

VEREINTE NATIONEN

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

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



UN und Terrorismus

AUS DEM INHALT

**Den Terrorismus weltweit bekämpfen –
Die Rolle der Vereinten Nationen**
Eric Rosand

Schutz für die Beschützer.
Die Vereinten Nationen müssen mehr für
die Sicherheit ihres Feldpersonals tun
Monika Heupel

Private im Fadenkreuz des Sicherheitsrats.
Zu der Terrorliste des UN-Sicherheitsrats, weißen Rittern
und verpassten Chancen
Michael Lysander Fremuth

Aus dem Bereich der Vereinten Nationen

3. Weltkonferenz gegen Rassismus
1. Überprüfungskonferenz 2009
Petra Follmar-Otto



Nomos

3 09

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

Dem Terrorismus begegnen

Terrorismus ist kein neues Thema in den Vereinten Nationen. Seit mehr als 30 Jahren beschäftigt sich die Weltorganisation damit, das Phänomen zu begreifen, zu definieren und Maßnahmen zum Schutz und zur Vorbeugung zu entwerfen. Der Sicherheitsrat verabschiedete zahlreiche weitreichende Resolutionen und die Generalversammlung 13 Konventionen zur Bekämpfung von Terrorismus. Aus diesen Konventionen eine einzige umfassende zu machen, scheiterte bislang am fehlenden Konsens über die Definition von Terrorismus. Die fehlende Einigung drohte, ein konzertiertes Vorgehen der internationalen Gemeinschaft auf lange Sicht zu vereiteln. Daher ist es als ein Erfolg anzusehen, dass die Generalversammlung im September 2006 die ›Weltweite Strategie der Vereinten Nationen zur Bekämpfung des Terrorismus‹ verabschiedete. Im Gegensatz zu den Resolutionen des Sicherheitsrats und den Konventionen spiegelt sie den Konsens der gesamten UN-Mitgliedschaft wider und ermöglicht somit nun ein konzertiertes Vorgehen.

Eric Rosand sieht in der Strategie drei Vorteile gegenüber den Konventionen und den Resolutionen: Sie umfasst alle Bereiche des UN-Systems, geht auf die sozialen Ursachen des Terrorismus ein und mahnt die Achtung der Menschenrechte an. Um ihre Umsetzung zu verbessern, müssten jedoch mindestens ebenso viel Personal und finanzielle Mittel eingesetzt werden, wie gegenwärtig für die Sanktionsausschüsse und sonstigen Aktivitäten des Sicherheitsrats.

Terrorismus bedroht auch die Vereinten Nationen als Organisation. Die Bombenanschläge auf das UN-Hauptquartier in Bagdad im August 2003 und auf UN-Gebäude in Algier im Dezember 2007 haben gezeigt, dass die UN immer weniger als neutrale Hilfsorganisation, sondern als Konfliktpartei oder als ›Instrument des Westens‹ wahrgenommen werden. Laut **Monika Heupel** sei dies der Hauptgrund für die Zunahme von Anschlägen gegen UN-Einrichtungen. Die seit 2003 zum Schutz der Mitarbeiter ergriffenen Maßnahmen seien ein erster Schritt, reichten jedoch nicht aus, so die Autorin. Vor allem müsse die Organisation mehr dafür tun, um ihre Legitimität und Neutralität wieder herzustellen.

Von den Maßnahmen der Vereinten Nationen zur Bekämpfung von Terrorismus sind die Sanktionen des Sicherheitsrats gegen verdächtige Einzelpersonen am meisten in die Kritik geraten. Personen, die zu Unrecht auf der ›Terror-Liste‹ des Sicherheitsrats stehen, werden in ihren Freiheitsrechten massiv verletzt und haben keine Handhabe, um von der Liste wieder gestrichen zu werden. **Michael Lysander Fremuth** benennt die Mängel des gegenwärtigen Verfahrens, sieht in dem einschlägigen Urteil des Europäischen Gerichtshofs einen dringenden Aufruf zur Änderung der gängigen Praxis und schlägt die Einrichtung eines Individualbeschwerderechts sowie eines gerichtlichen Verfahrens auf UN-Ebene vor.

Ich wünsche eine anregende Lektüre.



Anja Papenfuß, Chefredakteurin
papenfuss@dgvn.de



UN und Terrorismus

Inhalt

Eric Rosand

**Den Terrorismus weltweit bekämpfen –
Die Rolle der Vereinten Nationen**

99

Monika Heupel

Schutz für die Beschützer

Die Vereinten Nationen müssen mehr für die Sicherheit ihres Feldpersonals tun

104

Michael Lysander Fremuth

Private im Fadenkreuz des Sicherheitsrats

Zu der Terrorliste des UN-Sicherheitsrats, weißen Rittern und verpassten Chancen

111

Dustin Dehéz

Die Vereinten Nationen und Somalia

Vorhersehbares Scheitern oder vielversprechender Neuanfang?

117

AUS DEM BEREICH DER VEREINTEN NATIONEN

Sozialfragen und Menschenrechte

Petra Follmar-Otto

3. Weltkonferenz gegen Rassismus | 1. Überprüfungskonferenz 2009

123

Birgit Schlütter

Menschenrechtsausschuss | 92. bis 94. Tagung 2008

125

Stefanie Lux

Rechte des Kindes | 47. bis 49. Tagung 2008

127

PERSONALIEN

130

BUCHBESPRECHUNGEN

132

DOKUMENTE DER VEREINTEN NATIONEN

138

Wiederkehrende Gedenkanklässe | Übersicht

141

English Abstracts

143

Impressum

144

Den Terrorismus weltweit bekämpfen – Die Rolle der Vereinten Nationen

Eric Rosand

Die von der UN-Generalversammlung im September 2006 angenommene Strategie zur Bekämpfung des Terrorismus spiegelt den Konsens aller UN-Mitgliedstaaten und nicht nur des UN-Sicherheitsrats wider. Um die Führungsrolle der Vereinten Nationen langfristig zu stärken, sollten jedoch einige der bestehenden Mechanismen angepasst werden. Dazu gehört die Einrichtung eines Büros für Terrorismusbekämpfung, die Entsendung von Experten in wichtige Mitgliedstaaten sowie die Einrichtung des Amtes eines Hohen Kommissars für die Terrorismusbekämpfung.

