

# VEREINTE NATIONEN

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

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



## AUS DEM INHALT

### Heillos überfordert.

UN-Friedenseinsätze und der Schutz von Zivilisten in Konfliktzonen  
*Thorsten Benner · Philipp Rotmann*

### Gescheiterte Vermittlungsbemühungen in Georgien.

Eine Bilanz der beendeten UN-Beobachtermission UNOMIG  
*Marietta S. König*

### »Die UN brauchen ein sichtbares Mandat für Binnenvertriebene«.

Interview mit Walter Kälin, dem Beauftragten des  
UN-Generalsekretärs für die Menschenrechte Binnenvertriebener

### Von der Karriereplanung zum »Opportunity Management«.

Der Arbeitsmarkt Vereinte Nationen hat sich  
grundlegend gewandelt  
*Jens Behrendt*

### Aus dem Bereich der Vereinten Nationen

UN-Konferenz zur globalen Finanzkrise 2009  
*Jens Martens*



Nomos

409

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

# Vom Ende einer Mission

Im Juni 2009 legte Russland im UN-Sicherheitsrat ein Veto gegen die Verlängerung der UN-Beobachtermission in Georgien ein. Dies ist eines der wenigen Male in der Geschichte der Vereinten Nationen, dass eine UN-Mission nicht im Konsens, sondern durch Handeln eines einzelnen Mitgliedstaats beendet wurde. Einmal mehr wird damit deutlich, dass die Vereinten Nationen in Konflikten, welche die vitalen Interessen eines ständigen Mitglieds des Sicherheitsrats betreffen, nicht effektiv vermitteln können.

In den knapp 16 Jahren, in denen die UNOMIG aktiv war, gelang es der Beobachtermission nicht, den georgisch-abchasischen Konflikt zu lösen. Drei Faktoren waren dafür ausschlaggebend, so **Marietta König** in ihrer Bilanz der UNOMIG: 1. das zu eng gefasste Mandat, 2. das geringe Engagement einiger der fünf Missionsleiter und vor allem 3. die mangelnde Kompromissbereitschaft der beteiligten Konfliktparteien.

Zu eng gefasste Mandate und mangelnde Kompromissbereitschaft der Konfliktparteien sind Bedingungen, die für fast jede UN-Mission zutreffen. Weitere Hindernisse sind schlechte Ausrüstung, unangemessene Einsatzregeln und eine zu kurze Dauer. Folge dieser Mängel ist oft, dass unbeteiligte Zivilisten Opfer grausamer Gewalttaten werden. Sie besser zu schützen, war Ziel des Sicherheitsrats, auf das er sich seit dem Jahr 1999 in mehreren Resolutionen verpflichtete. Die Bilanz nach zehn Jahren fällt jedoch ernüchternd aus, wie **Thorsten Benner** und **Philipp Rotmann** nach einer umfassenden Recherche feststellen mussten. In den meisten Missionen klappt eine große Lücke zwischen Anspruch und Wirklichkeit. Am Beispiel der Demokratischen Republik Kongo belegen die Autoren, dass neben den militärischen Kapazitäten ein weitaus stärkeres Gewicht auf Diplomatie, Mediation und Prävention gelegt werden muss, will die internationale Gemeinschaft ihrer Verpflichtung zum Schutz von Zivilisten ernsthaft nachkommen.

Doch Zivilisten werden in Konflikten weltweit nicht nur Opfer von Gewalttaten. Viele sind auch gezwungen, ihre Heimat zu verlassen. Wenn sie dabei die Grenze nicht überschreiten, werden sie Binnenvertriebene genannt und fallen nicht unter die UN-Flüchtlingskonvention. Für diese Gruppe von schutzbedürftigen Menschen gibt es in den Vereinten Nationen keine eigene Organisation. Ein Beauftragter des UN-Generalsekretärs hat jedoch die Aufgabe, ihre Menschenrechte zu schützen. Im Interview spricht **Walter Kälin**, der dieses Amt derzeit innehat, über sein Mandat. Er fordert, dass die Vereinten Nationen sich dieser Gruppe stärker annehmen als bisher – immerhin handelt es sich um rund 26 Millionen Menschen.

Wie das Beispiel Binnenvertriebene zeigt, werden den UN nicht weniger, sondern immer mehr Aufgaben übertragen. Auch nimmt die Zahl der Friedensmissionen seit einigen Jahren exponentiell zu. Es kann daher kaum verwundern, dass das System der Vereinten Nationen als Arbeitgeber für junge Menschen immer attraktiver wird. **Jens Behrendt** stellt den vielfältigen, aber auch unübersichtlichen Arbeitsmarkt UN vor, warnt vor typischen Fehlern und gibt Ratschläge für ein erfolgreiches ›opportunity management‹.



Ich wünsche eine anregende Lektüre.

Anja Papenfuß, Chefredakteurin  
papenfuss@dgvn.de

## Inhalt

Thorsten Benner · Philipp Rotmann

### Heillos überfordert

UN-Friedenseinsätze und der Schutz von Zivilisten in Konfliktzonen 147

Sven Bernhard Gareis

**Standpunkt** | Nachhaltigkeit statt Symbolik: Zum fragwürdigen Nutzen der EUFOR Chad/CAR 153

Marietta S. König

### Gescheiterte Vermittlungsbemühungen in Georgien

Eine Bilanz der beendeten UN-Beobachtermission UNOMIG 154

Sabine von Schorlemer

**Standpunkt** | Das Dresdner Elbtal kein Welterbe: Blamage für Deutschland 163

### »Die UN brauchen ein sichtbares Mandat für Binnenvertriebene«.

Interview mit Walter Kälin, dem Beauftragten des UN-Generalsekretärs für die Menschenrechte Binnenvertriebener 164

Jens Behrendt

### Von der Karriereplanung zum »Opportunity Management«

Der Arbeitsmarkt Vereinte Nationen hat sich grundlegend gewandelt 170

## AUS DEM BEREICH DER VEREINTEN NATIONEN

### Sozialfragen und Menschenrechte

Valentin Aichele

**Sozialpakt** | 40. und 41. Tagung 2008 175

Claudia Mahler

**Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung** | 72. und 73. Tagung 2008 177

### Wirtschaft und Entwicklung

Jens Martens

**UN-Konferenz zur globalen Finanzkrise 2009** 179

### PERSONALIEN

182

### BUCHBESPRECHUNGEN

184

### DOKUMENTE DER VEREINTEN NATIONEN

187

### English Abstracts

189

### Impressum

190

# Heillos überfordert

## UN-Friedenseinsätze und der Schutz von Zivilisten in Konfliktzonen\*

Thorsten Benner · Philipp Rotmann

**Als eine der Lehren aus den Völkermorden in Ruanda und Srebrenica setzte sich der UN-Sicherheitsrat vor zehn Jahren das Ziel, die Zivilbevölkerung besser vor den Folgen bewaffneter Konflikte zu schützen. Die Bilanz fällt ernüchternd aus: Allzu oft können UN-Missionen das Schutzversprechen gegenüber Zivilisten nicht einlösen. Die jüngste Kongo-Krise ist dafür nur ein Beispiel. Gefragt sind Investitionen in Diplomatie, Mediation und Prävention sowie verbesserte Kapazitäten von Friedensmissionen.**

### Zehn Jahre Selbstverpflichtung des Sicherheitsrats

Vor gut zehn Jahren, am 21. und 22. Februar 1999, beriet der UN-Sicherheitsrat zum ersten Mal explizit über den Schutz von Zivilisten. Unter kanadischer Präsidentschaft erklärte der Rat seine Bereitschaft, im Einklang mit der Charta der Vereinten Nationen auf Situationen zu reagieren, in denen Zivilisten gezielt angegriffen oder humanitäre Hilfsmaßnahmen vorsätzlich behindert wurden.<sup>1</sup> Gleichzeitig beauftragte der Sicherheitsrat den UN-Generalsekretär, einen Bericht mit Empfehlungen zur Umsetzung des neuen Zieles vorzulegen. Damit zog der Sicherheitsrat die Lehren aus den desaströsen Erfahrungen der neunziger Jahre: Konflikte wie in Angola, Kongo, Liberia, Osttimor und Sierra Leone forderten zahlreiche zivile Opfer. Die Völkermorde in Ruanda 1994 und Srebrenica 1995 sind Sinnbild des dramatischen Versagens von UN-Friedensmissionen beim Schutz von Zivilisten.

Auf der Grundlage des Berichts von UN-Generalsekretär Kofi Annan verabschiedete der Sicherheitsrat in den Jahren 1999 und 2000 zwei Resolutionen zum Thema Schutz von Zivilisten (Resolutionen 1265 und 1296). Darin unterstreicht der Rat seine Bereitschaft, »auf Situationen bewaffneter Konflikte zu reagieren, in denen gezielte Angriffe auf Zivilpersonen verübt werden oder die humanitären Hilfsmaßnahmen zugunsten von Zivilpersonen vorsätzlich behindert werden, indem er insbesondere auch geeignete Maßnahmen erwägt, die dem Rat nach der Charta der Vereinten Nationen zur Verfügung stehen (...)«. Ferner bekundete der Rat »seine Bereitschaft, zu erwägen, wie in Friedenssicherungsmandaten besser Vorkehrungen gegen die schädlichen Auswirkungen bewaffneter Konflikte auf Zivilpersonen getroffen werden könnten«.<sup>2</sup>

Eine Formulierung zum Schutz von Zivilisten findet sich in 13 Mandaten von Friedensmissionen, die seit 1999 vom Sicherheitsrat genehmigt wurden. Im Jahr 2006 bekundete der Sicherheitsrat in Resolution 1674 »seine Absicht, dafür zu sorgen, dass

- i) diese Mandate klare Leitlinien dazu enthalten, was die Missionen zur Erreichung dieser Ziele tun können und sollten,
- ii) bei Beschlüssen über den Einsatz der verfügbaren Fähigkeiten und Ressourcen, namentlich der Informations- und nachrichtendienstlichen Ressourcen, bei der Erfüllung der Mandate dem Schutz von Zivilpersonen Vorrang eingeräumt wird und
- iii) dass die Schutzmandate erfüllt werden«.<sup>3</sup>

Den Praxistest bestehen diese guten Absichten des Sicherheitsrats bislang nicht – auch nicht in Situationen, in denen UN-Friedenstruppen präsent sind. Anfang 2009 resümierte eine Erklärung der Präsidentschaft des Sicherheitsrats: »Der Rat bringt seine tiefste Besorgnis darüber zum Ausdruck, dass die Mehrheit der Opfer der von Parteien bewaffneter Konflikte begangenen Gewalthandlungen nach wie vor Zivilpersonen sind, namentlich infolge vorsätzlicher Angriffe, unterschiedsloser und übermäßiger Gewaltanwendung, der Benutzung von Zivilpersonen als menschliche Schutzschilde sowie sexueller und geschlechtsspezifischer Gewalt, und aller anderen Handlungen, die gegen das anwendbare Völkerrecht verstoßen.«<sup>4</sup> Der UN-Generalsekretär stellte im Juni 2009 fest: »Maßnahmen vor Ort wurden bisher noch nicht mit dem verbalen Fortschritt sowie der Aufstellung internationaler Normen und Standards in



**Thorsten Benner**, geb. 1973, ist Associate Director des Global Public Policy Institute (GPPI), Berlin.



**Philipp Rotmann**, geb. 1980, ist McCloy-Stipendiat an der Kennedy School of Government, Harvard University, und Fellow am Global Public Policy Institute (GPPI), Berlin.

\* Dieser Beitrag entstand im Rahmen des von der Deutschen Stiftung Friedensforschung (DSF) geförderten Projektes »Learning to Build Peace? UN Peace Operations and Organizational Learning« und baut auf einem Vortrag im Rahmen des DSF-Fachgesprächs beim Arbeitskreis Außen- und Sicherheitspolitik der CSU in München am 15.1.2009 auf. Die Autoren danken Kai Koddenbrock, Tim Maurer und Stephan Mergenthaler für Hinweise und Kommentare.

1 UN Press Release SC/6643 v. 12.2.1999. Diese und folgende Übersetzungen der englischen Quellen erfolgten durch die Autoren.

2 UN-Dok. S/RES/1265 v. 17.9.1999, Abs. 10 und 11. UN-Dokumente, die offiziell ins Deutsche übersetzt sind, werden mit »UN-Dok.« abgekürzt, UN-Dokumente in englischer Sprache mit »UN Doc.«.

3 UN-Dok. S/RES/1674 v. 28.4.2006, Abs. 16.

4 UN-Dok. S/PRST/2009/1 v. 14.1.2009, S. 1.



Der Leiter der MONUC Alan Doss und seine Delegation kehren im Februar 2009 nach dem Besuch eines Lagers für Binnenvertriebene in Pinga, Kongo, zum Militärstützpunkt zurück.

UN-Foto: Frechon

Einklang gebracht. (...) Momentan bleibt eine Diskrepanz zwischen Mandaten, Intentionen, Erwartungen, Interpretationen und realen Umsetzungsmöglichkeiten weiterhin bestehen.«<sup>5</sup> Der UN-Botschafter Chinas, dessen Regierung aufgrund ihrer Verteidigung des Prinzips der Nichteinmischung in innere Angelegenheiten im Allgemeinen als Bremse bei der Umsetzung humanitärer Ziele kritisiert wird, wurde deutlicher und brachte den Befund auf den Punkt: »Die bittere Realität sagt uns, dass die internationale Gemeinschaft noch einen weiten Weg gehen muss bei der Erfüllung ihrer Pflicht zum Schutz von Zivilisten.«<sup>6</sup> Das Beispiel Kongo ist eine eindrückliche Illustration dieser düsteren Realität.

### Schutz von Zivilisten in der Praxis

»Die Völkergemeinschaft darf den schweren Menschenrechtsverletzungen im Ostkongo nicht tatenlos zusehen. (...) Ich appelliere dringend an alle Konfliktparteien im Kongo, endlich für einen besseren Schutz der Zivilbevölkerung zu sorgen.«

(Der deutsche Außenminister Frank-Walter Steinmeier am 2. Dezember 2008)

**Goma, Ostkongo im Oktober 2008:** Die Bevölkerung wirft Steine auf vorbeifahrende UN-Fahrzeuge und auf eine UN-Stellung. Jaya Murthy, Sprecher für UNICEF in Goma, erklärt: »Die Bevölkerung ist unzufrieden mit den UN. Sie fühlt sich nicht geschützt. Sie wird sehr wütend.«<sup>7</sup> Die Unzufriedenheit richtet sich gegen die MONUC, die UN-Friedensmission in der Demokratischen Republik Kongo, mit 17 000 Soldaten zu diesem Zeitpunkt größte UN-Blauhelmsuppe. Sie ist vom Sicherheitsrat mit einem Mandat nach Kapitel VII der UN-Charta ausgestattet, das gemeinhin als »robust« gilt. Das Mandat ermächtigt die

Mission, alle notwendigen Maßnahmen zum Schutz von Zivilisten vor der unmittelbaren physischen Bedrohung zu ergreifen.<sup>8</sup>

Die UN-Truppe hat ihr Mandat in den vergangenen Jahren durchaus offensiv wahrgenommen, etwa in der Provinz Ituri. Berichte künden von den aggressivsten Operationen, die Blauhelme je unternommen haben: »Friedenssicherungskräfte in gepanzerten Truppentransportern werden von feindlichen Scharfschützen angegriffen, während sie auf holprigen, sandigen Pisten durch die östliche Ituri-Region rumpeln, und erwidern das Feuer. Kampfhubschrauber – auf der Suche nach Stammeskämpfern – sinken bis kurz über die Baumwipfel herab. Andere Friedenssicherungskräfte umlagern Dörfer mit militärischen Stützpunkten und durchsuchen Hütte für Hütte nach Waffen. (...) Während sie die Aufständischen ausmerzen, die die Bevölkerung Ituris ausrauben, stehen den im Osten stationierten UN-Blauhelmsoldaten Panzer, gepanzerte Truppentransporter, Mi-25 Kampfhubschrauber, Mörser und Panzerabwehrraketen zur Verfügung; militärisches Gerät, das sehr häufig eingesetzt wird.«<sup>9</sup> Dies ist auch eine Lehre aus dem Versagen in Bunia/Ituri im Frühjahr/Sommer 2003, als uruguayische Blauhelme Massaker an der Zivilbevölkerung nicht verhindern konnten.<sup>10</sup> Ein solch robuster Einsatz erfolgt nicht ohne Risiken und tragische Nebenfolgen. »Justice Plus«, eine Menschenrechtsgruppe aus Bunia, warf den UN-Soldaten vor, dass bei ihren robusten Einsätzen auch Zivilisten zu Tode kämen: Diese hätten »mit ihrem Leben bezahlt, obwohl die UN sie hätten schützen müssen.«<sup>11</sup>

Doch die Herausforderungen für die MONUC haben sich wiederholt als größer erwiesen als die Fähigkeiten der Mission zur Erfüllung ihres ambitionierten Mandats. Kongo – eine Fläche so groß wie Westeuropa, reich an Bodenschätzen, jedoch ohne Verkehrsnetz – ist Schauplatz mehrerer mit den Nachbarstaaten verwobener Konflikte, die in den letzten zehn Jahren schätzungsweise fünf Millionen Menschen das Leben gekostet haben. Seit dem offiziellen Kriegsende 2003 und den Präsidentschaftswahlen 2006 waren, neben einigen wenigen positiven Entwicklungen, vor allem Rückschläge zu verzeichnen. Schätzungen des »International Rescue Committee«<sup>12</sup> sind seitdem weitere zwei Millionen Menschen ums Leben gekommen, von Frieden und Sicherheit war für weite Teile der Bevölkerung wenig zu spüren. Unzählige Menschen sind auf der Flucht vor marodierenden Milizen oder auch der kongoleischen Armee, die laut Mandat des Sicherheitsrats von MONUC unterstützt werden soll, aber selbst massiv an Übergriffen auf die Bevölkerung beteiligt ist. Sexuelle Gewalt und Vergewaltigung werden systematisch als Waffe im Konflikt eingesetzt – in einem Ausmaß, das selbst erfahrene UN-Mitarbeiter sprachlos lässt. Schlimmer noch: auch MONUC-Soldaten sollen in beträchtlicher Zahl in Straftaten verwickelt

Eine Menschenrechtsgruppe aus Bunia, warf den UN-Soldaten vor, dass bei ihren robusten Einsätzen auch Zivilisten zu Tode kämen.

sein. Die Folge ist eine »vollkommen terrorisierte« Zivilbevölkerung, so die Direktorin des Büros für Fragen der sexuellen Ausbeutung und des sexuellen Missbrauchs bei der MONUC, Nicola Dahrendorf.<sup>13</sup>

»Vollkommen terrorisiert« wurden auch die Menschen in den Kivus in Ostkongo in den letzten Monaten des Jahres 2008, als die Rebellenarmee von General Laurent Nkunda eine neuerliche, massive Offensive auf Goma begann. Dabei verübten sowohl Nkundas Truppen als auch die kongolesischen Streitkräfte sowie zahlreiche weitere in den Kivus operierende Milizen massive Übergriffe auf Zivilisten. Wenige Monate später schrieb UN-Generalsekretär Ban Ki-moon: »Die UN-Friedenssoldaten im Land haben die Zivilbevölkerung während der jüngsten Kämpfe heldenhaft und entsprechend unserer Kapazitäten bestmöglich geschützt.«<sup>14</sup> Die Bevölkerung sah das anders. Sie fühlte sich von der MONUC im Stich gelassen und fing an, Steine auf UN-Gebäude und -Fahrzeuge zu werfen, um so ihrer Verzweiflung und ihrer Wut Luft zu machen. Der Grund für diese Wut waren Ereignisse wie das Massaker in Kiwanja Anfang November 2008, bei dem innerhalb von 24 Stunden 150 Zivilisten umgebracht wurden, obwohl 100 UN-Blauhelme keine zwei Kilometer entfernt stationiert waren.

Oberstleutnant Harpreet Singh Brar, der Kommandeur des indischen Blauhelmkontingents, führte das Versagen auf »eine Kombination aus schlechter Kommunikation und Unterbesetzung, unzureichender Ausrüstung, mehrmaligem Zusammenbrechen des Nachrichtendienstes sowie außergewöhnlich großem Pech« zurück. Sein Vorgesetzter, General Bipin Rawat, der indische Kommandeur von 6000 Blauhelmen in Nord-Kivu, benennt die Hauptprobleme der UN-Soldaten vor Ort: ungenügende Kapazitäten und zu eng gefasste Einsatzregeln. Rawat bemängelte, dass »die Grundregel für jede Armee ist, sich zu tarnen und zu verstecken. Hier jedoch wird von mir erwartet, dass ich mich im Dschungel mit weißen Lastwagen und weißen, gepanzerten Fahrzeugen bewege.« Die Gegner könnten die UN-Truppen aus zwei Kilometern Entfernung sehen.<sup>15</sup> Zudem schränkten die Einsatzregeln die Truppe stärker ein, als die Berichte über die beispiellos robusten MONUC-Operationen in Ituri es vermuten ließen.

Ähnlich der berüchtigten Taschenkarte der Bundeswehr mit den Einsatzregeln für Afghanistan schrieben die Einsatzregeln für Kongo vor, stets Warnschüsse und verbale Warnungen abzugeben, bevor die UN-Soldaten Rebellenverbände angreifen dürften. Hinzu kommen »außerordentlich strenge Regeln zur Verhinderung von Kollateralschäden. Wenn ich einen Zivilisten töte, steht mir niemand mehr zur Seite«<sup>16</sup>. Dies führe zu einer sehr reduzierten Risikobereitschaft der UN-Truppe, auch wenn Kapazitäten vorhanden seien. Generell gilt: »17 000 Blauhelme aus Uruguay, Nepal, Marokko, dem Senegal, Indien oder Pakis-

tan« sind überfordert, »wenn sie, schlecht ausgerüstet, in einem fremden Land gegen Rebellen vorgehen, Zivilisten retten, Kindersoldaten demobilisieren und dann noch Ordnung in eine völlig desolate und marodierende kongolesische Armee bringen sollen«.<sup>17</sup>

Außenminister aus EU-Ländern, wie die Deutschlands und Frankreichs, übertrafen sich in Superlativen beim Bekunden des Entsetzens über die Ereignisse in Kongo. Auf die Bereitstellung von gut ausgerüsteten Truppen der Europäischen Union zur Überbrückung der MONUC-Engpässe konnten sich die Europäer jedoch nicht verständigen – in Kongo finden sich kaum Truppen aus den reichen UN-Mitgliedstaaten, was symptomatisch für die meisten UN-Missionen in Afrika ist (die erste Ausnahme seit Jahren ist die Mission in Tschad, die im März 2009 ein französisch-irisch-polnisches Kontingent von der EU-geführten Vorgängertruppe übernehmen konnte).<sup>18</sup> Doch wäre es naiv, in einer komplexen regionalen Gemengelage wie der Kongos beim Schutz von Zivilisten allein auf das Militär zu setzen. Eine militärische Stabilisierung kann bestenfalls eine Atempause erzwingen und das politische Kräfteverhältnis vor Ort marginal verschieben, um Raum für politische Fortschritte zu schaffen oder politisch tragfähige Vereinbarungen gegen »Störenfriede« mit begrenzter politischer Macht abzusichern. Daher kann eine mi-

Auf die Bereitstellung von gut ausgerüsteten Truppen der Europäischen Union zur Überbrückung der MONUC-Engpässe konnten sich die Europäer nicht verständigen.

5 UN Doc. S/2009/277 v. 29.5.2009.

6 Statement by Ambassador Zhenmin Liu at the Security Council Open Debate on Protection of Civilians in Armed Conflict, New York 2009, <http://www.fmprc.gov.cn/ce/ceun/eng/gdxw/t532205.htm>

7 Zitiert nach Jeffrey Gettleman/Neil MacFarquhar, Congo Rebels Advance; Protesters Hurl Rocks at U.N. Compound, The New York Times (NYT), 28.10.2008.

8 UN-Dok. S/RES/1291 v. 24.2.2000.

9 Mark Lacey, U.N. Forces Using Tougher Tactics to Secure Peace, New York Times, 23.5.2005.

10 Victoria K. Holt/Tobias C. Berkman, The Impossible Mandate? Military Preparedness, the Responsibility to Protect and Modern Peace Operations, Washington, D.C. 2006, Kap. 9, <http://www.stimson.org/pub.cfm?id=346>

11 Zitiert nach Lacey, a.a.O. (Anm. 9).

12 [http://www.theirc.org/resources/2007/2006-7\\_congomortality\\_survey.pdf](http://www.theirc.org/resources/2007/2006-7_congomortality_survey.pdf)

13 Zitiert nach Mary Riddell, A Glimmer of Hope in the Dark Heart of Africa?, Daily Telegraph, 23.3.2009.

14 Ban Ki-moon, No Crime More Brutal, International Herald Tribune, 5.3.2009.

15 Zitiert nach David Blair, UN Commander Says Hands are Tied in Congo, Daily Telegraph, 17.11.2008.

16 Zitiert nach Blair, ebd.

17 Andrea Böhm, Die Mörder und wir, Die Zeit, 11.12.2008.

18 Siehe dazu auch Sven Berhard Gareis, Nachhaltigkeit statt Symbolik. Zum fragwürdigen Nutzen der EUFOR Chad/CAR, in diesem Heft, S. 153.

litärische Intervention nur Vorhut und Beiwerk einer gemeinsamen diplomatisch-politischen Regionalstrategie der wesentlichen Geberländer sein.

Die größten Geber Kongos sind auch die größten Geber Ruandas – die Amerikaner sowie führende EU-Mitgliedstaaten wie Belgien, Frankreich und Großbritannien. Diese haben es jedoch bislang versäumt, eine gemeinsame Regionalstrategie zu verfolgen und somit die Anreize der zentralafrikanischen Regierungen entscheidend zu beeinflussen.<sup>19</sup> Ohne eine politische Lösung des komplizierten Geflechts von Gewaltkonflikten, die zwar fast ausschließlich auf kongolesischem Boden, aber mit maßgeblicher Beteiligung aus Ruanda und Uganda geführt werden, wäre eine militärische Intervention nur ein zu kleines Pflaster für die klaffende Wunde Kongos gewesen. Da es für Kongo keine politische Strategie gibt und die Zivilbevölkerung nicht wirksam genug vor systematischen Gewalttaten geschützt wird, haben die internationale Gemeinschaft und die Vereinten Nationen gemäß ihren eigenen Maßstäben versagt.

### Aufgeben oder Ernst machen

Die UN-Bilanz in der Kongo-Krise des Jahres 2008 lässt die Aussage des UN-Generalsekretärs, dass die UN-Truppen Zivilisten heldenhaft und »entsprechend unserer Kapazitäten bestmöglich« geschützt hätten, in einem fragwürdigen Licht erscheinen. Selbst wenn man die Heldenhaftigkeit der Truppen als gegeben annimmt, müssen spätestens bei der lakonischen Aussage »entsprechend unserer Kapazitäten bestmöglich« die Alarmglocken läuten und tief greifende Konsequenzen gezogen werden. Das verantwortungslose Doppelspiel von Rhetorik und Realität muss ein Ende haben. Entweder die internationale Gemeinschaft verabschiedet sich von dem Ziel, Zivilisten durch multilaterale Friedensmissionen zu schützen oder sie arbeitet ernsthaft an Kapazitäten, dieses Ziel auch tatsächlich zu erreichen.

All dem müssen jedoch realistische Erwartungen zugrunde liegen. Außenstehende in der Form einer UN-Mission können keinen perfekten Schutz garantieren. Wie Alan Doss, Leiter der MONUC, bemerkt: »Wir können nicht hinter jeden Baum, in jedes Feld, auf jede Straße und jeden Markt einen Soldaten hinstellen.«<sup>20</sup> In derart schwierigen Konfliktlagen wie in Kongo ist die Fähigkeit außenstehender Parteien, mit beschränkten Ressourcen große Zahlen bedrohter Zivilisten zu schützen, sehr begrenzt.<sup>21</sup> Eine wesentliche Rolle spielt dabei der Organisationsgrad der Gewalttäter: Gegen eine Vielzahl unkoordinierter kleiner Gruppen von Kriminellen oder politischen Extremisten ist unter den Bedingungen einer UN-Friedensmission wahrscheinlich auch bei bester Ausrüstung und Kampfbereitschaft nicht viel auszurichten. Doch der systematische Einsatz von Gewalt gegen Zivilisten als Kriegsstrategie lässt sich rasch erkennen,

möglicherweise auf politischem Wege vermeiden, aber auch militärisch abschrecken und im schlimmsten Fall eindämmen. Damit überhaupt eine minimale Chance zur Erfüllung des Versprechens des Schutzes von Zivilisten besteht, müssen die UN-Mitgliedstaaten (insbesondere die Mitglieder des Sicherheitsrats, zu denen Deutschland zumindest in den Jahren 2010/2011 wieder gehören möchte) für Verbesserungen bei den Fähigkeiten zu Diplomatie, Mediation, Frühwarnsystemen und Prävention, den militärischen Kapazitäten sowie der Abschreckungskapazität sorgen.

### Diplomatie, Mediation und Prävention

Die Debatte auf militärische Kapazitäten zu reduzieren, führt in die Sackgasse – der Schutz von Zivilisten muss früher einsetzen, durch Frühwarnsysteme und Prävention sowie eine kohärente politische Strategie. Bereits im Jahr 1999 betonte UN-Generalsekretär Annan im Nachgang der Kosovo-Intervention, dass Intervention zum Schutz von Zivilisten nicht auf die Anwendung von Gewalt reduziert werden darf: »Eine tragische Ironie der vielen Krisen, die in der heutigen Welt nicht bemerkt oder angegangen werden, liegt darin, dass man mit ihnen mit weit ungefährlicheren Mitteln der Intervention umgehen könnte, als wir dieses Jahr in Jugoslawien gesehen haben.«<sup>22</sup> Sein Nachfolger Ban stellte im Jahr 2008 heraus, dass die Welt das gesamte Arsenal von Präventions- und Schutzinstrumenten im UN-System und seinen regionalen, subregionalen und zivilgesellschaftlichen Partnern nutzen sollte.

Das Beispiel Kongo zeigt, dass eine kohärente politische Strategie gegenüber allen beteiligten Parteien unverzichtbare Grundlage ist. Bei dieser Strategie müssen die vielen Akteure in den Vereinten Nationen an einem Strang ziehen, namentlich die Mission vor Ort (und hier insbesondere der Missionsleiter und sein zivil-militärischer Stab), die Hauptabteilung Friedenssicherungseinsätze, die vielen beteiligten UN-Sonderorganisationen, -Fonds und -Programme, der Sicherheitsrat und die relevanten UN-Mitgliedstaaten (auch in ihren bilateralen Beziehungen mit den Konfliktparteien). Wenn dies nicht der Fall ist, wird der Mission politisch das Wasser abgegraben. Dies zeigt sich auch beim Konflikt in der sudanesischen Provinz Darfur. So lange beispielsweise der amerikanische Geheimdienst im Kampf gegen islamistische Extremisten mit den Kräften von Präsident Omar al-Bashir zusammenarbeitet, sendet dies klare Signale an die sudanesischen Regierung, wie ernst die Beteuerungen amerikanischer Politiker zu nehmen sind, entschlossen gegen das Morden in Darfur vorzugehen.

Hinzu kommt der systematische Einsatz von Diplomatie und Mediation. Kofi Annan selbst hat dies mit einem Team mit Blick auf die Krise nach den Wahlen in Kenia Anfang 2008 unter Beweis gestellt.

Da es für Kongo keine politische Strategie gibt und die Zivilbevölkerung nicht wirksam genug geschützt wird, haben die Vereinten Nationen gemäß ihren eigenen Maßstäben versagt.

Außenstehende in der Form einer UN-Mission können keinen perfekten Schutz garantieren.

Gesamtkosten des Mediationseinsatzes in Kenia waren UN-Angaben zufolge 208 000 US-Dollar.<sup>23</sup> In diesem Zusammenhang muss auch der Einsatz ›ziviliser Krisenprävention‹ vorangetrieben werden. Die rot-grüne Bundesregierung hat diesen Ansatz rhetorisch stark vertreten, die Umsetzung ließ jedoch zu Wünschen übrig und ist in der gegenwärtigen Regierung weitgehend in Vergessenheit geraten.<sup>24</sup> In Präventions- und Frühwarnbemühungen müssen auch zivilgesellschaftliche Akteure maßgeblich eingebunden werden, da sie in Krisenregionen oft stark vertreten sind. Doch kein anderer Akteur hat das Potenzial der Vereinten Nationen, wenn es darum geht, eine transparente und legitime Frühwarnkapazität aufzubauen – vorausgesetzt, das UN-Sekretariat erhielte die notwendigen Informations- und Analysefähigkeiten.<sup>25</sup> Im UN-Sicherheitsrat ist eine konsistentere Beschäftigung mit dem Thema vonnöten, etwa im Rahmen einer ständigen Arbeitsgruppe.

### Militärische Kapazitäten

Diplomatie braucht Zeit. In dieser Zeit jedoch neigen die kriegführenden Gruppen dazu, vor Ort Fakten zu schaffen – einschließlich von Übergriffen gegen Zivilisten. Hier besteht eine Aufgabe, die nur militärisch erfüllt werden kann: notfalls auch durch den Einsatz von Zwang und Gewalt, Zivilisten zu schützen (coercive protection).<sup>26</sup> Ohne geeignete militärische Fähigkeiten, ohne den politischen Willen zu ihrem Einsatz und ohne die Bereitschaft, die damit verbundenen Risiken in einem kontrollierten Maße einzugehen, ist das Schutzversprechen die vielen tausend Seiten Papier nicht wert, auf denen Politiker und Diplomaten es regelmäßig beteuern.

