenarien von Friedenskonsolidierungs-Einsätzen besonders benötigt werden (siehe Übersicht 3). Im Zuge der verbesserten Krisenreaktionsfähigkeit ist auch hier eine rasche Verfügbarkeit innerhalb von 30 Tagen vorgesehen.

Neben den im ESVP-Rahmen durch die Mitgliedstaaten einzusetzenden Kräften und Mitteln hat die Europäische Kommission im Rahmen ihrer supranationalen Befugnisse in der vergemeinschafteten ersten

EU-Säule eigene Möglichkeiten, sich im UN-Kontext auch an der Krisenbewältigung zu beteiligen, zum Beispiel im Bereich der humanitären Hilfe bei Kriseneinsätzen oder als Geldgeber in der UN-Kommission für Friedenskonsolidierung sein. Von diesen Möglichkeiten macht die Kommission, die seit 1974 mit einer eigenen Ständigen Vertretung in New York präsent ist, auch häufig Gebrauch; dabei kommt es jedoch immer wieder zu EU-internen Reibungen aufgrund mangelnder Koordinierung zwischen Kommission und Ratssekretariat. Mit der Integration der drei Säulen im europäischen Reformvertrag von Lissabon sollen – wenn er denn in Kraft tritt – diese Probleme beseitigt und die EU auch in den UN kohärenter auftreten können.¹⁰

Gleichwohl ist die EU für die Vereinten Nationen ein äußerst attraktiver Partner, nicht nur aufgrund ihrer Fähigkeiten, sondern auch weil die EU in vielen Teilen der Welt auf eine höhere Akzeptanz trifft als die Nordatlantische Vertragsorganisation (NATO). Letztere wird von vielen Regierungen als von den USA dominiert angesehen.¹¹

Übersicht 3: Zivile EU-Fähigkeiten (Personen)

Polizei	ca. 5800
Rechtsstaats-Experten	631
Verwaltungsfachleute	576
Katastrophenschutzkräfte	ca. 5000
Monitoring	515
Unterstützung von EU-Sondergesandten	444

Quelle: Europäische Union, Ziviles Planziel 2008, 7.12.2004.

Politisch-rechtlicher Rahmen der EU-UN-Kooperation

Wie eingangs dargelegt, hat die EU die Bereitschaft zum Einsatz ihrer Fähigkeiten auch im UN-Kontext seit dem Jahr 1992 in einer Reihe von Dokumenten und Erklärungen immer wieder bekräftigt und diesen Zusagen auch Taten folgen lassen. Bereits im Jahr 2001 wurden Kontakte zwischen Institutionen des Rates (EUMS, CIVCOM) und des UN-Sekretariats (Hauptabteilung Friedenssicherungseinsätze, DPKO, Hauptabteilung Politische Angelegenheiten, DPA) angebahnt.¹² Im September 2003 unterzeichneten UN-Generalsekretär Kofi Annan und Italiens Ministerpräsident Silvio Berlusconi im Namen der EU-Ratspräsidentschaft eine erste Gemeinsame Erklärung, in der ein gemeinsamer Lenkungsausschuss (steering committee) ins Leben gerufen wurde. Unter dessen Ägide sollte die Zusammenarbeit in Bereichen Planung von Missionen, Kommunikation zwischen den Institutionen und ihren Untergliederungen, Schulung des Personals sowie die Herausbildung von besten Verfahrensweisen intensiviert werden.¹³

Bereits im Juni 2004 verabschiedete der Europäische Rat ein Papier, in dem die Möglichkeiten, aber

Die Weltorganisation ist bei der Krisenbewältigung zunehmend auf leistungsstarke Mitgliedstaaten beziehungsweise potente Regionalorganisationen wie die EU angewiesen.

auch die Grenzen der weiteren EU-UN-Zusammenarbeit in der Krisenbewältigung dargelegt wurden.¹⁴ Demnach sind unterschiedliche Modelle der praktischen Zusammenarbeit zwischen EU und UN denkbar, zugleich wird aber die entscheidende ›rote Linie‹ gezogen: Jegliche Unterstützungsleistung seitens der EU bleibt – wie in Art. 25 EU-Vertrag verankert – unter der vollständigen politischen Kontrolle und strategischen Leitung durch das PSK, jede Form der Unterstellung von EU-Kräften unter die Führung der UN wird ausgeschlossen. Daran ändert auch die im Juni 2007 unter deutscher Ratspräsidentschaft von EU und UN unterzeichnete Gemeinsame Erklärung nichts. Im Gegenteil: im Mittelpunkt stehen Ansätze, wie auf dieser gegebenen Grundlage die gemeinsamen Dialoge auf allen Ebenen, von der EU-Troika und dem UN-Generalsekretär über das PSK und seine Ansprechpartner im UN-Sekretariat bis zu den Akteuren in den Missionen intensiviert, weitere Koordinierungsmechanismen ausgebaut und die gemeinsame Auswertung von Erkenntnissen aus der operativen Zusammenarbeit verbessert werden können.¹⁵

Der strikte Intergovernmentalismus, den die Europäer bei der Ausgestaltung ihrer GASP und ESVP praktizieren, resultiert aus tiefsitzenden Vorbehalten gegenüber der Abgabe nationaler Souveränitätsrechte in so entscheidenden Politikfeldern wie der Außen- und Sicherheitspolitik. Die Entscheidungen über Anlass, Art, Qualität und Größe einer EU-Operation in der internationalen Krisenbewältigung sind daher für die EU-Staaten noch immer heikle Unterfangen, in denen sich rasch auch die Grenzen des EU-internen Multilateralismus zeigen. Eine Gemeinschaft, die ihre Rolle als globaler Akteur immer wieder nur unter großen Anstrengungen spielen kann, ist kaum geneigt, Kompetenzen in diesem kritischen Politikfeld an noch umfassendere Systeme wie die UN abzugeben oder ›Automatismen‹ zuzulassen, durch die sie sich Verpflichtungen auferlegen würden. Der EU-UN-Kooperation sind daher – trotz immer wieder gegenseitig betuerter Wertschätzung und trotz aller erkennbaren Fortschritte – weiterhin klare Schranken gesetzt.

Die Zusammenarbeit in der Praxis

Bevor die konkreten Formen der Zusammenarbeit zwischen EU und UN in der Krisenbewältigung betrachtet werden, sollen zunächst hinsichtlich der Verantwortung für Aufstellung und Führung drei Grundtypen¹⁶ von Einsätzen und Missionen unter dem Dach der Vereinten Nationen vorgestellt werden, um diesen dann die EU-Beteiligung systematisch zuzuordnen.

- **UN-geführte Missionen** beruhen auf einem Mandat des Sicherheitsrats; die Mitgliedstaaten stellen auf Anfrage durch den UN-Generalsekretär Truppen, ziviles Personal und Ausrüstung zur Verfügung; die politische und strategische Leitung der

Operation liegt beim UN-Generalsekretär die Finanzierung erfolgt im Umlageverfahren durch alle UN-Mitgliedstaaten.

- **UN-mandatierten Missionen** liegt zwar ebenfalls ein Mandat des Sicherheitsrats zugrunde, doch tragen die so ermächtigten Staaten beziehungsweise Regionalorganisationen allein die politische, militärische und finanzielle Verantwortung für die jeweilige Operation.
- Als ›hybride‹ Missionen schließlich werden solche Einsätze bezeichnet, in denen die UN mit Regionalorganisationen zusammenarbeiten, sei es im Rahmen einer integrierten Operation (wie der von UN und Afrikanischer Union gemeinsam getragenen UNAMID in Darfur/Sudan), sei es in Form getrennter Missionen mit einem gemeinsamen Ziel (wie im Zusammenwirken der UN-Mission MONUC und der EUFOR RD Congo).

Seitens der EU ist die Unterstützung echter UN-geführter Operationen allein Sache der einzelnen Mitgliedstaaten, die in bilateralen Absprachen mit den UN militärische oder zivile Beiträge leisten. Zwar bietet die EU für die Koordinierung der Angebote ihrer Mitgliedstaaten einen so genannten ›Clearing house‹-Mechanismus an, jedoch sind bei der Durchführung der Mission keine EU-Institutionen beteiligt. Als ein Beispiel kann die Nahost-Konferenz in Rom vom 26. Juli 2006 gelten. Dort berieten die EU-Staaten in

Die EU, die ihre Rolle als globaler Akteur immer wieder nur unter großen Anstrengungen spielen kann, ist kaum gewillt, Kompetenzen an noch umfassendere Systeme wie die UN abzugeben.

⁷ Art. 25 EU-Vertrag.

⁸ Zu den Institutionen und Mechanismen der ESVP siehe Michael Staack, Franco Algieri und Sybille Lang (Hrsg.), *Militärische Aspekte der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik*, Bremen 2008.

⁹ Deutschland (Potsdam), Frankreich, Griechenland, Großbritannien und Italien.

¹⁰ Vgl. Daniel Thym, *Die Europäische Union in den Vereinten Nationen. Der Vertrag von Lissabon fördert Kohärenz und Sicherheit*, *Vereinte Nationen (VN)*, 3/2008, S. 121–126.

¹¹ Siehe dazu Janka Oertel/Johannes Varwick, *NATO und Vereinte Nationen. Eine ambivalente Beziehung mit Entwicklungspotenzial*, S. 160–166 in diesem Heft.

¹² Vgl. hierzu ausführlich Alexandra Novosseloff, *EU-UN Partnership in Crisis Management. Developments and Prospects*, New York 2004, S. 2–6.

¹³ *Joint Declaration on UN-EU Cooperation in Crisis Management*, European Council, New York, 27.9.2003.

¹⁴ Vgl. *EU-UN Cooperation in Crisis Management. Elements of the Implementation of the Joint Declaration*, European Union, Brüssel 2004; siehe ausführlich Thierry Tardy, *EU-UN Cooperation in Peacekeeping: A Promising Relationship in a Constrained Environment*, in: Martin Ortega (Hrsg.), *The European Union and the United Nations. Partners in Effective Multilateralism?* Chaillot Paper 78, Paris 2005, S. 49–68.

¹⁵ Vgl. *Gemeinsame Erklärung über die Zusammenarbeit zwischen VN und EU bei der Krisenbewältigung*, Berlin, 7.6.2007.

¹⁶ Vgl. Sven Bernhard Gareis/Johannes Varwick, *Frieden erster und zweiter Klasse. Die Industriestaaten lassen die Vereinten Nationen bei Peacekeeping-Einsätzen im Stich*, *Internationale Politik (IP)*, 62. Jg., 5/2007, S. 68–74.

Anwesenheit des UN-Generalsekretärs über ihre Beiträge zur UNIFIL-Operation und zum Aufbau Libanons.¹⁷

Grundsätzlich bevorzugt werden von der EU allerdings mandatierte Missionen, in denen die EU als Partner der UN auftritt, deren Durchführung in Form von ›Stand-alone‹-Missionen jedoch allein in den Verantwortungsbereich der Europäischen Union (gegebenfalls im Zusammenwirken mit der NATO) fällt. In dieser Neigung kommt das in vielen Industriestaaten nach wie vor tief sitzende Misstrauen gegenüber den Fähigkeiten der UN zur Durchführung komplexer Missionen zum Ausdruck. Die wichtigsten Beispiele hierfür sind die Militärmissionen ›Concordia‹ in Mazedonien (2003) und EUFOR ›Althea‹ in Bosnien-Herzegowina (seit Ende 2004).

Die bedeutendsten Felder der Zusammenarbeit eröffnen sich indes in den hybriden Missionen, in denen die EU im Rahmen beziehungsweise in Anlehnung an bestehende UN-Operationen eigene Einsätze unter vollständiger Kontrolle durch das PSK durchführt (der im Ratspapier erwähnte so genannte Baukasten-Ansatz [modular approach]). Für den militärischen Bereich zeigt das Papier zwei grundlegende Modelle auf:

- Im ›Bridging model‹ übernehmen EU-Kräfte für einen bestimmten Zeitraum Aufgaben, die von der laufenden UN-Mission (noch) nicht erfüllt werden können. Durch diese Überbrückung sollen die UN in die Lage versetzt werden, ihre eigenen Kapazitäten aufzubauen beziehungsweise an veränderte Umstände anzupassen. Wichtigste Beispiele für dieses Modell sind die Operation ›Artemis‹ im Jahr 2003 mit der die EU eine Situation im Nordosten der Demokratischen Republik Kongo bis zum Eintreffen von MONUC-Kräften kontrollierte, oder die EUFOR Tchad/RCA, die seit Frühjahr 2008 den Aufbau der UN-Mission MINURCAT sichern soll.
- Im ›Stand-by model‹ werden Verstärkungskräfte bereitgestellt, die im Fall einer plötzlichen Verschärfung der Lage herbeigerufen werden. Als Beispiel hierfür wird oft die EUFOR RD Congo angeführt, die eine Eingreiftruppe in Gabun stationiert hatte. Angesichts der praktisch nicht vorhandenen Zugriffsrechte der MONUC auf die EUFOR RD Congo sollte hierbei jedoch eher von einer Art ›support model‹ gesprochen werden.¹⁸

Nach dem Baukasten-Ansatz übernehmen EU-Kräfte auch im zivilen Bereich eigenständige Aufgaben im Rahmen einer UN-Mission – meist mit weniger Personal, dafür aber oft über deutlich längere Zeiträume. Wie alle ESVP-Einsätze unterliegen auch sie der Kontrolle durch das PSK. Als Beispiele hierfür können die Mission zur Sicherheitssektor-Reform EUSEC oder die Polizeimission EUPOL in Kongo dienen.

Einige Erfahrungen haben EU und UN auch in der Übernahme von Missionen gesammelt. Auch hier ist ein eindeutiger Trend zu beobachten: Die EU ist bereit,

die Verantwortung über Missionen von den Vereinten Nationen zu übernehmen (wie etwa im Fall der Polizeimission in Bosnien-Herzegowina), umgekehrt ist es jedoch nicht möglich, im Zuge einer Umwidmung, dem so genannten ›re-hatting‹, die Streitkräfte einer EU-Operation den Vereinten Nationen zu unterstellen.

Herausforderungen

Den Informationsaustausch zwischen beiden Organisationen qualitativ und quantitativ zu erhöhen, gehört sicher zu den wesentlichen Aufgaben für die Zukunft. Dies gilt zunächst für die gemeinsamen Operationen. Um diese besser planen, durchführen und auswerten zu können, könnten folgende Maßnahmen ergriffen werden:¹⁹

- Die Entsendung von Verbindungsoffizieren in das UN-Sekretariat/DPKO und umgekehrt in den EU-Militärstab beziehungsweise das CIVCOM;²⁰
- Die durchgängige Einführung gemeinsamer Tatsachenermittlungs-Missionen sowie Planungs- und Koordinierungskonferenzen im Vorfeld gemeinsamer Übungen;
- Die Entwicklung gemeinsamer Richtlinien für die Zusammenarbeit, so genannter ›Standing Operational Procedures‹ (SOP), soweit dies zwischen zwei so unterschiedlichen Organisationen möglich ist;
- Die Verstärkung der ›liaison arrangements‹ durch den Austausch von Verbindungsoffizieren zwischen EU und UN-Kräften im Einsatz, sowohl auf Ebene der operativen Hauptquartiere als auch auf Ebene der Truppen vor Ort;
- Die Durchführung gemeinsamer Evaluierungen von Operationen und Erfahrungsaustausch (›lessons learned‹, beste Verfahrensweisen).

Einige dieser Empfehlungen haben bereits Eingang in die neue Gemeinsame Erklärung vom Juni 2007 gefunden und werden umgesetzt – etwa bezüglich der Stärkung der ›liaison arrangements‹ auf der Ebene der eingesetzten Truppen. Auch ist der Austausch zwischen beiden Organisationen auf Ebene des gemeinsamen Lenkungsausschusses verstärkt worden.

In beiden Organisationen sind die Erwartungen an die andere Organisation hoch und können, ohne einen nüchternen und realitätsbezogenen Dialog zwischen den Generalsekretären beziehungsweise ihren Beauftragten, zu erheblichen Irritationen führen – wie dies bei der unvorbereiteten Anfrage des UN-Sekretariats in Bezug auf die EUFOR RD Kongo vom Dezember 2005 geschah. Fraglich erscheint allerdings mit Blick auf zwei jüngere Entwicklungen, ob auf der strategischen Ebene von UN- und Ratssekretariat die angestrebten Fortschritte erzielt wurden, um künftige Enttäuschungen zu vermeiden. So hat sich die EU zwar frühzeitig bereit erklärt, mit einer Militäroperation nach dem ›bridging model‹ für ein sicheres Umfeld beim Aufbau der UN-Mission MINURCAT in

In der Neigung zu ›Stand-alone‹-Missionen kommt das in vielen Industriestaaten tief sitzende Misstrauen gegenüber den Fähigkeiten der UN zur Durchführung komplexer Missionen zum Ausdruck.

Die EU ist bereit, die Verantwortung über Missionen von den UN zu übernehmen, jedoch nicht, ihre eigenen Streitkräfte den UN zu unterstellen.

Tschad und der Zentralafrikanischen Republik zu sorgen. Obwohl es sich wiederum um zwei getrennte Operationen handelt, wurden diese symbolischerweise durch eine einzige Resolution des Sicherheitsrats mandatiert.²¹ Trotz frühzeitiger Absprachen verzögerte sich die Aufstellung dieser Mission erheblich, nicht zuletzt aufgrund von Defiziten bei der Feststellung der Sicherheitslage. Ohne die Bereitschaft Frankreichs, den Löwenanteil der EU-Truppe zu stellen, hätte das EU-Projekt vollends scheitern können. Im Juli 2008 war die Aufstellung der EUFOR Tschad/RCA noch nicht abgeschlossen.²²

Als wahrscheinlich gescheitert gelten kann die Ablösung der UN-Mission UNMIK in Kosovo durch das ehrgeizige Projekt der größten jemals unternommenen zivilen EU-Mission EULEX Kosovo. Diese war als ›Gemeinsame Aktion‹ der EU am 4. Februar 2008 kurz vor der Unabhängigkeitserklärung Kosovos durch den EU-Ministerrat beschlossen worden²³ – allerdings ohne zuvor mit den UN über eine mögliche Auflösung der vom Sicherheitsrat mit Resolution 1244 (1999) eingesetzten UNMIK zu sprechen.²⁴ Angesichts des Widerstands Russlands gegen die Anerkennung der Selbstständigkeit Kosovos²⁵ hätte klar sein müssen, dass sich eine Ablösung der UNMIK durch die EULEX-Mission äußerst schwierig gestalten würde. Voraussichtlich wird sich die ambitionierte EU-Mission unter dem Dach der Resolution 1244 einrichten müssen – was als Scheitern eines allzu selbstsicheren Vorgehens der EU bewertet werden muss.

Perspektiven

Die grundlegenden Unterschiede zwischen EU und UN hinsichtlich ihrer multilateralen Entscheidungsprozesse und der diesen zugrunde liegenden nationalen Interessen ihrer Mitgliedstaaten lassen allzu hochfliegende Erwartungen an ein künftig stärker integriertes Zusammenwirken von EU und UN in der internationalen Krisenbewältigung als wenig realistisch erscheinen. In der EU-UN-Kooperation spiegeln sich all die internen Schwierigkeiten, die die EU-Mitgliedstaaten mit den von ihnen geschaffenen Instrumenten der GASP und ESVP noch immer haben, wider. Gemeinsame Verabredungen, Einrichtungen, Truppenverbände und Strategien geraten wieder in die Diskussion, wenn die bereitgehaltenen beziehungsweise angebotenen Fähigkeiten tatsächlich abgerufen werden. Doch sollte gerade die EU, die sich dem effektiven Multilateralismus verschrieben hat, die möglichen Konsequenzen ihrer Politik berücksichtigen. Längst hat sich angesichts der Praxis der Industrienationen, fast nur mehr noch mandatierte Operationen durchzuführen, ein Zwei-Klassen-System der internationalen Friedenssicherung herausgebildet.²⁶ Die wenigen zur Verfügung stehenden hochwertigen Kapazitäten werden in EU- oder NATO-Operationen eingesetzt, während sich die UN-Missionen mehr und mehr zu

›überforderten ›Drittweharmeen für Drittwehkonflikte‹ entwickeln und möglicherweise scheitern.«²⁷ Dieser Trend ließe sich aufhalten, wenn die EU und ihre Mitgliedstaaten sich zu einer effektiveren Unterstützung der UN entschließen könnten. Dies ist angesichts des noch immer recht disparaten Zustands der GASP sehr viel leichter gesagt als getan. Das von der EU in ihrer Sicherheitsstrategie und zahllosen Dokumenten beschworene Prinzip des Multilateralismus kann nicht funktionieren, wenn sich im Bedarfsfall auf die nationalen Interessen rückbesonnen wird.

EU und UN weisen viele gemeinsame Schnittflächen auf, die eine intensiviertere Kooperation nahelegen. Europa wird auf lange Sicht ein bevorzugter Partner der UN bleiben und da eine stabile Weltordnung im eigenen Interesse liegt, sollte die Europäische Union ihre Akteursrolle in der Welt durch eine Verbesserung ihrer internen Abstimmungsmechanismen stärken.

In der EU-UN-Kooperation spiegeln sich all die internen Schwierigkeiten, die die EU-Mitgliedstaaten mit den von ihnen geschaffenen Instrumenten der GASP und ESVP noch immer haben, wieder.

17 Wie Dembinski jedoch zu Recht anmerkt, wurde die Konferenz aufgrund der vielen einseitigen nationalen Erklärungen und Vorbehalte diesem Anspruch nur teilweise gerecht. Vgl. Matthias Dembinski, *Europe and the UNIFIL II Mission. Stumbling into the Conflict Zone of the Middle East*, CFSP Forum, 5. Jg., 1/2007, S. 1–4.

18 Vgl. Gareis/Varwick, a.a.O. (Anm. 16), S. 72.

19 Die nachstehenden Vorschläge entstanden im Nachgang zu zwei Expertenkonferenzen, die Ende 2006 bzw. im Frühjahr 2007 durch die Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen bzw. durch das Bundesministerium der Verteidigung veranstaltet wurden. Vgl. Sabine von Schorlemer, *Empfehlungen zur Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik*, DGVN Policy Paper, Nr. 1/2007, Berlin 2007 sowie *Summary of Key Findings, Military Aspects of UN–EU Co-operation in Crisis Management Operations in the Light of EUFOR RD Congo*, ESVP-Seminar des Bundesministeriums der Verteidigung, Berlin, 19.–21.3.2007.

20 Der EU-Militärstab hat einen Offizier in die Außenstelle des Ratssekretariats bei den UN in New York entsandt, der Verbindung zum DPKO hält.

21 UN-Dok. S/RES/1778 v. 25.9.2007.

22 Zu den Verzögerungen beim Aufbau der Mission: Chad: Dual Peacekeeping Mission Seeks to Dispel Confusion, *Worldpress.org*, 14.1.2008, <http://www.worldpress.org/Africa/3041.cfm>

23 Vgl. Council Joint Action 2008/124/CSFP of 4 February 2008 on the European Rule of Law Mission in Kosovo, EULEX Kosovo, *Official Journal of the European Union*, L42/92–98.

24 In seinem Bericht an den Sicherheitsrat vom 12. Juni 2008 beklagt der UN-Generalsekretär denn auch die unabgesprochene Vorgehensweise der EU, vgl. *Report of the Secretary-General on the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo*, UN Doc. S/2008/354 v. 12.6.2008, Abs. 8 und 9.

25 Vgl. Statement by H.E. Ambassador Vitaly Churkin, Permanent Representative of the Russian Federation to the United Nations, at the Meeting of the Security Council of the United Nations on the Kosovo Settlement, New York, 18.2.2008.

26 Vgl. Gareis/Varwick, a.a.O. (Anm. 16).

27 Peter Wittig, *Deutsche Blauhelme in Nahost*, IP, 62. Jg., 5/2007, S. 81.

NATO und Vereinte Nationen

Eine ambivalente Beziehung mit Entwicklungspotenzial

Janka Oertel · Johannes Varwick



Janka Oertel, M.A.,
geb. 1983, promoviert im Fachbereich Politikwissenschaft an der Friedrich-Schiller-Universität Jena.

Die Beziehungen zwischen NATO und UN sind ambivalenter Natur. In den vergangenen fünfzehn Jahren hat sich eine pragmatische operative Zusammenarbeit entwickelt, doch war es bisher aufgrund unterschiedlicher Interessen nicht möglich, die Zusammenarbeit auf ein solides vertragliches Fundament zu stellen. Der vorliegende Beitrag stellt Merkmale und Strukturprobleme der Beziehungen zwischen den beiden Organisationen dar und analysiert anhand von Fallbeispielen die bisherige Zusammenarbeit. Auch wenn eine stärkere Institutionalisierung wünschenswert wäre, so die Schlussfolgerung, ist es wahrscheinlicher, dass beide Organisationen wie bislang nur von Fall zu Fall zusammenarbeiten.

Zwischen den Vereinten Nationen (UN) und der Nordatlantischen Vertragsorganisation (NATO) bestehen gegenwärtig keine offiziellen Beziehungen in Form einer gemeinsamen Erklärung, in der die Grundsätze der Zusammenarbeit geregelt sind. Obwohl seit dem Jahr 2005 an einem Rahmenabkommen gearbeitet wird, liegen bislang nur Entwürfe vor.¹ Dies ist erstaunlich, da beide Organisationen seit Mitte der neunziger Jahre nicht nur bei der Durchführung von Operationen (etwa auf dem Balkan oder in Afghanistan) eng zusammenarbeiten und oftmals aufeinander angewiesen sind, sondern auch da in der Zusammenarbeit ein erhebliches Potenzial liegt, das nutzbar gemacht werden kann und sollte.



Prof. Dr. Johannes Varwick,
geb. 1968, lehrt Politikwissenschaft mit dem Schwerpunkt europäische Integration und internationale Organisationen an der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel.

Ambivalente Partnerschaft NATO-UN

Die Vereinten Nationen sind wie die NATO im Kontext internationaler Ordnungsbildung nach dem Zweiten Weltkrieg entstanden. Die UN wurden mit dem Ziel geschaffen, die kollektive Sicherung des internationalen Friedens zu gewährleisten. Die NATO hingegen entwickelte sich seit ihrer Gründung 1949 mit zunächst zwölf Mitgliedstaaten als Reaktion der westlichen Alliierten auf die wachsende Gefahr durch den ideologischen Grabenkampf mit der Sowjetunion zu einem klassischen Verteidigungsbündnis.

Die NATO hat sich seit Ende des Ost-West-Konflikts grundlegend gewandelt. Sie hat nicht nur zahlreiche ehemalige Gegner als Mitglieder aufgenommen, sondern sich von einem Bündnis der kollektiven Verteidigung gegen einen klar definierbaren Gegner zu einer multifunktionalen Sicherheitsagentur entwickelt und sich im Vergleich zur ursprünglichen Funktion bis zur Unkenntlichkeit verändert.² Die Zusammenarbeit zwischen der NATO – die nach der jüngsten

Erweiterung um Albanien und Kroatien 28 Mitgliedstaaten umfasst – und den UN ist nicht widerspruchsfrei.

Der UN-Sicherheitsrat trägt zwar laut Charta der Vereinten Nationen *de jure* die Hauptverantwortung für die Wahrung des Weltfriedens und ist – unbeschadet der Regelungen aus Art. 51 (Selbstverteidigungsrecht) – das einzige Organ, welches den Einsatz von Gewalt legitimieren kann. Es hat sich eine Art ›Gewaltlegitimierungsmonopol‹ des Sicherheitsrats entwickelt, das zwar in der politischen Realität immer wieder missachtet wird (zuletzt im Irak-Krieg 2003), normativ jedoch zu einem zentralen Richtwert geworden ist. Gleichwohl verfügen die UN über keine eigenen Streitkräfte oder Ressourcen, um das Prinzip der kollektiven Sicherheit auch faktisch umzusetzen. Die diesbezüglichen Regelungen³ in der UN-Charta sind bis heute Theorie geblieben.

Die Vereinten Nationen haben unter anderem mit der Übertragung von Sicherheitsfunktionen auf Regionalbündnisse versucht, diesen Mangel zu beheben. Völkerrechtler sind sich allerdings nicht einig, was eine regionale Abmachung im Sinne von Kapitel VIII der UN-Charta ist. Zum einen wird eine ›enge Auffassung‹ vertreten, die insbesondere Militärbündnisse wie die NATO ausschließt. Zum anderen hat sich aber in der Praxis eine Definition herausgebildet, die sich lediglich auf einen regionalen Zusammenhang und eine Mitgliedschaft bezieht, die geringer als die der UN ist. Galten zunächst Organisationen wie die Arabische Liga, die Organisation Amerikanischer Staaten (OAS), die Organisation der Afrikanischen Einheit (OAU), die heutige Afrikanische Union, oder die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) als solche ›regionale Abmachungen‹, so wird heute auch die NATO zu dieser Kategorie gezählt. Der NATO-Vertrag nimmt keinen expliziten Bezug auf Kapitel VIII der UN-Charta. Die NATO behält sich somit vor, als selbstständiges Bündnis gegebenenfalls entgegen Art. 53 der UN-Charta, der Zwangsmaßnahmen regionaler Einrichtungen ohne Ermächtigung des Sicherheitsrats verbietet, autonom zu handeln.