Wenn trotz des Fehlens eines belastbaren Friedensabkommens ein Militäreinsatz zum Schutz der Bevölkerung und zur Unterstützung der humanitären Hilfe entsandt werden soll, dann ist das eine humanitäre Intervention. Dabei gilt das unbequeme Paradox, je weniger Truppen, desto aggressiver die Taktik (die Rebellen anzugreifen, erfordert viel weniger Truppen als passiv alle möglichen Dörfer und Flüchtlingslager zu schützen). Dies kann das Instrument der UN-Friedenseinsätze jedoch derzeit nicht leisten. So lange eine eigene UN-Einsatztruppe für solche Einsätze nicht zur Verfügung steht, sollte der Sicherheitsrat ein entsprechendes Mandat an geeignete Regionalorganisationen oder Koalitionen von Staaten erteilen – mit der Perspektive, einen solchen Einsatz nach Abschluss eines Friedensabkommens beziehungsweise Beginn eines geeigneten politischen Prozesses in eine UN-Friedensmission zu überführen.

Jenseits von humanitären Interventionen müssen alle Friedensmissionen mit dem Auftrag zum ›Schutz von Zivilisten unter unmittelbarer Bedrohung‹ eine bestimmte Grundausstattung erhalten, die deutlich über jene anderer Missionen hinausgeht – verbunden mit der Autorität und Erwartung, dass die Trup-

pen auch handeln, wenn Zivilisten unmittelbar bedroht werden.<sup>27</sup> Allzu oft wird UN-Missionen diese Grundausstattung nicht zur Verfügung gestellt – der UN/AU-Mission in Darfur, deren Kern des Mandats der Schutz von Zivilisten ist, fehlen weit über ein Jahr nach Einsatzbeginn immer noch ein Großteil der benötigten 24 Hubschrauber. Die reichen UN-Mitgliedstaaten können und sollten solche wichtigen Kapazitäten wie Fahrzeuge, Hubschrauber und Kommunikationstechnik verstärkt zur Verfügung stellen – und verstärkt in solche Fähigkeiten investieren, soweit ein tatsächlicher Mangel die Entsendung im Rahmen der Vereinten Nationen verhindert.<sup>28</sup>

Gleichzeitig werden die reichen UN-Mitgliedstaaten vermehrt Militär und auch Polizei (inklusive Gendarmerieeinheiten) für UN-Missionen zur Verfügung stellen müssen. In Übergangsphasen von einer humanitären Intervention zu einer UN-Friedensmission oder in der ersten Phase einer Mission kann das im Rahmen von Partnerschaften wie zuletzt zwischen EU und UN in Tschad geschehen. Für die längerfristige Beteiligung an UN-Einsätzen führt jedoch an der Eingliederung in die UN-Befehlskette kein Weg vorbei. Dass damit inzwischen kein untragbares Risiko mehr verbunden ist, beweisen die deutschen Erfahrungen in Libanon seit 2006 ebenso wie die jüngsten Erfahrungen der Franzosen, Iren und Polen in Tschad.

Zur Grundausstattung gehören auch bessere Schulungen, Doktrinen und Einsatzregeln für die Aufga-

Kein anderer Akteur hat das Potenzial der Vereinten Nationen, wenn es darum geht, eine transparente und legitime Frühwarnkapazität aufzubauen.

19 Im Gegenteil: Großbritannien und Frankreich etwa verfolgten gegenüber Ruanda (und damit auch mittelbar gegenüber Kongo) höchst unterschiedliche Interessen, was teilweise der Entscheidung des ruandischen Präsidenten Paul Kagame geschuldet ist, sich von der Frankophonie abzuwenden und sich dem Commonwealth zuzuwenden.

20 Zitiert nach Jeffrey Gettleman/Neil MacFarquhar, U.N. Blocked From Pulling Workers Out of Congo, NYT, 29.10.2008.

21 Holt/Berkman, a.a.O. (Anm. 10), S. 158.

22 Kofi Annan, Two Concepts of Sovereignty, The Economist, 18.9.1999.

23 Thalif Deen, UN Calls Mediation Cheaper, Better than Peacekeeping, Inter Press Service, 21.8.2008.

24 Frank A. Stengel/Christoph Weller, Vier Jahre Aktionsplan »Zivile Krisenprävention« – war das alles?, GIGA Focus Nr. 11, Hamburg 2008.

25 Das bereits im so genannten Brahimi-Bericht aus dem Jahr 2000 geforderte, aber von den Mitgliedstaaten verweigerte Sekretariat für Information und strategische Analyse (Information and Strategic Analysis Secretariat – EISAS) könnte hier ein Modell sein. Siehe dazu Simon Chesterman, Does the UN Have Intelligence?, Survival, 48. Jg., 3/2006, S. 149–164.

26 Gareth Evans, The Responsibility to Protect. Ending Mass Atrocity Crimes Once and For All. Washington, D.C. 2008.

27 Holt/Berkman, a.a.O. (Anm. 10), S. 178.

28 Peter Wittig, Deutschland als aktive Friedensmacht. Plädoyer für die Unterstützung des UNO-Peacekeeping, Zeitschrift für Politikwissenschaft, 55. Jg., 4/2008, S. 435–443.



Es sollte selbstverständlich sein, dass die Bundeswehr eine mit UN-Standards kompatible Doktrin zum Schutz von Zivilisten entwickelt.

be des Schutzes von Zivilisten in Friedensmissionen, auf die Soldaten in den meisten Armeen nur ungenügend vorbereitet sind.<sup>29</sup> Wichtig ist, dass solche Doktrinen besonders die zivil-militärische Zusammenarbeit sowohl mit humanitären Hilfsorganisationen als auch mit der Zivilbevölkerung direkt reflektieren – darin lauern Fallstricke, die nur durch frühzeitige Sensibilisierung und gemeinsame zivil-militärische Ausbildungselemente vor dem Einsatz hinreichend erkannt und umgangen werden können. Ironischerweise ist ein solches zivil-militärisches Ineinandergreifen eine rhetorische Stärke Deutschlands und Europas, die bislang jedoch den Praxistest kaum bestanden hat.

Ein Schritt in die richtige Richtung und wichtiger Kontrapunkt zum Versagen der Bürokratie in früheren Fällen wie Ruanda ist, dass das UN-Sekretariat (im Rahmen einer im Herbst 2009 vorzustellenden Studie) begonnen hat, systematisch die Erfahrungen von Friedenseinsätzen beim Schutz von Zivilisten aufzuarbeiten.<sup>30</sup> Doch neben dem UN-Sekretariat sind vor allem die Mitgliedstaaten gefragt. Sie tragen die Hauptverantwortung für Ausbildung und Ausstattung von Polizei- und Militärkräften, die in UN-Missionen entsandt werden. Reichen Mitgliedsländern wie Deutschland fällt dabei eine doppelte Aufgabe zu. Es sollte selbstverständlich sein, dass die Bundeswehr eine mit UN-Standards kompatible Doktrin zum Schutz von Zivilisten inmitten unübersichtlicher Kriegssituationen entwickelt und ihre Eingreif- wie Stabilisierungskräfte für den Einsatz entsprechend schult. Darüber hinaus sollte Europa verstärkt Verantwortung übernehmen, die finanziell und strukturell weniger stark aufgestellten Streitkräfte der Länder, die die Hauptlast der UN-Friedensmissionen tragen, bei deren Aufgabe zu unterstützen. Personelle und finanzielle Hilfe für eine UN-geführte Initiative zur Entwicklung einer umfassenden Doktrin sind dabei ebenso gefragt wie eine deutlich umfangreichere Unterstützung der Schulungsprogramme, wie sie etwa das ›Kofi Annan International Peacekeeping Training Centre‹ (KAIPTC) in Accra, Ghana, für afrikanische Streitkräfte durchführt.

Allzu oft triumphiert der Impetus des Wegschauens und der placebo-artigen Entsendung von schlecht ausgestatteten UN-Missionen zur Beruhigung des eigenen Gewissens.

### Abschreckung

Abschreckung ist ein weiteres, zentrales Element. Sie kann einerseits durch eine glaubwürdige Präsenz von UN-Truppen erreicht werden, die jedoch in jeder einzelnen Situation erneut in Marsch gesetzt werden müssen. Auf absehbare Zeit werden Reaktionszeit, Fähigkeiten und Entschlossenheit solcher Eingreifkräfte aus Sicht eines kongolesischen Warlords zu schwer zu prognostizieren sein, als dass daraus eine signifikante Abschreckungswirkung entstünde. Wie Alan Doss mit Blick auf die Situation in Kongo Ende 2008 feststellte, bleibt die Verantwortung zum Schutz von Zivilisten vor allem eine nationale Aufgabe: »Bewaffnete Gruppen, die Gewaltverbrechen

begehen, müssen zur Rechenschaft gezogen werden. Sehen Sie doch, was in Kiwanja passiert ist, das sind Kriegsverbrechen.«<sup>31</sup>

Dazu gehört, dass die weit verbreitete Straflosigkeit von Verbrechen gegen Zivilisten beendet wird. Auch dies ist in erster Linie Aufgabe nationaler Rechtssysteme, doch die Aussicht, dass die internationale Strafgerichtsbarkeit in extremen Fällen die Täter zur Verantwortung ziehen kann, könnte nach einigen Jahren der praktischen Anwendung auf jene abschreckend wirken, die Gewalt gegen Zivilisten ausüben oder in Auftrag geben. Diese Abschreckungswirkung entsteht mit der Wahrnehmung, dass die Angeklagten des Internationalen Strafgerichtshofs tatsächlich einem hohen Risiko der Festnahme, Auslieferung und Verurteilung ausgesetzt sind. Unabhängig von der Kontroverse um den sudanesischen Staatspräsidenten Omar al-Bashir weisen die ersten Haftbefehle des Gerichts in die richtige Richtung: Immerhin ein Drittel der der Öffentlichkeit bekannten Angeklagten sind bereits in Haft, ein weiterer erschien freiwillig und befindet sich in Freiheit.

### Resümee

Als Samantha Power argumentierte, der Kampf gegen den Völkermord werde »auf dem Feld der Innenpolitik verloren«<sup>32</sup>, hätte sie ebenso gut über die größere Aufgabe des Schutzes von Zivilisten sprechen können. Allzu oft triumphiert der Impetus des Wegschauens, des rein rhetorisch-symbolischen Handelns und der placebo-artigen Entsendung von schlecht ausgestatteten UN-Missionen zur Beruhigung des eigenen Gewissens und zur Ablenkung innenpolitischen Druckes.<sup>33</sup> Politischer Wille und politische Führung sind entscheidend, um dem Versprechen des Schutzes von Zivilisten Nachdruck zu verleihen – in allen Teilen von Politik, Militär und Gesellschaft. Sonst klingt die Rede von der ›Friedensmacht Deutschland‹ und der ›normativen Macht Europa‹ genauso hohl wie die von der oft beschworenen ›internationalen Gemeinschaft‹.

<sup>29</sup> Victoria K. Holt/Joshua G. Smith, Halting Widespread or Systematic Attacks on Civilians: Military Strategies and Operations Concepts. A Workshop Report, Washington, D.C. 2008.

<sup>30</sup> Wolfgang Seibel, UN-Friedensmissionen: Zwischen politischer und bürokratischer Logik, Universitas, 44. Jg., 4/2009, S. 346–371.

<sup>31</sup> Zitiert nach Alex Perry, What Kind of Peace is There to Keep in Congo?, TIME Magazine, 24.11.2008.

<sup>32</sup> Samantha Power, A Problem from Hell. America and the Age of Genocide, New York 2002, S. xviii.

<sup>33</sup> Wolfgang Seibel, Moderne Protektorate als Ersatzstaat: UN-Friedensoperationen und Dilemmata internationaler Übergangsverwaltungen, in: Gunnar Folke Schuppert/Michael Zürn (Hrsg.), Governance in einer sich wandelnden Welt, Wiesbaden 2008.

# Nachhaltigkeit statt Symbolik: Zum fragwürdigen Nutzen der EUFOR Chad/CAR

Sven Bernhard Gareis

Der Wachwechsel erfolgte pünktlich zum 15. März 2009: Genau ein Jahr lang sollten die Soldaten der europäischen Schutztruppe EUFOR Chad/CAR im Rahmen einer ›bridging mission‹ die Sicherheit von Flüchtlingen und der Zivilbevölkerung im Osten Tschads und im Nordosten der Zentralafrikanischen Republik gewährleisten, um diese Aufgabe dann der UN-Mission MINURCAT zu übergeben. Aus Sicht der EU war der Einsatz ein großer Erfolg. Mit rund 3700 Soldaten aus 14 Ländern war es die größte Militäroperation der Europäer. Die Verlegung und Versorgung der Truppe war eine logistische Großleistung. Knapp 2500 Patrouillen sorgten für die Verdrängung friedensstörender Kräfte, insbesondere der von Sudan aus operierenden Janjaweed-Milizen. Der Hohe Vertreter der Europäischen Union für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik Javier Solana lobte die Mission als bestandene militärische Reifepfung der Europäer.

Belegt dieses neuerliche Engagement im krisen- und kriegsgeschüttelten Herzen Afrikas die Bereitschaft der europäischen Staaten, die Friedensbemühungen der Vereinten Nationen intensiver und vor allem nachhaltiger zu unterstützen? War dies ein Beitrag, das immer deutlichere Zwei-Klassen-System in der Friedenssicherung – hier die teuren High-Tech-Missionen von EU und NATO, dort die UN-Einsätze mit überwiegend schlecht ausgestatteten Kräften aus den Entwicklungsländern – zu überwinden? Immerhin entbehrte es nicht einer gewissen Symbolik, dass der UN-Sicherheitsrat in seiner Resolution 1778 vom 14. September 2007 die Aufstellung sowohl der EUFOR als auch der MINURCAT mandatierte und die Grundzüge ihres Zusammenwirkens festlegte.

Von Beginn an war die Operation auch zwischen den EU-Staaten umstritten. Zu offenkundig war die Interessenpolitik der ehemaligen Kolonialmacht Frankreich in der Unterstützung des tschadischen Präsidenten Idriss Déby. Tatsächlich konnte die vorläufige Einsatzbereitschaft der EUFOR am 15. März 2008 nur erklärt werden, weil Frankreich einen Großteil seiner ohnedies in Tschad stationierten Soldaten in die europäische Truppe eingliederte. Die Unparteilichkeit der Mission – eine Grundbedingung für die Friedenssicherung im UN-Rahmen – wurde so nachdrücklich in Frage gestellt. Überdies hatte die stockende Aufstellung der Truppe zur Folge, dass ihre volle Einsatzbereitschaft erst im September 2008 erreicht werden konnte – ein halbes Jahr vor Ende des Einsatzes.

An der Sicherheitslage für mehr als 400 000 Flüchtlinge, Binnenvertriebene und Zivilisten in der Region hat sich auch nach dem EUFOR-Einsatz nichts Wesentliches geändert. Hierzu war die EUFOR zu klein (ihr Einsatzraum umfasste ein Gebiet in etwa der Größe Frankreichs) und der politische Wille der Europäer zu einer

robusten Sicherheitspräsenz nicht stark genug ausgeprägt. Der Befund des UN-Generalsekretärs zur Sicherheit und humanitären Lage nach der Kommandoübergabe an die MINURCAT ist ernüchternd. Der bewaffnete Widerstand gegen Déby formiert sich von Westsudan aus neu und bewirkt Abwehrmaßnahmen der tschadischen Streitkräfte, die Rivalitäten zwischen den Ethnien entladen sich weiterhin gewalttätig, Übergriffe auf Hilfsorganisationen sind an der Tagesordnung, das humanitäre Leid nimmt zu, ebenso die Zahl der Flüchtlinge. MINURCAT steht damit vor einer weiterhin prekären Situation, allerdings mit deutlich schlechter ausgestatteten und ausgebildeten Soldaten. Immerhin haben sich einige europäische Staaten wie Frankreich, Irland, Österreich und Polen bereit erklärt, einen Teil ihrer unter EUFOR stationierten Soldaten übergangsweise in die MINURCAT zu integrieren. Ohne diese Hilfe wäre es zu einem völligen Ausfall der internationalen Sicherheitspräsenz in der Region gekommen; noch im Juni 2009 waren kaum zwei Drittel der vorgesehenen 5200 MINURCAT-Kräfte aufgestellt.

In ihrer Sicherheitsstrategie aus dem Jahr 2003 hat die EU nicht nur die besondere Bedeutung Afrikas für Europa unterstrichen, sondern auch erklärt, dass die Stärkung der Vereinten Nationen eine europäische Priorität sei. Doch wie ernst ist es den Europäern hiermit? Ihre militärischen Einsätze zur Unterstützung der UN in Afrika waren stets mit einem festen End-Datum versehen, ohne wirklichen Bezug zu Entwicklungen und Notwendigkeiten der Lage im jeweiligen Einsatzland. Solche zeitlichen Befristungen sind in der Öffentlichkeit der truppenstellenden Staaten leichter zu vermitteln als die Langzeitmissionen in Afghanistan und andernorts. Doch trägt die Praxis, Flagge zu zeigen und rasch zu verschwinden, nicht zur Lösung der politischen Probleme und Herausforderungen in Afrika bei, deren Folgen Europa etwa über die wachsende Migration immer unmittelbarer zu spüren bekommt. Europa verfügt über die modernen und teuren militärischen Fähigkeiten im Bereich des Transportwesens, der Aufklärung, der Kommunikationsmittel, welche die UN bei der Durchführung immer schwierigerer Friedensmissionen so schmerzlich vermissen und deren Fehlen den Einsatz der Blauhelmsoldaten aus Afrika und Asien dann auch umso gefährlicher und verlustreicher macht. Gerade mit der EUFOR Chad/CAR hat die EU auch gezeigt, dass sie diese Fähigkeiten einzusetzen in der Lage ist. Statt dies aber in Form teurer, letztlich aber überwiegend symbolischer Beiträge zu tun, sollte in der EU darüber nachgedacht werden, ob den europäischen Interessen nicht durch eine nachhaltigere Unterstützung der UN-Friedenssicherung durch militärische und zivile Kräfte besser gedient wäre.



**Prof. Dr. Sven Bernhard Gareis**, geb. 1962, lehrt Politikwissenschaft an der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster.

# Gescheiterte Vermittlungsbemühungen in Georgien

## Eine Bilanz der beendeten UN-Beobachtermission UNOMIG

Marietta S. König



**Marietta S. König, M.A.**, geb. 1979, ist wissenschaftliche Mitarbeiterin und Doktorandin am Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg (IFSH).

**Nach knapp 16 Jahren Beobachtung und Mediation im Konflikt zwischen Georgiern und Abchasen, musste die UN-Mission in Georgien im Juni 2009 abziehen. Damit scheiterte die Mission mit ihrem Auftrag, eine politische Lösung zu vermitteln und die Rückführung aller Flüchtlinge nach Abchasien zu ermöglichen. Die wesentlichen Gründe hierfür sind eine spezifische Missionsstruktur, das schwankende Engagement der Missionsleiter, aber vor allem die geringe Kooperationsbereitschaft beteiligter Konfliktparteien.**

Als der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen am 15. Juni 2009 gegen 18 Uhr zu seiner 6143. Sitzung zusammentrat, war das Schicksal der seit fast 16 Jahren bestehenden UN-Beobachtermission in Georgien (United Nations Observer Mission in Georgia – UNOMIG) bereits besiegelt. Witali Tschurkin, der Ständige Vertreter Russlands bei den Vereinten Nationen nutzte die letzte Gelegenheit, um den russischen Standpunkt zu erläutern. Danach wurde das Abstimmungsverfahren zum Resolutionsentwurf S/2009/310 eingeleitet. Wie erwartet legte Russland ein Veto ein und brachte damit die darin enthaltene Option, die Mission zumindest bis zum 30. Juni 2009 zu verlängern, zu Fall. China, Libyen, Uganda und Vietnam enthielten sich der Stimme, alle anderen Mitglieder stimmten für den Entwurf. Vor allem die Staaten, die den Resolutionsentwurf miteinbrachten, namentlich Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Kroatien, Österreich, die Türkei und die USA, äußerten sich tief enttäuscht über das Veto, das die umgehende Vorbereitung des Abzugs der UN-Beobachtermission zur Folge hatte. Am 15. Juli 2009 waren bereits die letzten Militärbeobachter aus Abchasien abgezogen. Die UNOMIG muss damit als gescheitert angesehen werden, da sie zwar maßgeblich am Verhandlungsprozess mitwirkte, letztlich aber zu keiner politischen Lösung beitragen konnte. Der vorliegende Beitrag gibt einen Einblick in die UNOMIG, die von Anfang an unter problematischen Bedingungen operierte, und bewertet insbesondere ihre Vermittlungsbemühungen im Konflikt zwischen Georgiern und Abchasen.

### Der Konflikt: Entstehung und Verlauf

Der ethno-territoriale Konflikt zwischen den südkaukasischen Georgiern und den ethnisch und sprachlich den nordkaukasischen Völkern zugehörigen Abchasen reicht weit in die vorsowjetische Zeit zurück.

Erst mit der Expansion des russischen Zarenreichs im Kaukasus wächst das nationale Bewusstsein der einzelnen kaukasischen Völker, von denen nicht wenige Richtung Osmanisches Reich vertrieben werden. Auch das abchasische Volk erlebte Mitte des 19. Jahrhunderts seinen ersten Exodus. Nach der Oktoberrevolution 1917 war Abchasien ab 1921 eine eigene Unionsrepublik und wurde erst 1931 als Autonome Sozialistische Sowjetrepublik (ASSR) in die Georgische SSR eingegliedert. Während der Stalin-Diktatur wurde die abchasische Kultur unterdrückt und die abchasische Sprache verboten. Zudem wurde bis in die fünfziger Jahre hinein eine gezielte Siedlungspolitik betrieben, indem Georgier (vornehmlich Mingrelier) nach Abchasien umgesiedelt wurden. Dies führte dazu, dass die Titularnation bei der letzten sowjetischen Volkszählung von 1989 weniger als 18 Prozent (etwa 93 000 Personen) der Bevölkerung stellten, während der Anteil an Georgiern bei 45,7 Prozent (also fast 240 000) lag. Die abchasische Angst vor Überfremdung und Assimilation einerseits und die georgischen Unabhängigkeitsbestrebungen andererseits wurden zunehmend unvereinbar. Mit dem Zusammenbruch der Sowjetunion 1991 brach der Konflikt auf, und führte im August 1992 mit dem Einmarsch georgischer Einheiten in Abchasien schließlich zum Krieg.

Drei von Russland vermittelte Waffenstillstände wurden gebrochen. Erst ein am 14. Mai 1994 geschlossener, vierter Waffenstillstand erwies sich als beständiger. Die in Moskau unterzeichnete Vereinbarung über eine Waffenruhe und Truppenentflechtung (kurz: Moskauer Abkommen) war unter Mitwirkung der Vereinten Nationen, Russlands und der Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) zustande gekommen und wurde wenig später vom UN-Sicherheitsrat offiziell anerkannt (UN-Dok. S/RES/934 v. 30.6.1994). Damit war der Konflikt zwar befriedet, blieb jedoch politisch ungelöst. Abchasien wurde zu einem international nicht anerkannten *De-Facto*-Staat, auf den Georgien keinerlei Einfluss mehr hatte.

Der Blutzoll des Krieges war hoch: alle Parteien berichteten von Menschenrechtsverletzungen, rund 8000 Menschen verloren ihr Leben. Überdies mussten knapp 250 000 Menschen, überwiegend Georgier, aus Abchasien fliehen.<sup>1</sup> Die ethnische Zusammensetzung Abchasiens hatte sich damit zugunsten der Abchasen verschoben. Georgiens Forderung nach Rückkehroptionen für die georgischen Flüchtlinge wurde in den folgenden Jahren einer der zentralen

Streitpunkte, ebenso wie Abchasiens Forderung nach Eigenständigkeit, die spätestens ab 1997 mit staatlicher Unabhängigkeit gleichgesetzt wurde. In beiden Streitpunkten kam es nie zu einer Einigung.

## Das UNOMIG-Mandat

### Das Mandat von 1993

Das Moskauer Abkommen sah unter anderem vor, dass eine Friedenstruppe der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS) den Waffenstillstand überwacht. Diese die meiste Zeit aus 1700 Personen bestehende Truppe wurde praktisch ausschließlich von Russland gestellt. Dies war ein Novum, denn eine GUS-Friedenstruppe hatte es bis dahin nicht gegeben. In den UN wurde diese neue Form regionaler Friedenssicherung akzeptiert, denn nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion war man – im Interesse partnerschaftlicher Beziehungen – zu Zugeständnissen gegenüber Russland bereit.<sup>2</sup> Für die Entsendung einer umfassenden UN-Friedensmission fand sich hingegen im Sicherheitsrat nie eine Mehrheit, obwohl diese Option durchaus diskutiert worden war. Sie blieb aber vage, solange es keinen nachhaltigen Waffenstillstand in Abchasien gab. Aus heutiger Sicht muss man dies als eine verpasste Chance ansehen, denn mit einer robusten Friedensmission hätten die Vereinten Nationen in Georgien über mehr Möglichkeiten zur erfolgreichen Vermittlung verfügt als die auf Beobachtung beschränkte UNOMIG.

Nichtsdestotrotz wurde bereits im September 1992 eine erste Untersuchungsmission nach Georgien entsandt, eine zweite Mission im Oktober, bis einen Monat später in Tiflis schließlich das erste UN-Büro eröffnet wurde. Die Präsenz der Vereinten Nationen vor Ort blieb zurückhaltend, obwohl UN-Generalsekretär Boutros-Boutros Ghali in seinen ersten Berichten anmerkte, dass die russischen Aktivitäten während des Krieges nicht eindeutig die Position des souveränen UN-Mitgliedstaats Georgien stützten.<sup>3</sup> Die UN hoben dennoch die Bedeutung des russischen Einsatzes zur Herstellung regionaler Stabilität hervor und erklärten ihre Bereitschaft, gemeinsam mit Moskau zu einer Lösung des Konflikts beizutragen und Maßnahmen zur Deeskalation zu fördern.<sup>4</sup>

Am 27. Juli 1993 vermittelte Russland ein Waffenstillstandsabkommen zwischen Georgien und Abchasien. Dieses ebnete auch den Weg für die Schaffung von UNOMIG: Am 24. August 1993 beschloss der UN-Sicherheitsrat mit Resolution 858, eine UN-Beobachtermission von 88 unbewaffneten Militärbeobachtern in die Konfliktregion zu entsenden. Sie sollte die Einhaltung des Waffenstillstands überwachen, der Situation in Abchasiens Hauptstadt Suchumi<sup>5</sup> besondere Aufmerksamkeit schenken, Verstöße gegen den Waffenstillstand melden und den Gene-



Der Ständige Vertreter Russlands bei den Vereinten Nationen Witali Tschurkin legt beim Abstimmungsverfahren am 15. Juni 2009 zum Resolutionsentwurf S/2009/310 ein Veto ein. UN-Foto: Garten

ralsekretär über alle mit Blick auf die Mandatsausübung bedeutsamen Geschehnisse in Kenntnis setzen. Im September 1993 flammten die Kämpfe zwischen den Konfliktparteien jedoch erneut auf, das UNOMIG-Mandat wurde somit verletzt. Bevor für die UNOMIG am 4. November mit Resolution 881 ein vorläufiges Mandat eingerichtet wurde, entsandeten die Vereinten Nationen Ende Oktober eine neue Untersuchungskommission die sich aber über gemeldete Menschenrechtsverletzungen und ›ethnische Säuberungen‹ nur verhalten äußerte.

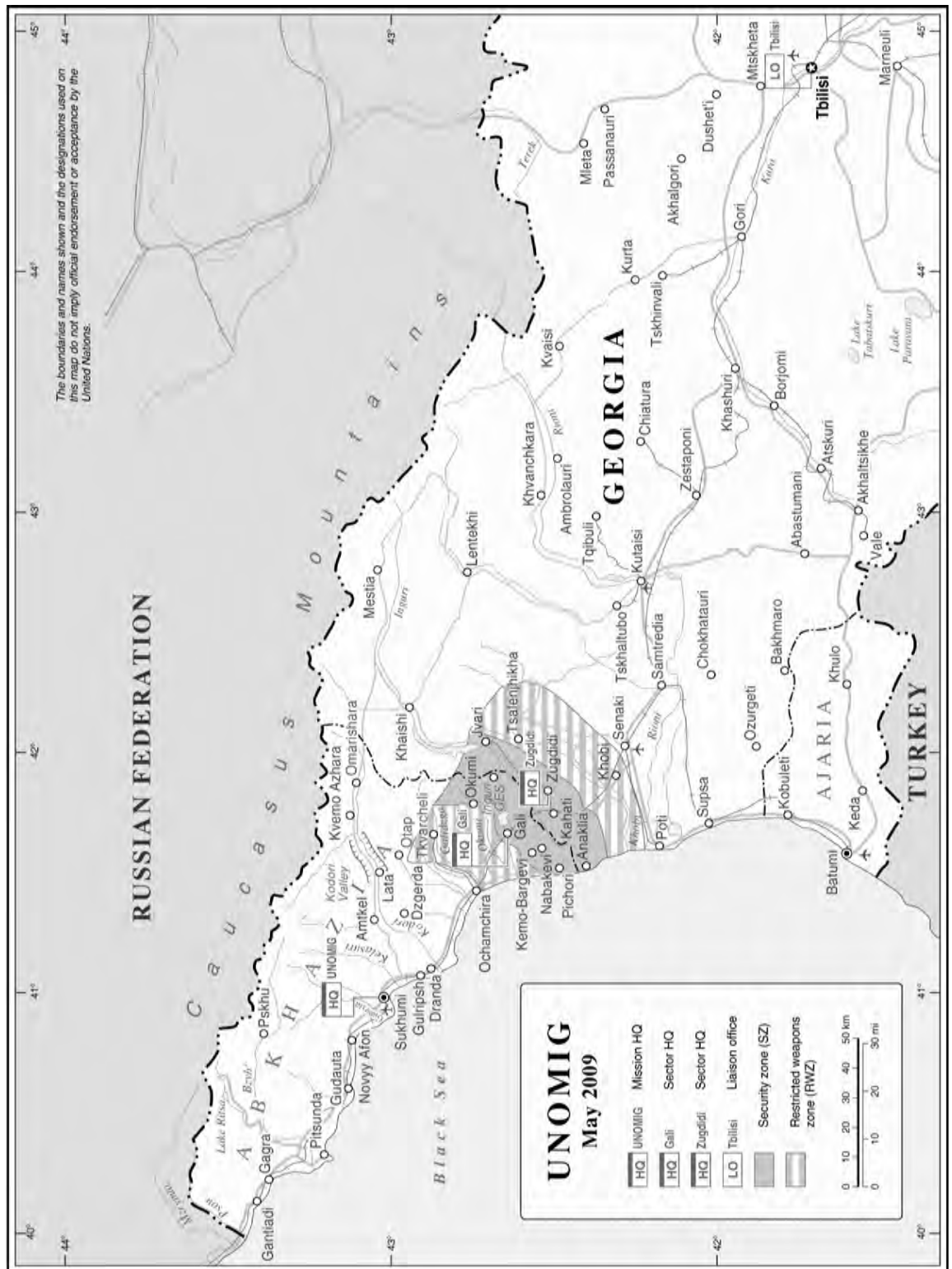
<sup>1</sup> UN Doc. S/26795 v. 17.11.1993, S. 8. UN-Dokumente, die ins Deutsche übersetzt wurden, werden mit ›UN-Dok.‹ abgekürzt, UN-Dokumente in englischer Sprache mit ›UN Doc.‹.

<sup>2</sup> Zur höchst politischen Entscheidung für die GUS-Friedenstruppe in Abchasien siehe unter anderem: S. Neil MacFarlane, Regional Peacekeeping in the CIS, in: Ramesh Thakur/Albrecht Schnabel (Eds.), United Nations Peacekeeping Operations. Ad Hoc Missions, Permanent Engagement, Tokyo et al 2001, S. 86f., 94ff.

<sup>3</sup> Georgien wurde am 31. Juli 1992 das 179. Mitglied der Vereinten Nationen. Der Einmarsch georgischer Einheiten in Abchasien erfolgte zwei Wochen später, am 14. August. Dies verdeutlicht, dass die UN tatsächlich nicht viel früher in Georgien hätten tätig werden können.

<sup>4</sup> Siehe UN Doc. S/24542 v. 10.9.1992 und S/24794 v. 11.11.1992.

<sup>5</sup> Die Nominativendung ›-i‹ ist Georgisch und wird im Abchasischen nicht verwendet. Sprache spielt im Konflikt zwischen Georgiern und Abchasen eine bedeutende Rolle, zumal zu Zeiten Josef Stalins Abchasisch verboten war. Im Folgenden wird der Einfachheit halber die georgische Schreibweise verwendet, die auch von den UN verwendet wird, ohne damit eine Wertung abzugeben.



UN Cartographic Section: Grafik 3837 Rev. 61, Mai 2009.

Der Druck auf Georgien wuchs jedoch, denn die Flüchtlingsströme aus Abchasien rissen nicht ab und Abchasien war durch die Hilfe nordkaukasischer Verbündeter, russischer Soldaten und russischer Waffen und Ausrüstung militärisch gut aufgestellt. Die schweren Verluste Georgiens in Abchasien, ausgelöst durch die neuen Kämpfe seit September 1993 zwangen Eduard Schewardnadse, seit März 1992

Vorsitzender des georgischen Staatsrats, schließlich am 3. Dezember 1993, der GUS beizutreten. Georgien wurde nun militärisch aktiv von Russland unterstützt, das wiederum die Erlaubnis hatte, Militärbasen in Georgien einzurichten und Einheiten der russischen Schwarzmeer-Flotte an Georgiens Küste zu stationieren. Auch ein russisch-georgischer Freundschafts- und Kooperationsvertrag wurde im Februar

1994 unterzeichnet. Zur gleichen Zeit warb Russland erfolgreich um ein internationales Mandat für seine Aktivitäten zur Friedenssicherung in Georgien. Bereits am 21. Oktober 1993 bewilligte das GUS-Gipfeltreffen das Mandat einer möglichen GUS-Friedenstruppe in Abchasien.