Die UN haben in zahlreichen Fällen Regionalorganisationen mit der Durchführung von Friedensmissionen beauftragt beziehungsweise ermächtigt. Als prominente Beispiele gelten die militärische Durchsetzung des Rahmenübereinkommens für den Frieden in Bosnien und Herzegowina (Dayton-Vertrag) vom 14. Dezember 1995 durch die IFOR (Implementation Force) und SFOR (Stabilisation Force) sowie

die Einsetzung der KFOR (Kosovo Force) seit Juni 1999, die jeweils unter Führung der NATO standen. Einige Völkerrechtler sind sogar der Auffassung, dass die Schaffung der NATO vier Jahre nach Gründung der UN »auf den Vertrauensverlust in die Funktionsfähigkeit des Friedenssicherungsmechanismus der Vereinten Nationen zurückzuführen«⁴ sei. Gemäß Kapitel VIII der UN-Charta haben diese regionalen Abmachungen eine doppelte Funktion. Sie sollen zum einen eine friedliche Regelung der Beziehungen geografisch benachbarter Staaten begünstigen sowie eventuell innerhalb eines regionalen Bündnisses aufkommende Konflikte intern lösen und zum anderen als Vollzugsorgane des Sicherheitsrats auf dessen Anweisung und unter dessen Aufsicht handeln.

Die stärkere Einbeziehung regionaler Abmachungen bietet sowohl Risiken als auch Chancen. Befürworter betonen die Entlastung der UN sowie eine bessere internationale Arbeitsteilung und regen an, stärker über regionale Autorisierungsmechanismen für Zwangsmaßnahmen nachzudenken.⁵ Kritiker hingegen sehen darin eine Aushöhlung der Zuständigkeit der UN in ihrem Kernbereich, die eher zu Unübersichtlichkeit und Chaos führt.⁶ Regionale Abmachungen können aber durchaus als kollektive Selbstverteidigungsbündnisse angesehen werden, in denen das Prinzip kollektiver Sicherheit bisweilen tatsächlich funktioniert. Auch das Bundesverfassungsgericht erklärte in seinem Urteil zur Rechtmäßigkeit von Auslandseinsätzen der Bundeswehr vom 12. Juli 1994, dass ein System kollektiver Sicherheit dadurch gekennzeichnet ist, dass es durch ein Friedenssicherndes Regelwerk und den Aufbau einer eigenen Organisation für jedes Mitglied einen Status völkerrechtlicher Gebundenheit begründet, die wechselseitig zur Wahrung des Friedens verpflichtet und Sicherheit gewährt. Ob das System dabei ausschließlich oder vornehmlich unter den Mitgliedstaaten Frieden garantiert oder bei Angriffen von außen zum kollektiven Beistand verpflichten soll, ist unerheblich: »Auch Bündnisse kollektiver Selbstverteidigung können Systeme gegenseitiger kollektiver Sicherheit [...] sein, wenn und soweit sie strikt auf die Friedenswahrung verpflichtet sind.«⁷

Zaghafte Annäherung nach Ende des Ost-West-Konflikts

Sicherheitsorganisationen haben generell Schwierigkeiten in der interinstitutionellen Kooperation, weil sie im sensiblen Bereich von Bedrohung der Autonomie und staatlicher Existenz agieren. Mithilfe vertrauensbildender Maßnahmen und der Verständigung auf gemeinsame Ziele kann jedoch Verlässlichkeit zwischen den Organisationen aufgebaut werden. Persönliche Zusammenarbeit auf administrativer und diplomatischer Ebene spielt dabei eine ebenso bedeutende Rolle. Je »mehr Organisationen voneinander lernen

[...], desto einfacher wird ihre Zusammenarbeit«⁸. Im September 2005 schlug NATO-Generalsekretär Jaap de Hoop Scheffer ein Rahmenabkommen zur NATO-UN-Kooperation vor, welches eine gemeinsame Erklärung der beiden Generalsekretäre enthalten sollte. Es wurde an UN-Generalsekretär Kofi Annan geschickt, »but it died on his desk«⁹.

Bereits im Jahr zuvor hatte der Bericht der Hochrangigen Gruppe für Bedrohungen, Herausforderungen und Wandel »Eine sicherere Welt: Unsere gemeinsame Verantwortung« explizit Bezug auf die Kooperation mit der Atlantischen Allianz genommen.¹⁰ In seinem darauf folgenden Bericht »In größerer Freiheit« stellte auch UN-Generalsekretär Annan die Bedeutung formalisierter Kooperation mit regionalen Organisationen und anderen Sicherheitsinstitutionen heraus, ohne jedoch die NATO explizit zu nennen.¹¹ Bis heute wurde kein offizielles Rahmenabkommen zwischen der NATO und den Vereinten Nationen verabschiedet, da es noch an Zustimmung auf UN-Seite mangelt. Bedenken hinsichtlich der NATO, die von einigen UN-Mitgliedstaaten lediglich als verlängerter militärischer Arm der amerikanischen Regierung wahrgenommen wird, verhindern eine zügige Ausarbeitung und Verabschiedung. Mutmaßungen über die Motive der Atlantischen Allianz haben ihren

Bis heute wurde kein offizielles Rahmenabkommen zwischen der NATO und den Vereinten Nationen verabschiedet, da es noch an Zustimmung auf UN-Seite mangelt.

1 Diese Entwürfe sind allerdings nicht veröffentlicht.

2 Siehe dazu ausführlich: Johannes Varwick, Die NATO. Vom Verteidigungsbündnis zur Weltpolizei?, München 2008.

3 Vgl. UN-Charta, Kapitel VII, Art. 45–47.

4 Georg Nolte, Die »neuen Aufgaben« von NATO und WEU: völker- und verfassungsrechtliche Aspekte, in: Zeitschrift für ausländisches und öffentliches Recht und Völkerrecht, 54. Jg., 1/1994, S. 99; die Gegenposition vertritt unter anderem Dieter Deiseroth, Die NATO – Ein System »kollektiver Verteidigung« oder »kollektiver Sicherheit«? Kritische Bemerkungen zur Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, in: Die Friedens-Warte, 75. Jg. 2/2000, S. 101–128.

5 Vgl. David S. Yost, NATO and International Organizations, NATO Defense College, Forum Paper Series, Nr. 3, Rom 2007, S. 10f. sowie UN-Dok. A/59/2005 v. 21.03.2005, Abs. 213.

6 So etwa: Walter Dorn, Regional Peacekeeping is Not the Way, Peacekeeping and International Relations (Nova Scotia/Kanada), 27. Jg., 2/1998, S. 1.

7 Urteil des Zweiten Senats des Bundesverfassungsgerichts vom 12.7.1994, 2 BvE 90/286 (Beteiligung deutscher Streitkräfte an Aktionen der UN, der NATO und der WEU).

8 Joachim Koops, Towards Effective and Integrative Inter-Organizationalism, in: Kathrin Brockmann, Hans Bastian Hauck and Stuart Reigeluth (Eds.), From Conflict to Regional Stability. Linking Security and Development, Berlin 2008, S. 22.

9 Michael Williams/Alastair Cameron, NATO's Strategic and Operational Challenges, The Royal United Services Institute (RUSI), RUSI Occasional Paper, London 2008, S. 4.

10 Vgl. UN-Dok. A/59/565 v. 2.12.2004, Abs. 273.

11 Vgl. UN-Dok. A/59/2005 v. 21.3.2005, Abs. 213.

Tabelle 1: NATO-Engagement in ausgewählten UN-mandatierten Missionen

Mission	Zeitraum	Art	Truppenstärke
IFOR/SFOR (Bosnien-Herzegowina)	1995–2004	Friedensumsetzungs- bzw. Stabilisierungs-Truppe	5000–30 000
KFOR (Kosovo)	seit 1999	Friedenssicherungs-Truppe	15 900
ISAF (Afghanistan)	seit 2001	Unterstützungstruppe	52 700 (inkl. nationaler Unterstützungselemente)

Quelle: eigene Darstellung

Tabelle 2: NATO-Operationen 1993 – 2007

Operation	Zeitraum	Land/Region	Zweck
Operation Southern Guard	01/1991 – 03/1991	Türkei/Mittelmeer-Raum	Schutz der Türkei vor einem möglichen Angriff Iraks
Operation Maritime Monitor/ Maritime Guard/Sky Monitor	6/1992 – 03/1993	Balkan/Adria	Überwachung des Waffenembargos gegen Jugoslawien
Operation Deny Flight	04/1993 – 12/1995	Balkan	Durchsetzung der Flugsverbotszone und Schutz der UN-Friedenstruppen
Operation Shape Guard	06/1995 – 06/1996	Adria	Überwachung Handels- /Waffenembargo
Implementation Force (IFOR)	12/1995 – 12/1996	Kroatien/Italien	Unterstützung IFOR, Überwachung Seetransporte in der Adria
Stabilisation Force (SFOR)	12/1996 – 12/2004	Bosnien-Herzegowina	Friedenssicherung, Überwachung Rüstungskontrolle, Unterstützung ziviler Implementierung
NATO Kosovo Air Verification Mission	12/1998 – 03/1999	Mazedonien	Überwachung von Vereinbarungen mit der Bundesrepublik Jugoslawien
Extraction Force	12/1998 – 06/1999	Mazedonien	Notfalltruppe zum Schutz und zur Herauslösung der OSZE-Beobachter in Kosovo
Allied Force	03/1999 – 06/1999	Bundesrepublik Jugoslawien	Abwehr einer humanitären Katastrophe in Kosovo
NATO Forces in Albania (AFOR)	04/1999 – 08/1999	Albanien	Humanitäre Hilfeleistungen im Zusammenhang mit dem Kosovo-Konflikt
Kosovo Force (KFOR)	06/1999 – heute	Kosovo/Mazedonien	Umsetzung eines Friedensabkommens für Kosovo
Operation Essential Harvest	08/2001 – 11/2001	Mazedonien	Entwaffnung der albanischen Truppen/Milizen
Operation Amber Fox	09/2001 – 12/2001	Mazedonien	Unterstützung der internationalen Beobachter, Stabilisierung in Mazedonien
Operation Eagle Assist	10/2001 – 05/2002	Nordamerika	Luftraumüberwachung
Operation Enduring Freedom (OEF)	10/2001 – heute	Horn von Afrika	Beitrag zum Kampf gegen den internationalen Terrorismus
Operation Active Endeavour	10/2001– heute	Mittelmeer	Beitrag zum Kampf gegen den internationalen Terrorismus auf Basis von Art. 5 NATO-Vertrag
Operation Allied Harmony	12/2002 – 03/2003	Mazedonien	Stabilisierung in Mazedonien
Operation Display Deterrence	02/2003 – 04/2003	Türkei	Bereitstellung von Luftunterstützung und Raketenabwehrsystemen auf Ersuchen der türkischen Regierung auf der Basis von Art. 4 NATO-Vertrag
International Security Assistance Force (ISAF)	08/2003 – heute	Afghanistan	Unterstützung der afghanischen Regierung bei der Herstellung der Wahrung der Sicherheit
Operation Distinguished Games	06/2004 – 09/2004	Griechenland	Sicherung der olympischen Sommerspiele auf Ersuchen der griechischen Regierung
NATO's Assistance to Iraq	07/2004 – heute	Irak	Unterstützung bei der Ausbildung der irakischen Sicherheitskräfte auf Ersuchen der irakischen Regierung
NATO's Assistance to the African Union for Darfur	07/2005 – heute	Sudan	Unterstützung beim Aufbau einer Friedenstruppe und Bereitstellung von Lufttransport auf Ersuchen der Afrikanischen Union
Pakistan Earthquake Relief Operation	10/2005 – 02/2006	Pakistan	Lufttransportunterstützung auf Ersuchen der pakistanischen Regierung in Folge des Erdbebens

Quelle: Johannes Varwick, Die NATO. Vom Verteidigungsbündnis zur Weltpolizei?, München 2008, S. 149f.

Ruf als vornehmlich militärische Organisation, welche nur all zu schnell willens und bereit ist, militärische Gewalt anzuwenden, geprägt. Dabei werden die Fähigkeiten der NATO insbesondere im Bereich Schulung und Unterstützung anderer Regionalorganisationen und nationaler Armeen sowie ihre Kapazitäten im Bereich der humanitären Hilfe nicht angemessen berücksichtigt.²²

Der Plan zur Erarbeitung eines Rahmenabkommens zwischen den Organisationen wurde vom neuen UN-Generalsekretär Ban Ki-moon im Jahr 2007 aufgegriffen und konstant weiterverfolgt. Es besteht Einigkeit zwischen den beiden Parteien über die Notwendigkeit eines Kooperationsabkommens von dem beide Seiten profitieren können, über die genaue Ausgestaltung sind sich beide Seiten jedoch noch nicht

einig. Nach wie vor gibt es Vorbehalte in den UN, sich enger an die NATO zu binden. Andererseits ist die NATO nicht bereit, sich in einer solchen Erklärung zu stark vom Handeln des UN-Sicherheitsrats abhängig zu machen – obwohl bereits der NATO-Vertrag an mehreren Stellen vorschreibt, stets in Übereinstimmung mit der UN-Charta zu handeln. Über das Abkommen wird gegenwärtig in der Hochrangigen Managementgruppe des UN-Sekretariats beraten. Wann das Dokument offiziell vorgestellt werden wird, ist nicht abzusehen, da die grundsätzlichen Bedenken noch nicht ausgeräumt sind. Die zentrale Frage bleibt demnach, ob eine Zusammenarbeit zwischen den Vereinten Nationen und der NATO einen hohen Institutionalisierungsgrad erreichen kann oder sollte oder der Status quo erhalten bleibt, und nur dann selektiv kooperiert wird, wenn die Interessen der Organisationen sich überschneiden.

Für alle Aktivitäten der NATO bleibt festzuhalten, dass die Mitgliedstaaten der Allianz es vorziehen, um Beteiligung durch die UN gebeten zu werden, statt sich der Weltorganisation »aufzudrängen«, da alle Bündnispartner die kostspieligen militärischen Einsätze vor ihren nationalen Parlamenten rechtfertigen müssen. »Die NATO will dabei nicht als Bittsteller gesehen werden, als würde sie nach Aufgaben suchen und freiwillig bestimmte Formen der möglichen Unterstützung zur Verfügung stellen, um die eigene Existenz zu legitimieren.«¹³

Die bisherige Zusammenarbeit

Die praktische Kooperation zwischen NATO und UN deckt eine beachtliche Palette an Themen und Operationen ab. Sie beginnt mit der Zusammenarbeit auf dem Balkan Mitte der neunziger Jahre. Inzwischen sind die UN an nahezu allen Operationen der NATO in der einen oder anderen Form beteiligt.

Balkan-Engagement zwischen Auftrag und Alleingang

Die Bereitschaft der NATO zur Durchführung von Militäreinsätzen stellt eine erhebliche Veränderung im Aufgabenfeld des Atlantischen Bündnisses dar. Seit 1992 hat sich die NATO im Bosnien-Krieg engagiert, unter anderem um das Embargo der UN in der Adria mit Seestreitkräften zu überwachen. Auch bot die NATO an, der UN-Schutztruppe in Bosnien-Herzegowina Luftunterstützung zu gewähren. Einen entscheidenden Meilenstein bildet das Brüsseler NATO-Gipfeltreffen vom 11. Januar 1994, als die Staats- und Regierungschefs der damals 16 NATO-Staaten bekräftigten, friedenserhaltende Operationen der UN zu unterstützen. So heißt es in Abs. 7 des Brüsseler Kommuniqués: »Wir bekräftigen unser Angebot, von Fall zu Fall in Übereinstimmung mit unseren eigenen Verfahren friedenswahrende und andere Operationen unter der Autorität des UN-Sicherheitsrats oder

der Verantwortung der KSZE zu unterstützen, unter anderem auch dadurch, dass wir Ressourcen und Fachwissen der Allianz zur Verfügung stellen. Eine Teilnahme an solchen Operationen oder Aufträgen bleibt den Entscheidungen der Mitgliedstaaten in Übereinstimmung mit ihrer jeweiligen nationalen Verfassung vorbehalten.«¹⁴

Auf der Grundlage dieser Überlegungen beteiligte sich die NATO ab Februar 1994 mit Kampfeinsätzen der Luftstreitkräfte zur Durchsetzung von UN-Sanktionen am Bosnien-Krieg. Im Dezember 1995 autorisierte der UN-Sicherheitsrat die NATO, mit einer etwa 60 000 Mann starken Truppe das Friedensabkommen von Dayton umzusetzen. Die »Implementation Force« (IFOR) genannte Einheit sollte die Überwachung der Einhaltung des Waffenstillstands und der Truppenentflechtung, notfalls auch unter Einsatz militärischer Gewalt, übernehmen. Waren diese Fälle insofern unproblematisch, als dass die NATO im Auftrag der UN handelte, änderte sich dies mit der »Operation Allied Force« der NATO im Frühjahr 1999. Der UN-Sicherheitsrat hatte in Resolution 1160 vom März 1998 und Resolution 1199 vom September 1998 das serbische Vorgehen in Kosovo als Bedrohung des Weltfriedens verurteilt und ein Waffenembargo gegen die Bundesrepublik Jugoslawien verhängt. Im Oktober 1998 entschied die NATO, sich mit einer Truppe an der Mission zur Überwachung der Kosovo-Resolutionen zu beteiligen. Außerdem wurde der NATO-Generalsekretär ermächtigt, im Falle eines Abkommens zwischen Serben und Kosovo-Albanern im Zuge der Verhandlungen von Rambouillet vom Februar/März 1999 ein mögliches Abkommen mit Hilfe der NATO militärisch durchzusetzen oder zu erzwingen. Nach dem Scheitern der mehrmals verlängerten Verhandlungen von Rambouillet flog die NATO, beginnend mit dem 24. März 1999, 78 Tage und Nächte massive Angriffe gegen Stellungen in Jugoslawien. Eine formale Kriegserklärung gab es nicht. Russland und die Volksrepublik China verurteilten die Intervention der NATO scharf. Mit der Bombardierung Jugoslawiens hatte sich die NATO selbst das Mandat erteilt, zugunsten der Kosovo-Albaner zu intervenieren.

In der NATO war man davon überzeugt, dass ein militärisches Eingreifen unausweichlich und legitim war, auch wenn der UN-Sicherheitsrat kein Mandat erteilt hatte. General Klaus Naumann, Vorsitzender des NATO-Militärausschusses während des Krieges, beantwortete die Frage nach der Legimitation wie folgt: »Die Entscheidung zum Handeln, in der Regel

Einerseits gibt es Vorbehalte in den UN, sich enger an die NATO zu binden. Andererseits ist die NATO nicht bereit, sich zu stark vom Handeln des UN-Sicherheitsrats abhängig zu machen.

Für alle Aktivitäten der NATO bleibt festzuhalten, dass die Mitgliedstaaten der Allianz es vorziehen, um Beteiligung durch die UN gebeten zu werden, da alle Bündnispartner die Einsätze vor ihren nationalen Parlamenten rechtfertigen müssen.

¹² Vgl. Yost, a.a.O. (Anm. 5), S.10f.

¹³ Ebd., S. 44, Übersetzung durch Autoren.

¹⁴ Declaration of the Heads of State and Government, Ministerial Meeting of the North Atlantic Council/North Atlantic Cooperation Council, NATO, Brüssel, Press Communiqué M-1(94)3 v. 11.1.1994.

Insbesondere in der amerikanischen Debatte wird das längerfristige strategische Ziel formuliert, die NATO zu einem globalen Bündnis der Demokratien auszubauen.

auf der Grundlage eines UN-Mandats und nur dann ohne, wenn anders zum Beispiel eine humanitäre Katastrophe nicht abwendbar wäre, ist immer eine Fall-zu-Fall-Entscheidung von 19 demokratischen Regierungen und Parlamenten. Ich meine, es ist sicher eine ausreichende Legitimation, wenn 19 demokratische Staaten unabhängig voneinander und übrigens mit sehr unterschiedlichen Begründungen zu einer gemeinsamen Entscheidung kommen⁴⁵. Mit der Selbstmandatierung der Intervention hatte die NATO nach Einschätzung zahlreicher Völkerrechtler gegen geltendes Völkerrecht verstoßen. Ein Mandat des Sicherheitsrats wäre nach herrschender Lehre zwingend erforderlich gewesen, um eine Intervention auch gegen den Willen eines betroffenen Staates vornehmen zu können. Demgegenüber bekannte sich die NATO dazu, gewissermaßen aus eigenem Recht militärisch zu intervenieren. Nach Beendigung der Kampfhandlungen wurden die NATO-Operationen wieder in einen völkerrechtlich eindeutigen Zusammenhang gestellt. Der UN-Sicherheitsrat mandatierte mit Resolution 1244 vom 10. Juni 1999 nicht nur eine zivile UN-Mission (UNMIK), sondern auch eine von der NATO geführte militärische Operation zur Umsetzung des Friedensabkommens, die KFOR.

Operationen der NATO und die Debatte um eine ›globale NATO‹

Die NATO-Staaten sind sich nicht einig, ob die NATO stärker über nichtmilitärische Instrumente im Krisenmanagement verfügen und sich auf der zivilen Seite mehr Fähigkeiten zulegen soll.

Zu den NATO-Operationen von Kosovo bis Afghanistan – allesamt mit UN-Mandat – tragen heute rund 20 Nicht-NATO-Mitglieder mit Soldaten und Unterstützungsleistungen bei. Weitere Länder haben Interesse bekundet, enger mit der NATO zusammenzuarbeiten. Befürworter dieses Konzepts argumentieren, die NATO müsse eine Art Plattform für Staaten schaffen, denen ein alternatives Forum für das sicherheitspolitische Handeln fehle und die dennoch an den NATO-Operationen teilnehmen wollen. In diesem Zusammenhang hat die NATO im Frühjahr 2005 mit Australien und im Frühjahr 2006 mit Neuseeland Abkommen über eine engere Kooperation bei der Konfliktbewältigung unterzeichnet. Bereits seit 1991 gibt es einen institutionalisierten Dialog der NATO mit Japan, seit Januar 2005 auch mit Indien. Als weitere Bausteine in diesem Konzept werden Brasilien, Südkorea und Südafrika genannt.

Insbesondere in der amerikanischen Debatte – die gelegentlich auch in europäischen Staaten aufgegriffen wird – wird in diesem Zusammenhang das längerfristige strategische Ziel formuliert, die NATO zu einem globalen Bündnis der Demokratien (›Alliance of Democracies‹) auszubauen. Dass die Allianz damit in Konkurrenz zu den Vereinten Nationen treten würde, wird bewusst in Kauf genommen und sogar als Vorteil gesehen. Denn anders als bei Entscheidungen des UN-Sicherheitsrats würde man das Handeln nicht von der Zustimmung von Nicht-Demokratien abhängig machen.⁴⁶ Dieses amerikanische Konzept ist

in der NATO in keiner Weise mehrheitsfähig. Sogar der NATO-Generalsekretär, der sich um die Formulierung von konsensfähigen Positionen bemühen muss, betont, dass die NATO zwar engere Beziehungen mit »gleichgesinnten Nationen außerhalb Europas« benötige, sie aber nicht zum ›Weltpolizisten‹ werden wolle: »Wir sind es nicht, und die NATO sollte auch nicht den Ehrgeiz entwickeln, einer zu werden.«⁴⁷

Ein weiterer Baustein im Partnerschaftskonzept der NATO sind institutionalisierte Kooperationsformate und Beziehungen zu anderen sicherheitspolitischen Organisationen. In dieser Hinsicht hat es in den vergangenen Jahren ebenfalls erhebliche Veränderungen gegeben. In der NATO gilt die Zusammenarbeit mit anderen Regierungsorganisationen, aber auch nichtstaatlichen Organisationen bei konkreten Einsätzen als ›umfassender Ansatz‹ (comprehensive approach). Dieser beruht im NATO-Verständnis auf dem erweiterten Sicherheitsbegriff, der umfassende (comprehensive) Maßnahmen und Mittel erfordert. Im NATO-Jargon werden konzeptionelle Überlegungen zu diesem Aspekt auch als EBAO (Effect Based Approach to Operations) bezeichnet. Dies sind allgemeine Aussagen, denen sich die NATO seit langer Zeit verpflichtet fühlt und die sie in zahlreichen Erklärungen bekräftigt hat. Zwar gibt es erste Diskussionspapiere zu diesem Thema⁴⁸, konsensfähige Schlussfolgerungen für die Streitkräfteplanung und die Strategie der Allianz sind allerdings bisher nicht in Sicht. Der Grund liegt darin, dass sich die NATO-Staaten nicht einig sind, ob die NATO – wie etwa die EU – stärker über nichtmilitärische Instrumente im Krisenmanagement verfügen und sich auf der zivilen Seite mehr Fähigkeiten zulegen soll. Die USA befürworten dies, aber insbesondere Frankreich blockiert solche Entwicklungen, da es dadurch eine potenzielle Schwächung der Europäischen Union im Krisenmanagement befürchtet. Im Rahmen der transatlantischen Debatte über die Frage, wer diese Mittel bereitstellen soll, hat die NATO daher vorläufig entschieden, sich keine zivilen Fähigkeiten zuzulegen, sondern die Kooperationsmechanismen mit anderen Akteuren, die über diese Fähigkeiten verfügen, zu stärken und diese frühzeitig in ihre Pläne einzubinden.

Humanitäre Hilfseinsätze

Ein weiterer Bereich gegenwärtiger UN-NATO-Kooperation wurde erstmalig in Pakistan erprobt. Hier hat die NATO auf Anfrage des Amtes des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen (UNHCR) und der pakistanischen Regierung humanitäre Unterstützung im Nachgang des verheerenden Erdbebens im Oktober 2005 in Kaschmir geleistet. Es wurde eine zeitlich begrenzte Hilfsmission (short-term relief mission) in die Region entsandt. Die NATO hat 3500 Tonnen Hilfsgüter in die betroffenen Regionen befördert. Gleichzeitig wurde weitere Unterstützung

in Form von Ingenieuren, medizinischen Einheiten und Spezialausrüstung bereitgestellt.¹⁹ Obwohl die NATO weiterhin als militärische Organisation wahrgenommen wird²⁰, kann sie auch im Rahmen humanitärer Unterstützung einen wirksamen Beitrag leisten. Die Allianz arbeitete eng mit den pakistanischen Behörden und dem UNHCR zusammen. Diese Kooperation ist ein Beispiel für funktionale und sektorale Zusammenarbeit von Fall zu Fall und hat sich als erfolgreiches Modell herausgestellt.

Schulung und Unterstützung

Derzeit ist die NATO im Bereich Schulung und Unterstützung sowohl in Irak als auch Sudan aktiv.

Irak

Die Schulungen in Irak (NATO Training Mission Iraq – NTM-I) können als Kompromisslösung zwischen der amerikanischen Regierung und der Allianz betrachtet werden. Die NATO beteiligt sich nicht am von den USA geführten Einsatz in Irak (Multinationale Truppe), da hierfür keine Einigkeit im Bündnis erzielt werden konnte. Das NATO-Engagement in Irak²¹ folgte auf Anfrage der irakischen Regierung und auf der Grundlage von Sicherheitsratsresolution 1546 zur Einrichtung einer souveränen Übergangsregierung für Irak im Jahr 2004. Die UN-Aktivitäten im Land beruhen auf den Sicherheitsratsresolutionen 1500 (Einrichtung der Hilfsmission der Vereinten Nationen für Irak – UNAMI) und 1511 (Autorisierung einer multinationalen Truppe in Irak) aus dem Jahr 2003. Die NATO bildet seit Juli 2004 irakische Soldaten aus und unterstützt die irakische Regierung bei der Umstrukturierung des Sicherheitssektors. Der Einsatz, der noch einmal bis Ende 2009 verlängert wurde, wird sowohl von Seiten der irakischen Regierung als auch der Allianz als erfolgreich und zuträglich für den gemeinschaftlich angestrebten Stabilisierungsprozess angesehen.

Sudan

In Sudan unterstützte die NATO von Juni 2005 bis Ende 2007 die Afrikanische Union (AU) im Rahmen der AU-Mission in Sudan (AMIS), deren Ziel es ist, ein Ende der Kampfhandlungen und eine Verbesserung der humanitären Lage in den betroffenen Regionen herbeizuführen. Die Allianz beendete ihre Unterstützung, nachdem die Nachfolgemission UNAMID in Form einer Hybridmission von UN und AU eingesetzt wurde, äußerte jedoch deutlich ihre »Bereitschaft, auf jegliche Anfragen zur Unterstützung der neuen [...] Friedensmission einzugehen«²².

Insgesamt könnte die Kooperation zwischen NATO und UN im Bereich Unterstützung und Schulungen weiter ausgebaut werden, um Synergieeffekte zu erzielen. Die Kapazitäten der Allianz können so effektiv für Stabilisierungsprozesse in Konfliktregionen eingesetzt werden.

Vereint im Kampf gegen den Terrorismus?