### Erweitertes Mandat ab 1994

Im Mai 1994 empfahl der Generalsekretär dem Sicherheitsrat, eine russische ›Friedenssicherung‹ zu akzeptieren, zumal die Bedingungen für eine UN-Operation nicht erfüllt seien, und auch auf Seiten der Konfliktparteien keinen Zuspruch fand. Mit dem von den UN anerkannten Moskauer Abkommen vom 14. Mai 1994 war schließlich der Weg für eine GUS-Friedenstruppe frei. Diese war nun vornehmlich für die Herstellung und Wahrung der Sicherheit in der georgisch-abchasischen Grenzregion zuständig, um somit die Voraussetzungen für konstruktive Verhandlungen zu schaffen. Sie sollte überdies Bedingungen schaffen, um die Rückkehr der Flüchtlinge zu ermöglichen. Das Moskauer Abkommen enthielt ferner, dass die UN das Mandat der UNOMIG erweiterten, damit sie ebenfalls den Abzug georgischer Truppen kontrollieren und über die Einhaltung des Waffenstillstands wachen konnten.<sup>6</sup> Mit der Umsetzung des Moskauer Abkommens konnte auch das UNOMIG-Mandats erweitert und folgendermaßen modifiziert werden:

Zusätzlich zu ihren ursprünglichen Aufgaben war die Mission nun beauftragt:

- a) die Sicherheitszone und die Waffenbeschränkungszonen auf dem Territorium Abchasiens (Republik Georgien) zu überwachen und dort regelmäßig zu patrouillieren, so dass keine Truppen der Konfliktparteien und kein schweres militärisches Gerät in beiden Zonen verbleiben oder wieder dorthin gelangen;
- b) die Lagerung schweren militärischen Geräts gegebenenfalls in Kooperation mit der GUS-Friedenstruppe zu überwachen;
- c) gemeldeten oder behaupteten Verstößen gegen das Abkommen vor Ort in Kooperation mit georgischen und abchasischen Exekutivorganen nachzugehen, zu ihrer Aufklärung beizutragen und den UN-Generalsekretär regelmäßig über die Entwicklungen zu unterrichten; und
- d) mit der GUS-Friedenstruppe zu kooperieren, um geeignete Bedingungen für eine sichere und geordnete Rückkehr der Flüchtlinge und Binnenvertriebenen zu schaffen.<sup>7</sup>

Für die Sicherheit der zu entsendenden unbewaffneten UN-Militärbeobachter sollte die GUS-Friedenstruppe Verantwortung tragen, mit der auch gemeinsame Patrouillen vorgesehen waren. Mit der KSZE/OSZE<sup>8</sup> war außerdem vereinbart, dass diese aus-

schließlich für den zweiten Konflikt Georgiens in Südossetien, UNOMIG hingegen exklusiv für Abchasien zuständig sein sollte.

Das UNOMIG-Hauptquartier blieb in Suchumi. Zusätzlich wurden zwei so genannte Sektor-Hauptquartiere in Gali (auf der abchasischen Seite der Waffenstillstandszone) und in Zugdidi (auf der georgischen Seite) sowie ein Verbindungsbüro in Tiflis eingerichtet. Am Ende der Mandatszeit, im Juni 2009, waren 134 unbewaffnete Blauhelme und 17 Polizisten sowie eine große Anzahl internationalen und lokalen Zivilpersonals bei der UNOMIG im Einsatz. Auch die deutsche Bundeswehr unterstützte die Mission von Beginn an mit drei Ärzteteams.

Alles in allem spiegelte sich die Beschränkung auf die Beobachterrolle und damit der Verzicht auf eine friedenssichernde Funktion auch im Mandat wider. Nicht selten führte diese eher passive Rolle vor Ort zu Spannungen, vor allem wenn zurückgekehrte georgische Flüchtlinge in der Gali-Region nicht explizit von den UN geschützt wurden, auch wenn dies mit dem bestehenden Mandat vielleicht sogar vereinbar gewesen wäre. Es waren vielmehr UN-Organisationen wie das UNHCR, das UNDP, UNICEF, das Welternährungsprogramm und viele andere, die vor Ort mit ihren eigenen Projekten, zumal mit eigener Finanzierung, dazu beitrugen, die Lage der Flüchtlinge zu verbessern und die Wiederaufbaumaßnahmen in der Konfliktregion initiierten. Die UNOMIG, selbst lange ohne finanzielle Mittel für eigene Förderprojekte, erfüllte so bald die Funktion einer Art Dachverbands, unter dessen Schutz die anderen UN-Institutionen ihre Aktivitäten ausüben konnten. Erst mit der Einrichtung eines UNOMIG-Treuhandfonds konnte sich die Mission selbst um Gelder für dringende Wiederaufbaumaßnahmen bemühen.

Im Lauf der Jahre wurde die UNOMIG und damit auch ihr Mandat um eine Reihe umfassender Komponenten erweitert, so dass sich neben dem politischen ein zunehmend gleichwertiges humanitäres Mandat herausbildete, insbesondere **1.** das Menschenrechtsbüro und **2.** die Zivilpolizeieinheit.

### 1. Büro zum Schutz und zur Förderung der Menschenrechte (HROAG)

Eine der ersten Erweiterungen der UNOMIG war die Einrichtung eines Büros zum Schutz und zur Förderung der Menschenrechte in Abchasien, Georgien (Human Rights Office in Abkhazia, Georgia –

Die UNOMIG erfüllte bald die Funktion einer Art Dachverbands, unter dessen Schutz die anderen UN-Institutionen ihre Aktivitäten ausüben konnten.

<sup>6</sup> Die Einzelheiten des Abkommens sind auch aufgeführt in: UN Doc. S/1994/583 v. 17.5.1994.

<sup>7</sup> UN-Dok. S/RES/937 v. 21.7.1994. Text in: Vereinte Nationen, 6/1994, S. 220ff.

<sup>8</sup> Die Umbenennung der KSZE in OSZE, Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, erfolgte zum 1.1.1995.

## Gruppe der Freunde

Die ›Gruppe der Freunde des Generalsekretärs für Georgien‹ hieß ursprünglich ›Gruppe der Freunde Georgiens‹ und war im Jahr 1993 von Deutschland, Frankreich, Großbritannien und den Vereinigten Staaten gegründet worden. Russland wurde bald in die von abchasischer Seite abgelehnte Gruppe aufgenommen und spielte eine entscheidende Rolle als Hauptvermittler im georgisch-abchasischen Konflikt und bei den dann regelmäßig in Genf stattfindenden Verhandlungen. Dieses Kräfteungleichgewicht führte 1997 schließlich zur Umstrukturierung und Umbenennung der Gruppe. Sie wurde offiziell dem Generalsekretär unterstellt und sollte den UN-geführten Vermittlungsprozess beobachten und begleiten sowie die Genfer Verhandlungsrunden wiederzubeleben versuchen. Auch zum Genfer Prozess war Russland zugelassen, was nicht selten zu Streitigkeiten zwischen den einzelnen ›Freunden‹ führte, da Russland Entscheidungen regelmäßig blockierte, ab 2003 mit dem ›Sotschi-Prozess‹ ein Konkurrenzformat zum Genfer Prozess aufbaute und somit die Gruppe handlungsunfähig machte.

Seit dem Krieg zwischen Russland und Georgien im August 2008 wurde der Genfer Prozess *de facto* durch das neue Format ›Genfer Gespräche‹ ersetzt, in dem nun sowohl der georgisch-abchasische als auch der georgisch-südossetische Konflikt behandelt wird. Georgien, Russland, Südossetien und Abchasien verhandeln in diesem Forum über Sicherheits- und humanitäre Fragen. Die ›Genfer Gespräche‹ sind gegenwärtig das einzig bestehende Verhandlungsformat zwischen Georgien, Abchasen und Südosseten. Die ›Gruppe der Freunde‹ tritt indessen derzeit kaum in Erscheinung.

Am 4. Februar 2005 gründeten Bulgarien, Estland, Lettland, Litauen, Polen und Rumänien in Tiflis die ›Neue Gruppe der Freunde Georgiens‹. Die Tschechische Republik trat ihnen 2006 bei. Ihr Ziel ist, Georgien bei seiner Integration in europäische und euroatlantische Strukturen zu unterstützen.

**Quellen:** Theresa Whitfield, *Friends Indeed?: The United Nations, Groups of Friends, and the Resolution of Conflict*, Washington, D.C., 2007, S. 135f; Bruno Coppieters, *The Georgian-Abkhaz Conflict*, in: Bruno Coppieters, Michael Emerson et al., *Europeanization and Conflict Resolution: Case Studies from the European Periphery*, *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe*, 1/2004, Flensburg, S. 8.

HROAG). Es wurde am 10. Dezember 1996 auf Grundlage der Resolution 1077 vom 22. Oktober 1996 gegründet. Das HROAG unterstand dem UNHCR und hatte seinen Hauptsitz in Tiflis sowie eine Zweigstelle in Suchumi. Die wichtigste Aufgabe von HROAG war, die Menschenrechtssituation in Abchasien zu beobachten, abchasische und georgische Behörden in Menschenrechtsfragen zu beraten, menschenrechtsbezogene Schulungen für verschiedene Einrichtungen anzubieten und zivile Beschwerden über Menschenrechtsverletzungen zum Beispiel in Rechtsvollzugsbehörden oder Gerichten aufzunehmen und weiterzuleiten.

## 2. UNOMIG-Polizei

Am 30. Juli 2003 wurde das UNOMIG-Mandat um ein weiteres Element erweitert. Gemäß Resolution 1494 sollte nun eine zivile Polizeieinheit (UNOMIG CIVPOL, später nur noch ›UN Police‹) von 20 Polizeibeamten die Mission bei der Ausübung ihres Mandats unterstützen, das heißt insbesondere Stabilität und Sicherheit in der Konfliktregion fördern und einen Beitrag zur sicheren Rückkehr von Flüchtlingen und Binnenvertriebenen leisten. Zwar hatte die UNOMIG-Polizei keine Ermittlungs- und Vollzugsbefugnis, leistete jedoch einen aktiven Beitrag zur Beobachtung der Situation vor Ort, bot Beratungen und Schulungen an, förderte Kooperationen zwischen beiden Seiten der Waffenstillstandszone und unterstützte die Ausstattung lokaler Rechtsvollzugsrichtungen.<sup>9</sup>

## Der UN-Vermittlungsprozess

### Das unterschiedliche Engagement der UNOMIG-Leiter

#### Liviu Bota (1995/1997–1999)

Das Bestreben der Vereinten Nationen, stärker Einfluss auf den Verhandlungsprozess zwischen Georgien und Abchasien zu nehmen, zeigte sich am Wandel der personellen Struktur von UNOMIG. Im Jahr 1995 wurde dem von New York aus arbeitenden und auf eine Berichterstellerrolle beschränkten Sondergesandten Edouard Brunner ein Stellvertreter und Leiter der Mission zur Seite gestellt. Liviu Bota, der erste in dieser Funktion, sollte nun auch vor Ort Präsenz der Vereinten Nationen zeigen. Der Rumäne hatte aber kaum Befugnisse, so dass die Vereinten Nationen wenig Einfluss auf die Entwicklungen vor Ort nahmen. Dies änderte sich erst zwei Jahre später, als beide Posten vereint wurden. Bota wurde der erste Sonderbeauftragte des Generalsekretärs (Special Representative of the Secretary-General – SRSG) für Georgien und Leiter von UNOMIG. Amtssitze waren Tiflis und Suchumi. Bota war somit auch unmittelbarer Zeuge der Entwicklung im Juli 1997, als sich in den inhaltlichen Verhandlungen ein Durchbruch abzuzeichnen schien.

Vermittelt durch Russland lag nun ein gemeinsamer Entwurf auf dem Tisch, der die Grundlage für zukünftige rechtliche Beziehungen innerhalb eines Unionsstaats liefern sollte. Doch es kam zum Eklat, da sich Georgiens damaliger Präsident Eduard Schewardnadse im letzten Moment zu unterzeichnen weigerte. Später erklärte er, das georgische Volk sei für diese Form des Föderalismus (noch) nicht bereit.<sup>10</sup> Sicher ist, dass die Frage, wie die Macht im Unionsstaat verteilt werden sollte, der Hauptstreitpunkt zwischen den Parteien war. Während Georgien eine höhergestellte Position für sich beanspruchte, forderte

Abchasien eine gerechte Verteilung der Zentralgewalt an Vertreter der beiden gleichwertigen Unionssubjekte.

In der Folgezeit nahm die abchasische Position radikalere Züge an, eine politische Einigung mit Georgien wurde in Abchasien zunehmend als unwahrscheinlich angesehen. Auch in der abchasischen Grenzregion Gali entwickelte sich die Sicherheitslage zunehmend bedrohlich. Im Mai 1998 wurden schließlich 40 000 Georgier größtenteils nun zum zweiten Mal von dort vertrieben.<sup>11</sup> Dessen ungeachtet erklärte Abchasien am 12. Oktober 1999 – aufbauend auf einem zuvor durchgeführten Referendum – seine Unabhängigkeit, die international jedoch nicht anerkannt wurde.<sup>12</sup> Ausgehend von diesen Entwicklungen bemühte sich Bota, die Vereinten Nationen als Vermittler für politische Verhandlungen wieder stärker ins Spiel zu bringen. Er stützte sich hierbei auf die ›Gruppe der Freunde des UN-Generalsekretärs für Georgien‹ (siehe Kasten, S. 158), die zu dieser Zeit ebenfalls die Vermittlungsbemühungen der Vereinten Nationen zu unterstützen suchten, und hierbei vor allem einen Gegenpol zum ansonsten stark von Russland beeinflussten Genfer Prozess bilden wollten. Im Rahmen des Genfer Prozesses wurden drei Arbeitsgruppen eingerichtet: 1. zu Sicherheitsfragen, 2. zu Flüchtlingen und Binnenvertriebenen und 3. zu wirtschaftlichen und sozialen Fragen. Die politische Statusfrage durfte hingegen zunächst nicht direkt thematisiert werden. Der Prozess wurde in seinem Verlauf immer wieder von den einzelnen Delegationen als politisches Machtmittel missbraucht. So wurden Teilnahmen abgesagt, um aktuelle Manöver der Gegenseite abzustrafen und deren Rücknahme zu erzwingen.<sup>13</sup> Ein wesentliches Manko der UNOMIG wurde nun zunehmend sichtbar: Sie besaß keinerlei Instrumente, um ihren Vermittlungsbemühungen wirkungsvoll Druck zu verleihen. Bota, der die UN-Vermittlungsbemühungen im Wesentlichen initiiert hatte, war ausschließlich auf sein persönliches Verhandlungsgeschick angewiesen, das jedoch dem Kooperations-(un)willen der Konfliktparteien unterlag. Durch die erneuten Vertreibungen aus Gali und durch Abchasiens Unabhängigkeitserklärung reduzierte sich Botas Rolle auf das Krisenmanagement.

#### Dieter Boden (1999–2002)

Botas Vermittlungsbemühungen wurden von seinem Nachfolger Dieter Boden tatkräftig fortgesetzt.<sup>14</sup> Gemeinsam mit der ›Gruppe der Freunde‹ entwickelte er im Jahr 2001 eine Liste von Grundsätzen (Basic Principles) für eine Lösung des Konflikts. Das im Folgenden meist ›Boden-Dokument‹ genannte Papier ›Über die Verteilung der Kompetenzen zwischen Tiflis und Suchumi‹ wurde zur wichtigsten Verhandlungsgrundlage. Ihm stimmten alle Parteien, außer Abchasien, im Jahr 2002 zu. Auch Russland akzeptierte das Dokument, und es wurde in allen relevan-

ten UN-Resolutionen aufgeführt. Abchasien verweigerte seine Zustimmung, da das Papier Abchasien zwar den Status einer souveränen Einheit, jedoch nicht eines souveränen Staates zuerkennen wollte. In der Folge häuften sich abchasische Kommentare, die den Vereinten Nationen als Vermittler mangelnde Objektivität und Neutralität vorwarfen. Das Verhältnis zwischen Abchasen und der UNOMIG blieb unter Boden dennoch relativ entspannt. Seine Bemühungen, den direkten Austausch zwischen Georgiern und Abchasen voranzutreiben, fanden auf beiden Seiten Zuspruch. Nichtsdestotrotz war auch unter Boden der Vermittlungserfolg der Mission maßgeblich von der ständig brodelnden Lage im Konfliktgebiet beeinflusst. Im August 2001 kam es zu einer dramatischen Wende, als 450 bis 800 Personen starke Guerilla-Verbände in das teils georgisch, teils abchasisch kontrollierte Kodori-Tal eindringen und erst zwei Monate später von abchasischen Sicherheitskräften zurückgedrängt wurden. Mehr als 120 Menschen starben, darunter auch neun Insassen eines über dem Kodori-Tal abgeschossenen UN-Hubschraubers. Russland gerierte sich zunehmend als Schutzmacht der Abchasen, wurde deren (inoffiziell) wichtigster Handelspartner und verteilte ab 2002 an knapp 70 Prozent der Bevölkerung russische Pässe. Die Ausgangslage für Bodens Nachfolgerin Heidi Tagliavini war also denkbar ungünstig.

#### Heidi Tagliavini (2002–2006)

Die brisante Sicherheitslage vor Ort spiegelte sich in verstärkten Sicherheitsvorkehrungen innerhalb der Mission wider. Der unter Boden stark frequentierte

Der Genfer Prozess wurde in seinem Verlauf immer wieder von den einzelnen Delegationen als politisches Machtmittel missbraucht.

<sup>9</sup> Problematisch für die Arbeit des HROAG und der UNOMIG-Polizei war, dass Abchasien nie der Eröffnung von Zweigstellen in der Grenzregion Gali zustimmte, wo tausende georgische Flüchtlinge lebten.

<sup>10</sup> Interviews der Autorin mit Vertretern von georgischen und abchasischen nichtstaatlichen Organisationen in Tiflis und Suchumi im Herbst 2005.

<sup>11</sup> Im November 2000 waren, laut UN, die sich auf Angaben der Bezirksverwaltung berief, um die 34 000 Georgier wieder nach Gali zurückgekehrt, Report of the Joint Assessment Mission to the Gali District, 20.–24. November 2004, United Nations, S. 7. Die genauen Zahlen der Rückkehrer wurden bald zum Streitpunkt, da Abchasien diese als zu niedrig angesetzt kritisierte. Siehe dazu International Crisis Group, Abkhazia Today, Europe Report No. 176, 15.9.2006, S. 11.

<sup>12</sup> Problematisch war, dass die 240 000 Flüchtlinge, einschließlich der erneut aus Gali vertriebenen, nicht am Referendum teilnehmen konnten, so dass die Abstimmung nicht als repräsentativ angesehen wurde.

<sup>13</sup> Im Juli 2005 wurde zum Beispiel ein türkisches Schiff von georgischer Seite daran gehindert, in den Hafen von Suchumi zu fahren. Abchasien boykottierte daraufhin das anstehende Treffen in Genf.

<sup>14</sup> Boden war von 1995 bis 1996 bereits Leiter der OSZE-Mission in Georgien und mit der Lage vertraut.



### Der Georgisch-Abchasische Koordinierungsrat

Der Georgisch-Abchasische Koordinierungsrat wurde 1997 unter der Ägide der Vereinten Nationen im Rahmen des Genfer Prozesses für die Überwindung des Konflikts geschaffen. Dem Rat gehörten je drei Vertreter der georgischen und der abchasischen Seite an. Als Dritte beteiligten sich Vertreter der UN und Russlands. Die drei Arbeitsgruppen des Koordinationsrats waren identisch mit denen des Genfer Prozesses. Im Jahr 2001 wurde die Arbeit des Rates wegen einer Verschlechterung der georgisch-abchasischen Beziehungen ausgesetzt. Am 15. Mai 2006 nahm der Koordinierungsrat seine Arbeit wieder auf. Seit dem Augustkrieg 2008 ist er jedoch nicht mehr aktiv. Sonderbeauftragter Irakli Alasania wurde bereits im September 2006 als Botschafter Georgiens bei den UN nach New York geschickt und damit dem unmittelbaren Einfluss auf die georgische Politik entzogen.

und bezuschusste Flugtransfer mit UN-Hubschraubern zwischen Tiflis und Suchumi wurde von Tagliavini eingeschränkt. Um den russischen Einfluss zurückzudrängen, trieb die Schweizerin die Förderung politischer Verhandlungen stärker als zuvor voran und maß diesen letztlich eine höhere Bedeutung bei als dem Austausch mit volksnahen Vertretern beider Seiten. Dies blieb nicht ohne Folgen, denn die Mission stellte sich kaum noch für Fragen aus der Bevölkerung zur Verfügung und verlor so nach und nach den Kontakt. Aber auch der politische Vermittlungsprozess wurde in Tagliavinis Amtszeit von internationalen Beobachtern als zu zögerlich kritisiert, mit zu wenig Eigeninitiativen und einem zu starken Schwerpunkt auf die Stabilisierung der Lage. Die Reduzierung auf die Funktion des Stabilisators hatte die Mission aber nach 1999 bereits überwunden.<sup>15</sup> Mit den zunehmend verhandlungsmüden Präsidenten Schewardnadse in Tiflis und Wladislaw Ardzinba in Suchumi fand sich kaum noch eine gemeinsame Basis.

Doch mit dem Regierungswechsel in Georgien im Jahr 2004 änderte sich die gesamte politische Lage. Der neue Präsident Micheil Saakaschwili erklärte die Wiederherstellung der georgischen territorialen Integrität zur obersten Priorität seiner Amtszeit. Er begann auch sofort, mit Hilfe polizeilich-militärischer Einheiten des Innenministeriums, dieses Ziel umzusetzen. Spätestens der Einmarsch von Polizeitruppen in Südossetien im Sommer 2004 endete jedoch in einem Desaster.<sup>16</sup> Georgiens erhöhte militärische Präsenz und das wiederholte Präsentieren eigener Lösungskonzepte verstärkten Georgiens zwiespältiges Ansehen und führten schließlich dazu, dass Abchasien kaum noch zu Gesprächen bereit war. Dies änderte sich nur kurzzeitig, als Irakli Alasania von Saakaschwili am 15. Februar 2005 zu seinem Sonderbe-

auftragten und Berater für die georgisch-abchasischen Friedensgespräche ernannt wurde. Zunächst von den Abchasen abgelehnt, verschaffte er sich, auch mit ausdrücklicher Unterstützung durch die UNOMIG, bald auf allen Seiten höchstes Vertrauen und spielte im März 2006 eine Schlüsselrolle bei dem Versuch der georgischen Regierung, den Georgisch-Abchasischen Koordinierungsrat wiederzubeleben (siehe Kasten).

Zunichte gemacht wurden diese Bemühungen bereits im Juli 2006 als georgische Polizeikräfte in das Kodori-Tal eindringen, um eine georgische Guerilla-Einheit zu zerschlagen. Saakaschwili nutzte diesen von Abchasien und Russland als Verstoß gegen das Moskauer Abkommen gewerteten und auch von den Vereinten Nationen verurteilten Coup. Er entschied am 27. September 2006, den Sitz der Exilregierung Abchasiens von Tiflis in das obere Kodori-Tal zu verlegen. Am selben Tag wurde dieser nunmehr georgische Bezirk ›Ober-Abchasien‹ getauft. Die georgisch-abchasischen Gespräche waren von da an unterbrochen.

#### Jean Arnault (2006–2008)

Mitten in dieser problematischen Situation erfolgte die Übergabe der Missionsleitung von Tagliavini an den Franzosen Jean Arnault. Die Weigerung der Abchasen, mit Georgien Gespräche wieder aufzunehmen, solange dieses das obere Kodori-Tal besetzt halte, verurteilte die UNOMIG in ihren Vermittlungsbemühungen bald zur Untätigkeit. Ihre Arbeit beschränkte sich fast ausschließlich auf die humanitären Projekte, vor allem die des HROAC, der UNOMIG-Polizei sowie den Patrouillen der Militärbeobachter, die jedoch des Öfteren von abchasischen Sicherheitskräften und Soldaten der GUS-Friedenstruppen behindert wurden. Im Rückblick kann man sagen, dass Arnaults wesentliche Aufgabe darin bestand, Georgier und Abchasen zur Wiederaufnahme von Gesprächen zu bewegen, in diesen Bemühungen aber aufgrund der problematischen Konfliktkonstellation erfolglos bleiben musste. Ohne politischen Willen seitens der Konfliktparteien, konnten die Vermittlungsbemühungen von UNOMIG nicht fruchten. Arnault erlebte im Frühjahr 2008 zwar eine erhöhte Reisetätigkeit regionaler und internationaler Diplomaten, mit dem Krieg im August 2008 (siehe Kasten »Der ›Augustkrieg‹«, S. 161), der abchasischen Rückeroberung des oberen Kodori-Tals und der russischen Anerkennung Abchasiens am 26. August 2008 wurde er jedoch endgültig ein zur Handlungsunfähigkeit verurteilter Zeuge des Scheiterns des UN-geführten Friedensprozesses.

#### Johan Verbeke (ab Oktober 2008)

Am 1. Oktober 2008 übernahm der Belgier Johan Verbeke den Posten des Sonderbeauftragten. Seine Hauptaufgabe war, trotz zunehmend unklarem Man-

Der politische Vermittlungsprozess wurde in Tagliavinis Amtszeit von internationalen Beobachtern als zu zögerlich kritisiert, mit zu wenig Eigeninitiativen und einem zu starken Schwerpunkt auf die Stabilisierung der Lage.

dat, die UN-Präsenz in Abchasien aufrechtzuerhalten und ihre Arbeit fortzusetzen. Da seit dem Augustkrieg die OSZE keinen Zutritt mehr zu Südossetien hatte und der seit Oktober 2008 in Georgien operierenden neuen EU-Beobachtermission (European Union Monitoring Mission – EUMM) der Zutritt nach Abchasien und Südossetien verwehrt wurde, war UNOMIG nun die einzige in Abchasien verbliebene internationale Präsenz. Verbeke wurde zudem beauftragt, die UN bei den Genfer Gesprächen zu repräsentieren, denn infolge des Augustkriegs hatte sich das gesamte Verhandlungsformat geändert: Am 15. Oktober 2008 wurden die Genfer Gespräche eingeführt, an denen sowohl Vertreter Georgiens, Russlands und der USA, sowie abchasische und südossetische Vertreter teilnehmen. Die Vereinten Nationen, die OSZE und die Europäische Union teilen sich den Vorsitz dieses Verhandlungsformats, in dem konkrete und praktische Fragen behandelt werden sollen, um zur langfristigen Stabilität und Sicherheit in der Region beizutragen. Hierfür wurden zwei Arbeitsgruppen eingerichtet, eine für Sicherheitsfragen und eine für Fragen zu Binnenvertriebenen und Flüchtlingen. Sechs Treffen haben bisher stattgefunden. Am 14. Juli 2009 fand eine mäßig erfolgreiche gemeinsame Exkursion nach Gali statt, um Krisenpräventionsmechanismen ins Leben zu rufen. Das nächste Treffen ist für den 17. September 2009 in Genf angesetzt.

Ob sich dieses Verhandlungsformat als erfolgreich erweisen wird, ist nicht abzusehen. Es hängt nach wie vor vom politischen Willen der Konfliktparteien ab, an dem aber bereits die Vermittlungsbemühungen von UNOMIG gescheitert sind. Sicher ist, dass die gemeinsame Verhandlungsgrundlage zunehmend schwerer greifbar wird, da mit dem Abzug der UNOMIG weder in Abchasien noch in Südossetien internationale Beobachter vor Ort sind, um über die Lage zu berichten. Dies ist insofern dramatisch, als dass eine Verschlechterung der Sicherheitslage in der gesamten Region zu erwarten ist. Durch die geschlossenen Grenzen kann hierauf jedoch kaum Einfluss genommen werden. Eine Lösung des Konflikts zwischen Georgien und Abchasien scheint in weite Ferne gerückt. Da dies vor allem für Georgien inakzeptabel ist, sind weitere Auseinandersetzungen zu erwarten. Verbekes Aufgabe als Sonderbeauftragter beschränkt sich nunmehr auf seine Tätigkeiten als Ko-Vorsitzender der Genfer Gespräche zu denen er vom UN-Generalsekretär explizit beauftragt wurde.<sup>17</sup> Dies ist nunmehr das letzte verbliebene Betätigungsfeld der ehemaligen UNOMIG.

## Beendigung der Mission

Die Beendigung der Mission ist für alle Beteiligten als Niederlage zu bewerten. Sie ist das Ergebnis wochenlanger Verhandlungen, an deren Ende keine

### Der ›Augustkrieg‹

Seit Beginn des Jahres 2008 hatten in Südossetien die feindlichen Handlungen zwischen Georgien und Südosseten deutlich zugenommen. Immer wieder kam es zum Beschuss georgischer Dörfer, zu Bombenanschlägen auf lokale Politiker, spontanen Festnahmen und Straßenblockaden. Anfang August lieferten sich georgische Sicherheitskräfte, Guerillas und südossetische Milizen heftige Feuergefechte. Übergriffe auf die Zivilbevölkerung nahmen zu. Georgiens Präsident Micheil Saakaschwili erklärte am Abend des 7. August einen einseitigen Waffenstillstand, doch bereits wenige Stunden später marschierte die georgische Armee in Südossetien ein und besetzte die Hauptstadt Zchinwali. Darauf folgte eine massive Gegenoffensive der 58. russischen Armee, so dass sich der Konflikt zu einem Krieg zwischen Georgien und Russland ausweitete.

Die russische Armee eroberte Zchinwali zurück, weitete die Kampfhandlungen auf das georgische Kernland aus und unterstützte abchasische Streitkräfte bei der Rückeroberung des oberen Kodori-Tales. Aus Südossetien wurde indessen fast die gesamte georgische Bevölkerung (knapp 20 000) vertrieben. Der französischen EU-Ratspräsidentschaft gelang es schließlich am 15./16. August 2008, einen Waffenstillstand zwischen Tiflis und Moskau zu vermitteln. Hierbei wurden sechs Vereinbarungen getroffen (›Sechs-Punkte-Plan‹), um die Kriegsparteien auf einen sofortigen Gewaltverzicht, den Abzug ihrer Truppen und der Gewährung humanitärer Hilfe zu verpflichten.

**Quellen:** Hamburger Informationen zur Friedensforschung und Sicherheitspolitik: Der Kaukasuskrieg 2008: Ein regionaler Konflikt mit internationalen Folgen, Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg, Heft 45/2009; Otto Luchterhandt, Völkerrechtliche Aspekte des Georgien-Krieges, Archiv des Völkerrechts, 46. Jg., 4/2008, S.435–480.

Partei einen Erfolg verbuchen konnte. Auf der einen Seite sollte Russland zu einem Zugeständnis bewegt und die Fortsetzung der Mission sichergestellt werden. Russland hingegen stellte klar, dass das nach russischer Lesart veraltete Missionsmandat seit Ende des Augustkriegs bereits zwei Mal verlängert worden war. Der neue Entwurf würde sich hingegen abermals auf die Resolution 1808 beziehen, die bereits

<sup>15</sup> Siehe Susan Stewart, The Role of the United Nations in the Georgian-Abkhazian Conflict, *Journal of Ethnopolitics and Minority Issues in Europe*, 2/2003, S. 15ff.

<sup>16</sup> Mehr zu Georgiens Reintegrationsbestrebungen unter Saakaschwili siehe auch Marietta König, Statt ›eingefroren‹ nun brandheiß: Konfliktlösung in Georgien nach dem Machtwechsel, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg (Hrsg.), *OSZE-Jahrbuch 2006, Baden-Baden 2007*, S. 91–104.

<sup>17</sup> Despite Mission's Withdrawal, UN to Continue Engagement in Georgia – Ban, *UN News*, 30.6.2009.

Zwei voneinander unabhängige UN-Missionen in Georgien und Abchasien kann es nicht geben, weil dies implizit einer Anerkennung Abchasiens gleichkäme.

im Mai 2008 beschlossen worden war, also noch vor dem Augustkrieg, und explizit auf Georgiens territoriale Integrität verwies. Die Situation vor Ort habe sich jedoch seit diesem Krieg verändert. Damit sei auch eine Anpassung des Mandats an die neuen Gegebenheiten notwendig geworden. Russland bezieht sich damit auf seine Anerkennung der von Georgien seit Jahren abtrünnigen Gebiete Abchasien und Südossetien als juristisch vollwertige Staaten.<sup>18</sup>

Laut russischer Argumentation sei dieser Schritt notwendig gewesen, um beide Regionen vor zukünftigen Angriffen seitens Georgiens zu schützen. Mit seinem militärischen Angriff auf die Zivilbevölkerung in Südossetien in der Nacht vom 7. auf den 8. August habe Georgien sein Anrecht auf beide Territorien endgültig verwirkt. Nur durch den Einmarsch der 58. Armee Russlands und deren umfangreiche Gegenmaßnahmen in Südossetien, Abchasien und Georgien sei Schlimmeres verhindert worden. Die UN-Beobachtermission könne also weder für Georgien noch für Abchasien eine Zuständigkeit beanspruchen. Stattdessen müsse es zwei unabhängig voneinander operierende Missionen geben, und diese Teilung müsse sich auch im Namen der Mission niederschlagen. Der bisherige Name »UNOMIG« sei nicht mehr zulässig, da er impliziere, Abchasien sei weiterhin Teil Georgiens, was Russland nun jedoch nicht mehr anerkenne.<sup>19</sup>

Doch eben diese Punkte sind für die internationale Gemeinschaft »rote Linien«. Der russische Einmarsch in Georgien im August 2008 hatte zu einer internationalen Krise geführt, weil er als ein Angriff auf einen souveränen Staat gewertet wurde. Die Umstände des Krieges sind noch nicht endgültig geklärt, und die russische Anerkennung Abchasiens und Südossetiens gilt als Verletzung der georgischen territorialen Integrität und wird entsprechend abgelehnt. Zwei voneinander unabhängige UN-Missionen in Georgien und Abchasien kann es deshalb nicht geben, weil dies implizit einer Anerkennung Abchasiens gleichkäme.<sup>20</sup>

Dass eine Mandatsverlängerung dieses Mal schwer durchzusetzen sein würde, zeigte sich bereits am 18./19. Mai 2009 bei der fünften Runde der Genfer Gespräche. Tage zuvor warnte Abchasiens Außenminister Sergei Schamba, dass die Teilnahme vom Bericht des UN-Generalsekretärs zur Lage in Abchasien abhängen. Der Bericht dürfe nicht von Abchasien als Teil Georgiens sprechen und auch nicht den Namen UNOMIG verwenden. Weder Georgien noch Abchasien wurden in dem Bericht namentlich erwähnt. Die abchasische Delegation reiste nach Genf, und bald hieß es verhalten, die Gespräche würden sich »entwickeln«. Insbesondere Sicherheitsfragen spielten eine große Rolle. Georgien forderte eine internationale Polizeitruppe in den Grenzgebieten, fand jedoch damit kein Gehör. Vor allem um die Zukunft der Menschen in Gali ist Georgien äußerst besorgt,

sie würden den Abzug von UNOMIG am deutlichsten zu spüren bekommen.