Der grenzüberschreitende Charakter der Bedrohung durch terroristische Anschläge hat internationale Organisationen zu verstärkter Zusammenarbeit und zur Demonstration der eigenen Bedeutung im Kampf gegen den Terrorismus gezwungen.²³ Mit Resolution 1373 vom 28. September 2001 haben die UN alle Staaten verpflichtet, jegliche Art von terroristischen Aktivitäten zu unterbinden und jedwede Unterstützung einzustellen. Der Ausschuss zur Bekämpfung des Terrorismus des UN-Sicherheitsrats überwacht die Umsetzung der Vorgaben aus Resolution 1373 und koordiniert die Anti-Terror-Maßnahmen der verschiedenen Organe und Einrichtungen der Weltorganisation.

Dennoch wird kein umfassender Rahmen zur Einbeziehung regionaler Organisationen vorgegeben. Um Synergieeffekte aus der Partnerschaft von UN und regionalen Organisationen zu erzielen, ist eine systematischere Zusammenarbeit genauso unerlässlich wie eine klare Aufgabenteilung beruhend auf komparativen Vorteilen, ein besserer Informationsaustausch zwischen den Organisationen sowie die Vermeidung einer Dopplung von Strukturen.²⁴ Die Kompetenzen der NATO liegen hier insbesondere im Bereich der zivil-militärischen Planung, der Umstrukturierung und Modernisierung von Sicherheitsapparaten, dem gemeinsamen Zugriff auf Geheimdienstinformationen und politischen Beratungen.²⁵ Doch insbesondere die

Der grenzüberschreitende Charakter der Bedrohung durch terroristische Anschläge hat internationale Organisationen zu verstärkter Zusammenarbeit gezwungen.

¹⁵ Interview mit der Süddeutschen Zeitung, 23.4.1999.

¹⁶ Siehe dazu etwa Ivo Daalder/James Goldgeier, *Global NATO*, *Foreign Affairs*, 85. Jg, September/Oktober 2006, Nr. 5, S. 105–113.

¹⁷ Jaap de Hoop Scheffer, Interview mit der Frankfurter Allgemeinen Zeitung, 3.2.2006. Ausführlich zur Debatte um die NATO als »Weltpolizei« siehe Varwick, a.a.O (Anm. 2).

¹⁸ Bi-Strategic Commands Discussion Paper on the Development of the NATO's Effects Based Approach to Operations, NATO International Military Staff, Mons/Norfolk 2007.

¹⁹ Siehe: http://www.nato.int/issues/pakistan_earthquake/index.html

²⁰ Vgl. Benedikta von Seherr-Thoss, *A New Strategic Partnership? Deepening UN-NATO Relations*, in: *Security in a Globalized World. Towards Regional Cooperation and Strategic Partnerships*, New Faces Conference 2006, NUPI Oslo, S. 38.

²¹ Siehe: <http://www.nato.int/issues/iraq-assistance/index.html>

²² Siehe: <http://www.nato.int/issues/darfur/index.html>

²³ Vgl. Thierry Tardy, *The Inherent Difficulties of Interinstitutional Cooperation in Fighting Terrorism*, in: Jane Boulden/Thomas G. Weiss (Eds.), *Terrorism and the UN. Before and After September 11*, Bloomington/Indianapolis 2004, S. 121.

²⁴ Vgl. Report of the Policy Working Group on the United Nations and Terrorism, UN Doc. A/57/273–5/2002/875 v. 6.8.2002, Annex, Abs. 47.

²⁵ Vgl. Daniel S. Hamilton, *Tackling Terror. A Transatlantic Agenda*, in: Franz Eder/Gerhard Mangott/Martin Senn (Eds.), *Transatlantic Discourse. Combating Terrorism and Proliferation. Preventing Crises*, Baden-Baden 2007, S. 180.

Im Rahmen der UN scheint die NATO bislang vor allem als verlängerter Arm der amerikanischen Regierung wahrgenommen zu werden.

NATO hat, abgesehen von rhetorischen Bekenntnissen, keine nennenswerten Kooperationsbestrebungen im Bereich der Terrorismusbekämpfung gezeigt. Auf den ersten Blick scheinen die UN durch die Bereitstellung eines Kooperationsrahmens die angemessene ›Linking-pin‹-Organisation²⁶ zur Bekämpfung der Gefahren des transnationalen Terrorismus zu sein. Bislang mangelt es auf Seiten der UN jedoch an koordinierenden Fähigkeiten. Dies ist nicht allein auf Egoismen der einzelnen Organisationen und fehlendem politischen Willen zurückzuführen, sondern resultiert ebenso aus sich überschneidenden intra-institutionellen Kompetenzen und Vorbehalten der Mitgliedstaaten gegen eine Führungsrolle der UN.

Eine verstärkte UN-NATO-Kooperation im Sektor Terrorismusbekämpfung bietet durchaus Chancen: Auf der einen Seite kann die Weltorganisation einen politischen Rahmen bieten und sich mit den Ursachen terroristischer Bedrohungen befassen, auf der anderen Seite ist das Atlantische Bündnis in der Lage, militärische Kapazitäten für Einsätze bereitzustellen. Die Zusammenarbeit ist jedoch *de facto* weniger stark ausgeprägt als bei Art und Ausmaß der Bedrohung zu erwarten wäre.²⁷ ›Vereint im Kampf gegen den Terrorismus‹ sind die beiden Organisationen daher bislang eher in Worten als in Taten.

Ausblick: institutionalisierte versus selektive Kooperation?

Die Beispiele der Zusammenarbeit zwischen NATO und UN zeigen, dass erfolgreiche Kooperation für beide Seiten gewinnbringend sein kann. Wenn jedoch Mandate und Aufgabenverteilungen unklar sind, wie im Falle Jugoslawiens in den neunziger Jahren, wird die effektive Kooperation erschwert. Die Kooperation ist bis heute von Selektivität und eher rhetorischer als tatsächlicher Verbindlichkeit geprägt. NATO und UN haben bereits in einer Vielzahl von Fällen Seite an Seite gearbeitet. Unter UN-Mandat haben Einsätze der NATO zudem eine höhere politische Legitimität, insbesondere in Regionen außerhalb des NATO-Bündnisgebiets. Fraglich bleibt jedoch, ob das Atlantische Bündnis seine einzigartigen Kapazitäten auch für Regionen, die von geringerem strategischem Interesse für die Mitgliedstaaten sind, zur Verfügung stellen kann und will. Da sich die Beziehungen zwischen den beiden Organisationen jedoch erst in den zurückliegenden zehn bis 15 Jahren intensiviert haben, ist eine Verbesserung des Dialogs und eine verstärkte Kooperation trotz bestehender Interessensunterschiede durchaus möglich.

Im Rahmen der UN scheint die NATO bislang vor allem als verlängerter Arm der amerikanischen Regierung wahrgenommen zu werden, was die zögerliche Reaktion der UN in Bezug auf eine engere und stärker institutionalisierte Zusammenarbeit erklärt. Dies trifft insbesondere auf das Sekretariat sowie auf

die von den Entwicklungsländern dominierte UN-Generalversammlung zu, welche die NATO weiterhin mit Argwohn betrachten. Insofern könnte ein Rahmenabkommen, das vermeintliche Automatismen für NATO-Engagements vorsieht, eher kontraproduktiv als hilfreich sein.²⁸ Die militärischen Fähigkeiten der NATO werden auf absehbare Zeit wohl nur selektiv unter dem Dach der UN zum Einsatz kommen. Die NATO ist sich jedoch des Umstands bewusst, dass sie sich einer globalen Verantwortung nicht entziehen kann. Die Äußerung von NATO-Generalsekretär de Hoop Scheffer in Bezug auf ein stärkeres Engagement der NATO im UN-Kontext (›If you ask for help, we can help and we will help‹²⁹) sollte deshalb ernst genommen werden. Schritte in Richtung einer stärker institutionalisierten Kooperation könnten aus einem intensiveren persönlichen Austausch sowie regelmäßigen hochrangigen Beratungen bestehen. Denn es gibt einen erheblichen Mangel an Absprachen auf der institutionellen strategischen Ebene. So ist die NATO bisher lediglich mit einem Verbindungsoffizier bei der für die Führung von UN-Operationen zuständigen Hauptabteilung Friedenssicherungseinsätze (DPKO) in New York vertreten.

Auch wenn eine stärkere Institutionalisierung der Kooperation aufgrund der genannten Synergieeffekte wünschenswert wäre, ist eine Zusammenarbeit zwischen beiden Organisationen von Fall zu Fall auf absehbare Zeit wahrscheinlicher. Ein Konkurrenzverhältnis zwischen UN und NATO wäre hingegen kontraproduktiv. Mit den Worten des ehemaligen UN-Generalsekretärs Kofi Annan: ›Friedenssicherung ist nicht eine Arena der Rivalität zwischen Vereinten Nationen und NATO und darf dies auch nicht werden. Für beide gibt es eine Menge Arbeit zu tun. Und wir arbeiten am besten, wenn wir unsere Kompetenzen gegenseitig respektieren und vermeiden, uns gegenseitig in den Weg zu geraten‹³⁰.

Die militärischen Fähigkeiten der NATO werden auf absehbare Zeit wohl nur selektiv unter dem Dach der UN zum Einsatz kommen.

²⁶ Als ›Linking-pin‹-Organisation wird im Rahmen organisationstheoretischer Überlegungen eine Organisation verstanden, welche durch umfangreiche und sich überschneidende Verbindungen zu unterschiedlichen Akteuren über eine integrative Funktion in Netzwerken zwischen verschiedenen Organisationen verfügt.

²⁷ Vgl. Tardy, a.a.O. (Anm. 23), S. 134ff.

²⁸ Vgl. Yost, a.a.O. (Anm. 5), S. 59.

²⁹ Rede des NATO-Generalsekretärs auf einer Geberkonferenz für die AU-Mission in Sudan, Addis Abeba, 26.5.2005, <http://www.nato.int/docu/speech/2005/s050526a.htm>

³⁰ Zitiert nach Bruno Simma, Die NATO, die UN und militärische Gewaltanwendung: Rechtliche Aspekte, in: Reinhard Merkel (Hrsg.): Der Kosovo-Krieg und das Völkerrecht, Frankfurt/M. 2000, S. 48.

Die Vereinten Nationen und die Afrikanische Union

Asymmetrische Partnerschaft bei der Krisenbewältigung in Afrika

Axel W. Krohn

Die Vielzahl gewaltsamer Konflikte in Afrika unterstreicht die Bedeutung, die die Afrikanische Union (AU) für eine sich herausbildende afrikanische Sicherheitsarchitektur haben könnte. Der hybride Einsatz von Vereinten Nationen und AU in Darfur ist die bislang engste Kooperation zwischen den UN und einer Regionalorganisation. Sie ist damit zum Testfall geworden, ob ein integriertes Kommando zweier Organisationen gelingen kann. Eine von den afrikanischen Staaten möglicherweise angestrebte gleichrangige Partnerschaft, mit festgelegten Finanzierungs- und Unterstützungsleistungen durch die UN, wird sich kaum durchsetzen lassen. Vielmehr werden die Staaten im UN-Sicherheitsrat darauf achten, dass Vorrang und Unabhängigkeit der Vereinten Nationen gewahrt bleiben.

In den letzten Jahrzehnten war Afrika der Schwerpunkt des internationalen Kriegs- und Krisengeschehens. Allein in Afrika südlich der Sahara wurden von 1945 bis 1997 insgesamt 52 Kriege geführt.¹ Staatszerfallsprozesse wie in Liberia und Somalia sowie der Völkermord in Ruanda führten zu humanitären Katastrophen und enormen Flüchtlingsbewegungen innerhalb von Staaten und über Staatsgrenzen hinweg.

Bei der Bewältigung von Krisen und gewaltsamen Konflikten auf dem Kontinent gewannen zunehmend regionale Akteure an Bedeutung. In diesem Zusammenhang ist insbesondere die **Afrikanische Union (African Union – AU)** zu nennen. Sie ist eine den gesamten Kontinent umfassende Organisation, bestehend aus 53 Mitgliedstaaten.² Die AU wurde im Jahr 2002 geschaffen und löste die 1963 gegründete Organisation der Afrikanischen Einheit (Organization of African Unity – OAU) ab. Die große Zahl gewaltsamer Konflikte auf dem afrikanischen Kontinent unterstreicht die Bedeutung, die eine derartige Organisation für eine sich zukünftig herausbildende Sicherheitsarchitektur für Afrika haben könnte.

Diese Konfliktstruktur spiegelt sich auch in dem gewachsenen Engagement der UN in Afrika wider. Bis zum Jahr 1988 spielten Blauhelm-Einsätze in Afrika nur eine untergeordnete Rolle: Von den 13 UN-Operationen, die von 1948 bis 1987 durchgeführt wurden, fand nur eine auf afrikanischem Boden statt – die Operation der Vereinten Nationen in Kongo (ONUC) von 1960 bis 1964.³

Heute ist die Arbeit des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen zu mehr als 60 Prozent durch die Reaktion auf Krisen und Kriege auf diesem Kontinent bestimmt.

Neben UN und AU engagieren sich auch einige subregionale Organisationen in der Krisenbewältigung. Dazu zählen: die Wirtschaftsgemeinschaft der westafrikanischen Staaten (ECOWAS), die Zwischenstaatliche Behörde für Entwicklung (IGAD), die Entwicklungsgemeinschaft des südlichen Afrika (SADC), die Union des Arabischen Maghreb (AMU) und die Zentralafrikanische Wirtschafts- und Währungs-gemeinschaft (CEMAC). Insbesondere SADC und ECOWAS haben nicht unerhebliche Anstrengungen in der militärischen Krisenbewältigung unternommen.⁴ Trotz deutlicher Defizite bei Logistik, Transport, Ausrüstung, Ausbildung, Finanzen und Führungsstrukturen hat in erster Linie die ECOWAS Erfolge bei der Krisenbewältigung vorzuweisen. Dieser deutliche Zuwachs afrikanischer sicherheitsrelevanter Strukturen steht in Zusammenhang mit dem Erstarken subregionaler Führungsmächte wie Südafrika in der SADC und Nigeria in der ECOWAS.

Grundsätze und Organisation der AU

Die wichtigste afrikanische Organisation ist die Afrikanische Union. Ihre Gründungsakte listet einen umfangreichen Katalog an Zielen und Grundsätzen auf.⁵ Bemerkenswert an der AU ist die Auffassung, dass sich eine Vielzahl von Konflikten nicht lösen lassen,



Dr. Axel W. Krohn, geb. 1952, ist Dozent im Fachbereich Sicherheitspolitik und Strategie an der Führungsakademie der Bundeswehr in Hamburg, Schwerpunkt Krisenmanagement, Vereinte Nationen.

¹ Kriege und Konflikte in Afrika seit 1945, Arbeitsgemeinschaft Kriegsursachenforschung (AKUF), http://www.sozialwiss.uni-hamburg.de/publish/lpw/Akuf/archiv_afrika.htm

² Siehe Homepage der AU: <http://www.africa-union.org/root/au/memberstates/map.htm>

³ Die Missionen UNEF I (1956–1967) und UNEF II (1973–1979) in Ägypten werden von den UN der Region Naher Osten zugeordnet. Bei der internationalen Friedenssicherung spielte zudem die postkoloniale Vergangenheit einiger europäischer Staaten eine Rolle, die hier in ihren ehemaligen Kolonien weiterhin intervenierten.

⁴ Hier ist mit der ECOWAS-Militärbeobachtergruppe (ECOMOG) der Kern einer Brigade vorhanden, die bereits in einigen UN-Einsätzen Erfahrungen gesammelt hat. Die ECOMOG soll aus 5000 Soldaten und Zivilkräften bestehen, die innerhalb von 90 Tagen einsatzfähig sind, sowie einem Einsatzverband von 1500 Personen, die innerhalb von 30 Tagen einsatzbereit sein sollen. Vgl. Martin Pabst, Chancen und Hemmnisse der afrikanischen Sicherheitsarchitektur, Europäische Sicherheit, 5/2006, S. 10.

⁵ Constitutive Act of the African Union, Lomé, Togo, 11.7.2000, http://www.africa-union.org/root/au/AboutAu/Constitutive_Act_en.htm. Allgemein zur AU u.a. Sigmar Schmidt, Prinzipien, Ziele und Institutionen der Afrikanischen Union, Aus Politik und Zeitgeschichte, 4/2005, 24.1.2005, S. 25–32.

Bemerkenswert an der AU ist die Auffassung, dass sich eine Vielzahl von Konflikten nicht lösen lassen, wenn das Gebot der Nichteinmischung in innere Angelegenheiten unangestastet bleibt.

Eine grundsätzliche Selbstmandatierung von Einsätzen der AU als ›Subunternehmer‹ der UN würde sicher zu erheblichen Spannungen zwischen den Organisationen führen.

wenn das Gebot der Nichteinmischung in innere Angelegenheiten unangetastet bleibt – wie noch in der Vorgängerorganisation OAU. So werden in Art. 4 der Gründungsakte unter anderem die Kriterien für die Einmischung in innere Angelegenheiten eines Staates festgelegt.

Art. 4 (h) postuliert, dass bei schwerwiegenden Umständen, wie Kriegsverbrechen, Völkermord und Verbrechen gegen die Menschlichkeit, in einem Mitgliedstaat der AU interveniert werden kann. Art. 4 (j) bestimmt, dass Mitgliedstaaten eine Intervention der AU erbitten können, mit dem Ziel, Frieden und Sicherheit wieder herzustellen. Art. 4 wurde im Jahr 2003 noch einmal ergänzt. Absatz (h) wurde erweitert um einen weiteren möglichen Interventionsgrund, nämlich im Fall einer ernsthaften Bedrohung der ›legitimen Ordnung‹ eines Staates.⁶

Damit geht die Gründungsakte teilweise über das hinaus, was die UN-Charta mit dem Nichteinmischungsgebot in Art. 2 (7) festlegt. Allerdings muss angemerkt werden, dass dieses Interventionsrecht in der Gründungsakte wieder eingeschränkt wird, wenn in Art. 4 (g) das Prinzip der Nichteinmischung bekräftigt und in Art. 3 auf die Souveränität, territoriale Integrität und Unabhängigkeit der Mitglieder der AU verwiesen wird. Hier besteht ein Spannungsfeld. Die Zukunft wird zeigen, ob und wie die afrikanischen Staaten ihre friedens- und sicherheitspolitischen Schwerpunkte setzen werden.

Deutlich wird, dass hierfür der Aufbau einer stringenten und umfassenden Organisationsstruktur notwendig ist. Diese Organe können hier im Einzelnen nicht vorgestellt werden. Verwiesen sei aber auf die Parallelen mit Strukturen der Europäischen Union (EU) und (weitaus weniger) der Vereinten Nationen.⁷ Finanziert wird die AU durch Beiträge der Mitgliedstaaten.

Eine wichtige Rolle kommt den Ständigen Beobachtermissionen der AU unter anderem bei der EU in Brüssel sowie den Vereinten Nationen in Genf und New York zu. Die AU-Beobachtermission in New York arbeitet dabei nicht nur als Vertretung der AU, sondern unterstützt die Gruppe der Afrikanischen Staaten, die Ständige Vertretungen in New York haben, wie ein Sekretariat. Zu diesen gehört auch Marokko, obwohl es kein Mitglied der AU ist. Die Tatsache, dass die afrikanischen Staaten zusätzlich Ständige Vertretungen am AU-Amtssitz in Addis Abeba haben, macht die Notwendigkeit der Koordinierung deutlich. Dies ist keine leichte Aufgabe, zumal in der Vertretung in New York gegenwärtig nur 13 Personen beschäftigt sind.⁸

Die Organe der AU zur Krisenbewältigung

Zur Durchsetzung von friedenssichernden Maßnahmen wurde am 15. Mai 2004 der Friedens- und Sicherheitsrat (Peace and Security Council – PSC) eingerichtet. Dem Rat gehören 15 Mitglieder an, die

durch die Versammlung der Staats- und Regierungschefs der AU gewählt werden. Fünf Mitglieder (aus jeweils einer Region) werden dabei für drei Jahre und zehn Mitglieder für zwei Jahre gewählt.⁹ Die Sitzungen finden auf Botschafterebene statt, im Gegensatz zum UN-Sicherheitsrat, in dem auch auf Ministerbene getagt wird.

Der PSC mandatiert die Friedenseinsätze der AU und kann der Versammlung militärisches Eingreifen gemäß Art. 4 (h) und (j) empfehlen. Die Versammlung entscheidet dann mit Zweidrittelmehrheit über die Genehmigung eines solchen Einsatzes. Das betroffene Land hat bei der Abstimmung keine Stimme, kann aber gehört werden. Für friedensunterstützende Missionen ist ein Mandat der Versammlung erforderlich. Für friedenserzwingende Maßnahmen ist ein Mandat des UN-Sicherheitsrats vorgeschrieben. Bei der Frage der Mandatierung von Einsätzen scheint sich eine ›weitere‹ Auslegung der UN-Charta mit Blick auf das Gewaltlegitimierungsmonopol der UN zu zeigen. So gab es beim letzten Einsatz der AU im März 2008 auf den Komoren kein Mandat des Sicherheitsrats. Die AU argumentiert, sie erkenne grundsätzlich den Vorrang der UN an und handle immer im Namen der UN (on behalf of). Zudem gebe es einen ständigen Informationsaustausch zwischen den Organen der AU und den entsprechenden Stellen der UN. Daher könne aus Sicht der AU von einer möglichen Abkopplung nicht die Rede sein. Auch ein aktuelles Papier Südafrikas als derzeitigem nichtständigen Mitglied im Sicherheitsrat unterstreicht die ›Hauptverantwortlichkeit‹ des Rates für die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit.¹⁰ AU-intern wird darauf hingewiesen, dass die AU in vielen Fällen tätig geworden ist, in denen es für die UN nicht möglich war, eine eigene Friedensmission zu entsenden.

Die afrikanischen Staaten führen außerdem an, dass sie die größere geografische Nähe, das bessere Verständnis, die nachbarschaftlichen Beziehungen und vor allem die Bereitschaft hätten, in afrikanischen Krisen vermittelnd einzugreifen. Dies wirft die Frage nach einer möglichen Führerschaft der AU im Kontext von Frieden und Sicherheit in Afrika auf. Eine grundsätzliche Selbstmandatierung von Einsätzen der AU als ›Subunternehmer‹ der UN würde sicher zu erheblichen Spannungen zwischen den Organisationen führen.

Ambitioniertestes Ziel der AU ist ohne Zweifel der Aufbau der afrikanischen Eingreiftruppe ›African Standby Force‹ in der Größenordnung von rund 30 000 Personen.¹¹ Zusätzlich will die AU eine Bereitschaftsliste mit bis zu 500 Militärbeobachtern und 240 zivilen Polizeibeamten zur Verfügung stellen, um alle denkbaren Konfliktszenarien abdecken zu können. Ferner soll ein kontinentales Frühwarnsystem, eine Gruppe der Weisen, ein Militärausschuss und ein entsprechender Fonds die Arbeit unterstützen.¹² Das kontinentale Frühwarnsystem soll von regionalen und

nationalen Frühwarnsystemen Konfliktindikatoren vermittelt bekommen und auswerten, ist jedoch bislang noch nicht einsatzfähig. Die Gruppe der Weisen setzt sich aus fünf angesehenen Persönlichkeiten zusammen und wurde im Jahr 2007 für drei Jahre gewählt. Der aus höheren militärischen Rängen zusammengesetzte Militärausschuss berät den PSC.¹³

Friedenseinsätze der AU

Der sicherheitspolitische Ernstfall für die neue Organisation kam rasch. Der erste Einsatz erfolgte bereits im Jahr 2003 in **Burundi**. Die Afrikanische Mission in Burundi (AMIB) war die erste Operation, die von der AU initiiert, geplant und durchgeführt wurde.¹⁴ Im Jahr 2004 kam ein UN-Evaluierungsteam zu dem Schluss, dass die Übernahme durch eine UN-Mission sinnvoll sei. Mit Resolution 1545 vom 21. Mai 2004 wurde die Operation der Vereinten Nationen in Burundi (ONUB) eingerichtet. Ende 2006 wurde sie erfolgreich beendet und durch das wesentlich kleinere Integrierte Büro der Vereinten Nationen in Burundi (BINUB) abgelöst.¹⁵

Der zweite Einsatz in **Darfur** in Sudan von 2004 bis 2006 zeigte bereits erste Anzeichen der Überforderung der AU in komplexen Krisensituationen. Die Mission der Afrikanischen Union in Sudan (AMIS) sollte den im Jahr 2004 vereinbarten Waffenstillstand überwachen. Die dort stationierten rund 7000 Soldaten waren mit dieser Aufgabe eindeutig überfordert. Dies kann nicht überraschen, stellen die Größe Darfurs, die äußerst komplexe Konfliktstruktur und die Haltung der sudanesischen Regierung ein Krisendreieck dar, das auch trotz finanzieller Unterstützung der Europäischen Union die Mittel und Fähigkeiten der AU bei weitem überstieg. Die westlichen Staaten haben sich bisher mit ihrem Engagement in diesem Konflikt zurückgehalten – überwiegend wegen der damit verbundenen politischen, militärischen und logistischen Herausforderungen.¹⁶

Auch der Einsatz in **Somalia** ist bislang kein Erfolg für die AU. Vielmehr werden auch hier die gravierenden Probleme afrikanischer Friedenssicherung deutlich. So waren bis Mai 2008 von den angestrebten 8000 Soldaten für die Mission der Afrikanischen Union in Somalia (AMISOM) nur etwa 1400 Ugander in Mogadischu eingetroffen. Die übrigen afrikanischen Staaten, Benin, Burundi, Ghana und Nigeria, haben ihre Zusage zur Entsendung bislang nicht eingehalten. Sie begründen dies unter anderem mit der unzureichenden Finanzierung durch westliche Geberländer und die AU.¹⁷

Der jüngste Einsatz der AU fand im März 2008 auf den **Komoren** statt, einem föderalen Inselstaat vor der Küste Ostafrikas. Nach einer von der Zentralregierung nicht anerkannten Wahl auf einer der Inseln hatte sich Oberst Mohamed Bacar zum Präsidenten erklärt. An der Intervention der Afrikanischen Uni-

on waren Libyen, Senegal, Sudan und Tansania beteiligt. Insgesamt stellte die AU 1500 Soldaten.¹⁸

Ferner unternahm die AU auch Missionen zur **Unterstützung der Demokratie** und zur Wiederherstellung der verfassungsgemäßen Ordnung. So hat die AU zum Beispiel Druck auf Togo und Mauretanien ausgeübt, demokratische Wahlen abzuhalten. Diese wurden 2005 in Togo und 2007 in Mauretanien durchgeführt.

Ein weiteres Betätigungsfeld ist die **Wahlbeobachtung**, wie etwa in Simbabwe im März 2008, obwohl die Einladung dazu zu spät eingegangen war. Die AU nimmt diese Aufgaben grundsätzlich nur wahr, wenn ihr zwei Monate Vorlauf zur Vorbereitung eingeräumt wird.¹⁹ Dass im Fall Simbabwes eine Ausnahme gemacht wurde, war sicher der internationalen Auf-

Der Einsatz in Darfur von 2004 bis 2006 zeigte erste Anzeichen der Überforderung der AU in komplexen Krisensituationen.

6 (h) ...as well as a serious threat to legitimate order to restore peace and stability to the Member State of the Union upon the recommendation of the Peace and Security Council, Protocol on Amendments to the Constitutive Act of the African Union, Maputo, Mosambik, 11.7.2003, <http://www.africa-union.org/root/au/Documents/Treaties/Text/Protocol%20on%20Amendments%20to%20the%20Constitutive%20Act.pdf>

7 Mit Organen der EU vergleichbar sind: die Versammlung der Staats- und Regierungschefs (Europäischer Rat), Exekutivrat (Ministerrat), Ausschuss der ständigen Vertreter (COREPER), das Pan-Afrikanische Parlament (Europäisches Parlament) bis hin zum Afrikanischen Gerichtshof (Europäischer Gerichtshof). Dem Sicherheitsrat der UN vergleichbar ist der Friedens- und Sicherheitsrat der AU. Vgl. auch Vita Thormann, Quo Vadis Afrikanische Union? Haus Rissen Hamburg, 18.9.2007.

8 Gespräch des Autors mit dem ›senior political affairs officer‹ der AU-Beobachtermission im Juni 2008 in New York.

9 Protocol on Amendments to the Constitutive Act of the African Union, a.a.O. (Anm. 6), Art. 5, und näher dazu: Wolf Kinzel, Afrikanische Sicherheitsarchitektur – ein aktueller Überblick, GIGA Focus, 1/2007, S. 2.

10 Concept Paper on Strengthening the Relationship between the United Nations and Regional Organizations, in Particular the African Union, in Maintaining International Peace and Security. New York, 16.4.2008.

11 Vgl. auch Wolfgang Kinzel, Die African Standby Force der Afrikanischen Union. Ehrgeizige Pläne, große regionale Disparitäten: eine Zwischenbilanz, SWP-Studie, S 21, Berlin, Juli 2008.

12 Pabst, a.a.O. (Anm. 4), S. 11.

13 Ebd.

14 Truppensteller waren Äthiopien, Mosambik und Südafrika.

15 UN-Dok. S/RES/1719 v. 25.10.2006.

16 Deutschland hat sich hier zum Beispiel auf finanzielle und logistische Unterstützung beschränkt, unter anderem den Lufttransport von AU-Truppen.

17 Siehe dazu: Michael A. Weinstein, Somalia: The Dynamics of Post-Intervention Political Failure, The Power and Interest News Report (PINR), 24.5.2007, über: <http://www.pinr.com>

18 Invasion auf abtrünniger Komoren-Insel – Unterstützung durch Afrikanische Union, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 25.3.2008.

19 Der umstrittene Präsident Robert Mugabe hatte alle westlichen Wahlbeobachter eingeladen. Lediglich Beobachterdelegationen aus afrikanischen Ländern, aus China, Iran, Venezuela und Russland wurden eingeladen. Afrikanische Union schickt Wahlbeobachter nach Simbabwe, Der Tagesspiegel, 8.3.2008.

merksamkeit sowie der kontroversen afrikanischen Debatte um die Politik Mugabes und die weitere Entwicklung des Landes geschuldet. Bisher hat sich die AU trotz der massiven Gewalt gegen die Opposition in Simbabwe mit Kritik deutlich zurückgehalten.

Die Zusammenarbeit: ad hoc versus institutionalisiert

Die Herausforderung wird zukünftig darin bestehen, die bisher improvisierte Vorgehensweise durch eine konsistente Planung und verlässliche Vereinbarungen zu ersetzen.

In den offiziellen gemeinsamen Verlautbarungen von UN und AU wird die Notwendigkeit einer institutionalisierten Struktur für die Kooperation der beiden Organisationen unterstrichen. Dieser Prozess wird maßgeblich durch den gegenwärtig hohen politischen Druck zur Entsendung von Truppen nach Darfur beeinflusst und vermittelt eher den Eindruck politisch bedingter Entscheidungen.

Obwohl die Schwierigkeiten gegenwärtig überwiegen, halten beide Organisationen an diesem grundsätzlichen Ziel fest. Auch die UN könnten davon profitieren. Schon im Jahr 2000 hatte der Brahimi-Bericht auf die Probleme hingewiesen, die durch die Zunahme an friedenssichernden Einsätzen entstehen könnten. Daran hat sich bis heute nichts geändert. Es bestehen nach wie vor ein Mangel an gut ausgebildetem Personal, Finanzierungsengpässe, mangelnde Verfügbarkeit von Material und Logistik – um nur einige Probleme zu nennen.

Deshalb wird die verbesserte und institutionalisierte Zusammenarbeit von den UN befürwortet. In Resolution 61/296 vom 17. September 2007 fordert die Generalversammlung die UN und ihre Sonderorganisationen und Spezialorgane auf, die Afrikanische Union nach Bedarf beim Aufbau institutioneller und operativer Kapazitäten zu unterstützen. Dazu zählen: der Ausbau eines Frühwarnsystems, die Ausbildung von Zivil- und Militärpersonal, die Koordinierung des Informationsaustauschs, der Aufbau von Kapazitäten für die Friedenskonsolidierung und für die Zusammenarbeit zwischen UN-Sicherheitsrat und Friedens- und Sicherheitsrat der AU.²⁰

Dementsprechend weist der UN-Generalsekretär in seinem Bericht zur Zusammenarbeit mit den Regionalorganisationen²¹ darauf hin, dass die Herausforderung zukünftig darin bestehen wird, die bisher improvisierte Vorgehensweise durch eine konsistente Planung und verlässliche Vereinbarungen zu ersetzen. Der Bericht enthält eine Reihe von Empfehlungen, die beispielhaft die derzeitigen Probleme verdeutlichen. So soll zunächst einmal definiert werden, welche Formen der Zusammenarbeit mit Regionalorganisationen bei der Wahrung von Frieden und Sicherheit, vor allem bei der Prävention und Lösung von Konflikten, möglich sind (Abs. 71). Des Weiteren wird die Notwendigkeit intensiverer Zusammenarbeit und institutionalisierter Beratungen angemahnt (Abs. 72–74). Mit Blick auf Letzteres wird auch auf die Umsetzung des Zehnjahresprogramms

zum Kapazitätsaufbau für die Afrikanische Union verwiesen (Abs. 72 [b]).²² Hierbei wird nochmals Bezug auf Resolution 61/296 genommen und gefordert, die Umsetzung dieses Programms sicherzustellen.²³

Angemahnt wird gleichzeitig eine Verbesserung und Stärkung der Unterstützung beim Aufbau von Kapazitäten im Bereich friedensunterstützender Operationen (Abs. 75). Die hier vorgeschlagenen Maßnahmen machen ebenfalls die derzeitigen Engpässe der AU deutlich. Gefordert wird eine Koordinierung und Verbesserung der vielfältigen afrikanischen Schulungs- und Ausbildungsmaßnahmen, etwa durch die Einrichtung regionaler Zentren für militärische und zivile Aspekte der Konfliktprävention und Friedensunterstützung sowie das finanzielle und logistische Management von Blauhelm-Einsätzen.

Insbesondere Letzteres scheint grundlegend: Der eher bescheidene Gesamthaushalt der AU von 140 Millionen US-Dollar für das Jahr 2008²⁴ wird um ein Vielfaches von den Ausgaben für die Krisenbewältigung übertroffen. Das genehmigte Budget etwa für UNAMID für den Zeitraum vom 1. Juli 2007 bis 30. Juni 2008 beträgt allein 1,28 Milliarden US-Dollar.²⁵ Aufgrund der schwachen finanziellen Ausstattung der AU kommt der Frage der Finanzierung regionaler Friedenssicherungseinsätze entsprechende Bedeutung zu. Im oben genannten Bericht des Generalsekretärs wird auf die notwendige Anschubfinanzierung sowie Unterstützung bei Ausrüstung und Logistik hingewiesen und die Einrichtung einer Expertengruppe vorgeschlagen (Abs. 76).

Auf dem Treffen von UN-Sicherheitsrat und PSC am 16. April 2008 in New York wurde eine Resolution zum Verhältnis UN und Regionalorganisationen, insbesondere der AU, verabschiedet (Resolution 1809). Darin wurde beschlossen, innerhalb der nächsten drei Monate diese Expertengruppe aus Vertretern von AU und UN einzusetzen, die Empfehlungen zur Finanzierung zukünftiger Friedenssicherungseinsätze der AU geben soll. Die Arbeit ist ergebnisoffen.²⁶

Die gegenwärtige Diskussion zeigt deutlich die unterschiedlichen Standpunkte auf, denn erwartungsgemäß gibt es in der Frage der Finanzierung gegensätzliche Sichtweisen zwischen den afrikanischen Staaten und den Geberländern. Die Vorschläge reichen von einer generellen Finanzierungs- und Unterstützungspflicht durch die UN – dies ist die Vorstellung afrikanischer Staaten – bis zu einem von den UN kontrollierten ›Treuhandfonds‹, der durch freiwillige Zahlungen gefüllt wird – dies die Option die von Geberländern in die Diskussion eingebracht wurde.

Resolution 1809 führt noch einmal die oben beschriebenen notwendigen Bereiche einer intensivierten Zusammenarbeit auf: Bedeutung des Zehnjahresplans (Abs. 10), die Aufforderung an das UN-Sekretariat, zusammen mit der AU-Kommission, eine Liste zu erarbeiten, mit Empfehlungen für militärische technische, logistische und administrative Fähig-

Der bescheidene Gesamthaushalt der AU wird um ein Vielfaches von den Ausgaben für die Krisenbewältigung übertroffen.

keiten der AU (Abs. 12) sowie eine engere Zusammenarbeit des UN-Sekretariats mit der AU-Kommission (Abs. 13).

Gleichwohl sollte nicht übersehen werden, dass die UN geschaffen wurden, um eigene Operationen zu planen und durchzuführen und nicht, um grundsätzlich immer umfassendere Friedenssicherungsaktivitäten anderer Akteure zu unterstützen. Dies ist daher bislang eher die Ausnahme geblieben und würde den Sicherheitsrat zudem in seiner Entscheidungsfreiheit einschränken.

Testfall UNAMID

Die mit Blick auf ein integriertes Kommando und integrierte Operationen gegenwärtig wichtigste Kooperation zwischen den UN und einer Regionalorganisation ist der so genannte Hybride Einsatz der Afrikanischen Union und der Vereinten Nationen in Darfur (UNAMID). UNAMID ist bislang aber wenig mehr als eine Fortschreibung von AMIS (siehe oben), handelt es sich hier doch überwiegend um die gleichen, schlecht ausgerüsteten Truppen. Allerdings gibt es ein gemeinsames Kommando über die militärischen und zivilen Elemente der Mission. Dieser Einsatz kann daher auch als Testfall verstanden werden, ob und wie ein integriertes Kommando für gemeinsame Truppenteile zwischen UN und AU in der Praxis gelingen kann. Bei der Kommandoübergabe von AMIS an UNAMID fand aber im Grunde keine vollständige Übernahme der Mission statt. Es ist eher ein Nebeneinander, politisch verbrämt als Kooperation. Dieser Hybrid-Ansatz könnte zu einem ›Sündenfall‹ der UN werden, nämlich eine militärisch wenig sinnvoll geteilte Führung zwischen AU und UN. Zudem führt eine Doppelung von Strukturen zu komplexen bürokratisch-politischen Konstruktionen, die auch unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten nur zu entsprechenden Mehrkosten führen. Daher vermag dieser Ansatz in der Praxis bislang nicht zu überzeugen. Zusätzlich birgt er die Gefahr, dass die internationalen Akteure gegeneinander ausgespielt werden.

Bei den Organisationsstrukturen bestehen zwischen AU und UN erhebliche Ungleichgewichte. Deutlich wird die unterschiedliche institutionelle Kapazität beim Vergleich der Abteilung zur Unterstützung von Friedenseinsätzen ›Peace Support Operation Division‹ (PSOP) der AU (rund 50 Mitarbeiter) mit der Hauptabteilung Friedenssicherungseinsätze (DPKO) der UN (etwa 800 Mitarbeiter). Im PSOP sind deshalb zur Unterstützung auch einige Mitarbeiter der UN abgestellt.

Um den integrierten Charakter der Mission zu unterstreichen, wurde für UNAMID nicht mehr ein Sonderbeauftragter des Generalsekretärs, sondern ein Gemeinsamer Sonderbeauftragter der Afrikanischen Union und der Vereinten Nationen für Darfur (Joint AU UN Special Representative for Darfur – JSR) sowie ein Gemeinsames Streitkräftekomman-

do (JFC) geschaffen. Diese sind die Verbindung zur strategisch-politischen Ebene in den UN und in der AU. Da die Art der Kooperation und die Abstimmung unklar sind, wird gegenwärtig eine neue Zelle, die ›Joint Support Coordination Mission‹ (JSCM), zwischen AU und UN aufgebaut. Später soll die Führung der Mission (der JSR und das JFC) an diese Zelle berichten.²⁷

Aufgrund der Schwierigkeiten mit UNAMID wird der zur Diskussion stehende zukünftige Einsatz in Somalia derzeit nicht als Hybrid-Mission, sondern als Übernahme von der AU durch die UN geplant. Die AU hat im Februar 2008 um eine schnelle Übernahme der AMISOM durch die UN gebeten.²⁸ Ob dies allerdings das generelle Ende des ›Hybrid-Ansatzes‹ und damit der gemeinsamen integrierten Führung von Friedenssicherungseinsätzen durch UN und AU bedeutet, kann noch nicht abgesehen werden, erscheint aber zweifelhaft.²⁹

Ein weiteres grundlegendes Problem der afrikanischen Friedenssicherungskapazitäten ist damit ohnehin nicht gelöst: Einsetzbare militärische Kapazitäten gibt es nur in wenigen afrikanischen Staaten. Entsprechende afrikanische Kapazitäten, wenn sie vorhanden wären, könnten hier die angespannte Lage verbessern. Umgekehrt würden dann Einsätze der AU

Dieser Hybrid-Ansatz könnte zu einem ›Sündenfall‹ der UN werden, nämlich eine militärisch wenig sinnvoll geteilte Führung zwischen AU und UN.

20 UN-Dok. A/RES/61/296 v. 17.9.2007, Abs. 5 (a) bis (i).

21 Report of the Secretary-General on the Relationship between the United Nations and Regional Organizations, in Particular the African Union, in the Maintenance of International Peace and Security, UN Doc. S/2008/186 v. 7.4.2008, S. 2.

22 Declaration: Enhancing UN-AU Cooperation. Framework for the Ten-Year Capacity-Building Programme for the African Union, UN Doc. A/61/630, Anlage, v. 12.12.2006.

23 UN-Dok. A/RES/61/296 v. 17.9.2007, Abs. 7. Es gibt Stimmen, die dieses Zehnjahresprogramm als ›huge shopping-list‹ bezeichnen, die noch entsprechend präzisiert werden müsse. Siehe etwa: UN Economic Commission for Africa (ECA), Symposium on ECA's Support to the African Union and its New Partnership for Africa's Development Programme, Outcome Document, Addis Abeba (Äthiopien), 25.3.2008, Abs. 10.

24 AU Doc. Decision EX.CL/Dec.378 (XII), Executive Council, Twelfth Ordinary Council, 25.–29.1.2008, Addis Abeba.

25 UN-Dok. A/RES/62/232 v. 20.12.2007, Abs. 43.

26 UN-Dok. S/RES/1809 v. 16.4.2008. Über die Mitglieder wird noch verhandelt.

27 Wie in Gesprächen im Juni 2008 mit UN-Mitarbeitern in New York zu erfahren war, wird das JFC rund 50 Mitarbeiter umfassen. Der Sitz wird aus Kostengründen nicht in Darfur (zum Beispiel in El Fasher), sondern in Addis Abeba nahe des AU-Amtssitzes liegen.

28 African Union, Briefing the Security Council on Somalia Appeals for Urgent Steps to Deploy United Nations Peacekeeping Force to Replace Unions Mission, UN Press Release SC/9249 v. 15.2.2008.

29 Obgleich die Probleme bei derartigen Missionen offensichtlich sind, wurde bei Gesprächen des Autors mit UN-Mitarbeitern im Juni 2008 in New York deutlich, dass sich afrikanische Staaten weiterhin eine derartige Struktur von Einsätzen vorstellen können.

Gerade das UNSAS hat Probleme, wenn Staaten Truppen und Fähigkeiten melden, diese dann aber im Ernstfall nicht zur Verfügung stellen.

davon profitieren, wenn es abgestimmte Konzepte für Operationen gäbe, eindeutige Mandate, gemeinsame Standards für die Führungsebene in Operationen und eine verstärkte Teilnahme am ›United Nations Standby Arrangements System‹ (UNSAS). Bessere Schulungen im Vorfeld von Einsätzen und die Koordinierung logistischer Anforderungen, wie eine potenzielle Nutzung der Versorgungsbasis der Vereinten Nationen im italienischen Brindisi für afrikanischgeführte Einsätze, wären weitere denkbare Maßnahmen für eine verbesserte Kooperation.³⁰ Gerade das UNSAS hat Probleme, wenn Staaten Truppen und Fähigkeiten melden, diese dann aber im Ernstfall nicht zur Verfügung stellen. Dies hat sich zuletzt wieder bei der Aufstellung der Truppen für UNAMID gezeigt: Ende Juni 2008 standen erst rund 7800 Soldaten zur Verfügung. Es wird davon ausgegangen, dass bis Ende 2008 nur etwa 11 000 der geplanten 26 000 Soldaten und Zivilkräfte in Darfur stationiert sein werden. Die unkooperative Haltung der sudanesischen Regierung hat den Prozess der Stationierung zusätzlich erschwert. Die zögerliche Bereitschaft der Staaten, Truppen zur Verfügung zu stellen und die unkooperative Haltung der sudanesischen Regierung haben eine Situation geschaffen, die die UN vor große Probleme stellt.

Fazit

Die UN sind nicht geschaffen worden, um fehlende personelle und materielle Kapazitäten von Regionalorganisationen institutionalisiert und dauerhaft zu unterstützen.

Im letzten Jahrzehnt ist in den UN ein Prozess in Gang gekommen, der die Verbesserung der Unterstützung und Zusammenarbeit mit Regionalorganisationen im Bereich der Friedenssicherung zum Ziel hat. Die Hochrangige Gruppe für Bedrohungen, Herausforderungen und Wandel hatte in ihrem Bericht aus dem Jahr 2004 mit Blick auf Kapitel VIII der UN-Charta ein proaktiveres Vorgehen der UN befürwortet. Vorgeschlagen wurde eine intensivere Zusammenarbeit, zum Beispiel in den Bereichen Schulung von militärischem und zivilem Personal, Informationsaustausch bis hin zu NATO-Unterstützung bei Ausbildung und Ausrüstung von anderen Regionalorganisationen.³¹ Hierbei würde es sich vor allem um die Unterstützung beim Aufbau von Kapazitäten für die Afrikanische Eingreiftruppe handeln. Dabei wird von Seiten der UN betont, dass regionale Friedensoperationen von den UN autorisiert werden müssen und nur in bestimmten Ausnahmefällen diese Autorisierung nachträglich erfolgen kann.

Auch im Bericht des Generalsekretärs über die Beziehungen zwischen UN und Regionalorganisationen wird auf mögliche Missverständnisse hingewiesen, die sich aus einem Begriff wie ›Partnerschaft‹ ergeben können. Der Generalsekretär befürwortet eine genaue Definition von Inhalt und Umfang derartiger Partnerschaften. Die Notwendigkeit einer Autorisierung durch den Sicherheitsrat unterstreicht er ebenfalls deutlich.³²

Da es sich beim Aufbau einer so komplexen Organisation wie der Afrikanischen Union um ein äußerst ambitioniertes Projekt handelt, sollten die Erwartungen nicht allzu hoch sein. Angesichts des Ressourcenmangels auf Seiten afrikanischer Staaten wird die Kooperation zwischen UN und AU bei zukünftigen Friedenssicherungseinsätzen weiterhin stark von den Geberländern abhängen. Deutlich wird in der Debatte, dass eine von afrikanischen Staaten möglicherweise angestrebte gleichrangige Partnerschaft zwischen UN und AU, gekoppelt mit einer generellen Unterstützungs- und Finanzierungspflicht durch die UN, in dieser Form nicht durchzusetzen sein wird. Vielmehr werden die Staaten im UN-Sicherheitsrat darauf achten, dass der Vorrang der Vereinten Nationen bei der internationalen Friedenssicherung gewahrt bleibt. Es wird weiterhin eines Mandats des Sicherheitsrats für internationale militärische Zwangsmaßnahmen bedürfen. Für die zukünftige Entwicklung wird es zudem entscheidend darauf ankommen, inwieweit die afrikanischen Staaten und Truppensteller in der Lage sein werden, eigene Fähigkeiten aufzubauen.

Die Probleme der UN bei der Friedenssicherung ergeben sich aus der wachsenden Nachfrage nach Friedenssicherungsfähigkeiten, der zum Teil unzureichenden Bereitschaft von Staaten, Truppen zu stellen und dem sich erst langsam entwickelnden Prozess der verstärkten Zusammenarbeit zwischen den UN und der AU. Dies wirft die Frage auf, ob die Anzahl von etwa 110 000 Blauhelmen (Juli 2008) vielleicht eine Obergrenze sein könnte und die UN damit möglicherweise einen quantitativen und qualitativen Höhepunkt erreicht hätten.

Die UN sind nicht geschaffen worden, um fehlende personelle und materielle Kapazitäten von Regionalorganisationen institutionalisiert und dauerhaft zu unterstützen. Eine abschließende Bewertung ist – aufgrund der sich erst langsam entwickelnden Strukturen und Prozesse – kaum möglich, aber es bleibt eine grundlegende Frage: Wird neben politischer Rhetorik tatsächlich eine neue Dynamik in der Kooperation zwischen den UN und der AU entstehen? Dies wird sich zeigen müssen. Trotz sich stärker abzeichnender Anstrengungen durch die Afrikanische Union aktiv bei der Lösung von Konflikten tätig zu werden, wird der Kontinent auf absehbare Zeit weiterhin erhebliche internationale Unterstützung brauchen.

³⁰ Vgl. Victoria K. Holt/Moira K. Shanahan, *African Capacity-Building for Peace Operations: UN Collaboration with the African Union and ECOWAS*, Washington 2005, S. 47–59.

³¹ Eine sicherere Welt: Unsere gemeinsame Verantwortung, UN-Dok. A/59/565, 2.12.2004, Kapitel XVI.

³² Report of the Secretary-General, a.a.O. (Anm. 21), Abs. 8 und 10.

Aus dem Bereich der Vereinten Nationen

Politik und Sicherheit

C-Waffen-Übereinkommen:

Zweite Überprüfungskonferenz 2008

- Scheitern knapp verhindert
- Strittige Themen ausgespart
- Verlängerung der Vernichtungsfrist wahrscheinlich

Oliver Meier

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Hans Günter Brauch über die erste Überprüfungskonferenz aus dem Jahr 2003, VN, 3/ 2003, S. 84f., fort.)

Nur knapp einigten sich die Vertragsstaaten des **Übereinkommens über das Verbot der Entwicklung, Herstellung, Lagerung und des Einsatzes chemischer Waffen und über die Vernichtung solcher Waffen** (kurz: **Chemiewaffen-Übereinkommen – CWÜ**) auf der zweiten Überprüfungskonferenz auf einen substanziellen Abschlussbericht, einschließlich einer Abschlusserklärung. Eine politische Erklärung wie auf der ersten Überprüfungskonferenz kam nicht zustande. Im Verlauf der Konferenz, die vom 7. bis 18. April 2008 in Den Haag stattfand, wurde klar, dass die 183 Vertragsstaaten das im CWÜ festgeschriebene umfassende Verbot aller Chemiewaffen unterstützen. Die Arbeit der mit der Umsetzung des CWÜ beauftragten **Organisation für das Verbot Chemischer Waffen (OVCW)** wurde überwiegend positiv beurteilt. Viele der teilnehmenden 114 Delegationen begrüßten zudem Fortschritte bei der Universalisierung des Abkommens, das 1993 zur Unterschrift ausgelegt und 1997 in Kraft getreten war. Nur elf UN-Mitglieder sind bislang dem Chemiewaffen-Übereinkommen nicht beigetreten – darunter allerdings wichtige Staaten im Nahen Osten wie Ägypten, Irak und Syrien. Israel hat das CWÜ unterzeichnet, aber noch nicht ratifiziert. Auch Nordkorea ist keine Vertragspartei. Am 19. Juni 2008 trat Guinea-Bissau bei, so dass die Zahl der Vertragsstaaten nun bei 184 liegt – 31 Staaten mehr als bei der ersten Überprüfungskonferenz im Jahr 2003.

Die Konferenz verlief anders als von vielen Beobachtern erwartet. Die befürchtete harte Konfrontation zwischen den USA und Iran blieb aus, allerdings verliefen die Diskussionen in Den Haag insgesamt oft kontrovers und brachten grundsätzlich unterschiedliche Interessen zwischen den Ländern des Nordens und des Südens in Bezug auf die künftige Ausrichtung des CWÜ zutage. Erst zwölf Stunden nach dem offiziellen Ende der Konferenz, am frühen Morgen des 19. April 2008, konnte der Vorsitzende das Schlussdokument für angenommen erklären.

Vernichtung der Chemiewaffenbestände

Bis heute haben Albanien, Indien, Libyen, Russland, Südkorea und die Vereinigten Staaten Chemiewaffenbestände angegeben, die eigentlich spätestens innerhalb von zehn Jahren nach Inkrafttreten des CWÜ, also bis zum 29. April 2007, hätten vernichtet sein müssen. Bisher sind nur etwas mehr als ein Drittel (27 555 Tonnen) der 70 000 Tonnen der Bestände unter internationaler Kontrolle zerstört worden. Lediglich Albanien hat bisher seine Chemiewaffenbestände vollständig vernichtet. Alle anderen Besitzerstaaten haben das in der Konvention enthaltene Recht auf Verlängerung der ursprünglichen Vernichtungsfrist in Anspruch genommen.

Befürchtet wird allerdings, dass es den beiden größten Chemiewaffenbesitzern, Russland und den USA, nicht gelingen wird, ihre Bestände bis zum 29. April 2012 zu vernichten – der nach der Konvention letzten zulässigen Frist. Bis Ende 2007 hatte Russland nur rund ein Viertel seiner 40 000 Tonnen Chemiewaffen und die USA die Hälfte ihrer 27 000 Tonnen Chemiewaffen vernichtet, die während des Ost-West-Konflikts produziert worden waren. Das für die Vernichtung der amerikanischen Bestände zuständige Verteidigungsministerium hatte bereits im Vorfeld der Überprüfungskonferenz eingestanden, dass nach gegenwärtigen Planungen die Bestände frühestens im Jahr 2023 zerstört sein werden. Russland betonte auf der Konferenz zwar, die Frist unbedingt einhalten zu wollen. Doch Experten bezwei-

feln dies und befürchten, das Land könne das Ziel nur auf Kosten schlechter Sicherheitsstandards erreichen.

Die Gefahr einer Fristverletzung und damit einhergehenden Vertragsverletzung durch die Vereinigten Staaten und Russland führte allerdings nicht, wie befürchtet, zu heftigen Kontroversen zwischen den Vertragsstaaten. Die Abschlusserklärung bekräftigt die Bedeutung der fristgerechten Zerstörung der Chemiewaffenbestände, erkennt die bereits erreichten Fortschritte an und gibt der Besorgnis Ausdruck, dass mehr als 60 Prozent aller Chemiewaffen noch nicht vernichtet sind. Über die Einberufung einer Sondervertragsstaatenkonferenz zur Behandlung einer möglichen Fristverletzung wurde keine Einigung erzielt, ein solcher Beschluss müsste somit auf einer der regulären Vertragsstaatenkonferenzen gefasst werden.

Reform des Verifikationsregimes

Die Diskussion über eine Reform des CWÜ-Verifikationsregimes brachte tief greifende Differenzen zwischen den Mitgliedstaaten über die Umsetzung des Chemiewaffenverbots ans Licht. Dass keine Chemiewaffen produziert werden, wird unter anderem durch Routineinspektionen in Industrieanlagen verifiziert. Bisher führte die OVCW mehr als 1300 solcher Vor-Ort-Inspektionen erfolgreich durch. Rund 90 Prozent dieser Inspektionen wurden in Anlagen durchgeführt, in denen Chemikalien verwendet werden, die auf einer der drei »Listen« im Anhang des CWÜ aufgeführt werden. Diese Listen klassifizieren toxische Chemikalien und ihre unmittelbaren Vorstufen nach ihrer Giftigkeit und den Einsatzmöglichkeiten als Chemiewaffen.

Zunehmend aber verwendet die Chemieindustrie moderne, flexible Anlagen, die im CWÜ als »sonstige Einrichtungen zur Produktion von Chemikalien« eine Sonderstellung einnehmen. Ein Teil dieser Anlagen ist aus Proliferationssicht besonders relevant, weil sie kurzfristig umgestellt und für verbotene Zwecke eingesetzt werden könnten. Weltweit existieren mehr als 5000 solcher Anlagen, die allerdings bisher nur äußerst lückenhaft überprüft werden konnten.

Sozialfragen und Menschenrechte

Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung: 70. und 71. Tagung 2007

- Äthiopien ohne Bericht behandelt
- Viele säumige Staaten gemahnt
- Rederecht für Menschenrechtseinrichtungen verankert

Claudia Mahler

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Claudia Mahler über die 68. und 69. Tagung 2006, VN, 5/2007, S. 207f., fort.)

Der Ausschuss für die Beseitigung der Rassendiskriminierung (CERD) trat im Jahr 2007 zu zwei jeweils dreiwöchigen Tagungen in Genf zusammen (19.2.–9.3. und 30.7.–17.8.2007). Das aus 18 unabhängigen Sachverständigen bestehende Gremium hat zur Aufgabe, die Einhaltung des Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung durch die Vertragsstaaten zu überwachen. Über die Jahre hat der Ausschuss über die im Übereinkommen festgelegten Verfahren – Prüfung von Staatenberichten und Individualbeschwerden – weitere Verfahren entwickelt. Dazu gehören: das Frühwarnverfahren (early warning and urgent action), das Verfahren bei säumigen Staaten (review procedure) sowie das Verfahren zur Überprüfung der eigenen Empfehlungen (follow-up procedure). Die Zahl der Vertragsstaaten steigt von Jahr zu Jahr: Ende der 71. Tagung hatten 173 Staaten das Übereinkommen ratifiziert – drei mehr als im Vorjahr. Alle Vertragsstaaten sind verpflichtet, in regelmäßigen Abständen Berichte über die Umsetzung des Übereinkommens vorzulegen. Von den 173 Vertragsstaaten waren im Jahr 2007 17 mit ihren Berichten mehr als zehn Jahre in Verzug und 23 Vertragsstaaten mehr als fünf Jahre. Das Individualbeschwerdeverfahren wurde im Jahr 1984 eingeführt. Nach Art. 14 des Übereinkommens ist der CERD befugt, Mitteilungen von Individuen über Verletzungen des Übereinkommens entgegenzunehmen. Dies gilt jedoch nur für Vertragsstaaten, die eine entsprechende Erklärung abgegeben haben; bis Ende der

Bemühungen um eine Reform des Verifikationsansatzes, mit dem Ziel Anlagen mit hohem Gefährdungspotenzial stärker zu kontrollieren sind unter anderem politisch strittig, weil eine solche Anpassung zusätzliche Verifikationskosten für viele Länder des Südens mit sich brächte. Im Zuge der Globalisierung werden moderne Produktionsanlagen vor allem in diesen Staaten errichtet.