Aber auch in Abchasien mehren sich die Stimmen, die den Abzug der Mission ausdrücklich bedauern und die wachsende russische Militärpräsenz kritisieren. Kritik wird vor allem gegenüber der eigenen Regierung laut, die die UNOMIG dem Wahlkampf geopfert habe, anstatt die weitere UN-Präsenz sicherzustellen.<sup>21</sup> Abchasien betont, dass eine zukünftige UN-Präsenz ausdrücklich erwünscht sei, allerdings nur unter der Bedingung, dass Abchasiens Unabhängigkeit anerkannt werde. Die Entsendung einer neuen UN-Mission ist damit unwahrscheinlich. Statt auf die Vereinten Nationen richten sich nun die Erwartungen westlicher Akteure auf die Europäische Union und ihre Beobachtermission EUMM. Allerdings stoßen die Überlegungen, die Funktionen der EUMM auszuweiten, bei abchasischen Vertretern auf Ablehnung. Grund hierfür sind die wiederholten und deutlichen Verlautbarungen der EU mit Betonung auf die territoriale Integrität Georgiens. Hatte also bereits die zurückhaltende UNOMIG Mühe, ihr »neutrales« Mandat zu verteidigen, so wird die EU ganz klar als parteiischer und damit zur Vermittlung ungeeigneter politischer Akteur wahrgenommen. Auch wenn die EUMM ohne Mandatsänderung bis zum 14. September 2010 verlängert wurde, stecken die internationalen Vermittlungsbemühungen in einer Sackgasse. Um herauszukommen, bedarf es eines neuen Verhandlungswillens und einer erneuerten Kompromissbereitschaft der Konfliktparteien. Doch dafür scheint deren Leidensdruck noch nicht groß genug zu sein.

Auch in Abchasien mehren sich die Stimmen, die den Abzug der Mission ausdrücklich bedauern und die wachsende russische Militärpräsenz kritisieren.

<sup>18</sup> Bisher ist nur Nicaragua dem russischen Beispiel gefolgt und erkannte Abchasien und Südossetien am 2. September 2008 an.

<sup>19</sup> Siehe UN Doc. S/VP.6143 v. 15.6.2009, S. 3.

<sup>20</sup> Mit dem gleichen Problem musste sich im Dezember 2008 auch die OSZE beschäftigen. Auch hier beharrte Russland auf zwei getrennten Missionen in Georgien und Südossetien. Ein Konsens ließ sich daher nicht finden, und die OSZE-Mission in Georgien musste ihren Abzug einleiten. Nach knapp 17 Jahren wurde die Mission am 30. Juni 2009 beendet. Beim informellen Treffen der OSZE-Außenminister auf Korfu am 27.–28. Juni 2009 war endgültig für alle Beteiligten klar, dass die Verhandlungen der letzten Monate gescheitert waren.

<sup>21</sup> In Abchasien stehen für Ende Dezember 2009 Präsidentschaftswahlen an.

# Das Dresdner Elbtal kein Welterbe: Blamage für Deutschland

Sabine von Schorlemer

Am 25. Juni 2009 beschloss das UNESCO-Welterbekomitee auf seiner 33. Tagung in Sevilla, Deutschland den Welterbetitel für das Dresdner Elbtal abzuerkennen. In den Medien verwies man auf die finanziellen Folgen (ausbleibende Touristen; Nichtgewährung von Finanzhilfen des Bundes in Millionenhöhe) und kritisierte *unisono* den Präzedenzfall. Noch nie seit Annahme des ›Übereinkommens zum Schutz des Kultur- und Naturerbes der Welt‹, kurz: Welterbekonvention, im Jahr 1972 wurde ein Kulturerbe von der Welterbeliste gestrichen.

Der Verlust des Welterbetitels trifft Deutschland, das durch die beiden Weltkriege zahlreiche Baudenkmäler verloren hat, hart, und man wird sich auch nicht ernsthaft mit dem Titel des ›Welterbes der Herzen‹ trösten können. Der Verlust betrifft paradoxerweise eines der reichsten Länder der Welt, das über ein hochentwickeltes System des Denkmalschutzes verfügt – im Gegensatz zu vielen Staaten des Südens, denen es mangels Ressourcen schwerer fällt, ihre Kunstschatze zu erhalten. Insbesondere was die Welterbekonvention angeht, galt die deutsche Haltung lange als vorbildlich. In kaum einem anderen Land sind so viele Natur- und Kulturdenkmäler registriert wie in Deutschland (33).

Was also führte zu der blamablen Aberkennung des Welterbetitels? Warum wurde im Freistaat Sachsen, trotz weltweiten Protests, unbeirrt an einer vierspürigen Autobrücke an einer der schönsten Stellen der Elbaue festgehalten? Und warum nur wurden dem Welterbekomitee, wie von diesem erbeten, zu keinem Zeitpunkt ernstzunehmende Alternativen vorgelegt? Ein Tunnel wurde ursprünglich auch vom Dresdner Regierungspräsidium selbst als geeignete Lösung angesehen, dann aber nicht mehr verfolgt.

Viele Fragen sind offen und werden es wohl auch bleiben. Wiederholt wurde auf die dreijährige Bindungskraft des Dresdner Bürgerentscheids zum Brückenbau von 2005 und seine Bedeutung für die Demokratie verwiesen, dabei aber gerne verschwiegen, dass man den abstimmenden Bürgerinnen und Bürgern die wesentliche Information zu den Auswirkungen des Brückenbaus auf den Welterbetitel vorenthalten hatte. Zu einem ab Januar 2008 möglichen, zweiten Referendum von *informierten* Bürgern kam es nicht – und so haftet dem (›wahren‹?) Willen des Volkssouveräns bis heute ein Makel an. Auch auf finanzielle Implikationen wurde hingewiesen und gemutmaßt, vorzeitig vergebene Bauaufträge hätten den Handlungsspielraum des sächsischen Regierungspräsidiums eingeengt. Andererseits ist bekannt, dass der Bund in Aussicht gestellt hatte, das Land finanziell zu unterstützen, sollte man vom Brückenbau Abstand nehmen. Mit finanziellen Gründen allein lässt sich also wohl kaum die starre Haltung der Verantwortlichen vor Ort erklären.

Vielmehr schien es ab Ende 2007 mehr und mehr um ein Kräfteressen zu gehen. Zu dieser Zeit wurde bereits mit Hochdruck an der Brücke gearbeitet, während auf internationaler Ebene die Suche nach einem Kompromiss anhielt. In einem bis *dato* unbekanntem lokalen Souveränitätsverständnis wurde die Bedeutung des Infrastrukturprojekts hervorgehoben, in das man sich von Seiten der Vereinten Nationen – bitte schön – nicht einmischen sollte.

Von Seiten des Landes wurde ignoriert, dass, wer sich mit einem Welterbetitel schmückt, auch vertragliche Pflichten übernimmt. Will man das nicht, muss man auf den prestigeträchtigen Welterbetitel verzichten: Niemand ist gezwungen, sich dem Welterbe-Schutzregime der UNESCO zu ›unterwerfen‹. Ist der Titel aber einmal verliehen, kann mit dem Objekt nicht beliebig verfahren werden. Ebenso wenig wie die Sichtachse auf eine hochgotische Kathedrale durch Hochhäuser gestellt werden darf, wie für Köln geplant, darf die ihrer visuellen Integrität wegen geschützte Dresdner Kulturlandschaft von Weltrang für ein Straßenbauprojekt zerstückelt werden.

Es entspricht einem falsch verstandenen Föderalismusverständnis, wenn der Bund sich in größter Zurückhaltung übt und wiederholt darauf verweist, dass sich Land/Kommune und UNESCO einigen müssen. Erst nach dem Titelentzug war aus Berlin von Bundesverkehrsminister Wolfgang Tiefensee zu hören, »Welterbestätten sind nationale Aufgaben.« (Süddeutsche Zeitung, 26.6.2009) – eine Position, für die sich weder die Bundeskanzlerin noch der Kulturstatsminister im Vorfeld besonders stark gemacht hatten.

Warum müssen sich UNESCO-Vertreter jahrelang bemühen, mit Vertretern von Stadt und Land einen direkten Kontakt herzustellen, um die Umsetzung zu gewährleisten? Vertragsstaat der Welterbekonvention ist Deutschland, und es ist Pflicht der Bundesregierung, für die Einhaltung der Konvention Sorge zu tragen, will sie sich nicht dem Vorwurf rechtswidrigen Handelns aussetzen. Gibt es Schwierigkeiten, müssen die Probleme in der Hauptstadt gelöst werden, unter angemessener Beteiligung des Landes und der Kommune. Die Einsetzung eines Koordinators für die Welterbestätten oder auch einer Schlichtungskommission könnten hier hilfreich sein. Im Fall Dresdens ist es dafür nun zu spät.

Nicht zu spät ist es für ein nationales Umsetzungsgesetz zur rechtlichen Stärkung des UNESCO-Welterbes in Deutschland, mit dem die sich aus der Konvention ergebenden Verpflichtungen in einigen Rechtsbereichen besser umgesetzt würden. Bislang existieren weder ein Bundesgesetz noch konkrete landesgesetzliche Regelungen zum Schutz des Welterbes – ein Zustand, der sich nicht bewährt hat.



**Prof. Dr. Dr. Sabine von Schorlemer**, geb. 1959, lehrt Völkerrecht, Recht der Europäischen Union und Internationale Beziehungen und ist Inhaberin des UNESCO-Lehrstuhls für Internationale Beziehungen an der Technischen Universität Dresden.

## »Die UN brauchen ein sichtbares Mandat für Binnenvertriebene«

Interview mit **Walter Kälin**, dem Beauftragten des UN-Generalsekretärs für die Menschenrechte Binnenvertriebener, über seine Aufgaben als Beauftragter, Länderbesuche, Gründe für Vertreibung, den Verhaltenskodex, die Richtlinien betreffend Binnenvertreibung, die Aussichten auf eine Konvention und die Zukunft des Mandats.

**Frage: Herr Kälin, Sie sind seit dem Jahr 2004 Beauftragter des UN-Generalsekretärs für die Menschenrechte Binnenvertriebener. Was ist Ihre Aufgabe?**

**KÄLIN:** Ich habe als Beauftragter im Kern zwei Aufgaben. Die eine Aufgabe ist, mit Regierungen in den Dialog zu treten, mit dem Ziel, den Schutz der Rechte der Binnenvertriebenen sicherzustellen und zu verbessern. Die andere Aufgabe ist, dafür zu sorgen, dass die UN-Organisationen den Schutz der Rechte Binnenvertriebener in ihre eigene Arbeit einbauen – sei es bei der humanitären Hilfe, der Entwicklungszusammenarbeit oder der Friedenskonsolidierung. Um diese Aufgaben erfüllen zu können, ist es zunächst notwendig, die Problematik zu verstehen. Das heißt, wir erstellen thematische Studien, um grundsätzliche Aspekte eingehender zu untersuchen und konzeptionelle Ideen entwickeln zu können. Im Vordergrund der Arbeit stehen allerdings Länderbesuche, ferner die Mit-

arbeit, die dann von der Regierung in Zusammenarbeit vor allem mit den UN-Länderteams umgesetzt werden können. Wenn ich einmal in einem Land gewesen bin, lege ich großen Wert darauf, die Situation weiterzuverfolgen. Ich reise wieder dorthin, um mit der Regierung weiter zu diskutieren und Verbesserungen zu erreichen. Das sind dann Arbeitsbesuche, »working visits«, wie ich sie nenne.

**Sie haben bislang 16 Mal in offizieller Funktion Länder besucht. Wie läuft ein solcher Besuch im Allgemeinen ab?**

Ich beginne mit Gesprächen in der Hauptstadt. Zunächst spreche ich mit den zuständigen Ministerien, die mich über ihre Maßnahmen informieren. Das gleiche geschieht mit den vor Ort ansässigen UN-Organisationen, nichtstaatlichen Organisationen, internationalen, nationalen und lokalen Organisationen. Im Anschluss daran fahre oder fliege ich in jene Gebiete des Landes, in denen sich die Vertriebenen befinden. Das sind teilweise abgelegene Gegenden. Dort spreche ich mit den lokalen Behörden, mit den Organisationen vor Ort, und – ganz besonders wichtig – mit den Vertriebenen selbst. Ich achte immer darauf, genügend Zeit zu haben, um mit den Vertriebenen selbst zu sprechen und zu sehen, welche Probleme sie haben. Dann geht es wieder zurück in die Hauptstadt, wo ich meine Ergebnisse vorstelle und sie mit der Regierung, den UN-Kollegen sowie den Geberstaaten bespreche. Den Abschluss bildet zumeist eine Pressekonferenz. Gestützt auf den Besuch verfasse ich einen detaillierten Bericht, der dem Menschenrechtsrat unterbreitet wird. Das sind die offiziellen Missionen.

Wie ich erwähnt habe, mache ich aber auch viele Arbeitsbesuche. Dabei sehe ich mir an, was seit meinem letzten Besuch geschehen ist und was noch geschehen sollte. Oder ich fahre in ein Land, um ein spezifisches, akutes Problem anzugehen. Letztes Jahr habe ich mit diesem Ziel insgesamt weitere elf Länder besucht.

**Was versteht man unter Binnenvertriebenen?**

Ein Binnenvertriebener ist eine Person, die gezwungen ist, Haus, Wohnung, Dorf, Stadt, Wohnsitz zu verlassen oder die fliehen muss, beispielsweise wegen eines Krieges, wegen drohender Menschenrechtsverletzungen, aber auch aufgrund der Folgen von Naturkatastrophen, und die Zuflucht irgendwo im eigenen Land findet, das heißt, keine internationale Grenze überschreitet.

*»Ich achte immer darauf, genügend Zeit zu haben, um mit den Vertriebenen selbst zu sprechen.«*

arbeit bei der Meinungsbildung von UN-Organisationen, Schulungen und Beratungen für Regierungsvertreter, öffentliche Auftritte und ähnliches.

**Hat sich das Mandat seit seiner Einrichtung im Jahr 1992 geändert?**

Ursprünglich war es ein reines Studienmandat. Der Amtsinhaber sollte klären, ob im Zusammenhang mit Binnenvertreibung überhaupt Menschenrechtsprobleme bestehen und wenn ja, wie darauf reagiert werden könnte. Mittlerweile ist das Mandat viel operativer geworden. Nicht in dem Sinn, dass ich jetzt selbst Vertriebenenlager leite oder humanitäre Hilfe leiste, sondern operativ in dem Sinn, dass ich mich mit konkreten Ländersituationen befasse. Ich versuche, nicht nur festzustellen, wo die Probleme liegen, sondern auch konkrete Vorschläge zu ihrer Lösung zu ma-

### Wie lange sind die meisten Binnenvertriebenen im Durchschnitt fern von ihrer Heimat?

Der Durchschnitt lässt sich nur schwer berechnen. Es gibt zwei ganz klar unterschiedliche, typische Situationen. Manchmal müssen die Vertriebenen ihre Wohnungen und Häuser nur für kurze Zeit – einige Monate oder ein bis zwei Jahre – verlassen. Häufig bleiben sie aber sehr lang vertrieben und können weder zurückkehren noch sich am Zufluchtsort integrieren. Da geht es um 10, 20 oder, wie in Zypern, 30 Jahre. Das sind dann wirklich »eingefrorene« Situationen, die für die Betroffenen extrem schwierig sind.

### Was sind die häufigsten Gründe für Vertreibungen?

Es gibt keine genauen Statistiken. Verlässliche Zahlen weisen darauf hin, dass wir im Moment etwa 26 Millionen Personen haben, die im Zusammenhang mit bewaffneten Konflikten oder ähnlichen Gewaltsituationen vertrieben wurden. Ferner gibt es eine nicht genau bekannte Zahl von Menschen, die vor Naturkatastrophen fliehen müssen wie Überschwemmungen, schweren Stürmen, Erdbeben oder Vulkanausbrüchen. Ein jüngeres Phänomen ist, dass Menschen aus wirtschaftlichen Gründen vertrieben wurden, zum Beispiel um auf deren Land Pflanzen für Biotreibstoff anbauen zu können.

### Wo gibt es weltweit die meisten Binnenvertriebenen und warum?

Fast die Hälfte der Binnenvertriebenen fliehen aus bewaffneten Konflikten und Gewaltsituationen in Afrika. In Europa sind es knapp drei Millionen. Weitere drei bis vier Millionen Binnenvertriebene gibt es in Amerika, vor allem in Kolumbien. Wir haben Vertriebene im Nahen Osten, insbesondere in Irak. Dort gibt es nicht nur ein Flüchtlingsproblem, sondern auch ein Problem der Binnenvertreibung. Im letzten Jahr ist die Zahl der Vertriebenen in Asien erheblich gestiegen: in Sri Lanka, Philippinen oder Pakistan, um nur einige Beispiele zu nennen. Dies ist ein beunruhigender Trend. Nachdem die Zahl der Binnenvertriebenen über viele Jahre hinweg stabil geblieben ist, nimmt sie nun wieder zu. Das sind keine sehr großen Zuwächse, aber doch ein negativer Trend.

### Sie sind als Beauftragter des Generalsekretärs im UN-System für Binnenvertriebene verantwortlich. Wie viele Mitarbeiter haben Sie und wie hoch ist Ihr Budget?

Von den Vereinten Nationen werde ich für meine Ländermissionen durch das Amt des Hohen Kommissars für Menschenrechte (OHCHR) unterstützt. Dort arbeitet eine Person Vollzeit und manchmal zusätzlich noch eine Person halbtags für mich. Das ist natürlich sehr wenig. Ich habe das Glück, dass ich zusätzlich Unterstützung durch Geberstaaten bekomme. Dadurch wird zum Beispiel eine zweite junge Mitarbeiterin (Beigeordnete Sachverständige) in Genf



Walter Kälin am 13. Mai 2009 in Berlin.

Foto: Ulrich Keller

im OHCHR, eine Mitarbeiterin beim Hohen Flüchtlingskommissar (UNHCR) und ein Mitarbeiter beim Amt für die Koordinierung humanitärer Angelegenheiten (OCHA) bezahlt. Dies ergibt zusammengekommen doch ein richtiges Team. Auch Mittel für

*»Manche Vertriebene sind 10, 20 oder, wie in Zypern, 30 Jahre fern von ihrer Heimat.«*

zusätzliche Reisen, vor allem für die Arbeitsbesuche, kann ich darüber finanzieren. Zusätzlich werde ich unterstützt durch das »Brookings-Bern Project on Internal Displacement«, eine private Organisation. Im Rahmen dieses Projekts werden vor allem Studien erstellt, aber auch Ausbildungsprogramme durchgeführt und Workshops organisiert. Mit dieser zusätzlichen Unterstützung ist es möglich, professionelle Arbeit zu leisten.

### Wer hat bei den Vereinten Nationen beim Thema Binnenvertriebene die Federführung?

Das hängt davon ab, um welches Thema es konkret geht. Die Vereinten Nationen haben im humanitären Bereich das »Cluster«-System eingeführt. Es werden also Sachbereiche festgelegt, in denen eine Organisation die Federführung übernehmen soll. Das heißt konkret, dass diese Organisation dafür Sorge trägt, dass die Aktivitäten aller relevanten Akteure koordiniert werden und dass Probleme gemeinsam angegangen werden, um erfolgreicher zu sein. UNHCR zum Beispiel ist zuständig für die Leitung der Vertriebenenlager und den Schutz der Vertriebenen; die Weltgesundheitsorganisation ist zuständig für den Bereich Gesundheit. Wenn es um Rückkehr, Wiedereingliederung und Wiederaufbau geht, dann ist das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen verantwortlich, zum Teil auch UNHCR. Insgesamt werden

## Walter Kälin

Walter Kälin ist seit Herbst des Jahres 2004 Beauftragter des UN Generalsekretärs für die Menschenrechte Binnenvertriebener. Im Rahmen dieses Mandats hat er seither Länder wie Bosnien-Herzegowina, die Demokratische Republik Kongo, Kroatien, Nepal, Serbien-Montenegro und Sudan besucht. Seit Beginn seiner Arbeit legte er zu 16 Ländern Berichte vor. Diese Berichte dienen der betroffenen Regierung, aber auch internationalen Organisationen und nichtstaatlichen Organisationen (NGOs) als Grundlage für Maßnahmen zum Schutz von Binnenvertriebenen. Bereits 1998 hat er gemeinsam mit dem damaligen Amtsinhaber Francis M. Deng und anderen Rechtsexperten die ›Leitlinien betreffend Binnenvertreibung‹ ausgearbeitet, die 30 Empfehlungen für den Umgang mit Binnenvertriebenen enthalten.

Im September 2002 wurde der 1951 in Zürich geborene Rechtsprofessor der Universität Bern als unabhängiger Sachverständiger in den UN-Menschenrechtsausschuss gewählt – ein Amt, welches er bis 2008 innehatte. Zuvor war er von 1991 bis 1992 Sonderberichterstatter der UN-Menschenrechtskommission für Kuwait unter irakischer Besatzung.

Seine Ausbildung zum Juristen absolvierte er in Fribourg und Bern sowie später in Cambridge (USA). 1979 erwarb er sein Anwaltspatent und 1982 erlangte er mit seiner Dissertation zum Thema ›Das Prinzip des Non-Refoulement‹ den Dokortitel. Im Jahr 1985 wurde Kälin außerordentlicher Professor am Institut für öffentliches Recht an der Universität Bern. Seit 1988 ist er dort ordentlicher Professor und befasst sich vor allem mit Flüchtlingsrecht, internationalem Menschenrechtsschutz und schweizerischem Verfassungsrecht. Kälin war auch als Experte tätig unter anderem bei der Totalrevision der schweizerischen Bundesverfassung im Jahr 1999, für internationale Organisationen (UNDP, UNHCR) und für NGOs.

Kälin verfasste mehrere juristische Lehrbücher. Im Jahr 2004 hat er zudem mit dem umfangreichen Foto- und Lesebuch ›Das Bild der Menschenrechte‹ als Mitautor ein Werk für die breitere Öffentlichkeit geschaffen.

die Arbeiten durch den Koordinator für humanitäre Angelegenheiten, zurzeit John Holmes, koordiniert. Es handelt sich um ein komplexes System, in dem es nicht die eine Instanz oder die eine Person gibt, die hier zuständig ist.

### **Könnten man nicht doch OCHA als die federführende Organisation bezeichnen?**

Soweit es um die unmittelbare Nothilfe geht, ja. Doch beispielsweise beim Wiederaufbau nicht, denn das ist keine Nothilfe.

### **Ist es nicht problematisch, wenn es für das Thema Binnenvertriebene keine eigene zuständige Organisation oder Institution gibt?**

Es ist in der Tat eines der Probleme, dass die Verantwortung auf mehreren Schultern verteilt ist. Es kann nur funktionieren, wenn die verschiedenen Organisationen sehr gut zusammenarbeiten und sich abstimmen. Auf Länderebene ist der Koordinator für humanitäre Angelegenheiten dafür zuständig, dass die Organisationen gemeinsam die anstehenden Herausforderungen bewältigen. Manchmal funktioniert das zufriedenstellend, manchmal aber auch weniger gut. Die Probleme haben unter anderem damit zu tun, dass all diese Organisationen ein Kernmandat haben – im Fall von UNHCR etwa der Flüchtlingsschutz –, im Rahmen der »Cluster« aber teilweise Aufgaben übernehmen müssen, die über ihr rechtliches Mandat hinausgehen. In einem solchen Fall wird sich die Organisation, wenn es Zielkonflikte gibt, auf das Kernmandat beschränken. Aus dieser Spannung resultieren ganz klar Schwächen. Mittelfristig wird es nötig sein, die Mandate so auszudehnen, dass sie die ihnen zugewiesenen Aufgaben für die Binnenvertriebenen voll wahrnehmen können.

### **Binnenvertriebene genießen keinen völkerrechtlichen Schutz wie die Flüchtlinge mit einer eigenen Konvention. Warum?**

Wie erwähnt unterscheiden sich Flüchtlinge von Binnenvertriebenen dadurch, dass sie in einen anderen Staat fliehen. Das Überschreiten der Grenze hat ganz praktische Konsequenzen. Wenn ich eine Grenze überschreite, in ein Land gehe, das mich nicht aufnehmen will, dann bin ich grundsätzlich rechtlos. Diese Lücke hat die Staatengemeinschaft durch das Konzept des so genannten internationalen Schutzes für Flüchtlinge gefüllt: Das heißt, die internationale Gemeinschaft übernimmt die Verantwortung auf der Grundlage der Flüchtlingskonvention und der Flüchtlingsstatus gewährt mir international verbürgte Rechte.

In meinem Heimatstaat habe ich demgegenüber einen grundsätzlichen Anspruch auf Schutz und Unterstützung durch meine Regierung. Diese, und nicht die internationale Gemeinschaft, ist für mich zuständig.

Binnenvertriebener zu sein, ist kein Rechtsstatus, sondern eine faktische Situation. Daraus ergeben sich spezifische Bedürfnisse, die ich nicht hätte, wenn ich nicht vertrieben worden wäre. Ich muss irgendwo eine Unterkunft finden, ich habe mein Eigentum verloren oder zurückgelassen und muss es irgendwie wiederbekommen. Ich bin an einem fremden Ort, wo ich schauen muss, wie ich Arbeit, Zugang zur Gesundheitsversorgung oder zu Schulen bekomme. Das sind alles ganz spezifische Bedürfnisse, die die Binnenvertriebenen haben. Für ihre Befriedigung ist primär der jeweilige Staat zuständig; die internationale Gemeinschaft spielt nur eine unterstützende Rolle. Das ist der große Unterschied zum System des internationalen Schutzes, wie er für die Flüchtlinge besteht.

**Gleichwohl haben Ihr Vorgänger Francis Deng und Sie Richtlinien zum Schutz der Menschenrechte der Binnenvertriebenen erarbeitet.**

Dass ich im eigenen Land bleibe und Anspruch auf Schutz von meiner Regierung habe, bedeutet ja nicht, dass ich ihn auch bekomme. Als Binnenvertriebener habe ich diesen Anspruch gemäß der Menschenrechtskonventionen und des humanitären Völkerrechts. Aber was nicht so klar ist: Was bedeutet dies eigentlich konkret? Die Freiheit zum Beispiel, seinen eigenen Wohnsitz zu wählen, ist in den Konventionen verankert. Aber was bedeutet dies im Hinblick auf den Schutz vor Vertreibung? Was bedeutet es im Hinblick auf die Frage, ob ich gezwungen werden kann, an meinen Herkunftsort zurückzukehren oder ob ich das Recht habe, auch dort mich einzuleben, wo ich während der Vertreibungsphase gewesen bin.

Wir haben in diesen Leitlinien<sup>1</sup> versucht, aus den allgemeinen Garantien der Menschenrechte und den Verträgen des humanitären Völkerrechts abzuleiten, was diese Rechte konkret für die Binnenvertriebenen bedeuten. So wurde aus den Leitlinien ein Katalog von 30 Artikeln. Diese lesen sich wie eine Konvention über die Rechte der Binnenvertriebenen. Sie befassen sich mit der Frage des Schutzes gegen Vertreibung, aber auch mit der Frage, wann der Staat Menschen zwingen darf, ihren Wohnort zu verlassen. Dies kann in gewissen Konstellationen legitim sein, beispielsweise eine Zwangsevakuierung aus Gefahrenzonen oder Umsiedlungen für ein vernünftiges Entwicklungsprojekt. Die Leitlinien legen fest, wann eine Vertreibung willkürlich ist und wann es sich um legitime Evakuierungen oder Umsiedlungen handelt.

Die meisten Artikel befassen sich mit den Rechten während der Vertreibung, sowohl den Freiheitsrechten als auch den wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten; beispielsweise dem Anspruch auf Zugang zu Bildung. Sie befassen sich ferner mit den Rechten in der Rückkehrphase, etwa mit der Verantwortung der Regierung, Bedingungen zu schaffen, die eine Rückkehr ermöglichen, aber auch mit dem Recht der Vertriebenen zu entscheiden, ob sie zurückkehren oder ihr Leben in einem anderen Teil des Landes neu beginnen und sich dort integrieren wollen.

**Welchen Status haben die Richtlinien heute? Sie wurden ja bereits 1998 von der Menschenrechtskommission verabschiedet.**

Sie waren zu Beginn umstritten. Gewisse Staaten haben gesagt, diese Richtlinien sind nicht von uns, den Staaten, verhandelt worden, sie sind von Experten entwickelt worden. Aus diesem Grund können wir sie nicht als etwas akzeptieren, was uns wirklich leiten soll. Es war eine Minderheit, aber doch eine lautstarke Minderheit. Inzwischen haben wir einen Durchbruch erzielt. Seit dem Jahr 2005 erkennen die Staaten einstimmig an, dass diese Richtlinien ein wichtiger internationaler Rahmen für den Schutz der Bin-

nenvertriebenen sind. Sie wurden in verschiedenen Resolutionen der Generalversammlung und des Menschenrechtsrats bekräftigt.<sup>2</sup>

**Wie viele Staaten haben die Richtlinien in ihre Gesetzgebung übernommen?**

Zurzeit sind es 15 Staaten, die diese Richtlinien entweder auf dem Weg der Gesetzgebung oder auf dem Weg der Anwendung in ihre eigene Rechtsprechung übernommen haben. Dies sind 15 von 40 bis 50 Staaten, in denen es Binnenvertriebene gibt. Ich hoffe und ich erwarte, dass in nächster Zeit sehr viel mehr Staaten hinzukommen. Die Hoffnung gründet sich darauf, dass die Afrikanische Union (AU) voraussichtlich im Oktober 2009 eine Konvention über die Unterstützung und den Schutz von Binnenvertriebenen<sup>3</sup> verabschiedet wird. Die Konvention sieht vor, dass die unterzeichnenden Staaten verpflichtet sind, in diesem Bereich nationale Gesetze zu erlassen.

*»Es gibt nach wie vor Staaten, die sehr auf ihre Souveränität bedacht sind und die darauf bestehen, Binnenvertreibung sei eine innere Angelegenheit der Staaten.«*

In einer Teilregion Afrikas, dem Gebiet der Großen Seen, wurde im Rahmen des Friedensprozesses ein verbindliches Protokoll verabschiedet. Es verpflichtet die Staaten, diese Richtlinien in die Landesgesetze zu inkorporieren. Die Arbeit beginnt dort erst, aber es ist doch eine interessante Perspektive. Gerade weil Afrika der Kontinent der Binnenvertreibung ist, ist es auch wichtig, dass vor allem dort die Länder diese Arbeit auf sich nehmen.

**Würden Sie es begrüßen, wenn aus den Richtlinien eine Konvention würde?**

Gegenwärtig ist dies auf UN-Ebene schwer zu verwirklichen. Es gibt nach wie vor Staaten, die sehr auf ihre Souveränität bedacht sind und die darauf bestehen, Binnenvertreibung sei eine innere Angelegenheit der Staaten. Ich fürchte, dass das, was wir heute in Verhandlungen erreichen würden, unterhalb des bestehenden Schutzstandards der Richtlinien bleiben könnte. Dies wäre natürlich ein Rückschritt.

<sup>1</sup> Vgl. Leitlinien betreffend Binnenvertreibungen, UN-Dok. E/CN.4/1998/53/Add.2 v. 11.2.1998, <http://www.un.org/Depts/german/wiso/e-cn4-1998-53-add.2.pdf>; Englisch: [http://www.reliefweb.int/ocha\\_ol/pub/idp\\_gp/idp.html](http://www.reliefweb.int/ocha_ol/pub/idp_gp/idp.html)

<sup>2</sup> UN-Dok. A/RES/60/1 v. 16.9.2005, Abs. 132; UN-Dok. A/RES/62/153 v. 18.12.2007, Abs. 10; Human Rights Council resolution 6/32, Abs. 5 v. 14.12.2007.

<sup>3</sup> African Union, Convention for the Protection and Assistance of Internally Displaced Persons in Africa.





Binnenvertriebene im Manik Farm Camp werden medizinisch versorgt. Vavunyia, Sri Lanka 2009.

UN-Foto: Eskinder Debebe

Gewisse Hoffnungen hege ich hingegen auf regionaler Ebene. Ich habe die Konvention der AU genannt und man wird sehen, ob Europa mit seinen drei Millionen Binnenvertriebenen hier dem Modell Afrikas folgen wird oder die Organisation Amerikanischer Staaten. Der Prozess findet von unten nach oben statt. Das heißt, zuerst werden nationale Gesetze geschaffen, dann regionale Konventionen und wenn eine kritische Masse erreicht ist, könnte auch auf UN-Ebene eine Konvention erarbeitet werden.

**Ist das Konzept der Schutzverantwortung, ›Responsibility to Protect‹, für Ihre Arbeit hilfreich? Kann man es mit der Problematik der Binnenvertreibung verbinden?**

Theoretisch könnte man das. Praktisch ist die Diskussion über die ›Responsibility to Protect‹ sehr schwierig geworden. Sie wird in New York vor allem unter dem Gesichtspunkt geführt, wann sich aus humanitären Gründen Waffeneinsatz rechtfertigen lässt. Auch wenn dies natürlich nur im Extremfall in Frage kommt, befürchten viele Staaten, dass dieses Konzept der Rechtfertigung militärischer Intervention dient. Richtig verstanden geht es bei dieser Schutzverantwortung um Verantwortung auf allen Ebenen. Dies beginnt bei den lokalen Behörden und Organisationen, geht über die nationalen Regierungen bis hin zu internationalen Organisationen. Erst im Extremfall kommt das Mittel der militärischen Intervention von außen überhaupt in Frage. Aber wie gesagt, im Moment ist die Diskussion in New York verkürzt und konzentriert sich nur auf diese militärische Dimension. Daher unterstützt und erleichtert beim jetzigen Diskussionsstand das Konzept meine Arbeit nicht.