Strittig ist zudem die künftige Balance zwischen verschiedenen Verifikationsaufgaben. Bisher wurden mehr als 80 Prozent aller Verifikationsressourcen für die Überwachung der Chemiewaffenzerstörung verwendet. Mit Fortschritten bei der Vernichtung wird diese Aufgabe aber an Umfang verlieren. Viele westliche Staaten treten dafür ein, freiwerdende Ressourcen für eine Stärkung der Routineinspektionen zu nutzen. Schwellenländer wie Indien hingegen wollen, dass die Überwachung der Vernichtung bestehender Chemiewaffenbestände der Schwerpunkt der Tätigkeit der OVCW bleibt.

Im Ergebnis der Überprüfungskonferenz wurde deutlich, dass vor allem die Länder des Südens das CWÜ primär als Abrüstungsvertrag sehen, während die Industriestaaten die Bedeutung der Nichtverbreitung hervorhoben. Zwar scheiterten die neutralen Staaten und die Bewegung der Blockfreien (NAM) mit ihrem Vorhaben, alle Bezüge zur Nichtverbreitung aus der Abschlusserklärung zu streichen. Allerdings bietet das Ergebnis wenig konkrete Anhaltspunkte für eine Reform der bisherigen Inspektionspraxis. Die Überprüfungskonferenz erneuerte in diesem Zusammenhang lediglich einen bereits bestehenden Prüfauftrag an das OVCW-Sekretariat, der das Ziel hat, die Verifikationspraxis im Rahmen bestehender Regelungen effizienter zu machen.

Nichttödliche Waffen

Unklar bleibt auch, wie sichergestellt werden kann, dass die in der Konvention festgeschriebenen Verbotstatbestände an neue technische und wissenschaftliche Entwicklungen angepasst werden. Dem CWÜ liegt ein umfassendes Verbot zugrunde, das die Verwendung toxischer Chemikalien nur zu bestimmten friedlichen Zwecken zulässt (allgemeines Zweckkriterium). Eine zulässige Ausnahme ist die Verwendung verbotener Agenzien zum »Zwecke der Aufrechterhaltung der öffentlichen Ord-

nung einschließlich der innerstaatlichen Bekämpfung von Unruhen« (Art. II Abs. 9), solange diese nach Art und Menge mit diesem Zweck vereinbar sind.

Angesichts rasanter Fortschritte etwa bei der Entwicklung handlungsunfähig machender Agenzien (incapacitants), die insbesondere zur Unruhekämpfung und im Rahmen von Anti-Terror-Operationen eingesetzt werden könnten, hatten einige Staaten und viele nichtstaatliche Organisationen gehofft, dass die Überprüfungskonferenz die Geltung des allgemeinen Zweckkriteriums auch für neuartige chemische Agenzien bestätigt. Die Schweiz forderte beispielsweise in einem Arbeitspapier einen Diskussionsprozess unter den Vertragsstaaten, um den Status neuartiger Agenzien zu klären. Diese Forderungen konnten nicht durchgesetzt werden, und die Abschlusserklärung enthält noch nicht einmal einen Hinweis auf die Problematik so genannter nichttödlicher Waffen.

Fazit

Auch wenn die globale Ächtung chemischer Waffen durch die zweite Überprüfungskonferenz bekräftigt wurde, haben die Vertragsstaaten die Gelegenheit verpasst, wichtige Weichenstellungen vorzunehmen, um das CWÜ für Herausforderungen durch neue technologische, politische und wirtschaftliche Entwicklungen zu wappnen. Die Konflikte über eine Reform des Verifikationssystems spiegeln dabei die grundsätzlichen Interessenunterschiede zwischen den Schwellenländern und den klassischen Industrieländern über die Verteilung von Lasten wider, die durch die Umsetzung des CWÜ entstehen. Diesem Konflikt fielen einige wichtige Punkte in der Abschlusserklärung zum Opfer, darunter auch eine klare Bezugnahme auf die Resolution 1540 vom 28. April 2004, durch die der Sicherheitsrat die internationale Staatengemeinschaft zur Umsetzung effektiver Maßnahmen zur Kontrolle von Massenvernichtungsmitteln verpflichtet. Sollte es mittelfristig nicht gelingen, diese gegenläufigen Interessen zusammenzuführen, könnten dem CWÜ schwere Zeiten bevorstehen.

Bericht: Report of the Second Special Session of the Conference of the States Parties to Review the Operation of the Chemical Weapons Convention (Second Review Conference), 7.–18.4.2008, UN Doc. RC-2/4 v. 18.4.2008, [http://www.opcw.org/docs/csp/rc2/en/rc204\(e\).pdf](http://www.opcw.org/docs/csp/rc2/en/rc204(e).pdf)

71. Tagung waren es 51 Staaten. Im Berichtszeitraum wurde über drei Mitteilungen entschieden.

70. Tagung

Der Ausschuss befasste sich auf der Frühjahrstagung mit den Staatenberichten von Antigua und Barbuda, Indien, Israel, Kanada, Liechtenstein, Mazedonien und der Tschechischen Republik. Die Behandlung des Berichts der Demokratischen Republik Kongo wurde auf die nächste Tagung verschoben. Zusätzlich zur Berichtsprüfung diskutierte der CERD mit Mitgliedern der Zwischenstaatlichen Arbeitsgruppe für die wirksame Umsetzung der Erklärung und des Aktionsprogramms von Durban (Weltkonferenz gegen Rassismus, 2001). Ferner fanden Gespräche mit Vertretern der ILO, der UNESCO und dem Hohen Flüchtlingskommissariat zwecks Kooperation und Erfahrungsaustausch statt. Bei einem Treffen mit der Unabhängigen Expertin für Minderheitenfragen Gay McDougall wurde über mögliche Synergieeffekte zwischen der Arbeit der Expertin und des Ausschusses diskutiert. Ein weiteres Thema war erneut die Reform der Ausschüsse. Es wurde außerdem beschlossen, eine unbefristete Arbeitsgruppe einzusetzen, die Vorschläge zur Anpassung der Richtlinien zur Erstellung von Staatenberichten an die neuen harmonisierten Richtlinien aller Ausschüsse erarbeiten soll. Der CERD wurden ferner über Fortschritte der Arbeitsgruppe zu Vorbehalten sowie der Arbeitsgruppe für Menschen afrikanischer Abstammung informiert.

Frühwarnverfahren

Während dieser Tagung informierte der Ausschuss die Regierung Belizes, dass ein Frühwarnverfahren zur Situation der Maya und ihrer Landrechte eingeleitet werden soll. Peru wurde erneut aufgefordert, bis zum 1. Juli 2007 zur Situation der Aymara Stellung zu nehmen und in den Dialog mit dem CERD zu treten. Ein weiteres Schreiben ging an Brasilien; darin ging es um die Situation von vier indigenen Gemeinschaften.

Säumige Staaten

In seinem Verfahren zur Behandlung säumiger Staaten (review procedure) befasste sich der CERD mit den Vertragsstaaten Republik Kongo, Nicaragua, Seychellen, Togo und Äthiopien. Während allen an-

deren Staaten mit verschiedenen Fristen Aufschiebungen gewährt wurde, wurde **Äthiopien** ohne Vorlage eines Berichts behandelt und Abschließende Bemerkungen verabschiedet. Demzufolge hat der Staat in seiner Verfassung aus dem Jahr 1994 viele Grund- und Menschenrechte verankert. Ein weiterer positiver Punkt sei die Einrichtung einer nationalen Menschenrechtskommission. Besonders negativ wurden detaillierte Berichte über schwere Rassendiskriminierungen bewertet. Darüber hinaus scheint die Gefahr eines ethnischen Konflikts zu bestehen. Dieser könnte in nächster Zukunft zum Nachteil einiger ethnische Gruppen ausbrechen. Anlass dazu gaben die mannigfachen Verletzungen wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte, Streitigkeiten über Bodenschätze und andere natürliche Ressourcen, wie beispielsweise sauberes Wasser, landwirtschaftlich nutzbares Land und Nahrung. Aufgrund des dezentralen Systems des ethnischen Föderalismus, der durch die Verfassung im Staat eingeführt wurde, komme es zu Vertreibungen und Flucht einiger Gruppen im Land. Es wurde von Massenezekutionen, Vergewaltigungen der weiblichen Bevölkerung bestimmter Gruppen durch Polizei und Militär berichtet.

CERD empfahl der Regierung, den Flüchtlingen die Möglichkeit zur Rückkehr zu eröffnen und eine Wiederansiedlung in Aussicht zu stellen. Hierzu müsste garantiert werden, die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte zu schützen und zu stärken sowie den Betroffenen Siedlungsplätze mit einer Infrastruktur zur Verfügung zu stellen. Eine weitere Empfehlung zielte darauf ab, die Menschenrechtsverletzung durch Polizei und Militär zu unterbinden und die Sicherheit aller ethnischen Gruppen zu gewährleisten. Der Ausschuss empfahl, die gesetzlichen Regelungen zu schaffen um die Stellung der Frauen im Land zu stärken und jedwede Diskriminierung aufgrund des Geschlechts insbesondere in Verbindung mit ethnischer Diskriminierung zu unterbinden. Hierbei verwiesen die Ausschussmitglieder auf die Umsetzung ihrer Allgemeine Empfehlung Nr. 25.

71. Tagung

Auf der Sommertagung befasste sich der Ausschuss mit Staatenberichten aus Costa Rica, Indonesien, Kirgisistan der Demo-

kratischen Republik Kongo, der Republik Korea, Mosambik und Neuseeland. Der Bericht Moldaus wurde verschoben. Während der Tagung wurden die Mitglieder des Gremiums durch das Amt des Hohen Kommissars für Menschenrechte über Aktivitäten zu der Erklärung und dem Aktionsprogramm der Weltkonferenz gegen Rassismus von Durban informiert. Bei einer Sitzung des CERD mit Vertretern der Vertragsstaaten wurde über Verbesserungen der Arbeitsmethoden, das Follow-up zu den Abschließenden Bemerkungen, die Reform der Vertragsorgane (Ausschüsse) und das Verhältnis zum Menschenrechtsrat diskutiert. Man tauschte sich auch mit der Sonderberichterstatterin zu Religions- und Glaubensfreiheit aus. Ein weiterer Punkt war die neuerliche Überarbeitung der Richtlinien zur Erstellung von Staatenberichten, die dann am Ende der Tagung als Entwurf verabschiedet wurden. Der CERD einigte sich zudem darauf, nationalen Menschenrechtsinstitutionen, die beim Menschenrechtsrat akkreditiert sind, das Rederecht bei Ausschusssitzungen einzuräumen. Ebenso wurden – versuchsweise – neue Richtlinien zur Erstellung der Frageliste für Vertragsstaaten im Vorfeld der Behandlung ihres Berichts angenommen. Im Jahresbericht an die Generalversammlung wurde der Wunsch vorgebracht, alle zwei Jahre in New York zu tagen. So soll der Dialog mit jenen Vertragsstaaten verbessert werden, die keine Ständige Vertretung in Genf haben.

Frühwarnverfahren

Die Ausschussmitglieder erarbeiteten neue Richtlinien zu ihrem Frühwarnverfahren und nahmen diese in dieser Sitzung an.

Während der 71. Tagung gingen Antworten aus Belize und Peru beim Ausschuss ein. Als Reaktion auf sein Schreiben während der 70. Tagung wurde eine Unterredung mit dem Botschafter Brasiliens zur Lage einer Vielzahl indigener Völker abgehalten. Es wurde darauf gedrungen, dem Ausschuss nähere Informationen zukommen zu lassen. Aufgrund von zusätzlichen Berichten und Hinweisen zur Situation der Awas-Tingni-Gemeinschaft in Nicaragua wurde der Vertragsstaat wiederum aufgefordert, sich zu den Aussagen zu äußern. Es wurde ihm mitgeteilt, dass der Dialog im Rahmen des Staatenberichtsverfahrens in der 72. Tagung fortgeführt werden soll. Die Regierung Chiles

wurde ersucht, zur Situation der Mapuche-Gemeinschaft bis zum 30. November 2007 Stellung zu nehmen. Ein weiteres Schreiben wurde an die Regierung der Philippinen gesandt, um ihren Standpunkt zur Situation der Subanon am Berg Canatuan, der Siocon und der Zambonga del Norte darzulegen.

Säumige Staaten und Follow-up-Verfahren

Äthiopien wurde erneut auf die Tagungsordnung gesetzt. Nach privaten Gesprächen mit dem Ständigen Vertreter des Landes, beschloss der CERD, einen Brief an die Regierung zu schreiben. Des Weiteren behandelte der Ausschuss die Follow-up-Berichte von Aserbaidschan, Bahrain, Frankreich, Georgien und Litauen und setzte seine konstruktiven Dialoge mit den Staaten fort. Hierfür forderte der Ausschuss weitere Informationen an und versandte Briefe mit Kommentaren. Erinnerungsschreiben mit der Aufforderung über ihre Aktivitäten zur Umsetzung der Abschließenden Bemerkungen ergingen an 14 Vertragsstaaten. Es wurde zudem der Beschluss gefasst, einen Brief an Guyana zu senden, da der Follow-up-Bericht des Staates noch nicht eingegangen war. Dem Vertragsstaat wurde eine Frist bis zum 30. November 2007 gesetzt. Der Ausschussvorsitzende wurde gebeten, eine Anfrage an China zu schicken um vor der 72. Tagung über die Umsetzung seiner Aufforderung, die Rechtslücke zum Schutz vor Rassendiskriminierung in Hongkong zu schließen, aufgeklärt zu werden. Diese Anfrage wurde beschlossen, da die erlassene ›Race Discrimination Bill‹ nicht im Einklang mit dem Übereinkommen zu stehen scheint.

Follow-up zu Individualbeschwerden

Seit der 67. Tagung hat der CERD in Ergänzung seiner Verfahrensregeln ein Follow-up-Verfahren nach der Entscheidung von Individualbeschwerden eingeführt. Zur Bearbeitung der Reaktionen der Staaten wurde ein Berichterstatter ernannt. Die Einteilung der Antworten für statistische Zwecke gestaltet sich nicht einfach, dennoch wurde eine Übersicht erstellt. Bis zum Ende des Berichtszeitraums wurden 23 Individualbeschwerden entschieden und in zehn Fällen wurden Verletzungen des Übereinkommens festgestellt.

Individualbeschwerdeverfahren

Im Jahr 2007 behandelte der CERD insgesamt drei Individualbeschwerden. Auf der 70. Tagung befasste er sich mit den Fällen P.S.N. gegen Dänemark und A.W. R.A.P. gegen Dänemark; die Entscheidungen über die Individualbeschwerden wurden aber erst auf der 71. Tagung gefällt.

In beiden Fällen machten die Beschwerdeführer Verletzungen der Art. 2 (1) d), Art. 4 a) und Art. 6 des Übereinkommens geltend. Diese Verletzungen seien entstanden durch die fehlende Bereitschaft der dänischen Polizei, eine Untersuchung aufgrund rassistischer Aussagen von Politikern gegen Personen »arabischer oder muslimischer Herkunft« einzuleiten. Der Ausschuss untersuchte die Aussagen der Politiker und befand sie für zu allgemein, um eine Diskriminierung und damit die Verletzung einzelner Gruppen daraus ableiten zu können. Der Ausschuss kam zu dem Schluss, dass eine Untersuchung aufgrund von Art. 1 angestellt werden könnte. Dies wäre der Fall, wenn eine zweifache Diskriminierung aufgrund der religiösen Zugehörigkeit einerseits und aufgrund der nationalen oder ethnischen Herkunft andererseits vorläge. Doch diese Verbindung wurde in beiden Fällen nicht gemacht, sondern nur eine Diskriminierung aufgrund der religiösen Zugehörigkeit vorgebracht. Daher entschieden die Ausschussmitglieder, dass die Verletzungen, die in beiden Beschwerden geltend gemacht wurden, nicht vom Übereinkommen abgedeckt seien.

Im Fall Murat Er gegen Dänemark, der dritten Beschwerde, kam der Ausschuss zu dem Schluss, dass der Vertragsstaat das Übereinkommen verletzt hat. Die Individualbeschwerde wurde von einem Schüler der Technischen Schule Kopenhagen eingebracht. Der Schüler hatte angeführt, dass Schüler nichtdänischer Herkunft diskriminiert würden. Konkret sei die Schule dem Wunsch von Firmen nachgekommen, keine Schüler türkischer oder pakistanischer Herkunft für ein Praktikum zu vermitteln. Dänemark sei dieser diskriminierenden Praxis nicht nachgegangen und habe damit seine Verpflichtungen aus dem Übereinkommen verletzt. Da ein solches Vorgehen der Schule bei der Vergabe von Praktika tatsächlich vorgekommen sei, sah der Ausschuss das Vorliegen von *De facto*-Diskriminierung als gegeben an. Und

da der Vertragsstaat nach Ansicht des Ausschusses das Recht des Beschwerdeführers auf Bildung (Art. 5 e) und v)) verletzt hat und es unterlassen hat, zu untersuchen, ob Rassendiskriminierung vorlag, sah der Ausschuss Art. 2 (1) d) und Art. 6 des Übereinkommens als verletzt an. Der Ausschuss empfahl dem Beschwerdeführer, eine angemessene Ausgleichszahlung für die erlittenen moralischen Verletzungen – verursacht durch die Verletzung seiner Rechte – zu leisten. Der Vertragsstaat soll die Entscheidung des Ausschusses einer weiten Öffentlichkeit bekannt machen, insbesondere aber Staatsanwälten und Richtern. Darüber hinaus wünscht der Ausschuss, innerhalb von 90 Tagen über die von Dänemark ergriffenen Maßnahmen informiert zu werden.

Staatenberichte

Von den Abschließenden Bemerkungen des CERD zu den Staatenberichten seien zwei beispielhaft für alle anderen, die in den beiden Tagungen behandelt wurden, herausgegriffen. Der Ausschuss setzte sich mit dem 15. bis 19. Bericht **Indiens** (70. Tagung) auseinander. Die Ausschussmitglieder begrüßten den Erlass von Gesetzen zur Vermeidung von Diskriminierung aufgrund von Rasse oder Kastenzugehörigkeit sowie die Förderung der aktiven Teilnahme von Minderheitengruppen am öffentlichen Leben durch Quoten in öffentlichen Gremien. CERD nahm erneut Indiens Auffassung zur Kenntnis, dass die Diskriminierung von Bevölkerungsgruppen aufgrund ihrer Kastenzugehörigkeit nicht vom Übereinkommen erfasst sei. Der CERD widersprach dem und stellt klar, dass jede Diskriminierung aufgrund von Abstammung oder anderen sozialen Zugehörigkeiten Gegenstand des Übereinkommens sei. Der CERD monierte, dass Angehörige indigener und Stammesgemeinschaften nicht als besondere Gruppen anerkannt würden und ihnen kein besonderer Schutz zukomme. Besorgnis erregend seien die weit verbreiteten Übergriffe auf Angehörige spezieller Kasten und Stämme. Es wurde von ungerechtfertigter Haft, Folter und sogar außergerichtlichen Hinrichtungen berichtet. Ein weiterer besorgniserregender Punkt sei die sexuelle Ausbeutung von Frauen der Dahit. Als Gegenmaßnahme empfahl CERD Indien, Polizei, Richter und Staatsanwälte zu schulen und eine eigene richterliche

Kammer einzurichten, die sich mit diesem Problemkreis befasst.

Der Ausschuss hob bei der Diskussion zum zusammengefassten zweiten bis vierten Bericht **Kirgisistans** (71. Tagung) insbesondere die Übernahme des Übereinkommens in nationales Recht positiv hervor. Dadurch komme es direkt zur Anwendung vor nationalen Gerichten. Begrüßt wurde auch, dass das Land mehrere internationale Menschenrechtsverträge ratifiziert hat. Als negativ wurde die Verweigerung des Flüchtlingsstatus für angehörige ethnischer Gruppen und der Rückkehr der Uighuren und Usbeken in ihre Heimatländer angesehen. Der CERD forderte nachträglich Informationen über die Zusammenstöße zwischen Kirgisen und der chinesisch-muslimischen Minderheit der Dungan in Iskra vom Februar 2006 an. Er empfahl der Regierung, die Zusammenstöße zu untersuchen und Maßnahmen zur Aufklärung und Aussöhnung zu ergreifen. In seinem nächsten Bericht soll der Vertragsstaat über Maßnahmen zur Teilhabe von Minderheiten an wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten und zur Aufklärung über Geschichte und Kultur der Minderheiten in den Medien und in Schulbüchern berichten.

Rechtsfragen

Völkerrechtskommission:

59. Tagung 2007

- **Kontinuierliche Fortschritte der Arbeiten zu den Vorbehalten bei Verträgen und der Verantwortlichkeit internationaler Organisationen**
- **Erste Artikelentwürfe zur Ausweisung von Ausländern und zu den Auswirkungen kriegerischer Konflikte auf Verträge**

Nina Hüfken

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Nina Hüfken über die 58. Tagung 2006, VN, 3/2007, S. 121f., fort.)

Eine im Vergleich zum Vorjahr weniger positive Bilanz, aber kontinuierlicher Fortschritt zeichnet die Arbeit der 59. Tagung der **Völkerrechtskommission (Internatio-**

nal Law Commission – ILC) in Genf aus. Die 34 Experten, darunter erstmals das deutsche Mitglied Georg Nolte, traten zu der in zwei Teilen abgehaltenen, insgesamt knapp zehn Wochen dauernden Tagung zusammen (7.5.–5.6. und 9.7.–10.8.2007). Abgesehen von der Weiterentwicklung des Praxisleitfadens zu Vorbehalten bei Verträgen und der gewohnt zügigen Kodifizierung des Rechts zur Verantwortlichkeit internationaler Organisationen verliefen die Tagungen ohne besondere Höhepunkte. Es konnten jedoch die Grundlagen für die erfolgreiche Bearbeitung weiterer Punkte des Arbeitsprogramms gelegt werden.

Zum Thema **Vorbehalte bei Verträgen** nahmen die Kommissionsmitglieder neun weitere kommentierte Richtlinien des Praxisleitfadens zur Unvereinbarkeit eines Vorbehalts mit Sinn und Zweck eines Vertrags gemäß Art. 19 (c) der Wiener Vertragsrechtskonvention (WVK) an. Eine Unvereinbarkeit ist dann gegeben, wenn die Auslegung anhand der allgemeinen Auslegungsmethoden nach Art. 31 und 32 WVK ergibt, dass ein Vorbehalt einen wesentlichen Bestandteil des Vertrags und damit letztlich die *raison d'être* des Vertrags beeinträchtigt. Die implizit vorgenommene Definition des Sinns und Zwecks eines Vertrags löst die Problematik, die der Kommission die meisten Schwierigkeiten bereitet hatte. Laut Kommentar ist die dadurch zum Ausdruck kommende Tautologie, dass Sinn und Zweck eines Vertrags gemäß Art. 31 WVK wiederum für die Auslegung relevant sind, unvermeidbar. Ein Vorbehalt gegen eine Norm, welche Völkergewohnheitsrecht wiedergibt, beseitigt nicht die gewohnheitsrechtliche Bindungswirkung der entsprechenden Vorschrift zwischen den Parteien. In Bezug auf Bestimmungen des *ius cogens* (zwingendes Recht) einigten sich die Sachverständigen auf die Formulierung, dass Vorbehalte die Rechtskraft von zwingenden Völkerrechtsnormen weder ausschließen noch ändern können. Weitere Richtlinien betreffen besondere Situationen, in denen Vorbehalte gegen Vertragsbestimmungen, von denen laut Vertrag nicht abgewichen werden darf, angebracht werden, auf anderweitigen völkerrechtlichen Bestimmungen beruhen oder Menschenrechtsverträge sowie Streitbeilegungsinstrumente beziehungsweise Mechanismen zur Vertragsumsetzung betreffen.

Die Frist für Stellungnahmen der Staaten zu den auf der Vorjahrestagung in erster Lesung angenommenen Artikelentwürfen zum Recht der grenzüberschreitenden Grundwasservorkommen lief noch bis zum 1. Januar 2008. Daher konzentrierte sich der vierte Bericht des Berichtstatters Chusei Yamada zu den **Gemeinsamen natürlichen Ressourcen** auf den Zusammenhang zwischen diesen Arbeiten und der in einem zweiten Schritt vorgesehenen Beschäftigung mit grenzüberschreitenden Öl- und Gasvorkommen. Der Bericht kommt zu dem Schluss, dass man die Materien Öl, Gas und Wasser nicht miteinander vergleichen könne, weil die Ressource Wasser lebensnotwendig sei. Die Themenkomplexe sollten daher getrennt betrachtet werden. Da es Anzeichen für eine drohende Wasserkrise gebe, sei der zweiten Lesung der im Vorjahr angenommenen Artikelentwürfe Priorität einzuräumen. Diese Vorgehensweise wurde von den Kommissionsmitgliedern begrüßt. Allerdings ergab die Diskussion, dass einer näheren Betrachtung der Öl- und Gasvorkommen weitere Untersuchungen zu relevanter Staatenpraxis vorausgehen müssten. Ferner war umstritten, ob zum gegenwärtigen Zeitpunkt Kodifizierungstätigkeiten in diesem Bereich ratsam seien und ob die allgemeinen Grundsätze des Themenkomplexes Grundwasser auf Öl- und Gasvorkommen übertragen werden könnten. Eine Arbeitsgruppe einigte sich darauf, einen an die Staaten gerichteten Fragenkatalog auszuarbeiten.

Meinungsunterschiede im Hinblick auf den Zuschnitt der Materie kennzeichnen weiterhin die Debatte zum Thema **Ausweisung von Ausländern**. Zwar konnten nach der Beschäftigung mit dem zweiten und dritten Bericht des Berichtstatters Maurice Kamto sieben Artikelentwürfe an den Redaktionsausschuss weitergeleitet werden. Darin werden Anwendungsbebereich und zentrale Begrifflichkeiten definiert; sie enthalten ferner allgemeine Bestimmungen über die Beschränkung des aus der Territorialhoheit abgeleiteten Rechts zur Ausweisung von Ausländern. Zuvor hatte die Diskussion jedoch erneut große Meinungsunterschiede in Bezug auf grundlegende Fragen des personellen und sachlichen Regelungsgegenstands offenbart. So ist insbesondere umstritten, ob auch Wanderarbeiter, Staatenlose und Flüchtlinge trotz gesonderter vertraglicher

Regime erfasst werden sollen und ob im Interesse illegaler Immigranten auch die Verweigerung der Aufnahme von Ausländern in den Anwendungsbereich integriert werden sollte. Schließlich ist nach wie vor ungeklärt, ob das humanitäre Völkerrecht den Umgang mit Ausländern in Konfliktsituationen hinreichend regelt.

Bei der Bearbeitung der Materie **Auswirkungen kriegerischer Konflikte auf Verträge** gestaltet sich der Zugang zu relevanter Staatenpraxis problematisch. Als Grundlagen für die Diskussion innerhalb der ILC dienten in diesem Jahr der dritte Bericht des Berichterstatters Ian Brownlie und die Ergebnisse einer Arbeitsgruppe. Die Experten leiteten neun Artikelentwürfe an den Redaktionsausschuss weiter. Nach Kontroversen über den Anwendungsbereich empfahl die Arbeitsgruppe, Verträge mit Beteiligung internationaler Organisationen zu einem späteren Zeitpunkt zu behandeln. Interne Konflikte, die eine gewisse Intensitätsschwelle überschritten haben, sollten hingegen in den Untersuchungsgegenstand integriert werden. Erste Formen nehmen außerdem folgende Themen an: Auslegungsregeln zur Ermittlung der Prädisposition eines Vertrags für die Beendigung oder Suspendierung während eines Konflikts, eine Aufzählung verschiedener Kategorien von Verträgen, deren Gegenstand auf die Gebotenheit der Fortgeltung während der Auseinandersetzung schließen lässt, sowie Bestimmungen zu den Auswirkungen des Rechts zur individuellen und kollektiven Selbstverteidigung.

Mit der Annahme von 15 Artikelentwürfen sind beim Thema **Verantwortlichkeit internationaler Organisationen** erneut Fortschritte zu verzeichnen. Diese betreffen den Inhalt der völkerrechtlichen Verantwortlichkeit einer internationalen Organisation und orientieren sich wie die Entwürfe aus den Vorjahren an den entsprechenden Regeln zur Staatenverantwortlichkeit. So bestehen die Rechtsfolgen einer völkerrechtswidrigen Handlung in der Fortgeltung der Erfüllungspflicht, der Verpflichtung zur Beendigung und Nichtwiederholung der fraglichen Handlung sowie der Wiedergutmachung des Schadens. In Anlehnung an die Irrelevanz innerstaatlichen Rechts für die Reparationspflichten eines Staates, kann sich eine internationale Organisation nicht auf internes Recht berufen, um diesen Verpflichtungen zu entgehen. Dies gilt unbeschadet etwaiger Sonderregelungen im Verhältnis zu den Mitgliedstaaten und vertraglich eingebundenen Organisationen. Der Umfang der völkerrechtlichen Verantwortlichkeit einer internationalen Organisation unterscheidet sich mit Ausnahme der Einbeziehung anderer internationaler Organisationen als mögliche Anspruchsgegner nicht von der eines Staates. Schließlich beruhen auch die Formen der Wiedergutmachung und die Rechtsfolgen einer schwerwiegenden Verletzung von zwingenden Völkerrechtsnormen auf den parallelen Bestimmungen zur Staatenverantwortlichkeit. Ergänzend wird die Pflicht der Mitglieder einer internationalen Organisation hervorgehoben, im Rahmen des organisationsinternen Rechts die Bereitstellung der zur Wiedergutmachung erforderlichen Mittel sicherzustellen.

Zur Verpflichtung, Strafverfolgung zu betreiben oder auszuliefern (*aut dedere aut iudicare*) lagen der zweite Bericht des Berichterstatters Zdzislaw Galicki und erste Informationen von Staaten vor. Auf deren Grundlage diskutierten die Kommissionsmitglieder über die vertraglichen Grundlagen der Verpflichtung und darüber hinausgehende Wurzeln im Völkergewohnheitsrecht. Zumindest im Rahmen des Völkerstrafrechts besteht demnach die Möglichkeit einer gewohnheitsrechtlichen Verortung. Daran schließen zwei weitere Diskussionspunkte an: das Verhältnis zu Auslieferungsgesuchen internationaler Gerichtshöfe und zum Weltrechtsprinzip. Klärungsbedarf besteht ferner im Hinblick auf die Frage, ob es sich bei den beiden Elementen Strafverfolgung und Auslieferung um alternative Verpflichtungen handelt.

Neu in ihr Arbeitsprogramm nahm die ILC die Themen Schutz von Personen im Katastrophenfall und die Immunität staatlicher Amtsträger von ausländischer Strafgerichtsbarkeit auf. Für beide Themen wurden Berichterstatter eingesetzt.

Neu in ihr Arbeitsprogramm nahm die ILC die Themen Schutz von Personen im Katastrophenfall und die Immunität staatlicher Amtsträger von ausländischer Strafgerichtsbarkeit auf. Für beide Themen wurden Berichterstatter eingesetzt.

Bericht: International Law Commission, Report on the Work of its Fifty-ninth Session, Official Records of the General Assembly, Sixty-second Session, Supplement No. 10 (A/62/10); <http://untreaty.un.org/ilc/reports/2007/2007report.htm>

Umwelt

Übereinkommen über die biologische Vielfalt | 9. Vertragsstaatenkonferenz 2008 Cartagena-Protokoll | 4. Vertragsstaatenkonferenz 2008

- **Finanzielle Zusagen Deutschlands**
- **Waldschutz wieder vernachlässigt**
- **Verhandlungszeitplan zu ›Biodiversität‹**

Jürgen Maier

(Vgl. zum Thema: Marc Auer/Martina Palm, Inkrafttreten der Übereinkommen zu Klima und biologischer Vielfalt, VN, 2/1994, S. 65f. sowie Marc Auer, Für die Erhaltung der Arten und ihrer Lebensräume, VN, 5/1994, S. 168–172.)

Vom 19. bis 30. Mai 2008 fand in Bonn die 9. Vertragsstaatenkonferenz des UN-Übereinkommens über die biologische Vielfalt (**Convention on Biological Diversity – CBD**) statt. Das Übereinkommen wurde am 22. Mai 1992 in Rio de Janeiro bei der Konferenz der Vereinten Nationen über Umwelt und Entwicklung (UNCED) angenommen und am 5. Juni 1992 zur Unterzeichnung ausgelegt. 190 Staaten, außer den USA nahezu alle UN-Mitgliedstaaten, haben das CBD ratifiziert. Ende Dezember 1993 in Kraft getreten, stand das Übereinkommen seit Rio immer im Schatten der ungleich stärker beachteten Klimarahmenkonvention. Dies gilt sowohl für die Medienöffentlichkeit – allein schon die sperrigen Begriffe ›Biodiversität‹ oder ›biologische Vielfalt‹ sind schwer vermittelbar – als auch für die politischen Entscheidungsträger. Während es bei den Vertragsstaatenkonferenzen der Klimarahmenkonvention selbstverständlich ist, dass wesentliche Entscheidungen auf Ministerebene in einem so genannten ›High-level Segment‹ verhandelt werden, war bei CBD-Vertragsstaatenkonferenzen dies bisher nicht üblich.

Gastgeber Deutschland

Die gastgebende deutsche Bundesregierung und insbesondere der Konferenzpräsident, Bundesumweltminister Sigmar Gabriel, hatten sich schon lange vor der im UN-Jargon ›COP-9‹ genannten Konferenz vorgenommen, das politische Profil des CBD

aufzuwerten. Dazu gehörte auch ein bislang erstmalig auf einer COP (Conference of the Parties) stattfindendes Ministersegment mit echter Verhandlungsfunktion. Zudem hatte sich die deutsche Konferenzpräsidentschaft vorgenommen, die seit Jahren schwelenden Konflikte im CBD einer Lösung näher zu bringen. Dies gelang – zumindest teilweise.

Das CBD ist ein Übereinkommen, mit dem drei Fragen des Umgangs mit biologischer Vielfalt geregelt werden sollen: erstens Schutz und Erhalt der biologischen Vielfalt, zweitens ihre nachhaltige Nutzung und drittens die gerechte Aufteilung der Vorteile aus dieser Nutzung. Wie viele andere Verhandlungsforen ist auch das CBD Schauplatz einer ausgeprägten Konfliktlage zwischen Nord und Süd. Vereinfacht gesagt: Der Norden hat ein Interesse an mehr Schutz der Natur gerade auch im Süden, während der Süden dazu nur bei bereit ist, wenn sich der Norden an den Kosten dafür substantiell beteiligt.

Beim Schutz der biologischen Vielfalt geht es dabei nicht nur um mehr Naturschutzgebiete, sondern auch darum, bestehende Schutzgebiete soweit finanziell auszustatten, dass sie nicht nur auf dem Papier stehen. Bewegung in die seit Jahren festgefahrene Debatte brachte die Initiative ›Life Web‹ der Bundesregierung. Unabhängig von COP-Beschlüssen und ohne große formale Hürden ist diese Initiative eine Einladung, für bestehende oder neue Schutzgebiete den erforderlichen Finanzbedarf anzumelden und dafür Geber zu finden. Die Initiative wurde von vielen Vertragsstaaten ausdrücklich begrüßt und dem CBD-Sekretariat die Koordinierungsrolle für die Initiative zugesprochen. Außerdem wurden regionale Prozesse zur Einrichtung nationaler und regionaler Schutzgebietssysteme gestärkt und verbesserte Datengrundlagen vereinbart.

Bundeskanzlerin Angela Merkel hat mit ihrer Ankündigung bei der Eröffnung des Ministersegments, Deutschland werde bis zum Jahr 2012 einmalig 500 Millionen Euro und anschließend jährlich denselben Betrag für den internationalen Naturschutz bereitstellen, Bewegung in die Debatte gebracht. Die Mittel sollen aus der Versteigerung von Emissionszertifikaten kommen. Nachahmer fanden sich in Bonn allerdings zunächst keine – sieht man einmal davon ab, dass Norwegen bereits bei der UN-Klimakonferenz in Bali im Dezem-

ber 2007 angekündigt hatte, bis zu 375 Millionen Euro, das heißt jährlich 62,5 Millionen Euro, für den internationalen Waldschutz bereitzustellen. Noch in der ersten Konferenzwoche war bekannt geworden, dass Japan als amtierende G-8-Präsidentschaft alle anderen G-8-Staaten außer Deutschland schriftlich gebeten hatte, bei der COP-9 jegliche Versuche zu unterbinden, per COP-Beschluss die G-8 aufzufordern, mehr Geld für den internationalen Artenschutz bereitzustellen.

Waldschutz

Von solchen unilateralen Ankündigungen abgesehen, waren die Ergebnisse der Konferenz beim Thema Schutz der Wälder – wieder einmal – sehr enttäuschend. Wie bei den vorherigen Konferenzen konnte auch die COP-9 nicht das gemeinsame Ziel formulieren, der Zerstörung der Wälder, insbesondere des Urwalds, bis zum Jahr 2015 Einhalt zu gebieten. Zu groß sind die Interessen walddreicher Staaten – übrigens in Nord wie Süd –, sich in ihre meist alles andere als nachhaltige Forstpolitik nicht hineinreden zu lassen. Dies gilt auch für die Bekämpfung des Handels mit illegal gefälltem Holz – von der Europäischen Union immerhin zu einem ihrer Schwerpunkte für die COP-9 auserkoren. Die vielfach erwartete Initiative der EU blieb aus, Kommissionspräsident José Manuel Barroso kam mit leeren Händen nach Bonn. Bei der Bekämpfung des illegalen Holzhandels kam es zu keinem einzigen wirksamen Beschluss.

Schutz der Meere

In positivem Kontrast dazu standen die Debatten zu den Meeresschutzgebieten. Bislang ist nur ein Prozent der weltweiten Meeresfläche unter Schutz gestellt, wobei auch international vereinbarte Kriterien für die Auswahl von ökologisch besonders wertvollen Gebieten bisher nicht existieren. Ein Kriterienkatalog für die Ausweisung von Meeresschutzgebieten wurde von der COP-9 verabschiedet und ein weiterer Arbeitsprozess beschlossen, mit dem bis zum Jahr 2012 ein globales Netzwerk von marinen Schutzgebieten unter Dach und Fach gebracht werden soll.

›Biopiraterie‹

Zweites zentrales Verhandlungsfeld in Bonn war der »Zugang zu genetischen Ressourcen und der gerechte Vorteilsausgleich

bei deren Nutzung«, im CBD-Jargon ›Access and Benefit Sharing‹ oder ABS genannt. Seit Verabschiedung des Übereinkommens wird hierüber verhandelt, ohne dass bisher eine rechtsverbindliche Regelung beschlossen werden konnte, wie die Herkunftsländer biologischer Ressourcen am wirtschaftlichen Gewinn beteiligt werden, der aus der Nutzung solcher Ressourcen entsteht kann. Wenn beispielsweise aus einer Urwald-Pflanze ein Medikament entwickelt wird, hat das Herkunftsland bisher keinen Rechtsanspruch auf einen Gewinnanteil. Bei der Patentierung muss noch nicht einmal angegeben werden, woher die biologischen Ressourcen kommen. Eine solche Praxis wird von den betroffenen Ländern als ›Biopiraterie‹ bezeichnet. Jahrelang waren praktisch alle Industrieländer dagegen, verbindliche ABS-Regelungen zu beschließen. Dies änderte sich formal erst beim Weltgipfel für nachhaltige Entwicklung im Jahr 2002 in Johannesburg. Dort war in der Abschlusserklärung (A/CONF.199/20) der Auftrag erteilt worden, ein internationales ABS-Regime auszuhandeln.

Nach jahrelangen Verhandlungen konnten bei der COP-6 ebenfalls im Jahr 2002 immerhin die unverbindlichen ›Bonn Guidelines‹ für ABS verabschiedet werden, auf die sich eine Arbeitsgruppe der CBD geeinigt hatte. Aber es zeigte sich rasch, dass unverbindliche Regelungen das Problem nicht wirklich lösen konnten: Wer ist schon bereit, auf der Grundlage unverbindlicher Empfehlungen Gewinnanteile abzutreten?

Auf der COP-9 in Bonn konnte nun ein Verhandlungszeitplan beschlossen werden für eine Regelung mit verbindlichen und unverbindlichen Bestimmungen, die bis zur 10. Vertragsstaatenkonferenz im japanischen Nagoya 2010 verabschiedungsreif sein soll. Nur mit diesen wachsweißen Formulierungen waren Kanada und Japan bereit, diese Einigung mitzutragen. Es bleibt abzuwarten, wieweit im Rahmen der Verhandlungen diese beiden ›Bremsstaaten‹ inhaltlich Zugeständnisse machen.

Mit einem ABS-Regime wäre die dritte Säule des Übereinkommens – die gleichberechtigte Beteiligung am Nutzen der biologischen Vielfalt – umgesetzt, die die Entwicklungsländer seit Verabschiedung des CBD fordern. Damit könnten die Herkunftsländer biologischer Ressourcen endlich gegen ›Biopiraterie‹ vorgehen. Aller-

dings müssen sich hierfür nicht nur Japan und Kanada bewegen, sondern auch die Wirtschafts- und Justizministerien der EU, die bisher Änderungen am Patentrecht kategorisch ablehnen. Für eine effektive Regelung zum Schutz vor ›Biopiraterie‹ dürfte es aber kaum zu umgehen sein, dass Patente verweigert werden, wenn der Antragsteller nicht bereit ist, die Herkunft eventuell verwendeter biologischer Ressourcen offenzulegen.

Biokraftstoffe

Hoch umstritten war die Beschlussfassung zu Biokraftstoffen. Insbesondere die EU wollte einen COP-Beschluss, mit dem ein Prozess zur Definition von Nachhaltigkeitskriterien für Biokraftstoffe initiiert werden sollte. Brasilien lehnte dies dezidiert ab, weil das Land darin Versuche der Marktabschottung sah. Das andere Extrem stellen Versuche diverser arabischer Staaten der Organisation Erdöl exportierender Länder (OPEC) dar, diese Nachhaltigkeitskriterien in nachgerade absurde Höhen zu treiben – aus durchsichtigen Motiven.

Schließlich wurde Einigkeit darüber erzielt, dass Produktion und Nutzung von Biokraftstoffen nachhaltig erfolgen sollte. Die Vertragsstaaten werden aufgefordert, dafür entsprechende politische Rahmenbedingungen zu schaffen. Hierzu konnte ein konkreter Prozess bis zur COP-10 vereinbart werden. In diesem Prozess soll es darum gehen, die Auswirkungen der Biokraftstoffe auf die biologische Vielfalt zu dokumentieren und in regionalen Workshops Vorschläge zu entwickeln, wie das Thema Biokraftstoffe und der Zusammenhang zur biologischen Vielfalt im Rahmen des CBD weiter behandelt werden können. Die Ergebnisse sollen zunächst im wissenschaftlichen Untergremium SBSTTA beraten werden. Dieses soll dann eine Beschlussempfehlung für die COP-10 erarbeiten.

Bewertung

Die Bonner CBD-Konferenz wurde entgegen den Erwartungen vieler ein relativer Erfolg, weil führende Akteure – namentlich die EU und Brasilien – bereit waren, statt einem Stellungskrieg um Halbsätze einen Kompromiss über eine politische Agenda zu schließen. Diesem Kompromiss konnten sich letztlich auch Japan und Kanada nicht mehr entziehen, deren Agenda eigentlich nur darin bestand, so wenig wie möglich überhaupt zu beschließen.

Brasilien hatte eine ambitionierte Verhandlungsagenda für ABS, die deutsche Präsidentschaft und die EU bei den Schutzgebieten. Damit hatten beide Seiten ein Interesse an einer Einigung. Bereits im Vorfeld war dabei zu beobachten gewesen, dass ein strategischer Kompromiss zwischen diesen beiden Akteuren dadurch ungemein erschwert wurde, dass die verhandelnden Ministerien unterschiedliche Kompetenzen hatten. Auf brasilianischer Seite verhandelt das Außenministerium und verknüpfte für sein Verhandlungsmandat die CBD-Themen mit weit darüber hinausreichenden Fragen wie etwa Änderungen am TRIPS-Abkommen der WTO über geistige Eigentumsrechte. Aus Sicht Brasiliens ist das eine folgerichtige Politik, denn zu einem wirksamen ABS-Protokoll gehört die Verweigerung von Patenten bei einer Nichtoffenlegung der Herkunft biologischer Ressourcen. Dafür aber müssen das TRIPS-Abkommen und die nationalen Patentrechte geändert werden.

Während in Brasilien das Außenministerium praktisch alle internationalen Verhandlungen, von der CBD bis zur WTO, federführend verhandelt, ist dies in der EU grundlegend anders. Das deutsche Umweltministerium beispielsweise hat nicht nur keinerlei Kompetenzen, über WTO-Verträge zu verhandeln, sondern in diesen Fragen auch keinerlei Verhandlungsmacht gegenüber dem in Deutschland für die WTO zuständigen Wirtschaftsministerium. Dieses wiederum kann darauf verweisen, dass es zwar für die WTO zuständig ist, aber der EU-Handelskommissar für die EU verhandelt, weil Handelspolitik in der Kompetenz der Gemeinschaft liegt. Aber welches Interesse soll der EU-Handelskommissar haben, beim Patentrecht Zugeständnisse zu machen, um bei einem für sein Ressort nicht relevanten Übereinkommen über die biologische Vielfalt brasilianische Zugeständnisse zu bekommen? Brasiliens Außenministerium hatte daher im Grunde in der EU keinen äquivalenten Ansprechpartner für sein Verhandlungsangebot, wirksamen Artenschutz gegen wirksames ABS-Regime.

Es wird nicht zuletzt davon abhängen, ob es der EU gelingt, ihre zersplitterten Kompetenzen soweit zu einer integrierten Politik zusammenzubringen, dass es bis Nagoya 2010 zu einer Einigung bei ABS kommt und damit die CBD tatsächlich die Rolle erfüllen kann, die ihr in Rio zuge-

dacht worden war. Wenn sich die EU und die Entwicklungsländer auf ein politisches Paket zu Schutzgebieten und ABS einigen können, werden weder Kanada noch Japan (als Gastgeber der COP-10) dies blockieren können. Dass es in Bonn gelang, zumindest den Zeitplan dafür zu beschließen, muss angesichts vieler voreiliger Abgesänge auf das angebliche ›Scheitern des CBD‹ durchaus als Erfolg gewertet werden.

Cartagena-Protokoll

Unmittelbar vor Beginn der COP-9 fand in Bonn das vierte Treffen der Vertragsstaaten des Protokolls von Cartagena über die biologische Sicherheit statt (Meeting of the Parties, MOP-4), das im Rahmen der CBD ausgehandelt wurde. Verhandlungsgegenstand waren die letzten offenen Fragen für die Umsetzung des Protokolls, nämlich die in Art. 27 vorgesehenen Regeln für Haftungs- und Entschädigungsfragen (liability and redress). Die Positionen der Staaten hierzu waren schon immer extrem gegensätzlich, viele Industriestaaten (etwa Japan) lehnen solche Regeln grundsätzlich ab, während die meisten Entwicklungsländer auf verbindlichen Haftungs- und Entschädigungsregeln beharren. Es bedurfte enormer Verhandlungskünste und Anstrengungen der beiden Ko-Vorsitzenden und einer neuen Staatengruppe der ›Like-minded Friends‹, um schließlich einen Beschluss herbeizuführen, dass nun über einen solchen bindenden Regelkatalog verhandelt wird. Was dort substantiell enthalten sein wird, entscheidet sich bei der MOP-5. Bis dahin gilt »nothing is agreed until everything is agreed«. Angesichts der geradezu diametral entgegengesetzten Ausgangspositionen der Vertragsstaaten kann dieses Ergebnis durchaus als Fortschritt gewertet werden.

Berichte:

CWÜ: Report of the Conference of the Parties to the Convention on Biological Diversity on the Work of its Ninth Meeting, UN Doc. UNEP/CBD/COP/9/29 v. 20.6.2008, <http://www.cbd.int/doc/meetings/cop/cop-09/official/cop-09-29-en.pdf>

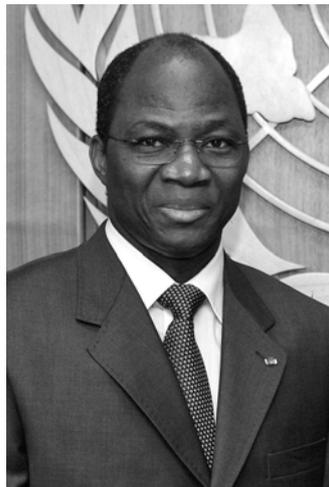
Cartagena-Protokoll: Report of the Fourth Meeting of the Conference of the Parties to the Convention on Biological Diversity Serving as the Meeting of the Parties to the Cartagena Protocol on Biosafety, UN Doc. UNEP/CBD/BS/COP-MOP/4/18 v. 25.6.2008, <http://www.cbd.int/doc/meetings/bs/mop-04/official/mop-04-18-en.pdf>

Personalien

Friedenssicherung

Neuer Sonderbeauftragter und Leiter der Mission der Vereinten Nationen in der Demokratischen Republik Kongo (MONUC) ist der britische UN-Veteran **Alan Doss**. Bereits am 24. Oktober 2007 zum Sonderbeauftragten der größten und komplexesten UN-Mission ernannt, trat der 63-Jährige sein Amt im Januar dieses Jahres in Kinshasa an. Er folgt dem Amerikaner William Lacy Swing, der im Juni 2008 zum Generaldirektor der Internationalen Organisation für Migration (IOM) ernannt wurde. Afrikanische Krisengebiete sind kein Neuland für Doss. Zuvor erfüllte er ähnliche Posten als (stellvertretender) Sonderberater in Liberia, Côte d'Ivoire und Sierra Leone. (vgl. Personalien, VN, 5/2005, S. 211).

Am 28. Februar 2008 ernannte UN-Generalsekretär Ban Ki-moon den Algerier **Said Djinnit** zum Sonderberater und Leiter des UN-Büros für Westafrika (UNOWA). Er tritt damit die Nachfolge von Lamine Cissé an, der im September 2007 übergangsweise zum Leiter von UNOWA ernannt worden war (vgl. Personalien, VN, 6/2007, S. 249). Bevor Djinnit sein Amt in Dakar (Senegal) antrat, war er Kommissar für Frieden und Sicherheit der Afrikanischen Union. Der 54-Jährige hatte verschiedene Posten, einschließlich den des Beigeordneten Generalsekretärs für Politische Angelegenheiten der Organisation der Afrikanischen Einheit (heute Afrikanische Union) inne und unterstützte die Friedensprozesse unter anderem in Äthiopien/Eritrea, der Demokratischen Republik Kongo, Liberia und Somalia.



Djibril Yipènè Bassolé

UN-Foto: Eskinder Debebe

Um die Lösung des Konflikts in Darfur weiter voranzutreiben, ernannten am 30. Juni 2008 der UN-Generalsekretär sowie der Vorsitzende der Afrikanische Union (AU) den Außenminister Burkina Fasos **Djibril Yipènè Bassolé** zum gemeinsamen Chefvermittler der Afrikanischen Union und der Vereinten Nationen. Er wird seine Arbeit vom Hauptquartier des hybriden Einsatzes der AU und UN in Darfur (UNAMID) in El Fasher aus führen. Jan Eliasson und Salim Ahmed Salim, die Sondergesandten der UN und der AU, waren Mitte des Jahres von ihrem Amt zurückgetreten, werden jedoch dem Chefvermittler beratend zur Seite stehen. Der 51-jährige Bassolé kann auf langjährige Erfahrungen im Bereich Mediation und multilaterale Diplomatie zurückgreifen. In den Jahren 2000 bis 2007 war er als Minister für Sicherheit seines Landes unter anderem maßgeblich an der Ausarbeitung der Vereinbarung von Ouagadougou zur Beendigung des Bürgerkriegs in Côte d'Ivoire beteiligt.

Das Amt des Untergeneralsekretärs für Friedenssicherung und Leiters der Hauptabteilung Friedenssicherungseinsätze (DPKO) bleibt weiterhin in französischer Hand. Nach beinahe acht Jahren Amtszeit übergibt Jean-Marie Guéhenno (vgl. Personalien, VN, 2/2001, S. 68) den Stab an seinen Landsmann **Alain Le Roy**. Le Roy wurde am 30. Juni 2008 vom UN-Generalsekretär als Nachfolger auf diesem Posten ernannt und wird sein neues Amt im Spätsommer antreten. Der 55-jährige Diplomat steht vor der Herausforderung, 20 Friedensmissionen mit über 110 000 Soldaten, Polizisten und zivilen Friedenskräften zu leiten. Le Roy bringt Erfahrungen im Bereich Verwaltung und internationale Beziehungen sowohl auf politischer Ebene als auch im Feld einsetzt mit. Für die UN war Le Roy bei der UN-Verwaltung in Kosovo, für das Entwicklungsprogramm (UNDP) in Mauretanien und als Stellvertretender Sonderkoordinator in Sarajevo tätig.

Im Mai 2008 ernannte UN-Generalsekretär Ban Ki-moon den Nigerianer **Chikadibia Isaac Obiakor** zum Militärberater für die weltweit stationierten UN-Friedenssicherungsmissionen. Zuvor diente der 57-Jährige als Truppenbefehlshaber der Mission der Vereinten Nationen in Liberia (UNMIL). Seine militärische Karriere begann Obiakor im Jahr 1973 bei den nigerianischen Streitkräften.

Ein weiterer Wechsel im Bereich Friedenssicherung fand an der Spitze der Übergangsverwaltungsmission der Vereinten Nationen in Kosovo (UNMIK) statt. Im Juni 2008 wurde der italienische Diplo-

mat **Lamberto Zannier** zum Nachfolger des Deutschen Joachim Rücker als Sonderbeauftragter und Leiter der UNMIK ernannt. Letzterer hatte den Posten vor zwei Jahren angetreten (vgl. Personalien, VN, 5/2006, S. 215). Zannier übernimmt die Leitung von UNMIK in einer Zeit tief greifender politischer Umstrukturierungen: Im Februar dieses Jahres rief Kosovo seine Unabhängigkeit von Serbien aus, am 25. Juni trat die Verfassung in Kraft. Entsprechend den Vorschlägen des UN-Generalsekretärs und unter Aufsicht der UN soll nun die Rechtsstaatsmission der Europäischen Union in Kosovo, EULEX, beziehungsweise die örtlichen Behörden zunehmend die Aufgaben der UNMIK übernehmen. Zanniers Aufgabe wird es sein, diese Umstrukturierungspläne und den personellen Abbau der UNMIK zu überwachen und voranzubringen. Der 54-jährige Völkerrechtler war zuvor Direktor des Zentrums für Konfliktprävention der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa.

Der ehemalige Außenminister Australiens **Alexander Downer** ist seit dem 17. Juli 2008 neuer Sonderberater des Generalsekretärs für Zypern. Damit sind wieder zwei hochgestellte Persönlichkeiten im Auftrag des Generalsekretärs für die seit 1974 zwischen Zyperngriechen und Zyperntürken geteilten Insel zuständig. Während der im April ernannte Sonderbeauftragte für Zypern Taye-Brook Zerihoun (vgl. Personalien, 3/2008, S. 133) in erster Linie vor Ort die Leitung der dortigen Friedensmission UNFICYP innehat, wird es Downers Aufgabe sein, den

wieder in Gang gekommenen Friedensprozess weiter voranzubringen. Die Führer der beiden Konfliktparteien hatten im Juli angekündigt, am 3. September 2008 unter Schirmherrschaft der UN weitere Gespräche zu führen. Der 57-jährige Politiker war von 1996 bis 2007 unter Premierminister John Howard Außenminister. In dieser Zeit war der studierte Politik- und Wirtschaftswissenschaftler unter anderem stark in die Bemühungen für eine Unabhängigkeit Timor-Lestes involviert.

Generalversammlung

Drei Monate vor Amtsübernahme haben die 192 Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen am 4. Juni 2008 den Nicaraguaner **Miguel D'Escoto Brockmann** per Akklamation zum 63. Präsidenten der UN-Generalversammlung gewählt. Seine Wahl beruht auf einem Vorschlag der Gruppe der lateinamerikanischen und karibischen Staaten, die nach dem Rotationsprinzip dieses Jahr das Vorschlagsrecht hatte. Der 75-jährige Politiker und katholische Priester übernimmt am 16. September 2008, dem ersten Tag der 63. Tagung der



Miguel d'Escoto Brockmann
UN-Foto: Mark Garten

Generalversammlung, das Amt von dem Mazedonier Srgjan Kerim. Bisher beriet D'Escoto Brockmann den nicaraguanschen Präsidenten Daniel Ortega im Range eines Ministers im Bereich internationales Recht und Fragen der maritimen Grenzen. D'Escoto Brockmann wurde im Jahr 1961 zum Priester geweiht. Von 1979 bis 1990 war er Außenminister in der linksgerichteten Sandinisten-Regierung Nicaraguas. Das Anliegen des Befreiungstheologen, der als Kritiker der USA gilt, ist es, sich für die Demokratisierung der Vereinten Nationen einzusetzen.

Gerichte

Zum Kanzler des Sondergerichtshofs für Libanon in Den Haag ernannte UN-Generalsekretär Ban Ki-moon am 10. März 2008 den Briten **Robin Vincent**. Der Experte auf dem Gebiet der Verwaltung internationaler Gerichte wird seine Arbeit aufnehmen, sobald die ersten Täter verhaftet und die Anklageschriften verfasst worden sind. Das Gericht in Libanon wurde mit Sicherheitsratsresolution 1757(2007) eingerichtet, um alle Verantwortlichen für den terroristischen Bombenanschlag auf den ehemaligen libanesischen Ministerpräsidenten Rafik Hariri und andere Personen ausfindig zu machen und vor Gericht zu stellen. Der 64-jährige Vincent bekleidete zuvor das Amt des stellvertretenden Kanzlers des Internationalen Strafgerichtshofs für das ehemalige Jugoslawien und von 2002 bis 2005 das des höchsten Verwaltungschefs des Sondergerichtshofs für Sierra Leone.