**Der Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen hat im Juni 2007 einen Verhaltenskodex für alle UN-Son-**

**derbeauftragten und Sonderberichterstatter verabschiedet. Schränkt dieser Kodex Ihre Arbeit ein?**

Der Kodex war sehr umstritten. Es gab äußerst problematische Vorschläge dafür. Was schließlich verabschiedet wurde, damit kann ich leben. Ich hatte auch schon Gelegenheit, mich auf den Kodex zu beziehen, bei schwierigen Diskussionen mit Regierungen, die mir das eine oder andere vorgeworfen haben. In solchen Fällen ist es gut, wenn man einen klaren verbindlichen Rahmen hat. Von daher würde ich nicht sagen, dass der Kodex meine Arbeit behindert.

**Wie gehen Sie mit der Presse um? Es ist ja auch Teil des Verhaltenskodex, dass die Berichterstatter zuerst die Regierung informieren sollen und dann erst die Presse. Haben Sie schon versucht, wenn Sie mit einer Regierung nicht weiter kamen, über die Medien Druck auszuüben?**

Man muss hier zwei Dinge unterscheiden. Was sich eingespielt hat und was die Regierungen in aller Regel auch akzeptieren, ist, dass am Ende des Besuchs eine Pressemitteilung veröffentlicht wird. Das ist Standard. Dies läuft konkret so, dass ich am Ende des Besuchs ein ›Debriefing‹ mache. Ich teile also der Regierung meine Schlussfolgerungen und Empfehlungen mit und erkläre, was ich gegenüber der Öffentlichkeit sagen werde. Das ist unproblematisch.

Wenn es Situationen betrifft, die nichts mit einem meiner Länderbesuche zu tun haben, baue ich auf den Dialog mit der Regierung, indem ich etwa Briefe schreibe. In jedem Fall stelle ich im Vorfeld den Text der Pressemitteilung den Regierungen über ihre Vertretungen in Genf zu, so dass die Regierung davon Kenntnis nehmen kann.

Man könnte allerdings den entsprechenden Paragraphen des Verhaltenskodex auch anders auslegen, so wie Sie es gerade gemacht haben. Dass man an die Öffentlichkeit erst dann gehen kann, wenn man über Jahre hinweg keinen Fortschritt erzielt hat. Aber das ist nicht die Praxis und das ist auch nicht das, was die Regierungen wirklich erwarten.

**Ist die Korrespondenz zwischen Ihnen und den Regierungen öffentlich?**

Meine Berichte der offiziellen Länderbesuche sind öffentlich. Briefliche Interventionen und Schlussfolgerungen im Anschluss an einen Arbeitsbesuch sind hingegen nicht öffentlich. Meine Berichterstattung über diese Aktivitäten wiederum ist öffentlich. In meinen Jahresberichten an den Menschenrechtsrat und die Generalversammlung sind immer Abschnitte über die Arbeitsbesuche enthalten, in denen die wesentlichen Punkte erwähnt sind.

**Was passiert, wenn Sie im Menschenrechtsrat in Genf berichtet haben? Welche Mittel haben Sie oder die UN, um Ihren Empfehlungen Nachdruck zu verleihen?**

Unmittelbar danach geschieht eigentlich nichts, weil der Menschenrechtsrat nicht operativ tätig ist. Im besten Fall akzeptieren die Regierungen zumindest einzelne meiner Empfehlungen. Ich habe mehrfach erlebt, dass bei der Antwort auf meinen Vortrag die Regierung angekündigt hat, dieses oder jenes zu tun oder, wenn einige Zeit zwischen Besuch und Berichterstattung liegt, auch schon gewisse Maßnahmen ergriffen hat. Das ist natürlich wichtig und wertvoll. Darüber hinaus aber ist es nicht der Menschenrechtsrat, der das ›Follow-up‹ gewährleisten kann, sondern die Regierung zusammen mit den Organisationen vor Ort.

Mit mehreren Regierungen führe ich seit Jahren einen Dialog. Das heißt, ich kehre dorthin für Arbeitsbesuche zurück; ich arbeite ganz eng mit den dortigen Organisationen zusammen und setze mich häufig mit den Geberstaaten zusammen, um zu sehen, welche Aktivitäten unterstützt werden können und sollten. Auf diese Art und Weise sehe ich, dass – natürlich nicht immer und überall, aber doch immer wieder – konkrete Maßnahmen umgesetzt werden.

**Im Jahr 2010 soll ihr Mandat erneut geprüft und neu ausgehandelt werden. Was hoffen und was fürchten Sie?**

Meine Amtszeit endet nächstes Jahr und kann nicht verlängert werden. Ich hoffe und gehe davon aus, dass das Mandat als solches erneuert und ein Nachfolger oder eine Nachfolgerin bestimmt wird. Das Problem der Binnenvertreibung ist groß, und das Mandat als solches ist nicht umstritten im Menschenrechtsrat. Ich habe bei meiner Mandatserneuerung von allen Regionalgruppen im Rat ganz klar Unterstützung bekommen. Das finde ich insofern interessant, als dass es ein Mandat ist, das über den eng gefassten Menschenrechtsbereich hinausgeht. Vieles hat mit humanitärer Hilfe zu tun; anderes betrifft Friedensfragen. Ich arbeite zusammen mit der Kommission für Friedenskonsolidierung in New York. Mit anderen Worten: Es ist nicht das typische Menschenrechtsmandat, bei dem es eher darum geht, auf massive Verstöße hinzuweisen und in Einzelfällen zu intervenieren. So gesehen könnte der Rat auch sagen, das Mandat sei zu breit angelegt. Aber da spüre ich Unterstützung.

**Was befürchten Sie?**

Ich befürchte, dass es aus verschiedenen Gründen künftig nicht mehr möglich sein wird, dass mein Nachfolger/meine Nachfolgerin den Titel des Beauftragten des Generalsekretärs trägt. Dies liegt daran, dass der Menschenrechtsrat beschlossen hat, die Mandatsinhaber selbst zu bestimmen. Der Beauftragte hingegen wird vom Generalsekretär ernannt. Wenn wir keine andere Lösung finden, folgt daraus, dass diese Person nicht ähnlich guten Zugang innerhalb der UN wie ich hat, dass sie nicht so eng mit den Organisationen zusammenarbeiten kann und dass sie

nicht den direkten Zugang zu den UN-Länderteams hat. Vor allem im Bereich des ›Follow-up‹ ist das, was ich hier aufgebaut habe, nicht sichergestellt. Da müsste eine Lösung gefunden werden, die, auch wenn sich der Titel ändert, weiterhin sicherstellt, dass der Nachfolger/die Nachfolgerin in der ganzen Breite arbeiten kann. Alles andere wäre eine Schwächung.

**»Die UN können es sich nicht leisten, kein klar mit den UN identifiziertes Mandat zu Binnenvertriebenen zu haben.«**

Wenn man sich das Ausmaß des Problems vor Augen führt, können es sich die UN meiner Ansicht nach nicht leisten, kein klar mit den UN identifiziertes Mandat zu Binnenvertriebenen zu haben. Es braucht hier ein sichtbares Mandat, und zwar nicht nur ein Mandat eines unabhängigen Experten, der nicht die UN vertritt, sondern dieser Bericht erstattet. Wir werden sehen, welche Lösung gefunden werden kann. Mit dieser Sichtweise stoße ich jedoch auf großes Verständnis sowohl im UN-Sekretariat als auch bei gewissen Staaten.

**Also werden Sie in der nächsten Zeit Lobby-Arbeit betreiben?**

Genau, nicht für mich selbst als Person, aber für mein Mandat und meine Nachfolger.

**Was sollte in fünf oder zehn Jahren im Bereich Binnenvertriebene erreicht sein?**

Erstens wünsche ich mir, dass dieses ›Cluster‹-System, also die Zusammenarbeit der Organisationen, besser funktioniert. Vor allem auch dadurch, dass die Organisationen die Kapazitäten intern aufbauen, um mit den spezifischen Problemen von Vertriebenen umzugehen. Ich wünsche mir zweitens bessere Finanzierungsmechanismen, um mehr Kontinuität in der Arbeit zu haben. Dies betrifft vor allem die Wiederaufbauphase. Wir haben heute gesicherte Finanzierungsmechanismen für die unmittelbare Nothilfe, aber nicht, wenn es um Rückkehr, Wiedereingliederung und Wiederaufbau geht.

Mein Hauptwunsch ist natürlich, dass es künftig weniger Binnenvertriebene geben wird. Das heißt, weniger Konflikte beziehungsweise dort, wo es Konflikte gibt, weniger Verletzungen des humanitären Völkerrechts. Diese Verletzungen sind ein ganz zentraler Faktor für die große Zahl von Binnenvertriebenen.

Das Gespräch fand am 13. Mai 2009 in Berlin statt.

Die Fragen stellte Anja Papenfuß.

# Von der Karriereplanung zum ›Opportunity Management‹

Der Arbeitsmarkt Vereinte Nationen hat sich grundlegend gewandelt

Jens Behrendt



**Jens Behrendt**, geb. 1964, ist seit dem Jahr 2003 Leiter Rekrutierung beim Zentrum für Internationale Friedenseinsätze (ZIF) in Berlin. Seit dem Jahr 2006 ist er zudem Lehrbeauftragter am Fachbereich Politikwissenschaft der Freien Universität Berlin.

**Die Vereinten Nationen als Arbeitgeber passen sich dem globalen Trend an: projektgebundene und befristete Tätigkeiten überwiegen. Der Arbeitsmarkt UN wächst zwar, ist aber unübersichtlich. Ein exzellenter Lebenslauf, gute Kontakte und die ständige Selbstvermarktung sind unabdingbar. Flexibilität und Mobilität ersetzen die Karriereplanung, mit weitreichenden Folgen für Organisationen und Mitarbeiter: die Loyalität nimmt ab, das institutionelle Gedächtnis schwindet, persönliche Belange müssen hintangestellt werden.**

Das System der Vereinten Nationen als Arbeitgeber spiegelt den globalen Trend der Abkehr von langfristigen Perspektiven und Sicherheit wider. Der Arbeitsmarkt UN wächst zwar, ist aber unübersichtlich. Da in den Organisationen immer weniger Personalentwicklung stattfindet und sie ausschließlich einem selbst überlassen bleibt, muss der eigene Lebenslauf mehr denn je als Absicherung für die Karriere dienen. ›Opportunity Management‹, sich kontinuierlich Optionen schaffen, ersetzt die Karriereplanung. Dies zeitigt weitreichende Folgen für Organisationen und Mitarbeiter: Die Loyalität nimmt ab, das institutionelle Gedächtnis schwindet, familiäre und persönliche Belange werden hintangestellt. Die Attraktivität einer Tätigkeit bei den Vereinten Nationen ist dabei ungebrochen. Mehr und mehr Studierende streben eine internationale Karriere an, beflügelt durch Auslandsstudium und -praktikum. Zunehmend wird auch für Berufserfahrene internationale Arbeitserfahrung für eine Karriere in Deutschland nützlich, an einigen Stellen sogar unabdingbar.

Dieser Beitrag zeichnet einige Trends im UN-Personalwesen nach und beschreibt die Konsequenzen, die sich sowohl für den einzelnen ›Professional‹ als auch für die Förderung durch die Bundesregierung ergeben. Entstehung und Inhalt des UN-Personalstatuts und -systems sollen hier nicht erläutert werden.<sup>1</sup>

## Metatrend: Ausweitung und Flexibilisierung

### Das internationale System wächst

Die gute Nachricht ist: Das System zwischenstaatlicher Organisationen, internationaler privater Organisationen und auch der Vereinten Nationen verhält sich wie der Weltraum gemäß der Hubble-Konstante – es dehnt sich immer weiter aus. In den vergan-

genen drei Jahrzehnten ist die Zahl auf einige hundert zwischenstaatliche Organisationen und einige zehntausend registrierte, international tätige nicht-staatliche Organisationen (NGOs) gestiegen.<sup>2</sup> Viele neue Organisationen, Plattformen und Netzwerke sind entstanden, vorwiegend in Bereichen wie Lobbying und Projektmanagement. Die schlechte Nachricht ist: In den vergangenen Jahren hat sich ein Paradigmenwechsel im Hinblick auf Tätigkeiten in internationalen Organisationen vollzogen, der für Mitarbeiter/innen wie für externe Bewerber/innen die Spielregeln verschärft hat.

In dieser Zeit ist auch das UN-Personal weiter angewachsen, jedoch hauptsächlich in Form von Projekt- und Zeitverträgen sowie kurzfristigen Beratungsaufträgen. Der aufgabenbezogene und personelle ›Big Bang‹ im UN-System war das exponentielle Wachstum in der humanitären Hilfe und den komplexen Friedenssicherungsmissionen seit Ende des Ost-West-Konflikts. In den ersten drei Jahren nach dem Fall der Berliner Mauer gab es weltweit 52 Bürgerkriege und Krisen.<sup>3</sup> Anfang der neunziger Jahre wurden das Amt für die Koordinierung humanitärer Angelegenheiten (OCHA) und die Hauptabteilung Friedenssicherungseinsätze (DPKO) aufgebaut. Heute haben die meisten UN-Organisationen eigene Abteilungen und Teams für die Krisenbewältigung.

Daneben bieten vor allem die für UN-Konventionen zuständigen Sekretariate, zum Beispiel für Umwelt und Klima, neue Organisationen für wichtige Themen wie HIV/Aids, oder auch Internationale Strafgerichtshöfe vermehrt Jobs. Insgesamt haben die Sonderorganisationen, Programme und Fonds der UN ihre Mandate neu interpretiert, um von Mitteln, die für diese Themen zur Verfügung gestellt werden, zu profitieren. Dabei ist zu beachten: Friedensmissionen, humanitäre Hilfe, Strafgerichtshöfe und einige Sekretariate sind *per se* keine Organisationen, in denen man langfristig Karriere machen kann. Sie unterliegen häufig kurzfristigen politischen Entscheidungen oder haben zeitlich begrenzte Mandate. Es werden zunehmend Spezialisten gesucht, beispielsweise für Politikberatung, Organisationsentwicklung, Berichterstattung, Fundraising, Projektmanagement, Öffentlichkeitsarbeit – am besten gepaart mit internationaler Erfahrung.

### Das neue Credo: Flexibilisierung

Traditionell war eine Karriere charakterisiert durch den linearen Aufstieg in einer definierten Hierarchie, verbunden mit zunehmender Budget-, Personal- und

Ergebnisverantwortung sowie steigender Vergütung. Sie fand in einem beruflichen Umfeld statt, das eine relative Vorhersagbarkeit und Planbarkeit auf Jahre hinaus zuließ. Diese Voraussetzungen sind in den UN großenteils nicht mehr gegeben. Das neue Paradigma von Karriere heißt ›transitional careers‹. Daraus entsteht eine neue, neutrale Definition von Karriere als ›der Weg durch das Berufsleben‹. Der Elfenbeinturm des internationalen Beamtentums (›cocoon civil service world‹) besteht zwar weiter, aber eher als periphere Lebensform in den UN insgesamt.

Die Flexibilisierung der Anstellungsformen ist in erster Linie eine Folge der wachsenden Zweckbindung von Geberfinanzierung an Programme und Projekte anstelle von Verwaltungshaushalten. Damit leisten die Geberstaaten kürzeren, an Projekte gebundenen Vertragszyklen Vorschub. Eine Statistik der Kommission für den internationalen öffentlichen Dienst (International Civil Service Commission – ICSC) weist aus, dass Ende 2008 von 343 Deutschen im höheren Dienst des UN-Sekretariats 222 über Sonderbeiträge und nicht aus dem Personalhaushalt bezahlt wurden.<sup>4</sup>

Dies ist symptomatisch. 72 Prozent aller Beschäftigten im höheren Dienst der Organisationen des gemeinsamen Systems der Vereinten Nationen (UN Common System) haben befristete Verträge, bei Projektstellen sind es 98 Prozent. Über 60 Prozent der Verträge wurden nicht aus dem ordentlichen Haushalt finanziert. Allein bei Verträgen der Deutschen waren es 56 Prozent. Nur in wenigen Teilen der UN-Familie, darunter die ILO, die FAO und die UNESCO, lief eine Mehrheit der Verträge über Planstellen im ordentlichen Haushalt. Folgerichtig hatten etwa die Hälfte der in der genannten ICSC-Statistik erfassten etwa 26 000 Mitarbeiter im gemeinsamen System im höheren Dienst zum Stichtag 31. Dezember 2008 weniger als fünf Jahre für die UN gearbeitet.<sup>5</sup> Noch extremer ist die Situation bei Friedenssicherungsmissionen: 50 Prozent der Mitarbeiter im höheren Dienst waren weniger als zwei Jahre für die UN tätig, 36 Prozent gar weniger als ein Jahr.<sup>6</sup> Unsicherheit und geringe Planbarkeit prägen das Berufsleben in Zeitverträgen. Mehr als 75 Prozent aller Beschäftigten beim UN-Entwicklungsprogramm (UNDP) haben Verträge mit einer Laufzeit von weniger als zwei Jahren. Bereits zu Beginn der Dekade stellten in einigen Organisationen die befristet Beschäftigten die große Mehrheit.<sup>7</sup>

Daneben setzen die UN weiterhin ein Heer von Beratern (Consultants) ein, kurzfristig beschäftigt, teilweise mit Kettenverträgen, gut bezahlt und flexibel einsetzbar. Auch das Wachstum und der Erfolg des UN-Freiwilligenprogramms hat etwas mit Kostendämpfung zu tun: Freiwillige üben teilweise Tätigkeiten aus, die früher UN-Angestellten auf Referenten- oder sogar mittlerer Managementebene vorbehalten waren.

## Von ›Galaxy‹ zu ›Talent Management‹ – ›E-Recruitment‹ in den Vereinten Nationen

Ein UN-Mitarbeiter berichtete kürzlich auf einer Konferenz, dass externe Bewerber unter Beobachtung neun Stunden gebraucht hätten, um ein Bewerbungsprofil (Personal History Profile – PHP) im UN-eigenen Galaxy-System zu erstellen. UN-Personaler hätten es dann auch noch einmal versucht und immerhin fünf Stunden benötigt. Beides wurde als inakzeptabel angesehen. Die Ablösung von ›Galaxy‹ und die Einführung des neuen ›Talent Management System‹ sind für Oktober 2009 geplant. Es soll eine neue Bewerbermaske sowie eine verbesserte Benutzerführung bieten und vor allem ein höheres Bewerbungsvolumen bewältigen.

## Die Karriere ist tot. Es lebe die Karriere!

### Die Privatisierung der Karriere

Mit der Dominanz von Zeitverträgen werden Patchwork- oder Zickzack-Karrieren immer mehr zum Normalfall, mit höherer Taktung von unterschiedlichen Organisationen, Einsatzorten (Zentrale, Regionalbüro, Länderbüro oder Projekt), Funktionen und Entlohnung. Damit erodiert auch das Konzept von Seniorität und Karriere. »Der Einzelne muss eben die Mechanik einer entgrenzten Laufbahn verinnerlichen«, wie ein UN-Personaler anlässlich des ersten ›UN Career Development Roundtable‹ 2004 in Genf formulierte.<sup>8</sup> Und die klassische Frage im Vorstellungsgespräch, »Wo sehen Sie sich in fünf bis zehn Jahren?«, wird bald gegenstandslos.

Wo die Planstelle zu Projektstätigkeit, Auftrag oder Einsatz mutiert, muss der/die Einzelne als eine Art ›Ich-AG‹ die eigene Wettbewerbsfähigkeit selbst in die Hand nehmen. Im schönsten UN-Jargon heißt es dann: »You are the primary driver of your career«. Eine auf die UN ausgerichtete Karrierebegleitung durch die Personalabteilung ist selten. Häufiger sind

Das neue Paradigma von Karriere heißt ›transitional careers‹.

<sup>1</sup> Dies hat Dieter Göthel vortrefflich in seinem Buch getan: Dieter Göthel, Die Vereinten Nationen: Eine Innenansicht, Berlin 2002.

<sup>2</sup> <http://www.idealists.org>

<sup>3</sup> Vortrag von Kevin Gilroy, Chief, Special Operations, United Nations Volunteers, am 3.12.2007 in Berlin zum Thema ›Planning and Setting up Field Missions in the UN System‹.

<sup>4</sup> <http://hr.unsystemceb.org/statistics/archives/stats/2008/>

<sup>5</sup> Ebd.

<sup>6</sup> Die Zahlen stammen aus einer Präsentation der ›Recruitment, Outreach and Career Development Section‹ der UN-Hauptabteilung Unterstützung der Feldeinsätze, Dezember 2008.

<sup>7</sup> Göthel nennt die Weltgesundheitsorganisation und die UNESCO mit jeweils über 90 Prozent als Beispiele. Vgl. Göthel, a.a.O. (Anm. 1), S. 201.

<sup>8</sup> Seit dem Jahr 2004 trifft sich eine wachsende Zahl von Personalern aus internationalen Organisationen zum ›UN Career Development Roundtable‹, um neue Trends und Projekte in Personalbeschaffung und -entwicklung zu diskutieren.

die Personaler – ein Beispiel aus dem UNDP – damit beschäftigt, im Sinne von ›Outplacement‹-Beratung Kolleginnen und Kollegen Hilfestellung bei Bewerbungen zu geben. Sehen wir hier Richard Sennetts »flexiblen Menschen«?<sup>9</sup> Arbeitgeber vermeiden langfristige Verträge, halten sich Optionen offen, von ihren Mitarbeitern verlangen sie jedoch Loyalität. Das ist nicht UN-spezifisch, aber gehört auch hier zur täglichen Praxis.

Die Kehrseite der Medaille: Immer häufiger sind die erfolgreichen Kandidaten/innen der Auswahlverfahren nicht mehr verfügbar oder haben es sich aufgrund der langen Rekrutierungsdauer anders überlegt. Gute Kandidaten springen noch vor Dienstantritt oder auch kurz danach ab, wenn ein besserer Job winkt. Die neue Hauptabteilung Unterstützung für Feldeinsätze (Department of Field Support – DFS) hat für Friedensmissionen festgestellt, dass in den Jahren 2007/2008 von 2872 Vertragsangeboten 533 abgesagt wurden. Da UN-weit Personal- und Nachfolgeplanung in der Regel nicht systematisch und vorausschauend erfolgt (und es oft auch gar nicht kann, da die Organisationen selbst unter unsicheren Bedingungen arbeiten), entscheidet sich oft erst wenige Tage vor Vertragsende, ob ein Anschlussvertrag zustande kommt. Mitunter ist das dann zu spät, da die Kolleginnen und Kollegen bereits Alternativen haben, denn die Durchlässigkeit zwischen und die wechselseitige Anerkennung von Arbeitserfahrung in internationalen Organisationen und NGOs wächst.

Hinzu kommt eine globalisierte Bewerberkonkurrenz: Mehr qualifizierte Studienabgänger und Berufserfahrene aus Entwicklungs- und Transformationsländern drängen in die UN. Die Nomadisierung der internationalen Arbeitswelt hat ihren Preis. Die Erfahrung zeigt, dass ein hoher geistiger, emotionaler und auch körperlicher Aufwand damit zusammenhängt. Die gerade in den UN so prononciert vorgetragene ›work-life-balance‹ ist häufig nur blanke Theorie, vor allem in operativ tätigen Teilen des Systems mit vielen Projekten und kurzfristigen Aktivitäten.

### Pflege des professionellen Profils

Netzwerke, Mobilität – was nach dem Motto der Deutschen Bahn klingt, wird zum Imperativ für die internationale Karriere. Für den beruflichen Erfolg wirken fast immer zusammen: Qualifikation, Motivation, Verfügbarkeit und nicht zuletzt Glück. Die individuelle Wettbewerbsfähigkeit erfordert eine kontinuierliche Pflege der beruflichen Fähigkeiten und Kenntnisse. So wie ein Anlageberater sein Portfolio verwaltet, so muss ich als Bewerber oder Beschäftigter meine ›assets‹ im Blick haben.

Persönliche Kontakte sind unverändert eine entscheidende Zutat. Aber anders als im alten Filz von Gefälligkeiten und Verpflichtungen gilt: »Das neue Vitamin B ist feinstofflicher und unverbindlicher,

hängt dafür mehr an den eigenen Verdiensten. Als leichtes Fluidum diffundiert es über Berufsfelder hinweg, eher in der Breite als entlang der Hierarchiestrukturen. Oft schlummert es in der Potenzialität von Freundschaftsbeziehungen, die geschäftlichen Charakter annehmen können, aber nicht müssen«. Grundsätzlich gilt auch in den UN der »hohe Grad abkürzender Wege durch persönliche Beziehungen«.<sup>10</sup>

### Zur rechten Zeit am rechten Ort

Nach Jobs Ausschau halten kann man auf vielerlei Art und Weise: über eine Webrecherche, Infodienste oder persönliche Netzwerke. Dafür ist Branchenwissen über Akteure und Themen vonnöten. Cordula Janowski räumt in ihrem äußerst nützlichen und umfassenden Karriereberater den »Trend zur Flexibilisierung« ein, hält jedoch eine »klare Zieldefinition« und ein »klares Karriereziel« für unerlässlich.<sup>11</sup> Dies widerspricht der Erfahrung vieler UN-Beschäftigter: Sowohl der Einstieg als auch die weiteren Tätigkeiten waren sich kurzfristig ergebene Gelegenheiten.

Für den Einstieg, mehr noch für den Verbleib und den Wechsel in den UN gilt: Eine Organisation ist auch als Marktplatz zu verstehen, auf dem man sich anbietet und nach Chancen Ausschau hält. Entsprechend muss man sich und sein Produkt, etwa Kreativität, Verlässlichkeit oder überdurchschnittliche Einsatzbereitschaft, platzieren und fortlaufend dafür werben. Dies erfordert die Pflege verschiedener, sich teilweise überlappender Netzwerke: Mit wem kann ich mich vertraulich beraten? Woher bekomme ich Informationen über das, was läuft? Wer kann mir gute Referenzen ausstellen? Von herausragender Bedeutung ist dabei, sich nicht abzukapseln, sondern das eigene Schaffen als Teil eines Prozesses zu begreifen, als ›work in progress‹. Hinter verschlossenen Türen großartige Konzepte auszuarbeiten, um hinterher festzustellen, dass das Produkt keine Abnehmer im Kollegium findet, ist frustrierend. Es kann aber darüber hinaus mangels Beratung und Präsenz auch den Anschlussvertrag kosten, vor allem, wenn Kürzungen anstehen. Trotz der wachsenden Konkurrenz in den UN, teilweise mit direkten Kolleginnen und Kollegen, ist es langfristig wenig sinnvoll, auf Kosten anderer Karriere zu machen. Das Prinzip ›Geben und Nehmen‹ von Informationen und Hinweisen erhöht die Chancen. Dazu gehört auch, sich im Beisein von Dritten gegenseitig zu loben und sich weiterzuempfehlen.

Mit Blick auf die Verlagerung der Rekrutierung vom Hauptquartier zu Länderbüros und Projekten gilt es auch, Bewerbungsstrategien zu überdenken. Dezentralisierung ist das Stichwort, das heißt Kontaktaufnahme direkt mit den UN-Büros vor Ort, sofern Interesse an deren Arbeit besteht. Oder es wie die berühmten ›walk-in applicants‹ machen und die UN-Länderbüros abklappern, wenn man schon mal vor Ort ist – übrigens gilt dies auch für

Die gerade in den UN so prononciert vorgetragene ›work-life-balance‹ ist häufig nur blanke Theorie.

ein Praktikum. Da Vakanzen häufig kurzfristig zu besetzen sind, kann so oft dem Zufall nachgeholfen werden.

### Bewerbung und Vorstellungsgespräch

Die UN rekrutieren, stärker noch als in der Privatwirtschaft, tendenziell retrospektiv und weniger prospektiv; Personaler und vor allem Fachvorgesetzte wollen kein Risiko eingehen. Dies bedeutet: Für den jeweiligen Job muss man denselben idealerweise schon jahrelang gemacht haben; das fachliche und intellektuelle Potenzial und eine entsprechende Motivation reichen nicht. Im Nachwuchsbereich sind die UN allerdings großzügiger. Als Bewerber muss man neben Mobilität und Verfügbarkeit sein theoretisches und angewandtes Wissen sowie gegebenenfalls regionalspezifische Erfahrung unter Beweis stellen und persönlich, charakterlich und sprachlich zu den UN ›passen‹. Die Botschaft lautet: ich bin unkompliziert, leicht integrierbar und schnell produktiv.

Für die Arbeit in den UN gilt auch, was Führungskräfte der Missionen der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) auf dem Balkan in einer Umfrage aus dem Jahr 2004 als Wunschliste für Fertigkeiten von Bewerberinnen und Bewerbern nannten: schriftliches Ausdrucksvermögen, Führungsqualitäten, Verhandlungs- und Mediationsgeschick, Projektmanagement, analytische Fähigkeiten, Aufstellung und Überwachung von Budgets. Diese Querschnittsqualifikationen sowie die Berufserfahrung insgesamt müssen auf die gewünschte Position zugeschnitten werden. Personaler erwarten eine solche Transferleistung. Als Faustregel gilt: die ersten drei oder vier Punkte des Anforderungsprofils sind die entscheidenden und darauf sollte ich mich als Bewerber konzentrieren.

Leider werden fachliche und methodische Befähigung und Motivation gerade von deutschen Bewerberinnen und Bewerbern häufig nicht konkret genug – qualifiziert und quantifiziert – beschrieben. Allein die übliche Unterscheidung zwischen formaler Zuständigkeit (duties) und Leistungen (achievements) wird häufig nicht verstanden, insbesondere in Berufen und Branchen, die mit den UN wenig zu tun haben. Deutsche Bewerber/innen tun sich schwer, Erfahrung aus ehrenamtlicher oder Teilzeit-Tätigkeit zielgerichtet zu verarbeiten. Auch in den Einstellungsgesprächen sind deutsche Bewerber/innen oftmals zu verhalten und zu sehr auf fachliches Können konzentriert.

### Förderungsmöglichkeiten

Interessierten Deutschen mangelt es meist nicht an Qualifikation, wohl aber an Orientierung und Navigationshilfen für internationale Tätigkeiten. Dabei haben sich die Möglichkeiten, bei der Jobsuche von deutschen Behörden oder Stiftungen unterstützt

und gefördert zu werden, in den vergangenen Jahren erheblich verbessert.<sup>12</sup> Auch die pauschale Klage, Deutschland sei in UN-Institutionen schlecht vertreten, ist nicht mehr gerechtfertigt. Im UN-Sekretariat war Deutschland Ende 2007 mit einem Anteil von über sechs Prozent sogar leicht überrepräsentiert. Es war damit zweitgrößter Personalsteller nach den USA, jedoch bei Stellen, die der geografischen Verteilung unterliegen.<sup>13</sup> Die Situation in einigen Sonderorganisationen und Programmen, wie dem UNDP, UNICEF oder dem Welternährungsprogramm, also im Feld arbeitenden Einrichtungen ohne vorgegebene geografische Verteilung<sup>14</sup>, sieht allerdings nicht ganz so gut aus. Das ist kein Zufall, denn gerade für Stellen dort sind entsprechende Arbeitserfahrung, Landeskennnisse und gute Kontakte entscheidend.

Mittlerweile steht eine breite Palette an Strukturen und Instrumenten für die Förderung einer Bewerbung und Karriere in den UN zur Verfügung, insbesondere angetrieben und umgesetzt durch das Auswärtige Amt und das Büro Führungskräfte zu Internationalen Organisationen (BFIO).<sup>15</sup> Die Rahmenbedingungen und die politische Steuerung wurden verbessert (Befassung von Kabinett und Bundestag, personalwirtschaftliche Konzepte; Staatssekretärsrunde, Gremien der Bundesressorts), das Angebot an Beratung und Information ausgebaut (Stellenpool, Hochschulmarketing, Einzelberatung, Bewerbungsseminare)<sup>16</sup> und die Netzwerkbildung unterstützt (jährliche Konferenz deutscher Bediensteter bei internationalen Organisationen)<sup>17</sup>. Hinzu kommen als erfolgreiches und effektives Instrument die diversen Stipendien- und Nachwuchsprogramme.

9 Richard Sennett, *Der flexible Mensch*, Berlin 1998.

10 Holm Friebe/Sascha Lobo, *Wir nennen es Arbeit. Die digitale Bohème oder intelligentes Leben jenseits der Festanstellung*, München 2006, S. 86/87.

11 Cordula Janowski, *Erfolgreich bewerben bei Internationalen Organisationen*, Frankfurt/Main 2008, S. 1 und 27.

12 Vgl. Deutscher Bundestag, *Beschlussempfehlung und Bericht des Auswärtigen Ausschusses: Deutsche Personalpräsenz in internationalen Organisationen im nationalen Interesse konsequent stärken*, Drucksache 16/7938, 28.1.2008.

13 Deutscher Bundestag, *Bericht der Bundesregierung über die deutsche Personalpräsenz in internationalen Organisationen*, Drucksache 16/10963, 7.11.2008, S. 4.

14 Die geografische Verteilung bezieht sich auf die Planstellen des höheren Dienstes im gemeinsamen System der UN, die aus dem ordentlichen Haushalt finanziert werden. Es gibt unterschiedliche Berechnungsformeln, in die Faktoren wie Beitragshöhe und Bevölkerungsstärke des jeweiligen Mitgliedstaats einfließen.

15 <http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/AAmt/Ausbildung/Karriere/IO-Taetigkeit/DeutschesPersonalIO/081105-berichtpersonal.html>

16 <http://www.ba-auslandsvermittlung.de>

17 <http://www.commio.de>

Für den jeweiligen Job muss man denselben idealerweise schon jahrelang gemacht haben; das fachliche und intellektuelle Potenzial und eine entsprechende Motivation reichen nicht.

Die internationale Personalpolitik als außenpolitische Aufgabe muss auch in den deutschen Auslandsvertretungen stärker verankert werden.

Dennoch gibt es Defizite. Zum einen muss die internationale Personalpolitik als außenpolitische Aufgabe auch in den deutschen Auslandsvertretungen stärker verankert werden. Häufig sind vor Ort die Deutschen in internationalen Organisationen nicht einmal bekannt, geschweige denn, dass sie als Ansprechpersonen und Informationsquelle zur Verfügung stehen. Gleiches gilt für die Personalreferate in den Bundesressorts, wo das Belohnungssystem für die Kandidatensuche und die Vermittlung zu den UN etwas schwach ausgeprägt scheinen. Zum anderen besteht vor allem Unsicherheit darüber, wie Deutsche im mittleren und oberen Management in den UN in ihrer weiteren Karriere unterstützt werden können; hier sind die Bedürfnisse andere als im Nachwuchsbereich und Interventionen können sogar kontraproduktiv wirken.

### Friedenssicherung als Jobmotor

Mehr als alles andere haben friedenssichernde und friedenschaffende Einsätze das Gesicht der UN verändert. Allein in den gegenwärtig 30 UN-geführten Missionen sind mehr als 120 000 Kräfte im Einsatz, davon über 9000 Zivilisten.<sup>18</sup> Insgesamt arbeiten weltweit derzeit mehr als 11 000 zivile Fach- und Führungskräfte in über 50 internationalen Friedenseinsätzen. Die Dimensionen reichen von fast 1000 Zivilisten in der UN-Mission in Kongo bis zu einem knappen Dutzend in einigen OSZE-Büros in Zentralasien. Aufgaben und Zahl der Missionen sind gewachsen, neue regionale Akteure – wie die EU und die Afrikanische Union – kamen hinzu, und aus dem UN-Sekretariat ist *de facto* eine ›field-based organization‹ geworden. Manchmal braucht es sehr kurzfristig Personal, meist jedoch gibt es eine mehrmonatige Planungs- und Aufbauphase für Beratungs- und Unterstützungsmissionen oder UN-Übergangsverwaltungen wie in Kosovo und Timor-Leste.

Wer einen sicheren Arbeitsplatz sucht, wird auch in den Vereinten Nationen nicht mehr unbedingt fündig.

Die Vereinten Nationen haben Ende der neunziger Jahre die Rekrutierung von Missionspersonal zentralisiert und nationale Entsendungen bis auf wenige Ausnahmen abgeschafft. Das UN-Personalwesen, die Personalausstattung und die IT-Unterstützung wurden aber dem Wachstum der friedenssichernden Einsätze nicht angepasst. Die Folgen: Ein Großteil der Bewerbungen (240 000 im Jahr 2008) können nicht gesichtet werden, und die Einstellung dauert sechs bis zwölf Monate bei gleichzeitig 30-prozentigem Leerstand in den Missionen. Mit der Strukturreform und der Einrichtung des DFS, mit zusätzlichem Personal und einer neuen Software besteht die Aussicht auf gewisse Verbesserungen. Dennoch gelang aufgrund widerstrebender Interessen zwischen und innerhalb der UN-Gremienbürokratie und den Mitgliedstaaten bisher keine in sich schlüssige Personalreform und -politik.

Die Rekrutierung, Vorbereitung, Vermittlung und Betreuung deutscher ziviler Fach- und Führungskräfte

übernahm im Jahr 2002 das Berliner Zentrum für Internationale Friedenseinsätze (ZIF), eine gemeinnützige GmbH von Bundesregierung und Auswärtigem Amt.<sup>19</sup> Das ZIF ist die zentrale Anlaufstelle für Entsendungen zu Friedensmissionen der EU und der OSZE<sup>20</sup> und unterstützt Bewerbungen für die UN und andere Organisationen. Außerdem entsendet das ZIF deutsche Wahlbeobachter/innen.

Die fachlichen Disziplinen in Friedenseinsätzen haben sich stark ausdifferenziert, allein die UN-Missionen haben derzeit 23 Fachbereiche mit insgesamt 550 Funktionen und Hierarchiestufen. Friedenseinsätze von UN, EU, OSZE und anderen bereichern nicht nur den Lebenslauf, sie sind auch finanziell attraktiv, dank der Grundgehälter, Tagegelder und Sonderzulagen. Der Bundestag verabschiedete im Mai 2009 das Sekundierungsgesetz, das eine Vereinheitlichung der Verträge und Zuwendungen für deutsche zivile Experten sowie deren soziale Absicherung regelt.<sup>21</sup>

### Fazit

Die Flexibilisierung des Personals als Leitmotiv hat in den vergangenen zwei Jahrzehnten große Teile der UN erfasst. Weniger langfristige Bindung von Personal hat budgetäre Gründe und bietet die Möglichkeit, sich Experten einzukaufen, wenn Aufgaben und Mandate sich verändern. Die Flexibilisierung findet aber nicht nur in die eine Richtung statt: Gute Fach- und Führungskräfte schaffen sich berufliche Chancen und wissen einen offenen Arbeitsmarkt für sich zu nutzen. Die Hemmschwelle, aus Verträgen auszuweisen oder gar nicht erst anzutreten, sinkt. Bei manchen Verantwortlichen in den UN setzt angesichts dieser Ambivalenz eine zaghafte Rückbesinnung ein. Wie kann bewährtes Personal gehalten, wie die institutionelle Kontinuität gesichert werden? Noch erscheint für den ›Professional‹ diese UN-Arbeitswelt oft wie ein Leben im Provisorium. Wer Sicherheit sucht, wird auch in den Vereinten Nationen nicht mehr unbedingt fündig. Andererseits erweist sich der Arbeitsmarkt UN bislang als robust, jedenfalls solange es Wachstum und Fluktuation gibt.

<sup>18</sup> Darin enthalten: 18 Friedenssicherungsmissionen und 12 Friedenskonsolidierungs- und politische Missionen. Das internationale zivile Personal setzt sich zusammen aus rund 7000 UN-Angestellten sowie etwa 2000 UN Volunteers. Hinzu kommen rund 15 000 zivile Ortskräfte. Siehe <http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/bnote.htm> sowie <http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/ppbm.pdf>

<sup>19</sup> <http://www.zif-berlin.org>

<sup>20</sup> Diese Entsendungen sind so genannte Sekundierungen, das heißt das Entsendeland nominiert Kandidaten/innen und finanziert deren Einsatz (Zuwendung, Versicherung, Reisekosten, Ausrüstung), sofern sie von der jeweiligen Mission ausgewählt werden.

<sup>21</sup> <http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Aussenpolitik/The men/Krisenpraevention/090218-Sekundierungsgesetz.html>

# Aus dem Bereich der Vereinten Nationen

## Sozialfragen und Menschenrechte

### Sozialpakt:

#### 40. und 41. Tagung 2008

- Zwei Allgemeine Bemerkungen diskutiert
- Stellungnahme zur Nahrungsmittelkrise

Valentin Aichele

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Valentin Aichele, Sozialpakt: 38. und 39. Tagung 2007, VN, 3/2008, S. 127f., fort.)

Der Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (CESCR) hat im Jahr 2008 turnusgemäß zwei Tagungen (40. Tagung: 28.4.–16.5.; 41. Tagung: 3.11.–21.11.) in Genf abgehalten. Das aus 18 unabhängigen Sachverständigen bestehende Gremium prüft anhand von Staatenberichten die Einhaltung und Verwirklichung der im **Internationalen Pakt für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte** (kurz: **Sozialpakt**) enthaltenen Menschenrechte durch die Vertragsstaaten. Dieses Berichtsverfahren schließt er mit entsprechenden Empfehlungen (Abschließende Bemerkungen) an die Regierungen ab. Neu hinzugekommene Vertragsstaaten sind: Kuba, die Komoren, die Bahamas und Papua-Neuguinea. Insgesamt hatte der Pakt damit Ende 2008 160 Vertragsstaaten.

### Allgemeines

#### Vorbereitung von Allgemeinen Bemerkungen

In Vorbereitung einer Allgemeinen Bemerkung (General Comment) zum Recht auf Teilnahme am kulturellen Leben (Art. 15 des Sozialpakts) fand am 9. Mai 2008 eine Anhörung statt. Im Wesentlichen ging es um die Definition von ›kulturellem Leben‹ im Kontext der Menschenrechte. Diskutiert wurden auch die Zugangsproblematik und Teilnahmeformen, welche Verbindungen es zwischen kulturellem Leben und der Universalität der Menschenrechte

gibt sowie die individuelle und kollektive Dimension des Rechts. Der Entwurf der Allgemeinen Bemerkung soll auf der 42. Tagung weiter verhandelt werden.

Auch über den Entwurf für eine Allgemeine Bemerkung zum Diskriminierungsverbot (Art. 2 (2)) wurde beraten. Ein Schwerpunkt lag dabei auf Diskriminierungen aufgrund eines ›sonstigen Status‹ (other status). Der CESCR kam unter anderem zu dem Ergebnis, dass die Allgemeine Bemerkung konkrete Beispiele enthalten soll, um den Text anschaulicher zu machen und die Staaten bei der Berichterstellung noch besser anzuleiten. Der Textentwurf soll dem Ausschuss im Jahr 2009 zur Verabschiedung vorgelegt werden.

#### Novellierung der Richtlinien

Der CESCR hat seine Richtlinien zur Erstellung der Staatenberichte umfassend novelliert (UN Doc. E/C.12/2008/2 v. 24.3.2009). Diese bieten für die inhaltliche Ausrichtung der Berichte eine wesentliche Orientierung und spiegeln die neuere Praxis des Ausschusses der letzten Jahre wider. Überdies wurden sie an die für alle Übereinkommen geltenden gemeinsamen Richtlinien für Kernberichte (Common Core Documents) angepasst.

#### Globale Nahrungsmittelkrise

Im Jahr 2008 hatte sich die weltweite Nahrungsmittelkrise zugespitzt. Aus diesem Anlass legte das Expertengremium eine Stellungnahme vor. Es unterstreicht darin, dass die Freiheit von Hunger als Menschenrecht mit der Würde des Menschen und dem Recht auf Leben untrennbar verbunden ist. Die Ausschussmitglieder zeigten sich über den schnellen und extremen Anstieg der Lebensmittelpreise auf den Weltmärkten beunruhigt. Die strukturellen Ursachen von Hunger und Unterernährung müssten auf allen Ebenen angegangen werden. Vor allem sollte der lokale Nahrungsmittelanbau weiter gestärkt und den Spekulationen auf Nahrungsmittel dringend Einhalt geboten werden. Der Ausschuss empfahl, sofort Maßnahmen zu ergreifen. Er richtete sich vor dem Hintergrund menschenrechtlicher Verpflichtungen an alle Staaten, wenigstens für ein Mindestmaß an Nahrung für alle Men-

schen zu sorgen. Der CESCR brachte sich in diesem Sinne mit einem Redebeitrag in die 7. Sondertagung des Menschenrechtsrats am 22. Mai 2008 zur globalen Nahrungsmittelkrise ein.

#### Fakultativprotokoll

Die Arbeitsgruppe für ein Fakultativprotokoll zum UN-Sozialpakt, das ein Individualbeschwerdeverfahren vorsieht, hat die Entwurfsarbeiten Anfang April 2008 erfolgreich abgeschlossen. Ein Mitglied aus dem Ausschuss hatte als unabhängiger Experte den gesamten Arbeitsprozess der Arbeitsgruppe fachlich begleitet. Die Generalversammlung verabschiedete den Entwurf im Dezember 2008 (siehe auch Valentin Aichele, Ein Meilenstein für die Unteilbarkeit. Das neue Fakultativprotokoll zum UN-Sozialpakt, VN, 2/2009, S. 72–78).

#### Staatenberichte

##### Allgemeines

Der Ausschuss prüfte im Berichtszeitraum neun Staatenberichte (Angola, Benin, Bolivien, Frankreich, Indien, Kenia, Nicaragua, Philippinen und Schweden) sowie einen Bericht von UNMIK. Letztere ist die im Jahr 1999 als Übergangsverwaltung eingesetzte Mission der Vereinten Nationen in Kosovo. Zur Berichtserstattung durch UNMIK kam es, nachdem die Regierung Serbien und Montenegros mit dem Verweis auf die Zuständigkeit der UNMIK auf die Schwierigkeit aufmerksam gemacht hatte, über Kosovo zu berichten. Erstberichte wurden von Kenia und Angola vorgelegt.

Im Zuge seiner Prüfungstätigkeit betonte der Ausschuss wiederholt die Bedeutung der unabhängigen nationalen Menschenrechtsinstitutionen, etwa der nationalen Kommissionen und Ombudsstellen für Menschenrechte. Kenia und Nicaragua haben innerhalb der Berichtszeiträume entsprechende nationale Strukturen geschaffen. In Bezug auf drei Länder (Benin, Angola und Indien) monierte der CESCR die fehlende Unabhängigkeit und die ungenügende Ausstattung dieser Einrichtungen; bei Angola und Benin kritisierte er die unzureichende Umsetzung der Pariser



Grundsätze (betreffend die Stellung nationaler Institutionen zur Förderung und zum Schutz der Menschenrechte) von 1993.

Bei der Prüfung des Berichts Indiens stellte das Gremium anerkennend fest, dass der Oberste Gerichtshof durch seine Rechtsprechung einen wichtigen Beitrag zur Entwicklung internationaler Rechtsprechung im Bereich der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte geleistet hat. Im Falle Boliviens drückte der Ausschuss seine Anerkennung darüber aus, dass das Land plant, die Rechte des Sozialpakts in seine neue Verfassung aufzunehmen. Positiv bewerteten die Ausschussmitglieder auch Schwedens zweiten nationalen Aktionsplan für Menschenrechte, der konkrete Programme zur Verwirklichung sozialer Menschenrechte enthält.

### Gleichstellung

Wie in den Vorjahren war das Thema Gleichstellung von Frauen und Männern auch im Jahr 2008 bei der Prüfung der Staatenberichte von zentraler Bedeutung. Positiv bewertete der CESCR das Bemühen vieler Staaten, gegen geschlechtsspezifische Diskriminierung vorzugehen und die Gleichberechtigung von Frauen und Männern voranzutreiben. Gleichzeitig stellte der Ausschuss eine Reihe von Problemen in einigen Staaten fest. Seine Kritik galt vor allem der ungleichen Entlohnung von Frauen und Männern, dem hohen Ausmaß an Gewalt gegen Frauen und Frauenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung oder zum Zweck der Arbeit.

Der CESCR empfahl den Staaten, Gesetze, die Frauen und Mädchen diskriminieren, abzuschaffen und die Rechte von Frauen auf allen Ebenen zu stärken (Angola, Indien, Philippinen und Schweden). Im Fall Nicaraguas empfahl der Ausschuss, Notunterkünfte für Frauen einzurichten und Polizeikräfte zu schulen. In den abschließenden Bemerkungen zu den Philippinen wies der CESCR auf den notwendigen Schutz von Wanderarbeiterinnen hin, die im Ausland vielfachen Diskriminierungen ausgesetzt sind.

### Gefährdete Gruppen

Neben der Diskriminierung von Frauen hat der Ausschuss in seinen abschließenden Bemerkungen auf verschiedene gefährdete Gruppen aufmerksam gemacht. Wie auch in den vergangenen Jahren mahnte der CESCR, stärker gegen Praktiken vor-

zugehen, die Angehörige der Sinti und Roma diskriminieren (Frankreich, Schweden und Kosovo). Dies betreffe vor allem das Recht auf angemessene Unterkunft und das Recht auf Bildung. Beim Bericht Frankreichs nahm der Ausschuss mit Freude zur Kenntnis, dass das Recht auf angemessene Unterkunft in der nationalen Gesetzgebung gestärkt wurde. In einigen Ländern (Bolivien, Indien und Nicaragua) zeigte der CESCR sich im Hinblick auf die Rechte von Indigenen sehr besorgt.

In Bezug auf Menschen mit Behinderungen empfahl der Ausschuss Benin, Frankreich, Nicaragua und Schweden, das Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen aus dem Jahr 2006 zu ratifizieren.

Doch waren in verschiedenen Staaten auch positive Entwicklungen die Rechte von gefährdeten Gruppen betreffend zu verzeichnen (etwa in Benin, den Philippinen, in Schweden und Kosovo). Zum Beispiel verwies der Ausschuss auf den hohen Standard des Gesundheitswesens in Schweden, zu dem auch Menschen ohne gültige Ausweispapiere Zugang haben. Bezüglich Benins hob er positiv hervor, dass eine kostenlose Grundschulbildung an öffentlichen Schulen landesweit eingeführt wurde. Im Fall der Philippinen würdigte der CESCR, dass es mit dem ›Anti-Squatting Repeal Act‹ zu einer Entkriminalisierung von Hausbesetzungen gekommen sei. Mit Blick auf Kosovo stellte der Ausschuss fest, dass bei der Rückkehr von Flüchtlingen und Vertriebenen aus der Region deutliche Fortschritte gemacht worden seien.

### Recht auf soziale Sicherheit

Besonderes Augenmerk legte der CESCR auf das Recht auf soziale Sicherheit. Mehrmals erwähnte er in seinen abschließenden Bemerkungen das Thema in Verbindung mit dem Diskriminierungsverbot. So wies der Ausschuss darauf hin, dass es in vielen Ländern besonders für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer aus dem informellen Sektor kaum Zugang zu sozialen Sicherungssystemen gibt (Benin, Bolivien, Nicaragua und Kosovo). In diesem Zusammenhang thematisierte er auch andere benachteiligte Gruppen, wie Menschen mit Behinderungen und ältere Personen. Diese profitierten nur selten von sozialen Sicherungssystemen. Der CESCR unterstrich, dass ein solches System auch jenen zugute kommen sollte, die trotz ei-

gener Anstrengung nicht in der Lage sind, Sozialversicherungsbeiträge zu zahlen. Begrüßenswert sei, dass in Schweden der Zugang zu Unterstützungsleistungen nicht von der Nationalität abhängt. Zur Situation in Kenia hob er positiv hervor, dass Arbeitsstandards und Gewerkschaftsfreiheit gestärkt worden seien. Gleichzeitig müsse die Regierung aber die Reichweite des nationalen Sozialversicherungsfonds ausdehnen. Bei einigen Staaten (Angola, Benin, Bolivien, Indien, Kenia, Nicaragua und den Philippinen) sprach der Ausschuss die Empfehlung aus, der ILO-Konvention Nr. 102 (Bereich ›Soziale Sicherheit‹) beizutreten.

### Recht auf Nahrung

In einem besonderen Maße bestimmte die globale Nahrungsmittelkrise im Frühjahr 2008 und das Recht auf Nahrung den Dialog zwischen Staatenvertretern und Ausschussmitgliedern. So wies der CESCR beispielsweise Bolivien darauf hin, dass der großflächige Anbau von Pflanzen, die zu Biotreibstoffen verarbeitet werden, zu Preissteigerungen führen könne. Hier lägen besondere Gefahren für die ländliche, kleinbäuerlich orientierte Bevölkerung. Entsprechend seiner Allgemeinen Bemerkung Nr. 12 zum Recht auf Nahrung aus dem Jahr 1999 forderte der Ausschuss Angola, aber auch andere Länder (Bolivien, Indien, Kenia, Nicaragua, Philippinen und die UNMIK) auf, nationale Armutsbekämpfungspläne und -strategien zu entwickeln. In diese Strategien sollten die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte sowie das Diskriminierungsverbot einbezogen werden.

Zu den positiven Entwicklungen zählte der Ausschuss etwa den nationalen Entwicklungsplan zur Beseitigung von Armut, sozialer Ungleichheit und Ausschluss in Bolivien. Im Fall Nicaraguas wurde dessen Programm zur Verringerung des Anteils der Hungernden positiv hervorgehoben. Angola sprach er wegen seiner Fortschritte hinsichtlich der Millenniums-Entwicklungsziele, insbesondere des Zieles Nr. 2 betreffend universelle Grundschulbildung, Anerkennung aus.

### NGO-Mitwirkung

Auch im Jahr 2008 trugen nichtstaatliche Organisationen (NGOs) mit ihren Berichten dazu bei, dass den Sachverständigen wichtige Informationen zur Beurteilung

der Menschenrechtslage in den Staaten zur Verfügung gestellt wurden. Viele dieser ›Parallelberichte‹ bezogen sich in dem Jahr – aus gegebenem Anlass – auf das Recht auf Nahrung. Auch die Themen Diskriminierungsschutz und das Recht auf angemessene Unterkunft wurden von den zivilgesellschaftlichen Akteuren in ihren Berichten mit großem Sachverstand behandelt. Als positive Entwicklung lässt sich feststellen, dass zu den Staatenberichten Boliviens, Frankreichs, Indiens, Kenias und Nicaraguas koordinierte NGO-Parallelberichte verfasst wurden, an denen teilweise über 100 Organisationen beteiligt waren.

### **Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung: 72. und 73. Tagung 2008**

- CERD Vorreiter im Reformprozess der Vertragsorgane
- Enge Zusammenarbeit mit ILO und OHCHR

Claudia Mahler

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Claudia Mahler über die 70. und 71. Tagung 2007, VN, 4/2008, S. 174ff., fort.)

Der Ausschuss für die Beseitigung der Rassendiskriminierung (CERD) trat im Jahr 2008 zu einer Frühjahrs- und einer Sommertagung in Genf zusammen (18.2.–7.3. und 28.7.–15.8.2008). Das aus 18 unabhängigen Sachverständigen bestehende Gremium überprüft die Einhaltung des Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung durch die Vertragsstaaten. Die Zahl der Vertragsstaaten ist mit 173 im Vergleich zum Vorjahr konstant geblieben. Mit der Ratifikation des Übereinkommens gehen die Staaten die Verpflichtung ein, regelmäßig über die nationale Umsetzung des Übereinkommens zu berichten. Nach Art. 14 des Übereinkommens ist der Ausschuss befugt, Mitteilungen von Individuen über Verletzungen des Übereinkommens entgegenzunehmen, wenn sich die Vertragsstaaten dem Verfahren unterwerfen. Kasachstan hat während des Berichtszeitraums seine Erklärung zu Art. 14 abgeben, daher stieg

die Anzahl der Staaten, die das Individualbeschwerdeverfahren zulassen, bis zum Ende der Sommertagung auf 53 an. In dieser Tagungsperiode hat sich der Ausschuss mit zwei Individualbeschwerden befasst.

Die Umsetzung und Einhaltung des Übereinkommens wurde ursprünglich nur anhand von Staatenberichten und Individualbeschwerden überprüft. Der Ausschuss hat sein Verfahren den neuen Anforderungen angepasst und zur effizienten Überwachung 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) eingeführt. Trotz dieser engeren Zusammenarbeit mit den Vertragsstaaten waren im Jahr 2008 20 Staaten mit ihren Berichten mehr als zehn Jahre und 30 mehr als fünf Jahre in Verzug. Die Zahl der säumigen Vertragsstaaten ist steigend.

#### **72. Tagung**

Der Ausschuss befasste sich auf der Frühjahrstagung mit den Staatenberichten Belgiens, der Dominikanischen Republik, der Republik Fidschi, Italiens, Moldaus, Nicaraguas und der USA. Zusätzlich zur Berichtsprüfung fanden Unterredungen mit Vertretern der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) zwecks Kooperation und Erfahrungsaustausch statt sowie Gespräche mit Vertretern des Amtes des Hohen Kommissars für Menschenrechte (OHCHR). Zum einen wurden die Ausschussmitglieder über die Besonderheiten der Erklärung über die Rechte der indigenen Völker informiert, und es wurden ihnen die für ihre Arbeit wichtigen Punkte detailliert vorgestellt. Zum anderen fand ein ausführliches Arbeitstreffen mit Ibrahim Salama statt, dem Leiter der für den Menschenrechtsrat und die Verträge zuständigen Abteilung. Dieser hob die Vorreiterrolle des Ausschusses im Reformprozess der Vertragsorgane hervor und verwies in diesem Zusammenhang auf die schnelle Anpassung der Richtlinien für die Berichterstattung an das neue Verfahren im koordinierten Überwachungsprozess. Bei dem Dialog wurde auch hervorgehoben, dass dieser Schritt nicht nur zu einer Vereinheitlichung der Berichterstattung im Rahmen der Vertragsorgane beitragen wird, sondern auch die Vertragsstaaten erheblich entlasten wird.

#### **Frühwarnverfahren**

Der Vorsitzende der Arbeitsgruppe zu den Frühwarnverfahren informierte die Ausschussmitglieder über die Aktivitäten der Arbeitsgruppe. Daraufhin wurde der Entschluss gefasst, Schreiben an Äthiopien, Belize, Brasilien, Chile, die Volksrepublik China, Peru und die Philippinen zu schicken. Brasilien wurde nach Eingang eines weiteren erschütternden Berichts einer nichtstaatlichen Organisation (NGO) zu indigenen Völkern erneut aufgefordert, aktuelle ergänzende Informationen zu übermitteln. Chile sollte sich zu den industriellen Arbeiten auf dem Land der Mapuche und den davon ausgehenden negativen gesundheitlichen Auswirkungen auf die Mapuche-Indianer äußern. China wurde erneut aufgefordert, auf die Diskriminierungen, die aus der ›Hong Kong Race Relation Bill‹ entstehen, einzugehen. Die Regierungen Chiles und Chinas übermittelten dem Ausschuss daraufhin ihre überragenden Staatenberichte, in welchen sie zu den angefragten Situationen Stellung nahmen.

#### **Säumige Staaten**

In seinem Verfahren zur Behandlung säumiger Staaten (review procedure) befasste sich der CERD mit den Vertragsstaaten Gambia, Monaco, Panama und Vereinigte Arabische Emirate. Auf dieser Tagung wurde nur Gambia ein Fragenkatalog übermittelt. Das Land war seiner Berichtspflicht seit dem Jahr 1982 nicht mehr nachgekommen und ist mit dem 2. bis 14. Bericht in Verzug. Die Antworten des Fragenkatalogs sollen als Grundlage für die Erstellung eines Berichts durch den Vertragsstaat dienen. Alle anderen Verfahren wurden vertagt, da die Regierungen angekündigt hatten, die verspäteten Berichte in den kommenden Monaten nachzureichen.

#### **73. Tagung**

Auf seiner Sommertagung erörterte der Ausschuss die Staatenberichte aus Deutschland, Ecuador, Namibia, Österreich, Russland, Schweden, der Schweiz und Togo. Auch auf dieser Tagung wurden die Mitglieder des Gremiums durch das OHCHR über Aktivitäten und Ereignisse seit der letzten Sitzung unterrichtet. Es wurden die Empfehlungen und Beiträge des Ausschusses zur Vorbereitung der Durban-Überprüfungskonferenz besprochen so-

wie der 60. Jahrestag der Völkermordkonvention und eine mit der Konvention verbundene Beobachtung ausführlich erörtert. Der OHCHR-Vertreter informierte die Mitglieder über die bereits unternommenen Schritte zur Stärkung des Amtes zur Verhinderung und Bestrafung von Völkermord. Der Menschenrechtsrat wurde gebeten zu prüfen, in welcher Form ein Überwachungsmechanismus zur Einhaltung der Völkermordkonvention möglich wäre oder ob die Möglichkeit bestünde, ein Fakultativprotokoll zum Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung ins Leben zu rufen, welches die Einhaltung der Völkermordkonvention mit einem Frühwarnsystem verbinden könnte. Die Möglichkeit eines solchen Fakultativprotokolls wurde ausführlich diskutiert. Weitere Diskussionspunkte waren die Verbesserung der Zusammenarbeit mit den Vertragsstaaten und die Bedenken der Ausschussmitglieder, dass durch das Verfahren der Allgemeinen Periodischen Überprüfung (Universal Periodic Review) dringend benötigte Ressourcen gebunden würden, die vorher den Vertragsorganen zur Verfügung gestanden haben.

Während dieser Tagung fanden auch erste Beratungen über einen Entwurf für eine neue Allgemeine Bemerkung zum Thema positive Diskriminierung (›special measures‹ oder ›positive measures‹) statt. Zu diesem Zweck wurden Vertreter von ILO und UNESCO gehört. Eine intensive Debatte fand auch in einem Arbeitsgespräch mit dem deutschen Mitglied im Frauenrechtssausschuss CEDAW, Hanna Beate Schöpp-Schilling, statt. Sie berichtete dem Ausschuss von ihren Erfahrungen im CEDAW zu positiver Diskriminierung.

#### Frühwarnverfahren

Der Vorsitzende hat die Aktivitäten seiner Arbeitsgruppe und einige Fälle von ungelösten und neu hinzugekommenen Situationen vorgestellt und mit den übrigen Mitgliedern des Ausschusses beraten. Die vorgelegten Fälle gehen teilweise auf Informationen von NGOs zurück. Ausführlich besprochen wurden Situationen in Belize, Brasilien, Indien, Italien, Kanada, Panama, Peru, den Philippinen und Tschechien. Die Arbeitsgruppe hat hierfür Empfehlungen abgegeben. Im Einzelnen wurde von Kanada eine Erklärung in Bezug auf die Verletzung der Landrechte des

Lubikon-Lake-Volkes durch eine Gasleitung erbeten. Von Tschechien forderte der CERD eine Stellungnahme zur Unterbringung von Roma und die Umsetzung seiner letzten Abschließenden Bemerkungen an. Indien wurde aufgefordert, auf die Situation der indigenen Bevölkerung im Nordosten des Landes einzugehen. Diese Anfrage ist im Zusammenhang mit den ›Armed Forces Special Power Act‹ von 1958 und einem Staudammprojekt auf dem heiligen Land des Naga-Volkes zu beantworten. Aufgrund von Berichten über die Zerstörung von Roma-Siedlungen und einer generell feindlichen Stimmung gegenüber Fremden und Menschen mit Migrationshintergrund wurde die Regierung Italiens aufgefordert, zu den Vorkommnissen Stellung zu nehmen. Panama solle sich zu Zwangsumsiedlungen aufgrund eines Staudammprojekts der Charo-la-Pavo-Gemeinschaft äußern.

#### Follow-up-Verfahren

In dieser Sitzung wurden Follow-up-Verfahren zu den Abschließenden Bemerkungen für vier Vertragsstaaten besprochen. Diese waren Guatemala, Guyana, Liechtenstein und Turkmenistan. Von diesen Staaten sind Antworten beim CERD eingegangen. Liechtenstein teilte mit, dass eine Verringerung der 30-jährigen Residenzpflicht zum Erwerb der Staatsangehörigkeit Teil der vorangeschrittenen Diskussionen zur Gesetzesnovellierung seien. Guyana nahm Stellung zu den Landrechten der indigenen Bevölkerung und ergänzte, dass ihnen alle Rechte vollumfänglich zustünden. Einschränkungen gebe es lediglich bei der Ausbeutung von Bodenschätzen. Diese Ausnahmen seien aber durch Gesetze geregelt. Bezugnehmend auf die hohe Kindersterblichkeit und die geringe Lebenserwartung der indigenen Bevölkerung wurde darauf hingewiesen, dass Aufklärung zur gesundheitlichen Versorgung und über ihre Rechte verstärkt betrieben werden sollte. Zur Reduzierung der Umweltbelastungen wurde eine eigene Behörde eingerichtet. Guatemala berichtete von neuen Gesetzesentwürfen zum Schutz der indigenen Bevölkerung und von Personen afrikanischer Herkunft. Zur Ergänzung wurden Schulungsprogramme der Polizeiverwaltung eingeführt. Der Ausschuss betonte, er würde die Einführung von strafrechtlichen Normen zur Ahndung diskriminierender Übergriffe und Infor-

mationskampagnen zur Aufklärung der indigenen Bevölkerung sowie der ihnen zustehenden Rechte, insbesondere der Bodennutzungsrechte, befürworten. Die Regierung von Turkmenistan teilte dem CERD mit, alle Maßnahmen zur Abschaffung von Diskriminierung eingeführt und die Unterbindung von rassistisch motivierter Gewalt vorangetrieben zu haben. Alle vier Staaten wurden aufgefordert, die angesprochenen Punkte in den nächsten Staatenberichten aufzugreifen und über weitere Umsetzungsmaßnahmen zu berichten.

#### Individualbeschwerdeverfahren

Im Jahr 2008 behandelte der CERD zwei Individualbeschwerden. Er befasste sich auf der 72. Tagung mit der Sache ›Zentralrat deutscher Sinti und Roma und andere gegen Deutschland‹ und ›D.F. gegen Australien‹.

In der Beschwerde gegen Deutschland machten die Beschwerdeführer Verletzungen der Art. 4 a), c) und 6 des Übereinkommens geltend. Die Verletzungen seien durch rassistisch motivierte Hassreden eines Polizeibeamten in einem von ihm verfassten Artikel entstanden. Der Ausschuss untersuchte die schriftlichen Aussagen des Polizisten und befand sie für zu allgemein, um eine Diskriminierung und damit die Verletzung einzelner Gruppen daraus ableiten zu können. Der CERD kam zu dem Schluss, dass die Beschwerde im Falle von Artikel 4 c) zurückzuweisen sei und nach der Untersuchung des Vorgebrachten eine Verletzung von Artikel 4 a) und 6 des Übereinkommens nicht vorliege. Dennoch merkte der Ausschuss an, dass man darauf Acht geben müsse, welche Auswirkungen solche Äußerungen, insbesondere von einem Polizeibeamten, haben, da dieser kraft seines Amtes die Rechte des Einzelnen schützen sollte.

Im Fall ›D.F. gegen Australien‹ kam der CERD zu dem Schluss, dass der Vertragsstaat das Übereinkommen nicht verletzt habe. Die Beschwerde wurde von einem in Australien lebenden Neuseeländer eingebracht, der sich aufgrund seiner Nationalität durch die Sozialgesetze Australiens in seinen von dem Übereinkommen geschützten Rechten verletzt fühlte. Der CERD stellte nach Prüfung des Sachverhalts fest, dass das Gesetz keinerlei Unterscheidung aufgrund der Staatsangehörigkeit vornehme und deswegen auch keine Verletzung vorliege.