Der deutsche Völkerrechtler und ehemalige Vorstandsvorsitzende der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen (DGVN) **Rüdiger Wolfrum**

wurde am 13. Juni 2008 für weitere neun Jahre als Richter in den Internationalen Seegerichtshof (ISGH) in Hamburg gewählt (vgl. Personalien, VN, 5/2005, S. 212). Wolfrum gehört dem 21 Mitglieder zählenden Gericht seit dem Jahr 1996 an und war als Vizepräsident und zuletzt von 2005 bis 2008 als Präsident des ISGH tätig. Das unabhängige internationale Gericht, das auf Grundlage des Internationalen Seerechtsübereinkommens der Vereinten Nationen von 1982 operiert, wird sich zukünftig unter anderem intensiver mit der Frage der Meeresbodennutzung beschäftigen.

Menschenrechte

Navanethem Pillay ist die neue Hohe Kommissarin der Vereinten Nationen für Menschenrechte. Die UN-Generalversammlung folgte am 28. Juli 2008 dem Vorschlag Generalsekretär Ban Ki-moons, die Richterin und Frauenrechtlerin aus Südafrika für diesen Posten zu ernennen. Bei der Ernennung versprach Ban, das Amt der Hohen Kommissarin finanziell und personell besser auszustatten. Pillay löst die Kanadierin Louise Arbour ab, deren Amtszeit nach fünf Jahren am 30. Juni 2008 endete und die für keine zweite Amtszeit zur Verfügung stehen wollte. Pillay kann auf einen reichen Erfahrungsschatz im Bereich Menschenrechte und Völkerrecht zurückgreifen. Bis zu ihrer Ernennung war die 67-jährige Harvard-Absolventin Richterin am Internationalen Strafgerichtshof; von 1995 bis 2003 war sie als Richterin und ab 1999 auch als Präsidentin am Internationalen Strafgerichtshof für Ruanda tätig. Auf ihr Bestreben hin entschied der Gerichtshof, Vergewaltigung als Verbrechen gegen die Menschlichkeit zu definieren.



Navanethem Pillay
ICC-CPI: Van Cappellen/Hordijk

Pillay war nicht nur die erste farbige Frau, die eine Anwaltskanzlei in der Provinz Natal eröffnete, sondern auch die erste farbige Frau, die an den Obersten Gerichtshof Südafrikas berufen wurde.

Deutschland

Harald Ganns, Botschafter a.D., ist seit April 2008 Beauftragter für Presse und Information bei der Gemeinsamen Informationsstelle (CIS) der UN-Büros in Bonn. In dieser Funktion wird er dazu beitragen, die in Deutschland angesiedelten UN-Sekretariate bekannter zu machen sowie die Kontakte mit der Bundes- und der Landesregierung, mit nationalen und internationalen Regierungs- und Nichtregierungsorganisationen zu vertiefen. Von Juni 2001 bis Ende 2007 war er Sonderbeauftragter des Auswärtigen Amtes für die Angelegenheiten der UN-Organisationen mit Sitz in Bonn und war für den weiteren Ausbau des internationalen Standorts verantwortlich.

Zusammengestellt von Monique Lehmann und Anja Papenfuß.

UN-Geschichte aktualisiert

Jost Dülffer



Helmut Volger

Geschichte der Vereinten Nationen

München:
Oldenbourg Verlag,
2. Aufl. 2008
511 S., 34,80 Euro

Helmut Volger ist eine Institution unter den deutschen UN-Forschern. Dies liegt zum einen an seiner kommunikativen Kompetenz: Seit 1999 unternimmt er es im ›Forschungskreis Vereinte Nationen‹, Wissenschaftler verschiedener Disziplinen zusammenzubringen und zu koordinieren. Es liegt zum anderen aber auch an seiner erstaunlichen Arbeitsleistung. Neben mehreren Monografien und Sammelbänden publizierte der zum Dr. phil. promovierte Politologe im Jahr 1995 die erste Auflage seiner ›Geschichte der Vereinten Nationen‹. Während jenes Werk mit 290 Seiten samt Anhängen auskam, hat sich der Umfang der nunmehr vorliegenden zweiten Auflage annähernd verdoppelt. Der erhebliche Seitenzuwachs lässt sich leicht erklären: Der neue Band deckt nun auch den Zeitraum 1996 bis 2006 ab.

Der Schwerpunkt von Volgers Darstellung liegt auf drei von sechs Hauptorganen: Sicherheitsrat, Generalversammlung und Generalsekretär/Sekretariat; der Internationale Gerichtshof wird, wie alle anderen Institutionen, hier nur am Rande erwähnt. Hauptthema ist die Friedenssicherung durch diese drei Organe. Der Autor geht streng chronologisch vor und berichtet kapitelweise über Phasen von acht bis zwölf Jahren in der Zusammenschau. Gelegentlich gibt er eine Vorschau auf weitere Entwicklungen eines später nicht mehr vorkommenden Sachthemas. Ein weiterer Schwerpunkt ist die Entwicklung der Menschenrechte. Die UN-Sonderorganisationen und der Bereich Wirtschaft und Soziales werden erst relativ spät, für die achtziger Jahre, ausführlicher in den Blick genommen, ebenso die wachsende Rolle nichtstaatlicher Organisationen, die nur einmal auf zwei Seiten einbezogen werden. Die Völkermordkonvention von 1948 wird nicht angeführt, sie erscheint nur in einem indirekten Zitat der damaligen amerikanischen UN-Botschafterin Madeleine Albright aus dem Jahr 1994 (wonach sie auf Weisung ihrer Regierung bei der Diskussion über Ruanda nicht von Völkermord hatte sprechen dürfen). Kurz: Vollständigkeit sucht man besser in einem Lexikon (zum Beispiel dem von Volger herausgegebenen Lexikon der Vereinten Nationen, 2000).

Im ersten Kapitel werden die Pläne für eine neuartige Weltorganisation anstelle des Völkerbunds skizziert. Dies beginnt mit der ›Atlantik-Charta‹ von 1941 und stellt am Ende die UN-Charta von 1945 als politischen Kompromiss vor. Die nachfolgenden Kapitel beschreiben, neben der Findung von Amtssitz und Schaffung der einzelnen Organe, immer wie-

der den Umgang der UN mit internationalen Krisen. Insbesondere den Personen und den zunehmend schwieriger zu bewertenden und einzuordnenden Generalsekretären gibt der Autor breiten Raum. Dag Hammarskjöld und Kofi Annan werden besonders hervorgehoben; bei den anderen Generalsekretären zitiert Volger eher zeitgenössische Kritik aus West oder Ost, und salomonisch schreibt er dann, dass es auch einmal schwächere Persönlichkeiten gegeben habe. Ban Ki-moon, der Anfang 2007 ins Amt kam, wird nicht mehr erwähnt.

Die Darstellung ist ganz auf die Wort- und Textproduktion der Vereinten Nationen ausgerichtet. Dies belegen auch die herangezogenen Quellen: Reden, Beschlussvorlagen, häufig auch die Memoiren der Handelnden. Für die Jahre bis 1965 stützt sich Volger oft auf die beiden sehr guten Bände des britischen Diplomaten und Historikers Evan Luard. Für die letzten Jahrzehnte kommen Zeitungsberichte und erste begleitende wissenschaftliche Kompilationen hinzu. Fasst man dies alles zusammen, so ist mit enormem Arbeitsaufwand ein Kompendium entstanden, das in dieser Art unverzichtbar ist. Es dürfte für Völkerrechtler, Politikwissenschaftler, aber auch für Historiker ein klassisches Referenzwerk werden. Dafür ist Helmut Volger zu beglückwünschen, denn mehr kann ein Einzelner an Datenerfassung und Kompromierung wohl kaum leisten.

Als Historiker der Internationalen Geschichte und Historischen Friedens- und Konfliktforschung müssen jedoch auch die Defizite und Grenzen benannt werden. Ein solcher Austausch kann nur anregen. Die Verdopplung des Buchumfangs ist allein der verstrichenen Zeit geschuldet. Bis für den Geschichtszeitraum der frühen neunziger Jahre, der bereits in der ersten Auflage abgedeckt wurde, enthält der Band nur an ganz wenigen Stellen knappe Ergänzungen. Einige Sachthemen, die 1995 nur erwähnt wurden, können fortan breit abgehandelt werden. Doch die Darstellung der letzten zwölf Jahre droht in eine Summe von Kurzberichten zu einzelnen UN-Verhandlungen und den daraus entstandenen Dokumenten abzugleiten – Synthesen und große Linien sind hier nur schwer zu finden. Die Ausweitung der Aufgaben, die wachsende Anzahl von Berichten und Reformplänen, die Neugründung von Institutionen, all dies macht eine konzise Darstellung der Entwicklungen sicherlich nicht einfach, aber es bleibt hier bei der Aufzählung und vorsichtig-diplomatischen Bewertung: »Umweltschutz: Viele Verhandlungen,

wenig Fortschritte«, »Meilensteine für den Menschenrechtsschutz«; »Resümee: Die Vereinten Nationen seit 1997: Viele Fortschritte, aber die Probleme bleiben« – das sind Kapitelüberschriften. Eine auf sechs Seiten hinzugefügte Gesamtwürdigung der UN bleibt im gleichen ambivalenten Duktus von Leistungen und Defiziten.

Ein Historiker wie Paul Kennedy (Parlament der Menschheit. Die Vereinten Nationen und der Weg zu einer Weltregierung, München 2007) versucht da ganz andere Schneisen der Einordnung und Bewertung zu schlagen, was Volgers Absicht sicher nicht ist. Ein Historiker würde darüber hinaus bei den einzelnen Krisen, Konflikten und Kriegen weitaus stärker nach den Bedingungen für das Verhalten von Staaten beziehungsweise Delegierten in UN-Gremien fragen, nicht nur die zumeist zeitgenössischen Äußerungen und Kommentare zum Nennwert nehmen. Das Dilemma für jeden Autor ist, dass fast alles an internationalen Problemen irgendwann einmal vor die UN gebracht wurde – aber die wahren Ursachen, Motive der Staaten oder deren wichtigsten Akteuren interessieren den Autor kaum. Gewiss, gerade bei der Ausbreitung von Diskussionen des Sicherheitsrats und zumal seiner ständigen Mitglieder wird der politische Vorrang der Großmächte klar, aber nur am Rande scheint auf, dass es ganz wesentliche Phasen einer Blockade der UN durch die Sowjetunion, später durch die USA gab – und dass der Sicherheitsrat nur bei Einigkeit der Großmächte handlungsfähig war.

Insofern wird bei der Debatte um die UN als Forum oder als Akteur bei Volger zu sehr auf die Akteursqualität und das jeweils einvernehmlich verabschiedete Papier, also die Rechtsnorm, abgestellt. Natürlich verschweigt der Autor die mangelnde Umsetzung nicht, zieht sich dann aber – wie bereits gesagt – in Formeln ambivalenter Leistungen zurück. Bei der Kuba-Krise im Jahr 1962, der wohl gefährlichsten Situation des Ost-West-Konflikts, scheint er die Rolle der UN als Akteur zu überschätzen. Die breite historische Literatur zur Kontextualisierung, die seit den frühen neunziger Jahren verstärkt auch Kenntnisse über interne sowjetische Quellen erlaubt und damit ganz klar die bilateralen offiziellen und inoffiziellen Kanäle benennt, kennt Volger nicht. So ist es sehr bedenklich, wenn ein Schreiben des sowjetischen Ministerpräsidenten Nikita Chruschtschow an den amerikanischen Präsidenten John F. Kennedy mit Verweisen auf Luards Buch von 1989 als bis heute unbekannt zitiert wird (S. 123). Die wissenschaftliche Publikation des amerikanischen Außenministeriums ›Foreign Relations of the United States‹ enthält dies seit den frühen neunziger Jahren im Wortlaut, der sogar ›online‹ eingesehen werden kann.

Post hoc, ergo propter hoc, stellt ein Problem jeder historischen Studie dar: Wenn bei einem engen Blick auf die UN eine Aktivität aus deren System be-

richtet wird, nachher eine politische Entscheidung gefällt wird, kommt Volger oft zu leicht auf das Ergebnis: also waren die UN-Aktivitäten ausschlaggebend. Bei einem solchen Verfahren werden UN-Akteure und -Aktionen leicht überschätzt, vor allem wenn der Autor die eminent wichtigen Rahmenbedingungen des Staatensystems und der Entscheidungsprozesse ganz auslässt oder nur andeutet.

Genuin historische Quellen zieht Volger lediglich am Anfang aus den oben bereits erwähnten ›Foreign Relations of the United States‹ heran. Aber gerade diese Quellen braucht der Autor für seinen Argumentationsstil auch nicht. Manuel Fröhlichs große intellektuelle Biographie Dag Hammarskjölds hinterlässt im Text keinerlei Spuren. Wenn am Ende des Namibia-Kapitels (S. 176) ein neues, allgemein reflektierendes Buch von Jochen Prantl (The UN Security Council and Informal Groups of States, 2006) zitiert wird, stellt der Leser erstaunt fest, dass mit diesem neuen Beleg der alte eigene Text Volgers von 1995 genauso wieder abgedruckt wird. Diskussionswürdig sind auch die unterschiedlichen Längen für einzelne Sachthemen des Buches: Ist die Erweiterung durch den UN-Beitritt der Volksrepublik China und der beiden deutschen Staaten auf je einer Seite angemessen abgehandelt? Ist die Erweiterung durch Staaten der ›Dritten Welt‹ um 1960 in ähnlichem Sinne mit zwei bis drei Seiten nicht zu komprimiert gehalten? Dem Falkland-Krieg und den Vermittlungsversuchen von Generalsekretär Javier Pérez de Cuéllar werden hingegen fünf Seiten gewidmet. Die sich schnell abwechselnden Jugoslawien-Teilprobleme der neunziger Jahre werden auf je einer oder zwei Seiten behandelt, Querelen über Organisations- und Personalfragen an der Spitze dafür vergleichsweise ausführlich.

Der Band hat am Anfang ein Abkürzungsverzeichnis. Er enthält ferner eine äußerst nützliche Chronologie, erhellende Listen zu den Mitgliedstaaten, den Generalsekretären, den Tagungen und Präsidenten der Generalversammlung, den Mitgliedschaften im Sicherheitsrat sowie eine Bibliographie. Selbstverständlicher Standard ist ein Sach- und Personenregister. Dies lässt nichts zu wünschen übrig.

Helmut Volger – das wurde eingangs gesagt – ist ein unermüdlicher Kommunikator der deutschen UN-Forschung und hat sich selbst höchste Verdienste in der Bereitstellung von Informationen für Öffentlichkeit und Forschung erworben. Das gilt auch für dieses Buch: Es gibt nichts Besseres im deutschen Sprachbereich. Dennoch: Volger hat sein Buch von 1995 erweitert, hat ein neues Buch vorgelegt, das bis an die Gegenwart heranreicht. Er hat aber nicht immer den Forschungsstand gründlich aktualisiert. Ein Historiker würde eine Geschichte der Vereinten Nationen doch ganz anders, als eine auch kulturell und interessengeleitete Geschichte des Staatensystems, schreiben.

Sanktionen und Menschenrechte

Christian J. Tams



Gregor Schotten

Wirtschaftssanktionen der Vereinten Nationen im Umfeld bewaffneter Konflikte. Zur Bindung des Sicherheitsrats an individualschützende Normen

Bochumer Schriften zur Friedenssicherung und zum Humanitären Völkerrecht, Bd. 53

Berlin: Berliner Wissenschaftsverlag 2007, 394 S., 42,00 Euro

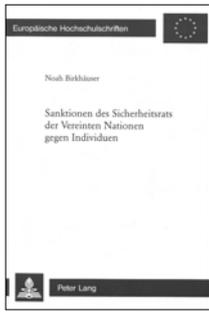
Wie kein anderes UN-Hauptorgan hat der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen vom Ende der Blockkonfrontation profitiert. Kaum aus dem Dornröschenschlaf erwacht, machte er von seinen Befugnissen so tatkräftig Gebrauch, dass die neunziger Jahre zu Recht als »Sanktionsdekade« (Cortright/Lopez) bezeichnet werden konnten. Die neue Aktivität rief gerade unter Völkerrechtlern zunächst Euphorie hervor, illustrierte sie doch die gestiegene Bedeutung der Weltorganisation. Mittlerweile erscheint der Sicherheitsrat vielen Beobachtern weniger als wachgeküsstes Dornröschchen denn als gefährlicher Geist, der aus der Flasche entwichen ist: so weit scheint sein Ermessensspielraum bei der Feststellung von Friedensbedrohungen, so breit das Spektrum der ihm eingeräumten Reaktionsformen von Einzelfallmaßnahme bis zur faktischen Weltgesetzgebung. Dies gilt insbesondere, seit deutlich geworden ist, wie stark Beschlüsse des Sicherheitsrats Rechte Einzelner betreffen können – sei es als mittelbare Folge staatsgerichteter Wirtschaftssanktionen (wie etwa im Fall Irak) oder als unmittelbare Adressaten (wie im Fall terrorverdächtiger Personen auf Listen der Sanktionsausschüsse).

Diese vereinfachend dargestellte Entwicklung bildet den Hintergrund der beiden anzuzeigenden Dissertationen. Beide untersuchen das Spannungsverhältnis von Sicherheitsratshandeln und Individualrechten: Gregor Schotten den »Individualrechtsschutz bei Sanktionen« (S. 75), Noah Birkhäuser die Frage, »inwiefern [der Sicherheitsrat] die Rechte der Individuen, gegen die er vorgeht, respektieren muss« (S. 2). Bedenkt man den gemeinsamen Ausgangspunkt und die ähnliche Zielsetzung, so überrascht, welche unterschiedliche Wege die Autoren gehen. Schotten untersucht den Individualrechtsschutz bei staatsgerichteten Wirtschaftssanktionen klassischer Prägung, wie sie der Sicherheitsrat etwa gegen Irak und Sierra Leone verhängt hat; dabei beschränkt er sich – wie im Titel angedeutet – auf Sanktionen »im Umfeld bewaffneter Konflikte« und auf existenzielle Individualrechte wie die Freiheit von Hunger oder das Recht auf Leben. Birkhäuser nimmt unmittelbar individualgerichtete Sanktionen (etwa Reisebeschränkungen oder Kontensperrungen) in den Blick, also eine Untergruppe moderner zielgerichteter Sanktionen; ihm ist zunächst daran gelegen, deren Bedeutung in jüngeren Sicherheitsratsresolutionen zu belegen, sodann deren rechtlichen Rahmen zu bestimmen. Diese unterschiedliche Ausrichtung bedingt erheblich unterschiedliche Schwerpunkte. Zwar bemühen sich Schot-

ten wie Birkhäuser um eine Klärung des Sanktionsbegriffs und stellen den rechtlichen Rahmen der Art. 39ff. UN-Charta dar. Jenseits dieser Vorklärungen jedoch trennen sich die Wege schnell.

Gregor Schotten widmet gut zwei Drittel seiner Arbeit dem humanitären Völkerrecht und dem Menschenrechtsschutz und ihrer Einwirkung in das Recht der Vereinten Nationen. Dabei geht er jeweils in zwei Schritten vor: In einem ersten belegt er, dass Menschenrechte und humanitäres Völkerrecht den Sicherheitsrat binden. Angelpunkt seiner Argumentation ist die These, dass der Sicherheitsrat bei seinem Handeln wesentliche Ziele und Grundsätze der Vereinten Nationen zu beachten habe. Diese These ist nicht revolutionär, wird aber interessant begründet: Anhand einer Fülle von Resolutionen und ihrer Entstehungsgeschichte legt Schotten detailliert dar, dass der Sicherheitsrat selbst sich keinesfalls für rechtlich ungebunden hält; auch zeigt er, dass die UN-Praxis die populäre Ansicht, nach der lediglich das zwingende Völkerrecht (*ius cogens*) dem Sicherheitsratshandeln rechtliche Grenzen setzt, nicht stützt. Seine Erörterung ist hilfreich, geht sie doch über die üblichen argumentativen Schnellschüsse auf der Grundlage vermeintlich logischer Ableitung – *ius cogens* als höchstes Recht, Rechtsbindung des Sicherheitsrats als angeblich zwingende Konsequenz – hinaus. Ob dies Schottens Versuch, rechtliche Grenzen aus den UN-Zielvorstellungen und -Grundsätzen abzuleiten, stützt, steht auf einem anderen Blatt. Insbesondere die These von der Selbstbindung des Sicherheitsrats müsste wohl weiter vertieft werden; unklar bleibt etwa, ob der Sicherheitsrat von seinen selbst übernommenen Verpflichtungen wieder abrücken könnte. Trotz dieser Kritik aber ist Schotten zugute zu halten, dass er sich nicht darauf beschränkt, die Rechtsbindung des Sicherheitsrats schlicht zu behaupten oder gängige Erklärungsansätze bloß zu wiederholen; dies hebt seine Arbeit von vielen anderen Erklärungsversuchen ab.

Da jedenfalls der gewohnheitsrechtliche Mindeststandard der Menschenrechte, nach seiner Ansicht aber auch die gewohnheitsrechtlich anerkannten Regeln des humanitären Völkerrechts, zu diesen Zielen rechnen, kann Schotten in einem zweiten Argumentationsschritt relativ klare rechtliche Grenzen des Sicherheitsratshandelns entwickeln. Dazu untersucht er materialreich, ob bestimmte Menschenrechte oder Regeln des humanitären Völkerrechts gewohnheitsrechtliche Geltung erlangt haben und somit zu den



Noah Birkhäuser

Sanktionen des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen gegen Individuen

Europäische Hochschulschriften II, Bd. 4498

Bern et al.: Peter Lang 2007
XLII+308 S.,
60,70 Euro

Zielen der Vereinten Nationen gerechnet werden können. Dies bejaht er für zentrale Rechtssätze des humanitären Völkerrechts (Verbot des Aushungerns, Verbot der Behinderung humanitärer Hilfsleistungen) wie auch des Menschenrechtsschutzes (Recht auf Leben, auf Freiheit von Hunger und auf medizinische Grundversorgung). Im Ergebnis zieht er dem Handeln des Sicherheitsrats somit durchaus Grenzen. Allerdings verzichtet er dann leider darauf, die tatsächlich erlassenen Resolutionen an den rechtlichen Vorgaben zu messen und Möglichkeiten der Rechtsdurchsetzung zu erörtern. Dies ist bedauerlich, denn gerade bei interpretationsbedürftigen Rechtssätzen wie etwa dem behaupteten ›Recht auf medizinische Grundversorgung‹ oder dem Kerninhalt des Rechts auf Leben können Rechtsverstöße wohl nur anhand einer konkreten Einzelfallprüfung festgestellt werden. Zudem bleibt offen, ob beziehungsweise wie die Betroffenen die detailliert begründeten rechtlichen Standards wirksam geltend machen können. Nach Ansicht Schottens sollen Resolutionen, die gegen gewohnheitsrechtliche Menschenrechte oder humanitäres Völkerrecht verstoßen, die Mitglieder der Vereinten Nationen nicht binden. Was aber geschieht, wenn die Mitglieder (sei es, weil sie Schottens These von der Rechtsbindung nicht teilen oder weil sie sich nicht für prüfungsbefugt halten) von der Möglichkeit der Umsetzungsverweigerung keinen Gebrauch machen, bleibt unklar. Die Debatten und Gerichtsverfahren der vergangenen Jahre zeigen, dass die Durchsetzung der rechtlichen Standards gegenüber dem Sicherheitsrat beziehungsweise den umsetzenden Staaten das eigentliche Problem im Rahmen des Individualrechtsschutzes bei Sanktionen darstellt. Dieses Problem behandelt Schotten nicht. Ob der Sicherheitsrat seiner ›Bindung an individualschützende Normen‹ gerecht geworden ist, bleibt daher offen, die Anwendung der rechtlichen Maßstäbe anderen überlassen. Diese Maßstäbe in dogmatisch sauberer und detaillierter Argumentation entwickelt zu haben, ist aber kein geringes Verdienst.

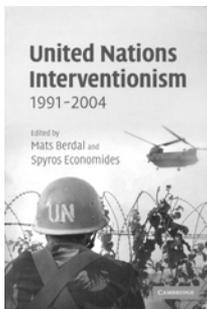
Noah Birkhäusers Arbeit ist spezifischer auf das Recht der Vereinten Nationen ausgerichtet. Ihm geht es in seinem Hauptteil zunächst um die Sanktionspraxis des Sicherheitsrats. Dazu wertet er Resolutionen in insgesamt 17 Konflikten – von Rhodesien über Afghanistan bis zu Côte d’Ivoire – aus. Die Darstellung ist klar strukturiert und belegt Birkhäusers eingangs geäußerte These, heute sei es »ständige Praxis von Staaten und Internationalen Organisationen, auch gegen Individuen ... mittels völkerrechtlicher Sanktionen vorzugehen« (S. 42). Allerdings gerät sie mit fast 150 Seiten sehr breit. Eine stärkere Zuspitzung auf individualgerichtete Sanktionen hätte die Lesbarkeit erhöht; andererseits bietet Birkhäusers umfassende Darstellung einen guten Überblick über die Entwicklung der Sanktionspraxis. Im zweiten Hauptteil wird diese sodann einer rechtlichen Würdigung

unterzogen. Dabei kommt Birkhäuser in vielen Punkten zu denselben Ergebnissen wie Schotten: Wie dieser hält er den Sicherheitsrat für rechtlich gebunden; wie dieser zeigt er den Konflikt zwischen Sicherheitsratsresolutionen und individuellen Menschenrechten auf und billigt den UN-Mitgliedstaaten (jedenfalls bei offensichtlich rechtswidrigen Sanktionen) ein Recht zu, die Umsetzung bindender Resolutionen zu verweigern. Birkhäusers Argumentation zu diesen Punkten fällt jedoch zumeist knapper aus als bei Schotten. Die Bindung an zwingendes Völkerrecht etwa wird kaum mehr als behauptet, abgestützt wesentlich durch die Suggestivfrage, ob denn der Sicherheitsrat – wäre er nicht gebunden – einen Völkermord anordnen dürfe (S. 230). Und auch dass der Sicherheitsrat grundlegende Regeln des humanitären Völkerrechts zu beachten habe, wird nicht wirklich begründet – alles andere wäre nach Ansicht Birkhäusers »[p]olitisch und rechtlich ... kaum vertretbar« (S. 246). Hier fällt seine Arbeit im Vergleich zu Schottens ab. Dafür nimmt Birkhäuser zu einer Reihe weiterer Probleme Stellung. Besonders hervor stechen etwa die gelungenen Ausführungen zu den Möglichkeiten der Durchsetzung individualschützender Normen gegenüber dem Sicherheitsrat: Einer direkten Kontrolle von Resolutionen – sei es durch den Internationalen Gerichtshof oder nationale Gerichte – steht Birkhäuser mit guten Argumenten skeptisch gegenüber. Erfolgversprechender erscheint ihm ein gerichtliches Vorgehen gegen Umsetzungsakte; hier sieht er insbesondere den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte und den Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften als grundsätzlich kontrollbefugt an und bezieht auch die bedeutsamen Urteile des Europäischen Gerichts erster Instanz in den Fällen Yussuf und Kadi in seine Analyse ein. Insgesamt erreicht seine Untersuchung nicht immer Schottens Tiefe. Sie deckt aber ein deutlich weiteres Argumentationsfeld ab und vermittelt einen guten Überblick über die vielfältigen rechtlichen Probleme individualgerichteter Sanktionen.

Trotz ihres sehr ähnlich formulierten Erkenntnisinteresses haben Schotten und Birkhäuser ganz unterschiedliche Arbeiten vorgelegt, von denen jede ihre eigenen Vorzüge hat. Schotten geht gründlicher vor und belegt die Existenz einzelner rechtlicher Grenzen des Sicherheitsratshandelns mustergültig. Birkhäuser arbeitet die heutige Bedeutung individualgerichteter Sanktionen deutlich heraus und spricht nahezu alle auftretenden Rechtsprobleme an. Beide Arbeiten ergänzen sich daher gut. Ihnen gemeinsam ist das Bestreben, das Handeln des Sicherheitsrats rechtlich zu erfassen und einzuhegen. Dieses Ziel ist ein hehres und begrüßenswert, denn seiner Hauptverantwortung für den Weltfrieden wird der Sicherheitsrat auf Dauer nur gerecht werden, wenn er sich nicht über das Recht stellt. Dies zu fordern, heißt nicht, den Geist wieder in die Flasche zu verbannen, sondern nur, sein Wirken in leidlich geordnete Bahnen zu lenken.

Die Friedenssicherung in ihrer schwersten Krise

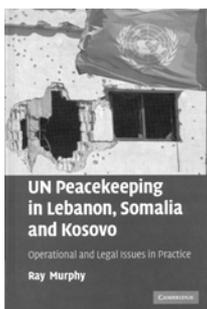
Katja Wiesbrock-Donovan



Mats Berdal / Spyros Economides (Eds.)

United Nations Interventionism 1991–2004

Cambridge: Cambridge University Press 2007
xi+303 S., 45,00 brit. Pfund



Ray Murphy

UN Peacekeeping in Lebanon, Somalia and Kosovo. Operational and Legal Issues in Practice

Cambridge: Cambridge University Press 2007
392 S., 55,00 brit. Pfund

Der von **Mats Berdal** und **Spyros Economides** im Jahr 2007 in einer neuen Folge herausgegebene Sammelband ›United Nations Interventionism 1991–2004‹ sowie die von Ray Murphy im selben Jahr erschiene Untersuchung der operativen und rechtlichen Probleme der Friedenssicherung anhand dreier Fallbeispiele ›UN Peacekeeping in Lebanon, Somalia and Kosovo‹ bereichern die umfangreiche Literatur zu diesem Thema. Autoren und Herausgeber haben profunde Kenntnisse der UN-Praxis und stellen diese übersichtlich und gut lesbar dar.

Berdal und Economides lehren beide in London. Berdal ist Professor im Department of War Studies des King's College und Economides arbeitet als Senior Lecturer am European Institute der London School of Economics. Die einzelnen Untersuchungen der Friedensoperationen von 1991 bis 2004 sind hervorragend gelungen und schildern detailliert die jeweiligen Fälle. Das Buch baut auf dem im Jahr 1996 erschienenen Band ›The New Interventionsm, 1991–1994‹, herausgegeben von James Mayall, auf. Darin wurden die drei Fallbeispiele Kambodscha, ehemaliges Jugoslawien und Somalia untersucht. Der vorliegende Band aktualisiert die Erkenntnisse über die drei Länder und fügt fünf weitere Fallbeispiele hinzu: Ruanda, Haiti, Timor-Leste, Kosovo und Sierra Leone. Leider berücksichtigt der im Jahr 2007 erschienene Sammelband nicht neuere Entwicklungen in der Friedenssicherung, wie im Jahr 2006 die Kongo-Mission der Europäer zur Unterstützung der Wahlen (EUFOR RD Congo) oder die Ausweitung des UNIFIL-Mandats im Nachgang zu den Feindseligkeiten zwischen Libanon und Israel.

Ungewöhnlich ist der Aufbau des Sammelbands: Zusammenfassende und analysierende Kommentare bekommt der Leser bereits in einer Einleitung statt einer Schlussbemerkung präsentiert, was zum Teil Kenntnisse voraussetzt, die erst in den einzelnen folgenden Kapiteln vermittelt werden. Die Einleitung vom Herausgeber des Bandes von 1996, James Mayall, Professor an der London School of Economics und Direktor des Centre of International Studies an der Universität Cambridge, ist jedoch exzellent.

Mayall hebt hervor, dass die Aufgaben der UN weit über die traditionelle Friedenssicherung hinausgewachsen seien. Der Schwerpunkt der heutigen UN-Tätigkeit liege zunehmend auf dem Aufbau rechtsstaatlicher Strukturen, der Förderung von Demokratie und dem wirtschaftlichen Wiederaufbau. Dabei gehen die von Mayall aufgeworfenen Fragen weit über operative und finanzielle Probleme hinaus und

analysieren normativ die sich verändernde Rolle der Vereinten Nationen. Was können und sollen die UN leisten, welche Grenzen sind ihnen gesetzt? Der Autor sieht die multilaterale Diplomatie der UN – entgegen der anfänglichen Euphorie nach dem Ende des Kalten Krieges und der Blockade im Sicherheitsrat – in ihrer schwersten Krise. Verantwortlich dafür seien nicht die UN als Organisation, sondern die ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats, die über die Mandate der Missionen entscheiden.

Die Untersuchung der operativen und rechtlichen Probleme in der Praxis der UN-Friedenssicherung von **Ray Murphy** ist nicht nur für Wissenschaftler, sondern auch für das Personal von Friedensmissionen eine lesenswerte Lektüre. Murphy, Senior Lecturer in Law am Irish Centre for Human Rights der irischen Nationaluniversität in Galway, greift die Probleme in der Praxis auf. Das reicht von der Einrichtung der Mission, der tatsächlichen Entsendung von Truppen und zivilem Personal, über die Befehlsstruktur und den Einsatz von Gewalt (geregelt in den so genannten ›rules of engagement‹) bis hin zur Anwendbarkeit von internationalem humanitären Recht und Menschenrechten. Die Fallbeispiele sind so gewählt, dass die Entwicklung und jeweiligen Typen der Friedenssicherung vertreten sind: Die erste Libanon-Mission stellvertretend für die traditionelle Friedenssicherung, Somalia als Beispiel für robuste Friedenssicherung und schließlich Kosovo, das für die modernen multidimensionalen Friedenssicherungsaufgaben inklusive der Verwaltung eines Gebiets steht. Sie stehen ebenfalls für Operationen in drei verschiedenen Regionen: dem Nahen Osten, Afrika und Europa. Murphy zieht den Schluss, dass der Erfolg jeder Art von Friedenssicherung – der traditionellen Art oder der heute vorherrschenden multidimensionalen Variante – entscheidend von der Unterstützung des Sicherheitsrats abhängt. Ohne die politische Unterstützung und ausreichende Finanzierung seien UN-Missionen der Willkür der Konfliktparteien ausgeliefert.

Ähnlich wie Mayall sieht auch Murphy die Entwicklung der Friedenssicherung kritisch. Die UN seien nicht gerüstet für die ihnen übertragenen Aufgaben. Auch Murphy zieht dafür die ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats zur Verantwortung. Dabei geht er noch einen Schritt weiter als Mayall: Es sei eine Reform des Sicherheitsrats notwendig, um den Ländern des globalen Südens die Angst zu nehmen, die UN werde als Polizeitruppe im Interesse weniger Machthaber ausgenutzt.

Dokumente der Vereinten Nationen

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

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

In der folgenden Übersicht sind Resolutionen der Generalversammlung von **Dezember 2007** sowie Resolutionen und die Erklärungen des Präsidenten des Sicherheitsrats von **April bis Juni 2008** aufgeführt. Die Dokumente sind alphabetisch nach Ländern, Regionen oder Themen sortiert. In der jeweiligen Rubrik erfolgt die Auflistung chronologisch (das älteste Dokument zuerst).

Generalversammlung

	UN-Dok.-Nr.	Datum	Gegenstand	Abstimmungsergebnis
UN-Personal	A/RES/62/214, Anlage	21.12.2007	Die Generalversammlung verabschiedet die Umfassende Strategie der Vereinten Nationen für Hilfe und Unterstützung für Opfer sexueller Ausbeutung und sexueller Missbrauchs durch Bedienstete der Vereinten Nationen und zugehöriges Personal. Dadurch soll sichergestellt werden, dass Opfer rasch geeignete Hilfe erhalten. Diese umfasst medizinische Versorgung, rechtliche Dienste, Unterstützung bei der Verarbeitung der psychischen und sozialen Folgen des Erlebten sowie nach Bedarf materielle Soforthilfe wie Nahrungsmittel, Kleidung oder Unterbringung in einer Schutzeinrichtung. Die Generalversammlung fordert die zuständigen Organisationen des Systems der Vereinten Nationen auf, an der Umsetzung der Strategie aktiv und koordiniert mitzuwirken.	Ohne förmliche Abstimmung angenommen

Sicherheitsrat

	UN-Dok.-Nr.	Datum	Gegenstand	Abstimmungsergebnis
Afghanistan	S/RES/1817(2008)	11.6.2008	Der Sicherheitsrat bekundet seine äußerste Besorgnis über den großen Umfang des Anbaus und der Erzeugung von Opium und des Opiumhandels . Er fordert alle Mitgliedstaaten auf, zu erwägen, die multilateralen Verträge zur Bekämpfung des unerlaubten Handels mit Suchtstoffen zu ratifizieren und durchzuführen. Ferner fordert der Rat die Staaten auf, geeignete innerstaatliche Rechtsvorschriften zu erlassen und ihre nationalen Fähigkeiten auf den Gebieten der Regulierung und Überwachung der Herstellung chemischer Vorläuferstoffe und des Handels zu stärken.	Einstimmige Annahme
Afrika	S/RES/1809(2008)	16.4.2008	Der Sicherheitsrat ist entschlossen, die Beziehungen und die Zusammenarbeit zwischen den Vereinten Nationen und den Regionalorganisationen, insbesondere der Afrikanischen Union (AU) und den zuständigen Organen bei der Verhütung, Lösung und Bewältigung von Konflikten zu verstärken und auszuweiten. Der Rat fordert das Sekretariat auf, in Abstimmung mit der Kommission der AU ein Verzeichnis der benötigten Kapazitäten sowie Empfehlungen darüber zu erarbeiten, wie die AU ihre militärischen, technischen, logistischen und administrativen Fähigkeiten weiter ausbauen kann.	Einstimmige Annahme
Côte d'Ivoire	S/PRST/2008/11	29.4.2008	Der Sicherheitsrat begrüßt, dass die ivoirischen Behörden dem Vorschlag der Unabhängigen Wahlkommission zugestimmt haben, am 30. November 2008 Präsidentchaftswahlen durchzuführen. Er ermutigt die ivoirischen Parteien, ihre Anstrengungen zu verstärken, um diese Zusage einzulösen, und legt der internationalen Gemeinschaft nahe, ihre diesbezügliche Unterstützung fortzusetzen. Der Rat fordert die Parteien auf, konkrete Fortschritte bei der Förderung der politischen und der sicherheitsbezogenen Stabilität zu erzielen.	

	UN-Dok.-Nr.	Datum	Gegenstand	Abstimmungs- ergebnis
Friedenskonsolidierung	S/PRST/2008/14	12.5.2008	Der Sicherheitsrat betont, dass die Reform des Sicherheitssektors ein unabdingbarer Bestandteil jedes Stabilisierungs- und Wiederaufbauprozesses in Postkonfliktsituationen ist. Ferner betont er die Notwendigkeit, entsprechend der Empfehlung des Generalsekretärs (S/2008/39) und in enger Abstimmung mit den Mitgliedstaaten, einen ganzheitlichen und kohärenten Ansatz der Vereinten Nationen zur Reform des Sicherheitssektors zu entwickeln . Er unterstreicht, dass die Unterstützung der UN für die Reform des Sicherheitssektors in einem weitgefassten Rahmen von Rechtsstaatlichkeit stattfinden muss und zur allgemeinen Stärkung der Tätigkeit der Vereinten Nationen auf dem Gebiet der Rechtsstaatlichkeit sowie der breiteren Wiederaufbau- und Entwicklungsbemühungen beitragen soll. Der Rat hebt die wichtige Rolle hervor, die die Kommission für Friedenskonsolidierung mittels ihrer integrierten Friedenskonsolidierungsstrategien dabei spielen kann, die Kontinuität internationaler Unterstützung für Postkonfliktländer zu gewährleisten.	
	S/PRST/2008/16	20.5.2008	Der Sicherheitsrat betont, wie wichtig es ist, dass die Länder, die einen Konflikt überwunden haben, selbst die Verantwortung für die Friedenskonsolidierung und eine nachhaltige Entwicklung übernehmen . Er unterstreicht, dass der Einsatz ziviler Sachverständiger auf dem Gebiet der Friedenskonsolidierung nach Konflikten unabdingbar ist. Ferner bittet der Rat den Generalsekretär, den zuständigen UN-Organen Rat darüber zu erteilen, wie innerhalb des UN-Systems im Hinblick auf eine raschere und wirksamere Herbeiführung eines dauerhaften Friedens am besten vorangeschritten werden kann.	
Horn von Afrika	S/PRST/2008/20	12.6.2008	Der Sicherheitsrat bekundet seine große Besorgnis über die schweren Vorfälle, die sich am 10. Juni 2008 entlang der Grenze zwischen Dschibuti und Eritrea ereignet haben und bei denen mehrere Menschen getötet und verletzt wurden. Er verurteilt Eritreas Militärationen gegen Dschibuti und fordert die Parteien auf, sich auf eine Waffenruhe zu verpflichten. Der Sicherheitsrat ermutigt den Generalsekretär, dringend seine Guten Dienste einzusetzen, um bilaterale Gespräche, aus denen Vereinbarungen über die Verringerung der Militärpräsenz entlang der Grenze hervorgehen sollen, zu erleichtern und vertrauensbildende Maßnahmen zur Lösung der Situation an der Grenze auszuarbeiten.	
Humanitäres Völkerrecht	S/PRST/2008/18	27.5.2008	Der Sicherheitsrat ist tief besorgt darüber, dass die Mehrheit der Opfer von Gewalthandlungen, die von Parteien bewaffneter Konflikte begangen werden, nach wie vor Zivilpersonen sind. Er verurteilt alle Verstöße gegen das Völkerrecht, namentlich gegen das humanitäre Völkerrecht, die internationalen Menschenrechtsnormen und das Flüchtlingsvölkerrecht, die gegenüber Zivilpersonen in Situationen bewaffneter Konflikte begangen werden . Der Rat verlangt, dass alle in Betracht kommenden Parteien derartigen Praktiken sofort ein Ende setzen. Er ersucht den Generalsekretär, seinen nächsten Bericht über den Schutz von Zivilpersonen in bewaffneten Konflikten bis Mai 2009 vorzulegen und darin über den aktuellen Stand der Durchführung der Schutzmandate von UN-Missionen Auftrag des Sicherheitsrats zu informieren.	
Massenvernichtungswaffen	S/RES/1810/(2008)	25.4.2008	Der Sicherheitsrat beschließt, das Mandat des Ausschusses nach Resolution 1540(2004) bis zum 25. April 2011 zu verlängern , wobei dieser auch künftig von Sachverständigen unterstützt werden wird.	Einstimmige Annahme
Nahost	S/PRST/2008/17	22.5.2008	Der Sicherheitsrat unterstützt nachdrücklich die am 21. Mai 2008 in Doha unter der Schirmherrschaft der Arabischen Liga erzielte Vereinbarung, die zur Beilegung der gegenwärtigen Krise, der Rückkehr zum normalen Funktionieren der libanesischen demokratischen Institutionen und der vollständigen Wiederherstellung der Einheit und der Stabilität Libanons beiträgt . Er begrüßt die Vereinbarung, einen Präsidenten der Republik zu wählen, ein Kabinett der nationalen Einheit einzusetzen und sich mit dem Wahlrecht Libanons zu befassen sowie den Einsatz von Waffen und Gewalt als ein Mittel zur Beilegung von Streitigkeiten unter allen Umständen zu verbieten.	
	S/RES/1815(2008)	2.6.2008	Der Sicherheitsrat beschließt, das Mandat der Unabhängigen Internationalen Untersuchungskommission (S/2008/210) zur Untersuchung der Bombenanschläge vom 14. Februar 2005 in Libanon bis zum 31. Dezember 2008 zu verlängern . Sofern die Kommission berichtet, dass die Durchführung ihres Mandats abgeschlossen ist, ist der Rat bereit, dieses früher zu beenden.	Einstimmige Annahme

	UN-Dok.-Nr.	Datum	Gegenstand	Abstimmungs- ergebnis
Somalia	S/RES/1811(2008)	29.4.2008	Der Sicherheitsrat beschließt, das in Resolution 1558(2004) genannte Mandat der Überwachungsgruppe zur Überwachung des Waffenembargos bis Ende Oktober 2008 zu verlängern und ersucht den Generalsekretär, nach Bedarf in Absprache mit dem Ausschuss neue Mitglieder zu ernennen.	Einstimmige Annahme
	S/RES/1814(2008)	15.5.2008	Der Sicherheitsrat beschließt, dass das Politische Büro der Vereinten Nationen für Somalia (UNPOS) sowie das UN-Landesteam ihre Unterstützung für die Übergangs-Bundesinstitutionen verstärken . Ziel soll dabei sein, eine Verfassung auszuarbeiten sowie ein Verfassungsreferendum und freie, demokratische Wahlen im Jahr 2009 abzuhalten. Der Rat ersucht den Generalsekretär, seine Eventualplanung für die mögliche Entsendung eines UN-Friedenssicherungseinsatzes in Nachfolge der Mission der Afrikanischen Union in Somalia (AMISOM) fortzusetzen. Er begrüßt die Empfehlung des Generalsekretärs in seinem Bericht vom 14. März 2008, das UNPOS und den Sitz des Landesteam von Nairobi nach Mogadischu oder an einen Übergangsort innerhalb des Landes zu verlegen.	Einstimmige Annahme
	S/RES/1816(2008)	2.6.2008	Der Sicherheitsrat verurteilt alle seeräuberischen Handlungen und bewaffneten Raubüberfälle auf Schiffe in den Hoheitsgewässern und auf Hoher See vor der Küste Somalias, von denen auch das Welternährungsprogramm (WFP) betroffen war, sowie die schwerwiegenden nachteiligen Auswirkungen dieser Angriffe auf die rasche, sichere und wirksame Leistung von Nahrungsmittel- und sonstiger humanitärer Hilfe für die Bevölkerung Somalias. Er beschließt, dass die Staaten, die mit der Übergangs-Bundesregierung bei der Bekämpfung der Seeräuberei zusammenarbeiten , nach vorheriger Unterrichtung des Generalsekretärs, bis Dezember 2008 in die Hoheitsgewässer Somalias einlaufen dürfen und alle notwendigen Maßnahmen zur Bekämpfung seeräuberischer Handlungen und bewaffneter Raubüberfälle in einer Weise anwenden dürfen, die den nach dem einschlägigen Völkerrecht auf Hoher See zulässigen Maßnahmen gegen Seeräuberei entspricht.	Einstimmige Annahme
Sudan	S/PRST/2008/15	13.5.2008	Der Sicherheitsrat verurteilt nachdrücklich die am 10. Mai 2008 von der Bewegung für Gerechtigkeit und Gleichheit (JEM) verübten Angriffe auf die sudanesishe Regierung in Omdurman und fordert alle Parteien nachdrücklich auf, die Gewalt sofort einzustellen, ihre Verpflichtungen nach dem humanitären Völkerrecht zu achten und sich auf die friedliche Lösung aller offenen Fragen zu verpflichten. Er fordert die Staaten der Region auf, ihre Verpflichtungen aus dem Abkommen von Dakar zu erfüllen und zusammenzuarbeiten, um den Aktivitäten der bewaffneten Gruppen und ihren Versuchen einer gewaltsamen Machtergreifung ein Ende zu setzen.	
	S/PRST/2008/21	16.6.2008	Der Sicherheitsrat weist auf seinen in der Resolution 1593(2005) nach Kapitel VII der UN-Charta gefassten Beschluss, dass die Regierung Sudans und alle anderen Parteien des Konflikts in Darfur gemäß der genannten Resolution mit dem Internationalen Strafgerichtshof und dem Ankläger uneingeschränkt zusammenarbeiten und ihnen jede erforderliche Unterstützung gewähren müssen und betont gleichzeitig den Grundsatz der Komplementarität des Internationalen Strafgerichtshofs.	
Terrorismus	S/PRST/2008/19	2.6.2008	Der Sicherheitsrat verurteilt mit äußerstem Nachdruck den am 2. Juni 2008 vor der dänischen Botschaft in Islamabad verübten Terroranschlag , der zahlreiche Tote und Verletzte gefordert hat. Er unterstreicht, dass diejenigen, die diese verwerfliche terroristische Handlung begangen, organisiert, finanziert und gefördert haben, vor Gericht gestellt werden müssen.	
Westsahara	S/RES/1813(2008)	30.4.2008	Der Sicherheitsrat beschließt, das Mandat der Mission der Vereinten Nationen für das Referendum in Westsahara (MINURSO) bis zum 30. April 2009 zu verlängern . Er fordert die Parteien auf, in einer dem Dialog förderlichen Atmosphäre zu arbeiten, um die Durchführung der Resolutionen 1754(2007) und 1783(2007) und den Erfolg der Verhandlungen sicherzustellen.	Einstimmige Annahme
Zypern	S/PRST/2008/9	17.4.2008	Der Sicherheitsrat begrüßt die am 21. März 2008 erzielte Vereinbarung zwischen den Führern der griechisch-zyprischen und der türkisch-zyprischen Volksgruppe. Er erwartet mit Interesse die Ergebnisse dieses Vorbereitungsprozesses innerhalb der von den beiden Führern vereinbarten Dreimonatsfrist. Der Rat begrüßt ferner die Öffnung des Grenzübergangs in der Ledra-Straße sowie die Bereitschaft des Generalsekretärs, nach Abschluss der Vorbereitungszeit und Maßgabe der Fortschritte einen Sonderberater zu ernennen.	
	S/RES/1818(2008)	13.6.2008	Der Sicherheitsrat beschließt, das Mandat der Friedenstruppe der Vereinten Nationen in Zypern (UNFICYP) bis zum 15. Dezember 2008 zu verlängern .	Einstimmige Annahme

GERMAN REVIEW ON THE UNITED NATIONS | Abstracts

VOLUME 56 | 2008 | No. 4

The UN and Regional Organizations

Ekkehard Griep

pp. 147–152

On the Rise. The Collaboration of the United Nations with Regional Organizations in Peacekeeping Operations

Regional organizations, which have characterized the development of UN peacekeeping operations since the end of the Cold War, help sustain most of today's UN missions. Grown out of ideas initially presented by former UN Secretary-General Boutros-Ghali in his 'Agenda for Peace,' cooperation with regional organizations may take various forms, ranging from diplomatic support to operational co-deployment, from integrated missions to complex multi-actor constellations. In the future, regional organizations are likely to continue providing assets to international crisis management efforts, be it on an *ad hoc* basis or through permanently existing support structures. In this regard, commitment toward building capacity in Africa through regional organizations may well become a litmus test for the seriousness of the support pledges made by UN member states at the 2005 World Summit.

Christian J. Tams

p. 153

Comment: Submission with Exceptions

In a note on 1 May 2008, the German government declared that it recognized the compulsory jurisdiction of the International Court of Justice (ICJ) in inter-State disputes. The declaration is a far cry from what ICJ supporters might have wished for. Particularly problematic is the government's decision to exempt disputes relating to the use of military force from the court's jurisdiction. Nevertheless, the government's new approach is to be commended and will strengthen the United Nations' principal judicial body.

Sven Bernhard Gareis

pp. 154–159

Partners for World Peace?

The European Union and the United Nations in International Crisis Management

In recent decades, the cooperation in international crisis management between the European Union and the United Nations has become closer. Both organizations share values and interests with regard to a world order based on effective multilateralism. For this purpose, the EU has built a large spectrum of capabilities — the kind of capabilities the UN is desperately looking for. Yet, although the EU has an intrinsic interest in the maintenance of global peace, it will only accept deployment of European forces in a UN context when it is under the full control of the relevant European organs. As a re-

sult, the two institutions duplicate many activities, requiring considerable efforts of coordination and consultation. Since 2003, when the European Security and Defence Policy became fully operational, the EU and the UN have enhanced their cooperation significantly. However, differences remain, keeping further improvements high on the agenda.

Janka Oertel · Johannes Varwick pp. 160–166

NATO and the United Nations.

Developing an Ambivalent Relationship

The relationship between NATO and the UN has always been ambivalent. In the past, cooperation has evolved on an operational level. However, the adoption of a common framework agreement outlining the nature of future cooperation has so far not been successful — mainly because of divergent interests of the two organizations. UN-NATO-Cooperation started in the Balkans in the mid-1990s. Currently the UN is engaged in virtually all NATO operations in one way or another. Recent collaboration has taken place not only in the military but also in the humanitarian realm and includes efforts to confront new challenges such as the fight against terrorism. Confidence-building measures as well as more intensive inter-personal exchange and regular high-level consultations could make the relationship more predictable and improve the inter-organizational dialog. While a more institutionalized cooperation would be desirable and mutually beneficial, a more selective collaboration on a case-by-case basis appears more likely.

Axel W. Krohn

pp. 167–172

The United Nations and the African Union.

Asymmetrical Partners in African Crisis Management

The great number of violent conflicts in Africa underline the importance of a regional security structure within the African Union (AU). However, although cooperation between the UN and other regional organizations has constantly developed over the past decade, this has not happened based on a strategic 'master plan' but rather on a politically driven *ad hoc* basis. The ongoing hybrid mission of the UN and the AU in Darfur/Sudan is not only the latest result of this cooperation, but could also become the testing ground for the viability of integrated missions of the two organizations. An equal partnership based on agreed financial and material support from the UN that African countries would like to see, is unlikely to emerge. The UN will not give up its primacy and independence in securing international peace and security.

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 030 | 25 93 75-10
Telefax: 030 | 25 93 75-29
E-Mail: zeitschrift@dgvn.de
Internet: <http://www.dgvn.de/zeitschrift.html>

Druck und Verlag:

Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG
Waldseestr. 3-5, D-76530 Baden-Baden
Telefon 0 72 21 | 21 04-0
Telefax 0 72 21 | 21 04-27

Erscheinungsweise: zweimonatlich

Bezugspreise:

Jahresabonnement (6 Hefte) 57,- Euro*.
Einzelheft: 11,- Euro.* Alle Preise inkl. MwSt.
zuzüglich Vertriebs-/Direktbeorderungsgebühren Inland (7,70 Euro/2,14 Euro) 9,84 Euro.

Bestellungen nehmen entgegen:

Nomos Verlagsgesellschaft
Aloisia Hohmann

Telefon 0 72 21 | 21 04-39

Telefax 0 72 21 | 21 04-43

E-Mail: hohmann@nomos.de

sowie der Buchhandel;

Kündigung jeweils drei Monate zum Kalenderjahresende. Zahlungen jeweils im Voraus an: Nomos Verlagsgesellschaft, Postbank Karlsruhe, Konto 73 636-751, und Stadtparkasse Baden-Baden, Konto 5-002266.

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

Anzeigenverwaltung und Anzeigenannahme:

sales friendly, Bettina Roos
Siegburger Str. 123, 53229 Bonn
Telefon 02 28 | 9 78 98-10
Telefax 02 28 | 9 78 98-20
E-Mail: roos@sales-friendly.de

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

DEUTSCHE GESELLSCHAFT FÜR DIE VEREINTEN NATIONEN

Vorstand

Prof. Dr. Thomas Bruha (Vorsitzender)
Detlef Dzembitzki, MdB (Stellvertretender Vorsitzender)

Ekkehard Griep (Stellvertretender Vorsitzender)

Ana Dujic (Schatzmeisterin)

Sabine Birken

Prof. Dr. Manuel Fröhlich

Armin Laschet

Astrid van der Merwe

Dr. Wolfgang Münch

Winfried Nachtwei, MdB

Dr. Christian Tams

Präsidium

Dr. Hans Arnold

Prof. Dr. Kurt Biedenkopf

Dr. Hans Otto Bräutigam

Dr. Eberhard Brecht

Dr. Fredo Dannenbring

Prof. Dr. Klaus Dicke

Bärbel Dieckmann

Hans Eichel

Manfred Eisele

Prof. Dr. Tono Eitel

Joschka Fischer

Hans-Dietrich Genscher

Dr. Wilhelm Höynck

Prof. Dr. Klaus Hüfner

Prälat Dr. Karl Jüsten

Dr. Dieter Kastrup

Dr. Hans-Peter Kaul

Dr. Inge Kaul

Dr. Klaus Kinkel

Matthias Kleinert

Dr. Manfred Kulesa

Dr. Hans-Werner Lautenschlager

Prof. Dr. Klaus Leisinger

Walter Lewalter

Ingrid Matthäus-Maier

Prof. Dr. Jens Naumann

Karl Theodor Paschke

Dr. Gunter Pleuger

Detlev Graf zu Rantzau

Prälat Dr. Stephan Reimers

Prof. Dr. Volker Rittberger

Dr. Irmgard Schwaetzer

Prof. Bruno Simma

Heide Simonis

Dr. Frank-Walter Steinmeier

Prof. Dr. Rita Süsmuth

Dr. Helga Timm

Prof. Dr. Klaus Töpfer

Prof. Dr. Christian Tomuschat

Dr. Günther Unser

Dr. Hans-Joachim Vergau

Dr. Ernst Ulrich von Weizsäcker

Dr. Richard von Weizsäcker

Heidemarie Wieczorek-Zeul

Prof. Dr. Rüdiger Wolfrum

Alexander Graf York von Wartenburg

Zeitschriftenbeirat

Friederike Bauer

Prof. Dr. Thomas Bruha

Michael Fremuth

Prof. Dr. Manuel Fröhlich

Henni Hensen

Prof. Dr. Klaus Hüfner

Thomas Nehls

Dr. Martin Pabst

Prof. Dr. Dr. Sabine von Schorlemer

Landesverbände

Landesverband Baden-Württemberg

Vorsitzender:

Prof. Dr. Karl-Heinz Meier-Braun

karl-heinz.meier-braun@swr.de

Landesverband Bayern

Vorsitzende:

Ulrike Renner-Helfmann

info@dgvn-bayern.de

Landesverband Berlin-Brandenburg

Vorsitzende: Dr. Christine Kalb

dgvn-bb@dgvn.de

Landesverband Hessen

Vorsitzender: Dustin Dehéz

info@dgvn-hessen.org

Landesverband Nordrhein-Westfalen

Vorsitzende: Sabine Birken

kontakt@dgvn-nrw.de

Landesverband Sachsen, Sachsen-

Anhalt, Thüringen

Vorsitzender: Dr. Nils Geißler

lv-sachsen@dgvn.de

Generalsekretariat

Dr. Beate Wagner, Generalsekretärin

Deutsche Gesellschaft für die

Vereinten Nationen

Zimmerstr. 26/27, D-10969 Berlin

Telefon: 030 | 25 93 75-0

Telefax: 030 | 25 93 75-29

E-Mail: info@dgvn.de

Internet: www.dgvn.de