## Staatenberichte

Von den Abschließenden Bemerkungen des Ausschusses zu den Staatenberichten, die in den beiden Tagungen behandelt wurden, seien zwei beispielhaft herausgegriffen. Der Ausschuss hob bei der Diskussion über den zusammengefassten 4. bis 6. Bericht der **Vereinigten Staaten** (72. Tagung) insbesondere die Arbeit verschiedener Abteilungen und Behörden positiv hervor, die sich der Verringerung und Abschaffung ethnischer Diskriminierung widmen. Die Wiedereinführung des Gesetzes gegen Gewalt gegen Frauen im Jahr 2005 und des Wahlrechtsgesetzes im Jahr 2006 fand Zustimmung.

Weniger positiv wurden die von Art. 1 des Übereinkommens abweichenden Definitionen von Rassendiskriminierung in Gesetzen auf Bundes- und Landesebene bewertet. Der Ausschuss regte an, die umfassenden Einschränkungen des Übereinkommens bezogen auf Diskriminierungen von Privaten, Angehörigen von Gruppen und Organisationen zu überdenken. Insbesondere müssten die Anstrengungen, gegen ›Rassenprofile‹ vorzugehen, verstärkt werden. Als negativ wurde auch die Tatsache bewertet, dass Abspaltungen und Schlechterstellungen von Minderheiten in allen Bereichen vorkommen und ihr Anteil an der armen Bevölkerung überproportional hoch sei. Es wurde empfohlen, die Bildungschancen für alle Bewohner der USA gleich zu gestalten.

Ein weiterer Besorgnis erregender Umstand ist, dass Minderheiten im Strafvollzug einen überproportionalen Anteil ausmachen, insbesondere auch als Kandidaten für die Todesstrafe. Der beobachtete hohe Gewalteininsatz der Polizei gegen Angehörige von Minderheiten müsse wirksam eingedämmt werden. Der Ausschuss fand es bedauerlich, dass das Übereinkommen nicht auf ausländische Inhaftierte, die unter den Begriff ›enemy combatants‹ fallen, Anwendung finden kann. Die Ausländer seien Folter und anderen unmenschlichen und diskriminierenden Handlungen, die auch durch die Rückführung in Drittstaaten erfolgen können, ausgesetzt. Die gesundheitliche Vorsorge für Angehörige von Minderheiten müsse weiter verbessert werden.

Der Ausschuss setzte sich ferner mit dem 16. bis 18. Bericht **Deutschlands** (73. Tagung) auseinander. Die Ausschussmit-

glieder begrüßten die Einführung des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes im Jahr 2006 und der dazugehörigen Beschwerde- und Förderstelle. Es wurde positiv hervorgehoben, dass sich Deutschland dazu entschlossen hat, Individualbeschwerden an den Ausschuss zuzulassen. Die Entwicklung der Islamkonferenz und die davon ausgehenden positiven Signale wurden vom Ausschuss begrüßt.

Der CERD monierte jedoch das Fehlen statistischer Daten zur Zusammensetzung der Bevölkerung. Der Ausschuss nahm den Vorbehalt Deutschlands zum Begriff Rasse zur Kenntnis und brachte seine Sorge zum Ausdruck, dass in Deutschland das Augenmerk zu sehr auf rassistische, antisemitische und rechtsradikale Übergriffe gelegt werde und andere Formen von Rassendiskriminierung daher unbeachtet blieben. Besorgnis erregend sei die stetig steigende Zahl an rassistisch motivierten Übergriffen. Der CERD regte an, der großen Anzahl von türkischen Einwohnern, die sich schon sehr lange in Deutschland aufhalten, die deutsche Staatsbürgerschaft näher zu bringen. Durch eine Einbürgerung werde die Integration gefördert. Er schlug vor, die Entschädigungen aufgrund rassistisch motivierter Übergriffe der Schwere der Übergriffe anzupassen und das Entschädigungsgesetz dahingehend zu überarbeiten.

## Wirtschaft und Entwicklung

### UN-Konferenz zur globalen Finanzkrise 2009

- **Überraschender Konsens**
- **Rolle der UN in Finanz- und Wirtschaftsfragen umstritten**

Jens Martens

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Jens Martens, *Entwicklungsfinanzierung: Doha-Konferenz 2008, VN, 1/2009, S. 32f., fort.*)

Vom 24. bis 26. Juni 2009 fand in New York die **Konferenz der Vereinten Nationen über die weltweite Finanz- und Wirtschaftskrise und ihre Auswirkungen auf die Entwicklung** (UN Conference on the

World Financial and Economic Crisis and its Impact on Development) statt. Sie sollte die politische Aufmerksamkeit auf die dramatischen wirtschaftlichen und sozialen Folgen der Krise in den Entwicklungsländern richten und internationale Maßnahmen zur Überwindung der Krise beschließen. Überschattet wurde die Konferenz von heftigen politischen Kontroversen im Vorbereitungsprozess, die durch das eigenwillige Auftreten des Präsidenten der UN-Generalversammlung, des Nicaraguaners Miguel d'Escoto Brockmann, noch verschärft wurden. Umso überraschender war für alle Beteiligten, dass bereits zwei Tage vor Beginn der eigentlichen Konferenz Konsens über das Abschlussdokument erzielt wurde. Darin weisen die Regierungen den Vereinten Nationen eine größere Koordinierungsrolle in Finanz- und Wirtschaftsfragen zu. Ob sich dies auch in konkreten Maßnahmen und Befugnissen niederschlagen wird, hängt jedoch maßgeblich von den nächsten Entscheidungen der Regierungen im Wirtschafts- und Sozialrat (ECOSOC) und der Generalversammlung ab.

### Steiniger Weg zur Konferenz

Ausgangspunkt für die Konferenz über die weltweite Finanz- und Wirtschaftskrise war die zweite UN-Konferenz über Entwicklungsfinanzierung, die im Dezember 2008 in Doha stattfand. Die Regierungen hatten sich dort nicht auf substantielle Antworten auf die Krise einigen können. Sie vereinbarten stattdessen, eine eigene Konferenz dazu mit Blick auf die Situation der Entwicklungsländer durchzuführen. Der Präsident der UN-Generalversammlung wurde mit der Vorbereitung beauftragt.

Es vergingen mehr als drei Monate bis sich die Regierungen Anfang April 2009 auf die Modalitäten der Konferenz einigen konnten. In den Debatten ging es dabei nur vordergründig um organisatorische Fragen: Im Kern stritten die G-77 und die westlichen Industrieländer darum, welche politische Rolle die Vereinten Nationen im globalen Krisenmanagement spielen sollten. Die G-77 wollte der Weltorganisation eine zentrale Rolle in der globalen Wirtschafts- und Finanzarchitektur zuweisen und die Konferenz als Gipfeltreffen auf Ebene von Staats- und Regierungschefs durchführen. Die EU, die USA, Japan und die CANZ-Gruppe (Kanada,

Australien und Neuseeland) betonten hingegen die originären Zuständigkeiten der Bretton-Woods-Institutionen, BWIs, Internationaler Währungsfonds (IWF) und Weltbank, sowie der G-20 für Währungs- und Finanzfragen. Sie wollten die Rolle der UN hauptsächlich auf entwicklungspolitische Aspekte der Krise beschränken. Aus ihrer Sicht sollte die Konferenz als Arbeitstreffen auf Ministerebene abgehalten werden. Dieser grundlegende Konflikt prägte die inhaltlichen Vorbereitungen der Konferenz.

Der Präsident der Generalversammlung ernannte zwei Fazilitatoren, die nach Beratungen mit den Mitgliedstaaten einen Entwurf für ein Abschlussdokument vorlegen sollten. Dieser Text bildete die Grundlage für die Verhandlungen der folgenden Wochen. Mit Hinweis auf Terminüberschneidungen und die schwierigen Verhandlungen schlug d'Escoto Brockmann am 21. Mai überraschend eine Verschiebung der Konferenz auf den 24. bis 26. Juni vor. Sie wurde von den Mitgliedstaaten trotz zahlreicher Vorbehalte akzeptiert.

Obgleich die Konferenz gemäß der Doha-Erklärung von 2008 auf ›höchster Ebene‹ stattfinden sollte, nahmen nur sieben Staats- oder Regierungschefs und rund 30 stellvertretende Regierungschefs und Minister teil, darunter die deutsche Ministerin für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung Heidemarie Wiecek-Zeul. Die Mehrzahl der etwa 150 teilnehmenden Staaten ließ sich durch ihre UN-Botschafter vertreten. Auch die Spitzen von IWF und Weltbank blieben der Konferenz fern. Die Zivilgesellschaft war mit über 200 Personen vertreten. Die nichtstaatlichen Organisationen (NGOs) hatten ihre Erwartungen und Forderungen in einem gemeinsamen Positionspapier und einer Liste der wichtigsten Empfehlungen zusammengefasst (siehe Dokumente).

### Unerwarteter Konsens

Die Ausgangslage für die Konferenz war denkbar ungünstig:

- Der für UN-Verhältnisse äußerst kurze und zum Teil chaotisch verlaufene Vorbereitungsprozess erschwerte die Einigung unter den Mitgliedstaaten.
- Die G-20 hatte bei ihrem Londoner Gipfel am 2. April 2009 bereits ein Maßnahmenpaket angekündigt, darunter die Bereitstellung von insgesamt

1,1 Billionen US-Dollar zur Wiederbelebung der Weltwirtschaft, hauptsächlich im Rahmen der Kreditvergabe von IWF und Weltbank. Auch wenn von dieser Summe nur ein Bruchteil von etwa 50 Milliarden US-Dollar (verteilt über drei Jahre) für die ärmeren Länder vorgesehen war, so war nicht zu erwarten, dass die G-20 bei der UN-Konferenz über ihre eigenen Beschlüsse hinausgehen würde.

- Die G-77 hatte unter dem diesjährigen Vorsitz Sudans und der Wortführerschaft von Ländern wie Nicaragua, Venezuela und Kuba bei den Verhandlungen fundamentale Gegenpositionen zur G-20 eingenommen, die einen Kompromiss fast unmöglich erscheinen ließen.

Umso überraschender war für Regierungen wie NGOs die Einigung auf den Textentwurf des Abschlussdokuments. Er wurde in unveränderter Form von den Mitgliedstaaten verabschiedet. Offensichtlich war bei allen Verhandlungsgruppen der Wille zur Einigung so groß, dass sie auch bereit waren, einige ›Kröten‹ zu schlucken.

### Das Ergebnisdokument

Das 15-seitige Ergebnisdokument geht zunächst in ungewohnt deutlichen Worten auf den Zustand der Weltwirtschaft und die Ursachen der gegenwärtigen Krise ein. Es spricht in Absatz 9 von der »systemischen Fragilität« und den »Ungleichgewichten«, die zum unzulänglichen Funktionieren der Weltwirtschaft beigetragen hätten. Es kritisiert die inkohärenten und mangelhaft koordinierten Wirtschaftspolitiken, die unzulänglichen Strukturreformen, den Mangel an Transparenz und finanzieller Integrität sowie das blinde Vertrauen in die Selbstregulierung der Märkte. Vor diesem Hintergrund betont das Dokument die Notwendigkeit effektiveren staatlichen Handelns, »um ein angemessenes Gleichgewicht zwischen dem Markt und dem öffentlichen Interesse sicherzustellen.«

Als Konsequenz aus dieser Ursachenanalyse verpflichten sich die Regierungen zu »sofortigem und entschlossenem Handeln«. Dabei wollen sie zum einen die multilaterale Zusammenarbeit verstärken, zum anderen den politischen Handlungsspielraum für die Regierungen auf nationaler Ebene erweitern. Als Antwort auf Zahlungsbilanzschwierigkeiten billigen sie den

betroffenen Ländern das Recht auf legitime handelsbeschränkende Maßnahmen (trade defence measures) und vorübergehende Kapitalverkehrsbeschränkungen zu (Abs. 15).

Regierungen müssten die notwendige Flexibilität haben, um antizyklische Politikmaßnahmen durchführen zu können. Aus diesem Grund fordern sie die Rationalisierung und ›Modernisierung‹ von Konditionalitäten. Die bestehenden und zukünftigen Programme des IWF sollten nicht an ungerechtfertigte prozyklische Auflagen geknüpft werden (Abs. 17).

Um die Finanzierungslücke vor allem der ärmeren Länder zu überbrücken, bekräftigen die Regierungen die bestehenden Entwicklungshilfeverpflichtungen und -stufenpläne. Darüber hinaus rufen sie die G-20 in verhaltenem Ton auf, sich weiterhin mit dem Finanzbedarf der Entwicklungsländer zu befassen (Abs. 16 und 28). Zusätzliche Finanzierungsverpflichtungen sind damit nicht verbunden.

Weiterhin weisen die Regierungen im Ergebnisdokument auf die Gefahr hin, dass die gegenwärtige Wirtschafts- und Finanzkrise in vielen Ländern auch zu einer Verschärfung der Schuldenkrise führen könne. Aus diesem Grund sehen sie auch vorübergehende Schuldenmoratorien als legitim an, um auf die Krise zu reagieren (Abs. 15). Um der Überschuldung vorzubeugen, rufen sie Geber und multilaterale Finanzinstitutionen auf, künftig ihre Mittel verstärkt in Form von Zuschüssen anstatt von Krediten bereitzustellen. Außerdem kündigen die Regierungen an, »den Bedarf und die Machbarkeit eines strukturierteren Rahmens der internationalen Zusammenarbeit in diesem Bereich« zu untersuchen (Abs. 34). Hinter dieser schwammigen Formulierung verbirgt sich die langjährige Forderung nach Einführung eines internationalen Insolvenzverfahrens für Staaten.

Ähnlich verklausuliert formulieren sie die Notwendigkeit eines »globalen Konsenses über die Werte und Grundsätze, die eine nachhaltige, faire und gleichmäßige wirtschaftliche Entwicklung fördern« (Abs. 41). Ausgangspunkt für diese allgemeine Aussage war der Vorschlag von Bundeskanzlerin Angela Merkel für eine ›Charta für nachhaltiges Wirtschaften‹. Mit ihr solle, wie die Bundeskanzlerin beim Weltwirtschaftsforum in Davos im Januar 2009 vorgeschlagen hatte, die internatio-

nale Staatengemeinschaft verbindliche Regeln für das gemeinsame Wirtschaften aufstellen. Diese Charta könne den Weg für einen ›Weltwirtschaftsrat‹ in den UN bereiten. Schließlich seien die UN die einzige Organisation, die über die notwendige Legitimität für ein derartiges Gremium verfüge, so Merkel in Davos. Doch weder der Vorschlag einer Charta noch die Idee eines Weltwirtschaftsrats fanden bei den in New York anwesenden Regierungsvertretern ausreichende Unterstützung.

Dies gilt auch für den Vorschlag, ein neues globales Währungsreservesystem jenseits des US-Dollars zu schaffen. Sowohl die chinesische Regierung als auch die vom Präsidenten der Generalversammlung eingesetzte Expertenkommission für die Reform des internationalen Währungs- und Finanzsystems (›Stiglitz-Kommission‹) hatten sich für diese Idee stark gemacht. Im Ergebnisdokument blieb davon immerhin der Vorschlag übrig, eine Studie zur Machbarkeit und Zweckmäßigkeit eines effektiveren Währungsreservesystems durchzuführen. Damit bleibt das Thema auf der internationalen Agenda.

Ein zentrales Thema bei den Verhandlungen vor der Konferenz war die Reform von IWF und Weltbank. Während die G-77 darauf drängte, dieses Thema in das Dokument aufzunehmen, verwiesen die westlichen Industrieländer darauf, dass die UN nicht das zuständige Entscheidungsgremium für diese Fragen wäre. So enthält das Dokument auch hierzu nur einen Kompromisstext: Auf der einen Seite betont es den »dringenden Bedarf nach weiterer Reform in der Steuerung [governance] der Bretton-Woods-Institutionen«, auf der anderen Seite beschränkt es sich darauf, auf den bereits von IWF und Weltbank beschlossenen Reformprozess zu verweisen (Abs. 43ff.).

### Neue Institutionen im Folgeprozess

Angesichts der knappen Zeit für die Vorbereitung der Konferenz waren weit reichende Entscheidungen über institutionelle Reformen im globalen Wirtschafts- und Finanzsystem nicht zu erwarten. Der Präsident der Generalversammlung, und mit ihm die G-77, sahen in der Konferenz daher lediglich den Auftakt für einen längeren Diskussions- und Verhandlungsprozess, der sich nach dem Modell der G-20 in verschiedenen zwischenstaatlichen Arbeitsgruppen vollziehen und 2010 in

ein weiteres Gipfeltreffen der UN münden sollte. Die westlichen Industrieländer lehnten diese Idee grundsätzlich ab. Viele von ihnen schienen in der Konferenz ohnehin eher eine lästige Pflichtübung zu sehen, die nicht noch in neuen UN-Gremien fortgesetzt werden sollte.

Dass im Ergebnisdokument im letzten Abschnitt unter der Überschrift »Die nächsten Schritte« dann doch ein institutioneller Folgeprozess unter dem Dach der UN vorgesehen ist, kann als wichtigstes Ergebnis der Konferenz angesehen werden. Vor allem fünf Beschlüsse können für die weitere Rolle der UN im Bereich globaler Wirtschafts- und Finanzpolitik wichtig sein:

1. Die Generalversammlung wird aufgefordert, eine offene *Ad-hoc*-Arbeitsgruppe einzurichten, die sich mit den Themen des Ergebnisdokuments weiter befassen soll. Sie soll der Generalversammlung bis zum Ende ihrer 64. Tagung, das heißt bis Mitte September 2010, einen Fortschrittsbericht vorlegen (Abs. 54).
2. Der ECOSOC soll der Generalversammlung Empfehlungen vorlegen zur Einrichtung einer *Ad-hoc*-Sachverständigengruppe zu der globalen Wirtschafts- und Finanzkrise und ihren Auswirkungen auf Entwicklung (Abs. 56 e). Die Gruppe soll unabhängige Expertisen erstellen und den Dialog zwischen Politik, Wissenschaft und Zivilgesellschaft fördern.
3. Der ECOSOC soll die Stärkung des UN-Expertenausschusses zur internationalen Zusammenarbeit in Steuerfragen prüfen (Abs. 56 c). Diesen Auftrag hatte er bereits bei der Doha-Konferenz über Entwicklungsfinanzierung erhalten. Weiter gehende Beschlüsse wurden von der EU und den USA verhindert.
4. Der ECOSOC soll die Abkommen zwischen den UN und den BWIs in Absprache mit diesen überprüfen. Ziel ist, die Zusammenarbeit zwischen UN und BWIs zu verbessern (Abs. 56 d).
5. Der ECOSOC soll der Generalversammlung Vorschläge zur Stärkung des Nachfolgeprozesses der UN-Konferenz über Entwicklungsfinanzierung vorlegen (Abs. 56 b). Im Kern geht es darum, wie die UN Fragen der Entwicklungsfinanzierung künftig auf

zwischenstaatlicher Ebene effektiver behandeln kann.

Der Beschluss, eine Arbeitsgruppe der Generalversammlung einzurichten, die sich mit den Themen der Konferenz befassen soll, bedeutet, dass die UN im globalen Diskurs über die Wirtschafts- und Finanzkrise nicht völlig an den Rand gedrängt wurde. Konflikte über das Themenspektrum der Arbeitsgruppe sind jedoch bereits programmiert. So hat der Vertreter der USA in seinen Erläuterungen zum Ergebnisdokument klar gestellt, dass seine Regierung ein breites Mandat, das alle Fragen rund um eine zukünftige Wirtschafts- und Finanzarchitektur, einschließlich der Reform der BWIs und möglicher neuer Reservewährungen, einbezieht, für die Arbeitsgruppe ablehne. Vielmehr solle sich die UN auf ihre Stärken konzentrieren, die im Bereich Entwicklungszusammenarbeit lägen.

Dass die USA den Beschluss für die Arbeitsgruppe, ebenso wie für die neue Sachverständigengruppe, aber nicht grundsätzlich blockierten, kann als Signal für einen Politikwechsel gegenüber den UN gewertet werden. Ob die neuen Gremien freilich dazu beitragen, dass die UN dauerhaft eine größere Rolle im internationalen Wirtschafts- und Finanzsystem spielen, wird davon abhängen, welchen politischen Stellenwert die Regierungen – allen voran die Regierungen der G-20 – der Organisation einräumen. Möglicherweise wird man einige daran erinnern müssen, dass sie sich bei der Konferenz in New York auf eine Stärkung der UN verpflichtet haben:

»Die von der G-20 gefassten Beschlüsse anerkennend, sind wir fest entschlossen, die Rolle der Vereinten Nationen und ihrer Mitgliedstaaten in Wirtschafts- und Finanzfragen, einschließlich ihrer Koordinierungsrolle, zu stärken.« (Abs. 16)

**Dokumente: Outcome of the Conference on the World Financial and Economic Crisis and Its Impact on Development**, UN Doc. A/RES/63/303 v. 9.7.2009, [http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/63/303](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/63/303)

**Civil Society Background Document on the UN Conference on the World Financial and Economic Crisis and Its Impact on Development**, 23.6.2009, [http://www.globalpolicy.org/images/pdfs/SocEcon/2009/The\\_Global\\_Economic\\_Crisis/Final\\_CS\\_Background\\_Document.pdf](http://www.globalpolicy.org/images/pdfs/SocEcon/2009/The_Global_Economic_Crisis/Final_CS_Background_Document.pdf)

# Personalien

## Entwicklung

UN-Generalsekretär Ban Ki-moon ernannte **Ad(rianus) Petrus Wilhelmus Melkert** am 7. Juli 2009 zum neuen Sondergesandten und Leiter der Mission der Vereinten Nationen in Irak (UNAMI). Vor seinem Amtsantritt war der 53-jährige Niederländer von März 2006 an Beigeordneter Administrator des Entwicklungsprogramms der Vereinten Nationen (UNDP) gewesen, davor von 2002 bis 2006 Exekutivdirektor und Mitglied im Beirat der Weltbank in Washington, D.C. Während seiner zunächst einjährigen Amtszeit in Bagdad möchte Melkert, dem etwa 1000 UN-Mitarbeiter in Irak, Jordanien und Kuwait, unterstehen, vor allem die wirtschaftliche Entwicklung Iraks fördern. Daneben wird die UN-AMI an der Organisation und Abhaltung von Wahlen beteiligt sein. Ferner sollen Flüchtlinge bei ihrer Rückkehr nach Irak unterstützt sowie der Dialog mit Iraks Nachbarstaaten vorangebracht werden. Der ehemalige Politiker übernimmt diesen Posten von **Staffan de Mistura**, der das Amt seit dem Jahr 2007 bekleidet hatte (Vgl. Personalien, VN, 6/2007, S. 248f.). De Mistura selbst übernahm am 1. Juli 2009 das Amt des Stellvertretenden Exekutivdirektors des Welternährungsprogramms der Vereinten Nationen (WFP). Der 62-jährige Schwede kehrt somit dorthin zurück, wo er seine lange UN-Karriere begonnen hat.

## Friedenssicherung

**Sahle-Work Zewde** aus Äthiopien übernahm das Amt der Sonderbeauftragten des UN-Generalsekretärs und Leiterin



Sahle-Work Zewde und UN-Generalsekretär Ban Ki-moon

UN-Foto: Debebe

des Büros der Vereinten Nationen zur Unterstützung der Friedenskonsolidierung in der Zentralafrikanischen Republik (BONUCA). Sie wurde am 3. Juni 2009 von UN-Generalsekretär Ban Ki-moon ernannt und folgt damit François Lonseny Fall aus Guinea. Zewde bringt langjährige Erfahrungen im Bereich Konfliktprävention und Friedenskonsolidierung sowie in der Zusammenarbeit mit den Vereinten Nationen mit. Als Repräsentantin ihres Landes engagierte sich die Diplomatin seit dem Jahr 2006 im Friedens- und Sicherheitsrat der Afrikanischen Union (AU) und saß dem gemeinsamen Treffen des UN-Sicherheitsrats sowie des Friedens- und Sicherheitsrats der AU als stellvertretende Vorsitzende vor. Zuletzt war Zewde Generaldirektorin für Afrikanische Angelegenheiten im Außenministerium Äthiopiens sowie Ständige Vertreterin ihres Landes bei der AU und der UN-Wirtschaftskommission für Afrika (ECA). Im Laufe ihrer Karriere bekleidete die heute 59-jährige Naturwissenschaftlerin zudem den Posten der

Ständigen Vertreterin bei der UNESCO. Während ihrer Amtszeit wird eine Umgestaltung des UN-Büros in der Zentralafrikanischen Republik stattfinden. Im April 2009 begrüßte der UN-Sicherheitsrat den Vorschlag Bans, ein Integriertes Büro der Vereinten Nationen für die Friedenskonsolidierung in der Zentralafrikanischen Republik (BINUCA) in Nachfolge des derzeitigen BONUCA einzurichten.

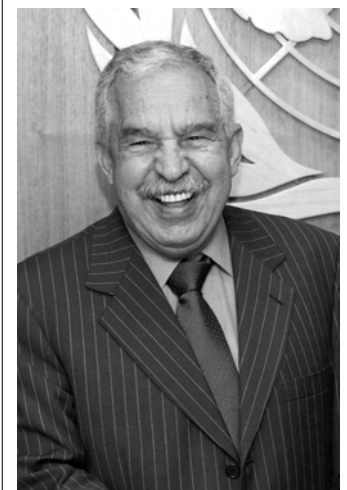
## Generalversammlung

Die UN-Generalversammlung hat am 10. Juni 2009 per Akklamation den Präsidenten für ihre 64. Ordentliche Tagung gewählt. Der Libyer **Ali Abdussalam Treki** wird den Nicaraguaner Miguel d'Escoto Brockmann ablösen und dessen Amt am 15. September 2009 offiziell übernehmen. Die Wahl des Präsidenten erfolgt nach einem Rotationsprinzip unter den Regionalgruppen; dieses Jahr hatte die Gruppe der afrikanischen Staaten das Vorschlagsrecht. Die UN sind für Treki kein unbekanntes Terrain. Der studierte Historiker und ehemalige

Außenminister war bereits drei Mal Ständiger Vertreter seines Landes bei den Vereinten Nationen – zuletzt im Jahr 2003. Derzeit ist der 71-Jährige Libyens Minister für Angelegenheiten der Afrikanischen Union und Sondergesandter der Afrikanischen Union für Darfur. Treki möchte eigenen Aussagen zufolge seine Amtszeit dazu nutzen, die Reform der UN, insbesondere des Sicherheitsrats, und die Neubelebung der Generalversammlung weiter voranzutreiben.

## Handel

Die Generalversammlung der Vereinten Nationen hat am 6. Juli 2009 die offizielle Ernennung und damit die zweite Amtszeit des Thailänders **Supachai Panitchpakdi** als Generalsekretär der Handels- und Entwicklungskonferenz der Vereinten Nationen (UNCTAD) per Akklamation bestätigt. Panitchpakdi wird die in Genf angesiedelte Organisation für weitere vier Jahre leiten (Vgl. Personalien, VN, 3/2005, S. 109).



Ali Abdussalam Treki

UN-Foto: Garten

## Kernenergie

Lange Zeit war die Nachfolge für den höchsten Posten der Internationalen Atomenergie-Organisation (IAEA) unklar. Erst nach mehreren, monatelangen Nominierungs- und Wahlrunden wurde am 2. Juli 2009 der Japaner **Yukiya Amano** vom Gouverneursrat der IAEA zum Generaldirektor der in Wien ansässigen Organisation gewählt. Als reine Formsache gilt nun die Bestätigung der Ernennung durch die 35. IAEA-Generalkonferenz Mitte September 2009. Der im Jahr 1947 geborene Diplomat setzte sich mit denkbar knappen 23 Ja-Stimmen und 11 Nein-Stimmen gegen seinen Konkurrenten Abdul Samad Minty aus Südafrika durch. Amanos Kandidatur wurde hauptsächlich von westlichen Mitgliedstaaten des Gouverneursrats unterstützt, während Minty die Entwicklungsländer auf seiner Seite hatte. Amano wird, sofern bestätigt, sein Amt am 1. Dezember 2009 für eine Zeit von vier Jahren antreten. Der gegenwärtige Ständige Vertreter Japans bei der IAEA gilt als ausgewiesener Experte auf den Gebieten Atomenergie und Abrüstung. Seit den siebziger Jahren gehört er dem diplomatischen Dienst seines Landes an und war seit den achtziger Jahren in der Abteilung für Abrüstung und Nichtverbreitung im Außenministerium tätig. Von 2005 bis 2006 saß der studierte Jurist dem Gouverneursrat der IAEA vor. Amano plant in seiner Amtszeit, die friedliche Nutzung der Atomenergie zu fördern. Er werde sein Möglichstes tun, um die Verbreitung von Atomwaffen zu verhindern. Anders als der amtierende Generaldirektor Mohamad El-Baradei versteht Amano seine zukünftige Arbeit weniger als politische Mission oder Vermittler



Yukiya Amano UN-Foto: Berkowitz

zwischen den Parteien, sondern als technisches Amt mit ausführender Funktion der Beschlüsse des IAEA-Gouverneursrats. Amano ist der fünfte Generaldirektor der IAEA seit ihrer Gründung im Jahr 1957. Sein Vorgänger El-Baradei, der seit 1997 die Organisation geleitet hat und Träger des Friedensnobelpreises 2005 ist, beendet seinen Dienst nach drei Amtszeiten. (Vgl. Personalien, VN, 5/2005, S. 212f.)

## Sonderorganisationen

Der Koordinationsausschuss der in Genf ansässigen Weltorganisation für geistiges Eigentum (WIPO) hat sich bei der Ernennung der neuen Beigeordneten sowie Stellvertretenden Generaldirektoren den Vorschlägen seines Generaldirektors Francis Gurry angeschlossen. Am 15. Juni 2009 wurden aus 20 Nominierten sieben Kandidaten gewählt. Zum Team der vier zukünftigen Stellvertreter gehört der Deutsche **Johannes Christian Wichard**. Er wird ab 1. Dezember 2009 für eine Amtszeit von fünf Jahren für den neuen Themenbereich Globale Fragen verantwortlich sein. Gegenwärtig ist der 46-jährige Jurist stellvertretender Leiter der Abteilung Handels- und

Wirtschaftsrecht im Bundesjustizministerium. Von 1998 bis 2006 war Wichard bereits in verschiedenen Positionen für die WIPO tätig, unter anderem als stellvertretender Leiter des Zentrums für Schiedsverfahren und Mediation.

## Umwelt

Vorstandsvorsitzende führender Unternehmen sowie Experten und Praktiker auf den Gebieten Energie und Klimawandel sind der Einladung von UN-Generalsekretär Ban Ki-moon gefolgt, eine **hochrangige Beratergruppe für Energie und Klimawandel** zu bilden. Diese konstituierte sich am 17. Juni 2009 in New York. Die Experten werden gebeten, dem Generalsekretär angemessene und zeitgemäße Vorschläge zu unterbreiten, wie dem Klimawandel sowie den Herausforderungen im Bereich Energieversorgung begegnet werden kann. Sie sind zudem damit beauftragt, die Hauptthemen für die im Dezember in Kopenhagen stattfindende 15. Vertragsstaatenkonferenz der Klimarahmenkonvention zu identifizieren. Ihr Mandat umfasst ferner die Überwachung der Umsetzung der auf dieser Konferenz getroffenen Beschlüsse. Vorsitzender der Beratergruppe ist **Kandeh K. Yumkella**, Direktor der Organisation der Vereinten Nationen für industrielle Entwicklung (UNIDO) und Leiter der interinstitutionellen Zusammenarbeit mit dem Namen ›UN Energy‹. Zu den Mitgliedern der Beratergruppe zählen unter anderem die Vorstandsvorsitzenden von: Schwedens Vattenfall-Konzern, Chinas Suntech Power Holding, der Masdar Initiative aus den Vereinigten Arabischen Emiraten, des brasilianischen Cosan-Konzerns, des norwegischen Konzerns Statoil Hydro sowie der

ehemalige Präsident Costa Ricas Jose Figueres.

## Nachruf

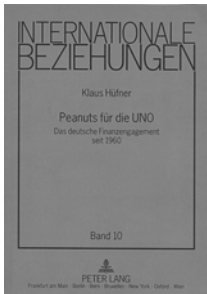
Am 20. Juli 2009 verstarb die Frauenrechtsexpertin Dr. **Hanna Beate Schöpp-Schilling** im Alter von 68 Jahren. Über 20 Jahre lang setzte sich die Amerikanistin und Germanistin für die Menschenrechte und die Gleichstellung der Frau ein. Von 1989 bis 2008 gehörte Schöpp-Schilling dem im Jahr 1982 gegründeten UN-Ausschuss für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau (CEDAW) an. Als langjähriges Mitglied und zeitweise stellvertretende Vorsitzende hatte sie die Arbeitsweise des Ausschusses wesentlich mitbestimmt, zahlreiche Staatenberichte bewertet und Empfehlungen abgegeben. An ihren umfassenden Kenntnissen ließ sie die Leserschaft der Zeitschrift VEREINTE NATIONEN teilhaben. In ausführlichen Beiträgen informierte sie fachkundig über die ›Reform der Vertragsorgane des Menschenrechtsschutzes‹, insbesondere über die Arbeitsmethoden, Herausforderungen sowie Entwicklungen des CEDAW (Vgl. VN, 1/2004, S. 11ff. sowie 5/2004, S. 183ff.). Mit ihrem Engagement trug sie zur Anerkennung der internationalen Frauenrechte als unverletzliche und unveräußerliche Menschenrechte bei. Gleichzeitig bestimmte Schöpp-Schilling die nationale Frauenpolitik in Deutschland entscheidend mit, indem sie sich in verschiedenen Menschenrechts- und Frauenrechtsgruppen engagierte. Sie wurde am 13. Mai 2009 vom Bundespräsidenten mit dem Verdienstkreuz 1. Klasse der Bundesrepublik Deutschland ausgezeichnet.

Zusammengestellt von Monique Lehmann.



# Ertragreiche Kärnerarbeit

Wolfgang Münch



Klaus Hüfner

**Peanuts für die UNO. Das deutsche Finanzengagement seit 1960**

Internationale Beziehungen, Band 10

Frankfurt/M.: Peter Lang 2008  
219 S., 39,00 Euro

Das seit 1945 gewachsene System der Vereinten Nationen in allen seinen Verästelungen zu durchschauen, ist nicht einfach. Noch komplizierter wird es bei dem Versuch, die Finanzierung der diversen Mitglieder der UN-Familie zu verstehen. Wenn der amerikanische Steuerzahler wissen möchte, wie viel die USA pflichtgemäß zu den Aktivitäten des gesamten UN-Systems beitragen, so findet er die dazu notwendigen Angaben auf der Internetseite des amerikanischen Außenministeriums. Einen erheblich höheren Aufwand muss betreiben, wer sich für die deutschen Zahlungen interessiert. Die Pflichtbeiträge der Bundesrepublik Deutschland sind, was die UN selbst und die UNESCO angeht, im Einzelplan des Auswärtigen Amtes erfasst. Hinsichtlich der übrigen Sonderorganisationen (sieht man von den Sonderfällen IWF und Weltbank einmal ab) muss man sich den Einzelplan des für die jeweilige Sonderorganisation federführenden Ressorts der Bundesregierung zu Gemüte führen (etwa Bundesministerium für Gesundheit für die WHO). Im vom Bundesministerium der Finanzen herausgegebenen jährlichen Finanzbericht findet man die Gesamtsumme aller deutschen Pflichtzahlungen an das UN-System in einem kurzen Abschnitt unter der Überschrift ›Leistungen im internationalen Bereich‹ (im Jahr 2007 rund 943 Millionen Euro). Immerhin hat das Auswärtige Amt im Jahr 2008 eine in dieser Form bisher nicht von deutschen Regierungsstellen herausgegebene Information zusammengestellt, die deutsche Pflichtzahlungen an die Vereinten Nationen (ohne Sonderorganisationen) von 1991 bis 2007 auflistet (auch veröffentlicht als Bundestagsdrucksache 16/10036).

Dank ›Peanuts für die UNO‹ gibt es die eingangs skizzierten Schwierigkeiten der Informationsbeschaffung für die Jahre 1960 bis 2005 nun nicht mehr. **Klaus Hüfner**, Nestor der in UN-Finanzierungsfragen engagierten, deutschsprachigen Wissenschaftler, verschafft dem Leser mit seiner Veröffentlichung einen umfassenden Überblick über die (gesamt)deutschen Beitragszahlungen von 1960 bis 2005. Sein Buch gliedert sich im Wesentlichen in vier Hauptkapitel. Im Anschluss an einige methodische Vorbemerkungen erläutert Hüfner in Kapitel II knapp die Pflichtbeiträge und freiwilligen Leistungen der Bundesrepublik Deutschland an UN-Sonderorganisationen, UN-Spezialorgane und sonstige UN-Institutionen von 1960 bis 1973. Wesentlich umfangreicher dargestellt wird in Kapitel III der Überblick über die Pflichtzahlungen zum ordentlichen UN-Haushalt und zu den

Friedensmaßnahmen von 1974 bis 2005 – wobei er die vom Sicherheitsrat eingesetzten und finanzierten Strafgerichtshöfe zu Jugoslawien und Ruanda nicht erwähnt. Bei den Sonderorganisationen unterscheidet der Autor zwischen den ›Großen Fünf‹ (FAO, ILO, UNESCO, UNIDO und WHO) sowie der IAEA einerseits und den kleineren ›technischen‹ Organisationen andererseits (ICAO, IMO, ITU UPU, WMO und WIPO – das seit 2003 zur UN-Familie gehörende Mitglied UNWTO wird nicht berücksichtigt). Diese Unterscheidung bietet sich aufgrund der unterschiedlichen Finanzierungsstrukturen der Organisationen an: die erste Gruppe stützt sich auf die allgemeine UN-Beitragsstabelle, die zweite auf Beitragsklassen- oder Mischsysteme. Die Leserin/der Leser sollte freilich wissen, dass das tatsächliche finanzielle Gewicht der Organisationen im Einzelfall diesem Schema nicht ganz entspricht. Die UNIDO ist sicher ›groß‹ in dem, was sie leistet, aber hinsichtlich ihres Budgets und der Anzahl ihrer Mitarbeiter deutlich kleiner als etwa die WIPO.

Kapitel IV ist den freiwilligen Beitragszahlungen der Bundesrepublik Deutschland im Zeitraum 1974 bis 2005 gewidmet, untergliedert nach den dem UN-Sekretariat angeschlossenen Spezialorganen wie UNDP sowie den Zahlungen an die Sonderorganisationen. Bemerkenswert ist hierbei die ab 1993 zu beobachtende Gesamtentwicklung, die (außer beim UNEP) einen klaren Abwärtstrend aufzeigt. Nicht aufgeführt hat Hüfner den Treuhandfonds, aus dem der deutsche Übersetzungsdienst des UN-Sekretariats finanziert wird. Dieser gehört zwar nicht zu den Giganten unter den Treuhandfonds, wäre aber vielleicht für das deutschsprachige Publikum von Interesse gewesen.

In Kapitel V werden die finanziellen Leistungen der DDR erläutert, ein Thema, zu dem es kaum Literatur gibt. Hüfner geht hier im Einzelnen auf die Pflichtzahlungen der DDR und ihre chronischen Zahlungsrückstände ein, auf die bescheidenen, durch Devisenknappheit zu erklärenden, freiwilligen Beiträge (teils auch in Form von Sachleistungen, wie etwa einem Flugticket) sowie auf die hinterlassenen Schulden bei der Friedensmission UNIFIL in Libanon. Nur indirekt angesprochen werden durch die Zitierung eines Berichts von Helmut Schöps in VEREINTE NATIONEN, 1/1991, (S. 26ff.) die Schulden der DDR bei der UNDOF. Hüfner verdeutlicht in diesem Kapitel einmal mehr, dass das aus dem UN-Sekretariat stammende Zahlenmaterial mit Vorsicht zu genießen

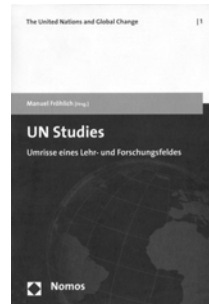
ist. In den amtlichen Unterlagen des UN-Sekretariats kann es immer wieder vorkommen, dass Australien (Australia) und Österreich (Austria) vertauscht werden oder die Zahlungen Australiens zum alphabetischen Nachbarn nach vorn (Armenien) oder diejenigen Österreichs zum Nachbarn nach hinten (Aserbaidschan) verrutschen. Auch bei der Darstellung der Zahlungen der beiden deutschen Staaten traten bisweilen Merkwürdigkeiten auf, die man nur als Fehlbuchungen qualifizieren kann. Dass Hüfners Werk – gemessen an der Fülle des verarbeiteten Zahlenmaterials – (fast) frei von Redaktionsfehlern geblieben ist, verdient hohe Anerkennung.

Wie bereits eingangs erwähnt, bietet ›Peanuts für die UNO‹ eine in dieser Form bisher nicht verfügbare Zusammenstellung und Bewertung (gesamt)deutscher Finanzleistungen an das nahezu gesamte UN-System. In geschickter Dosierung folgen auf die erzählenden Abschnitte des Buches Tabellen und grafische Darstellungen zur Veranschaulichung der Zahlungen auf einer Zeitachse. Hier spürt man das pädagogische Geschick des langjährigen Hochschullehrers. Darüber hinaus wartet Hüfner mit einer Menge an Einzelheiten deutscher UN-Geschichte auf, an die sich Leserinnen und Leser vermutlich nicht mehr erinnern, so sie davon überhaupt gehört haben. Wer zum Beispiel weiß noch, welcher UN-Sonderorganisation die Bundesrepublik Deutschland als erster beitrat und wann? Es war die FAO im Jahr 1950. Und welcher die DDR als letzter? Es war die ICAO im Mai 1990. Und warum so spät? Wegen behaupteter Einschränkungen ihrer staatlichen Hoheit im Luftraum als Folge des Viermächtestatus Berlins (S. 151).

Wichtig ist, dass hier ein Eindruck vermittelt wird, in welcher Größenordnung sich die Zahlungen der beiden deutschen Staaten bis 1990 und der Bundesrepublik Deutschland seit dem Beitritt der neuen Bundesländer bewegen. Dazu hätte vielleicht ein in Hüfners Werk nicht enthaltener Vergleich mit dem Umfang des Bundeshaushalts beitragen können (im Jahr 2008: 282 Milliarden Euro). Zur Erinnerung: der Gesamtbeitrag der deutschen Zahlungen an das UN-System im Jahr 2007 betrug 943 Millionen Euro. Ein solcher direkter Vergleich hätte die provokativ gewählte Vokabel ›Peanuts‹ im Titel des Buches noch plastischer erscheinen lassen. Schon heute kann man sagen, ein solches Standardwerk muss fortgeschrieben werden. Wenn es erlaubt ist, bereits jetzt für eine spätere Neuauflage Wünsche an den Autor zu richten, so sei der Hinweis auf die Berücksichtigung der ›jüngsten Kinder in der UN-Familie‹ gestattet: Erwähnt wurde bereits die UNWTO, aber auch die vom Sicherheitsrat eingesetzten Strafgerichtshöfe sollten nicht fehlen. Spannend wäre sicherlich auch der Rückblick auf die Auswirkungen der globalen Finanzkrise auf die Haushalte der Organisationen des UN-Systems und die Konsequenzen der Sparzwänge auf die Höhe der deutschen Beiträge.

## Die UN als Studienfach

Aletta Mondré



Manuel Fröhlich  
(Hrsg.)

**UN Studies. Umriss  
eines Lehr- und  
Forschungsfeldes**

The United Nations  
and Global Change,  
Band 1  
Baden-Baden:  
Nomos Verlagsgesellschaft 2008  
269 S., 29,90 Euro

Entgegen der stetig an Sichtbarkeit und Bedeutung zunehmenden Rolle der Vereinten Nationen in der internationalen Politik, ist die wissenschaftliche Beschäftigung mit den Vereinten Nationen in Deutschland kein etabliertes Forschungsfeld wie etwa die Forschung zur europäischen Integration. Herausgeber Manuel Fröhlich trägt in dem hier vorzustellenden Sammelband Überlegungen aus verschiedenen Disziplinen zusammen, wie ein solches Forschungsfeld ›UN Studies‹ in Deutschland aussehen könnte. Gleichzeitig eröffnet das Buch die auf die Vereinten Nationen spezialisierte Schriftenreihe ›The United Nations and Global Change‹ im Nomos-Verlag.

In seinem einleitenden Beitrag macht **Manuel Fröhlich** auf den kontinuierlichen Wandel der Aufgaben und Institutionen des UN-Systems aufmerksam, der eine sich stetig erneuernde wissenschaftliche Analyse erfordere. Zweiter und besonders hervorzuhebender Ansatz des Bandes ist das Bemühen, die Sichtweisen verschiedener geistes- und sozialwissenschaftlicher Disziplinen auf die Vereinten Nationen abzubilden. Dieses Bemühen verweist auf den wachsenden Bedarf, das UN-System aus einer integrierten Perspektive zu betrachten. Ein tiefes Verständnis des Systems der Vereinten Nationen ist kaum möglich, so lange die jeweiligen Einzeldisziplinen ausschließlich die für ihren Bereich typischen Fragen aufwerfen und somit nur Teilaspekte erforschen. Der vorgelegte Band hebt hingegen auf einen wünschenswerten Austausch zwischen den Disziplinen ab.

Das Buch gibt einen Überblick über den gegenwärtigen Stand der UN-Forschung in Deutschland. Der erste Teil verdeutlicht den ungleichen Stellenwert und die unterschiedlichen Zugriffe auf den Gegenstand. Die Politikwissenschaftlerin Cornelia Ulbert fasst die UN als Verhandlungssystem auf und stellt den theoretischen und methodischen Bezug zur Debatte um ›global governance‹ her. Diese Verbindung greifen auch andere Autoren auf. Ludger Pries bespricht einige der wenigen organisationssoziologischen Arbeiten zu den UN. Er bedauert das Nebeneinander dieser und politikwissenschaftlicher Ansätze, die Organisationssoziologie könne die Komplexität des UN-Systems gut ausleuchten. Thematische Verbindungen zu den Wirtschaftswissenschaften trägt Klaus Hüfner vor. Er erläutert unter anderem, wie schwierig es für die UN sei, ausreichend Ressourcen zu beschaffen und sie auf die verschiedenen UN-Institutionen zu verteilen. Der Historiker Jost Dülffer konstatiert die bislang geringe systematische Beschäftigung seiner Disziplin mit den UN und

gibt interessante Anstöße für die zukünftige Forschung. Die Öffentlichkeitsarbeit der Weltorganisation analysiert die Kommunikationswissenschaftlerin Ingrid Lehmann.

Über diese Bestandsaufnahmen hinaus entwickeln einige der Autorinnen und Autoren mögliche Inhalte und Strukturen von ›UN Studies‹ in der Lehre. Das Interesse von Studierenden an diesem Themenfeld sei groß, so einige Autorinnen. Nicht nur seien Lehrveranstaltungen mit klarem UN-Bezug stets gut besucht, auch die zahlreichen UN-Planspiel-Gruppen an immer mehr deutschen Universitäten seien ein Hinweis auf die Attraktivität des Themas. Aufschlussreich ist die Evaluierung von Mitgliedern des ›Jungen UNO-Netzwerks‹ (JUNON), die Elisabeth Frey und Jochen Daniel präsentieren. Demnach bieten die Fachbereiche Politik- sowie Rechtswissenschaft regelmäßig UN-Lehrveranstaltungen an. Doch diese Veranstaltungen finden sich nicht an allen Universitäten und wandten sich in der Regel an Studierende im Hauptstudium. Die Umstellung auf Bachelor-Studiengänge dürfte eher zu einer Abnahme spezialisierter Seminare führen. Ähnlich kommt Sabine von Schorlemer zu dem Schluss, dass sich in der rechtswissenschaftlichen Lehre grundsätzlich vielfältige Anknüpfungspunkte an das UN-System ergeben, wie die Professorin exemplarisch für ihren Lehrstuhl beschreibt. Allerdings läge es im Ermessen der Lehrenden, ob sie die UN in den Mittelpunkt stellen oder nicht. Dieser Befund wirft die grundsätzliche Frage auf, ob eine eingehendere Beschäftigung mit dem UN-System den Neigungen einzelner Forscher überlassen bleiben sollte. Einerseits kann nur dort gute Lehre angeboten werden, wo entsprechende Expertise vorhanden ist. Andererseits könnte sowohl dem Interesse von Studierenden als auch der Bedeutung der Vereinten Nationen auch dann Rechnung getragen werden, wenn die Forschungsschwerpunkte der Lehrenden in anderen Bereichen liegen.

Wie zentral das UN-System für die Lehre und Forschung ist, wird je nach Disziplin unterschiedlich beantwortet werden. Hinzu kommt, dass die stärkere Beschäftigung mit einem bestimmten Inhalt zwangsläufig mit anderen Lehrinhalten konkurriert und diese möglicherweise verdrängt. Diesen Aspekt geben Thomas Nielebock und Volker Rittberger zu bedenken. Darüber hinaus befürchten die Autoren den Verlust der bestehenden Pluralität in der UN-Lehre. Sie schlagen zwar ein flächendeckendes Angebot entsprechender Lehrveranstaltungen vor, aber sie raten von einem spezialisierten Master-Studiengang ›UN Studies‹ ab. Die mangelnden Vertiefungsmöglichkeiten für Studierende könnten ihrer Ansicht nach durch Sommerkurse und/oder mehrtägige Forschungskolloquien ausgeglichen werden. Diesem im Prinzip sinnvollen Vorschlag steht der hohe Zeitaufwand entgegen, den Studierende für die verdichteten BA/MA-Studiengänge ohnehin schon aufbringen müssen.

Julian Junk sieht in einem Sommerkurs einen Testlauf für einen denkbaren Master-Studiengang. Junk betont die Notwendigkeit eines interdisziplinären Ansatzes, auch wenn fraglich sei, ob ein Master-Studiengang überhaupt der erforderlichen Spezialisierung für eine Berufstätigkeit gerecht werden könne. Cornelia Ulbert befürwortet hingegen klar die Einrichtung eines Master-Studiengangs. Sie empfiehlt eine interdisziplinäre Verankerung in Politikwissenschaft (Teildisziplin ›Internationale Beziehungen‹), Völkerrecht und Wirtschaftswissenschaft und wünscht sich neben Spezialisierungsmöglichkeiten eine starke berufsqualifizierende Komponente. Luise Druke vervollständigt den Überblick mit einem Bericht über die Situation in den USA. Sie unterstreicht ebenfalls den Wunsch, ›UN Studies‹ als eigenständigen Studiengang einzurichten und verweist auf eine Initiative des Massachusetts Institute of Technology (MIT), ein solches Programm zu etablieren.

In der Zusammenschau sprechen sich alle Autorinnen und Autoren für eine verstärkte Lehre zum Thema Vereinte Nationen aus, wenn auch unterschiedliche Vorstellungen über die konkreten Inhalte und Strukturen sichtbar werden. Diese Einhelligkeit mag angesichts der Entstehungsgeschichte des Bandes (aus einer DGVN-Tagung Ende 2006) kaum überraschen. Interessanter ist die implizite Einschätzung, es sei nicht gut um die deutsche UN-Forschung bestellt. Die jüngsten Bestrebungen zeigen, dass in der Tat die Vernetzung und der gegenseitige Austausch lange unzureichend waren. Doch eine Erhebung der DGVN aus dem Jahr 2008 verdeutlichte, dass in Deutschland eine breite UN-Forschung stattfindet. Viele Impulse ließen sich durch eine aufmerksamere gegenseitige Wahrnehmung gewinnen. Zwar verweist Helmut Volger auf die begrenzten Ressourcen ehrenamtlicher Netzwerke, doch insbesondere bei der Vernetzung lassen sich erste Erfolge erkennen.

Ebenso scheint auf Seiten der deutschen Politik das Interesse an wissenschaftlichen Ergebnissen aus der UN-Forschung zuzunehmen, wie der Beitrag des Diplomaten Wilfried Bolewski darlegt. Aus der Schweiz berichtet Jean-François Paroz über die Zusammenarbeit von Bundesbehörden und Hochschulen. Er unterbreitet Vorschläge zu Stärkung eines im Oktober 2007 gegründeten gemeinsamen Netzwerks von Praktikern und Akademikern (UNO Academia).

Inzwischen liegt der zweite Band dieser Reihe vor. Wenn sich die einzelnen Bände einmal zu einer Sammlung verschiedener Perspektiven auf die UN summieren, ist zumindest das Etappenziel der höheren Sichtbarkeit deutscher UN-Forschung erreicht. Ob sich auch die angestrebte bessere Vernetzung und eine interdisziplinäre UN-Forschung in Deutschland etablieren können, wird wohl eher eine Frage der Forschungsorganisation und Ausrichtung auf Ebene der Universitäten sein. In der Zwischenzeit kann der Vorstoß als Anregung für eine solche Entwicklung dienen.

# 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 Doku-

mentenarchiv 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 sowie die Resolutionen und die Erklärungen des Präsidenten des Sicherheitsrats von **Januar bis Juli 2009** 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
Honduras	A/RES/63/301	1.7.2009	Die Generalversammlung verurteilt den <b>Staatsstreich in der Republik Honduras</b> vom 28. Juni 2009 der die demokratische und verfassungsmäßige Ordnung und die legitime Ausübung der Macht in Honduras unterbrochen und zur Absetzung des demokratisch gewählten Präsidenten José Manuel Zelaya Rosales geführt hat und verlangt die sofortige und bedingungslose Wiederherstellung verfassungsmäßigen Regierung. Sie beschließt, die Staaten nachdrücklich und unmissverständlich aufzufordern, keine andere Regierung als die des verfassungsmäßigen Präsidenten anzuerkennen und bekundet ihre nachdrückliche Unterstützung für die regionalen Anstrengungen, die gemäß Kapitel VIII der Charta der Vereinten Nationen unternommen werden, um die politische Krise in Honduras beizulegen.	Ohne förmliche Abstimmung angenommen
Nahost	A/RES/ES-10/18	16.1.2009	Die Generalversammlung ist ernsthaft besorgt über die Entwicklungen in Gaza seit der Verabschiedung der Resolution 1860(2009) des Sicherheitsrats am 8. Januar 2009, insbesondere seit der Verstärkung der militärischen Operationen im Gaza-Streifen und dem Beschluss des Sitzes der Vereinten Nationen, von Krankenhäusern, Mediengebäuden und öffentlicher Infrastruktur. Sie betont, dass die palästinensische und die israelische Zivilbevölkerung geschützt werden müssen und verlangt die uneingeschränkte Achtung der Resolution 1860(2009), einschließlich seiner dringenden Forderung nach einer sofortigen, dauerhaften und umfassend eingehaltenen Waffenruhe, die zum vollständigen Abzug der israelischen Truppen aus dem Gaza-Streifen führt. Sie fordert alle Mitgliedstaaten auf, dringend die notwendige Unterstützung für die internationalen und regionalen Anstrengungen zur Linderung der kritischen humanitären und wirtschaftlichen Lage im Gaza-Streifen zu gewähren. Sie betont außerdem die Notwendigkeit, die dauerhafte Öffnung der Grenzübergänge für den freien Personen- und Güterverkehr in den und aus dem Gaza-Streifen zu gewährleisten.	+142 (darunter alle EU-Staaten); –4 (Israel, Nauru, USA, Venezuela); =8

## Sicherheitsrat

	UN-Dok.-Nr.	Datum	Gegenstand	Abstimmungsergebnis
Abchasien	S/2009/310 (Resolutionsentwurf)	15.6.2009	Der Sicherheitsrat beschließt, das <b>Mandat der Beobachtermission der Vereinten Nationen in Georgien (UNOMIG)</b> um einen weiteren, am 30. Juni 2009 endenden Zeitraum zu verlängern. [Anmerkung: Durch das Veto Russlands wurde das Mandat der UNOMIG am 15.6.2009 beendet.]	+10; –1 (Russland); =4 (China, Libyen, Uganda, Vietnam)
Côte d'Ivoire	S/PRST/2009/16	29.5.2009	Der Sicherheitsrat begrüßt das Kommuniké vom 18. Mai 2009 des ständigen Konsultationsrahmens des Politischen Abkommens von Ouagadougou, das einen umfassenden <b>Zeitplan für den Wahlprozess bis zum ersten Durchgang der Präsidentschaftswahl in Côte d'Ivoire am 29. November 2009</b> vorsieht. Er unterstreicht entsprechend seiner Resolution 1865(2009), dass die ivoirischen politischen Akteure an diesen Zeitplan gebunden sind.	

Dokumente

	UN-Dok.-Nr.	Datum	Gegenstand	Abstimmungsergebnis
Internationale Strafgerichte	S/RES/1877(2009) + Anlage	7.7.2009	Der Sicherheitsrat beschließt, die Verlängerung der <b>Amtszeit der ständigen Richter des Gerichtshofs für das ehemalige Jugoslawien (ICTY)</b> , die Mitglieder der Berufungskammer sind, im Lichte der Fortschritte des Gerichtshofs bei der Umsetzung der Arbeitsabschlußstrategie spätestens bis zum 31. Dezember 2009 zu überprüfen. Der Rat beschließt des Weiteren, die Amtszeit der ständigen Richter des Gerichtshofs bis zum 31. Dezember 2010 oder bis zum Abschluss der ihnen zugewiesenen Fälle zu verlängern. Dies gilt auch für die Richter, die anstelle der zurückgetretenen Richter neu ernannt wurden, sowie für die <i>Ad-litem</i> -Richter, die derzeit am Gerichtshof tätig sind, und jene, die derzeit nicht für die Tätigkeit am Gerichtshof ernannt sind. Der Rat beschließt, Artikel 14 Absatz 3 und Artikel 14 Absatz 4 des Statuts des Gerichtshofs zu ändern und durch die Bestimmungen in der Anlage zu dieser Resolution zu ersetzen.	Einstimmige Annahme
	S/RES/1878(2009) + Anlage	7.7.2009	Der Sicherheitsrat beschließt, die <b>Verlängerung der Amtszeit der ständigen Richter des Gerichtshofs für Ruanda (ICTR)</b> , die Mitglieder der Berufungskammer sind, spätestens bis zum 31. Dezember 2009 zu überprüfen. Der Rat beschließt außerdem, die Amtszeit der ständigen Richter des Gerichtshofs, die Mitglieder der Strafkammern sind, bis zum 31. Dezember 2010 oder bis zum Abschluss der ihnen zugewiesenen Fälle zu verlängern. Dies gilt auch für den Richter, der anstelle des zurückgetretenen Richters neu ernannt wurde, sowie für die <i>Ad-litem</i> -Richter, die derzeit am Gerichtshof tätig sind. Der Rat beschließt, Artikel 13 Absatz 3 des Statuts des Gerichtshofs gemäß der Anlage zu dieser Resolution zu ändern.	Einstimmige Annahme
Irak	S/PRST/2009/17	18.6.2009	Der Sicherheitsrat <b>würdigt</b> die wichtigen <b>Anstrengungen</b> , die die Regierung <b>Iraks</b> unternommen hat, <b>um die Demokratie und die Rechtsstaatlichkeit zu stärken</b> , die Sicherheit und die öffentliche Ordnung zu verbessern und den Terrorismus und die sektiererische Gewalt im ganzen Land zu bekämpfen.	
Massenvernichtungswaffen	S/RES/1874(2009)	12.6.2009	Der Sicherheitsrat <b>verurteilt mit allem Nachdruck den von der Demokratischen Volksrepublik Korea (DVRK) am 25. Mai 2009 durchgeführten Nuklearversuch</b> unter Verletzung und flagranter Missachtung seiner einschlägigen Resolutionen. Er verlangt, dass die DVRK keinen weiteren Nuklearversuch und keinen Start unter Verwendung ballistischer Flugkörper-technologie durchführt und beschließt, dass die DVRK alle mit ihrem Programm für ballistische Flugkörper verbundenen Aktivitäten auszusetzen und in diesem Zusammenhang ihre bestehende Verpflichtung auf ein Moratorium für Flugkörperstarts wiederherzustellen hat. Der Rat verlangt, dass die DVRK die Verkündung ihres Rücktritts von dem Vertrag über die Nichtverbreitung von Kernwaffen (NVV) sofort zurücknimmt und sich dem NVV und den Sicherungsmaßnahmen der Internationalen Atomenergie-Organisation (IAEA) eingedenk der Rechte und Pflichten der Vertragsstaaten des NVV bald wieder anschließt. Der Rat beschließt außerdem, dass die DVRK alle Kernwaffen und bestehenden Nuklearprogramme auf vollständige, verifizierbare und unumkehrbare Weise aufzugeben hat.	Einstimmige Annahme
Somalia	S/PRST/2009/15	15.5.2009	Der Sicherheitsrat <b>verurteilt die jüngste Wiederaufnahme der Kampfhandlungen unter der Führung der al-Shabaab und anderer Extremisten</b> , die einen Versuch darstellt, die rechtmäßige Autorität mit Gewalt zu entfernen. Der Rat verlangt, dass die Oppositionsgruppen ihre Offensive sofort beenden, ihre Waffen niederlegen, der Gewalt entsagen und sich den Aussöhnungsbemühungen anschließen. Er bekundet außerdem seine Besorgnis über Berichte, wonach Eritrea den Gegnern der Übergangs-Bundesregierung Somalias unter Verstoß gegen das Waffenembargo der Vereinten Nationen Waffen geliefert hat, und fordert die Sanktions-Überwachungsgruppe auf, Ermittlungen anzustellen.	
	S/RES/1872(2009)	26.5.2009	Der Sicherheitsrat begrüßt die <b>Wahl von Sheikh Sharif Sheikh Ahmed zum Präsidenten Somalias durch das Übergangs-Bundesparlament</b> , die darauf folgende Ernennung eines neuen Kabinetts der Einheit im Rahmen der Übergangs-Bundesregierung und dessen Umzug nach Mogadischu. Er fordert alle somalischen Parteien auf, das Abkommen von Dschibuti zu unterstützen. Der Rat ersucht die Afrikanische Union (AU), die Mission der Afrikanischen Union in Somalia (AMISOM) aufrechtzuerhalten und zu verstärken und <b>beschließt, die AU-Mitgliedstaaten zu ermächtigen, die AMISOM bis zum 31. Januar 2010 aufrechtzuerhalten.</b>	Einstimmige Annahme
Zypern	S/RES/1873(2009)	29.5.2009	Der Sicherheitsrat <b>beschließt, das Mandat der Friedenstruppe der Vereinten Nationen in Zypern (UNFICYP) bis zum 15. Dezember 2009 zu verlängern.</b>	+14; -1 (Türkei); =0

# GERMAN REVIEW ON THE UNITED NATIONS | Abstracts

VOLUME 57 | 2009 | No. 4

Thorsten Benner · Philipp Rotmann pp. 147–152  
**Seriously Overstretched. UN Peace Operations and the Protection of Civilians in Conflict Zones**

Ten years ago, the UN Security Council committed itself to respond, in accordance with the Charter of the United Nations, to situations in which civilians have been targeted or humanitarian assistance has been deliberately obstructed. The record thus far is sobering: The promise of protecting civilians has often gone unfulfilled (as was the case during the 2008 Congo crisis). Member states need to act to address “disconnect between mandates, intentions, expectations, interpretations and real implementation capacity” that the UN Secretary-General outlined in his most recent report to the Security Council. In particular, far more investments in prevention and mediation as well as the capacity of missions on the ground—in terms of availability, equipment, training, doctrine, and rules of engagement—are urgently needed.

Sven Bernhard Gareis p. 153  
**Comment: Sustainability Rather Than Symbolism. On the Questionable Benefit of EUFOR Chad/CAR**

With 3700 soldiers from 14 states, EUFOR Chad/CAR was the European Union’s biggest military operation to date. As a “bridging mission,” the European peace force was supposed to warrant the security of refugees and civilians in Eastern Chad and the Northeast of the Central African Republic for one year. The EU hailed the mission as a symbol of success of its Common Foreign and Security Policy, but the force was too small to have a real impact on the situation of the more than 400 000 refugees, internally displaced persons and civilians in the region. What is really needed is sustainable EU support for UN peace operations.

Marietta S. König pp. 154–162  
**Failed Mediation Attempts in Georgia. An Examination of the Aborted UN Observer Mission UNOMIG**

Since June 15, 2009, the United Nations Observer Mission to Georgia (UNOMIG) has only one task: to prepare its withdrawal. After almost 16 years of monitoring the extremely complicated Georgian-Abkhazian conflict zone, attempting to find a solution to this ethno-political conflict, and supporting numerous humanitarian projects and reconstruction measures, the UN Security Council could not agree on an extension of the mission’s mandate. The failure is disappointing for all sides: Not only did the mission not succeed in facilitating a political agree-

ment on Georgia’s territorial integrity, but Abkhazia’s special status also prevents the repatriation of all refugees and internally displaced persons. The reasons for the mission’s failure lie in its specific structure, the varying engagement of its heads, and, above all, the limited willingness to cooperate of all parties involved.

Sabine von Schorlemer p. 163  
**Comment: No World Heritage Status for the Elbe Valley: An Embarrassment for Germany**

On June 25, 2009, the UNESCO World Heritage Committee took an unprecedented step: It stripped the Elbe Valley of its World Heritage status. The reason? A four-lane highway bridge crossing one of the most scenic spots in the valley. The decision not only deprives the region of income from tourism and federal aid, it is also an embarrassment for Germany, which has a proven track record of protecting its historic monuments.

**“The UN Need a Visible Mandate for Internally Displaced Persons” | Interview with Walter Kälin, Representative of the Secretary-General on the Human Rights of Internally Displaced Persons** pp. 164–169

In this interview Kälin talks about his mandate, the reasons for displacement, the UN’s code of conduct for human rights rapporteurs, the prospect of creating a convention on internal displacement and the future of the mandate.

Jens Behrendt pp. 170–174  
**From Career Planning to Opportunity Management. The United Nations Job Market Has Changed Fundamentally**

Working for the United Nations has changed fundamentally over the past two decades. Traditional on- and upwards careers have become nearly extinct. Project-based, short- and fixed-term contracts have increased, particularly in UN growth areas and field-based activities such as peacekeeping, crisis response, rule of law, HIV/Aids, and the environment. As a result, professionals need to rely on their skills, knowledge, reputation and mobility in order to cope with unpredictability—even more so in view of growing competition from applicants from developing and newly industrializing countries. Amid this emergence of patchwork careers with frequent moves between organizations, duty stations, functions, and remuneration, career planning is being replaced by short-term opportunity management.

## 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) 60,- Euro\*.  
Einzelheft: 12,- Euro.\* Alle Preise verstehen sich inkl. MwSt, zuzüglich Versandkosten.

#### 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](mailto:hohmann@nomos.de)  
sowie der Buchhandel;  
Kündigung jeweils drei Monate vor 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](mailto: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  
Prof. 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 Süßmuth  
Dr. Helga Timm  
Prof. Dr. Klaus Töpfer  
Prof. Dr. Christian Tomuschat  
Dr. Günther Unser

Prof. 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

### Redaktionsbeirat

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](mailto:karl-heinz.meier-braun@swr.de)

Landesverband Bayern  
Vorsitzende:  
Ulrike Renner-Helfmann  
[info@dgvn-bayern.de](mailto:info@dgvn-bayern.de)

Landesverband Berlin-Brandenburg  
Vorsitzende: Dr. Christine Kalb  
[dgvn-bb@dgvn.de](mailto:dgvn-bb@dgvn.de)

Landesverband Hessen  
Vorsitzender: Dustin Dehéz  
[info@dgvn-hessen.org](mailto:info@dgvn-hessen.org)

Landesverband Nordrhein-Westfalen  
Vorsitzende: Sabine Birken  
[kontakt@dgvn-nrw.de](mailto:kontakt@dgvn-nrw.de)

Landesverband Sachsen, Sachsen-Anhalt, Thüringen  
Vorsitzender: Dr. Nils Geißler  
[lv-sachsen@dgvn.de](mailto: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](mailto:info@dgvn.de)  
Internet: [www.dgvn.de](http://www.dgvn.de)