Nach den Terroranschlägen des 11. Septembers 2001 bestimmte lange Zeit der UN-Sicherheitsrat mit seinen 15 Mitgliedern die Maßnahmen der Vereinten Nationen zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus. Er verabschiedete zahlreiche Resolutionen und erlegte allen Mitgliedstaaten eine Reihe von weitreichenden Verpflichtungen auf. Das wohl bedeutendste Dokument in dieser Hinsicht ist Resolution 1373 vom 28. September 2001. Die Resolution enthält eine detaillierte Auflistung von Verpflichtungen, wie etwa die Pflicht, die Finanzierung terroristischer Handlungen zum Straftatbestand zu machen, die Pflicht, Vermögenswerte von Terroristen einzufrieren und Terroristen keinen Zufluchtsort zu gewähren sowie sie vor Gericht zu stellen. Diesen Verpflichtungen müssen alle Mitgliedstaaten nachkommen, unabhängig davon, ob sie andere Probleme für dringlicher halten oder die Bedrohung durch den Terrorismus als geringer einschätzen. Diese Erfordernisse setzten wiederum zahlreiche regionale, subregionale und nationale Maßnahmen zur Terrorismusbekämpfung in Gang.

Einen Wendepunkt in der globalen Terrorismusbekämpfung stellte daher die Verabschiedung der ›Weltweiten Strategie der Vereinten Nationen zur Bekämpfung des Terrorismus‹¹ (kurz: Strategie) im September 2006 durch die UN-Generalversammlung dar. Hier manifestierte sich die Kooperationsbereitschaft und der Konsens aller 192 UN-Mitgliedstaaten und nicht nur der des Sicherheitsrats. Die Strategie erweiterte den globalen Aktionsplan nicht nur um wirksamere Rechtsdurchsetzungs- und andere Sicherheitsmaßnahmen, sondern auch um Maßnahmen zur Bekämpfung der tatsächlichen und wahrgenommenen Missstände und berücksichtigt die sozialen, wirtschaftlichen und politischen Ursachen. Es war auch das erste Mal, dass alle Mitgliedstaaten einem gemeinsamen Vorgehen zur Bekämpfung der Be-

drohung zugestimmt haben.² Zudem wurde anerkannt, dass, soll die Terrorismusbekämpfung wirksam sein, die Menschenrechte geachtet und die Rechtsstaatlichkeit gefördert werden müssen.

Damit hat die Strategie dazu beigetragen, den Diskurs über die Terrorismusbekämpfung in den Vereinten Nationen stärker mit den Interessen der Mehrheit der Mitgliedstaaten, insbesondere den Staaten des Südens, in Einklang zu bringen. Sie führte auch dazu, dass die Anti-Terrorismus-Bemühungen neu ausgerichtet wurden, die in der Vergangenheit den ›harten‹ Sicherheitsaspekten zu oft Vorrang gegeben hatten.

Die Generalversammlung betont, dass die Hauptverantwortung für die Umsetzung der Strategie bei den Mitgliedstaaten liegt. Trotzdem erkennt sie die wichtige Rolle an, die die ›Vereinten Nationen, gegebenenfalls in Abstimmung mit anderen (...) Organisationen, im Hinblick darauf spielen, die Kohärenz bei der Umsetzung der Strategie auf nationaler, regionaler und globaler Ebene zu fördern und Hilfe zu leisten, insbesondere auf dem Gebiet des Kapazitätsaufbaus.«³

Weil es in vielen Ländern an solcherlei Kapazitäten mangelt, spielt beinahe jeder Bereich des UN-Systems eine wichtige Rolle dabei, die Umsetzung der Strategie zu fördern und zu unterstützen.⁴ Der **Arbeitsstab Terrorismusbekämpfung (Counter-Terrorism Implementation Task Force – CTITF)** der Vereinten Nationen wurde im Jahr 2005 vom damali-



Eric Rosand, geb. 1969, ist Senior Fellow am Center on Global Counterterrorism Cooperation in New York und Non-resident Fellow am Center on International Cooperation an der New York University.

1 UN-Dok. A/RES/60/288 v. 8.9.2006, Anlage.

2 Der auf vier Bereiche ausgerichtete Aktionsplan der Strategie umfasst Maßnahmen: 1. gegen die Bedingungen, die förderlich für die Verbreitung von Terrorismus sind, 2. die Terrorismus verhindern und bekämpfen, 3. die Regierungskapazitäten zur Terrorismusbekämpfung aufbauen und die Vereinten Nationen stärken sowie 4. die den Schutz und die Achtung der Menschenrechte bei der Bekämpfung des Terrorismus sicherstellen, ebd.

3 UN-Dok. A/RES/62/272 v. 5.9.2008, Abs. 5.

4 Dazu zählen zum einen die traditionellen Organe für die Terrorismusbekämpfung wie etwa jene, die dem UN-Sicherheitsrat unterstellt sind, insbesondere der Ausschuss zur Bekämpfung des Terrorismus und dessen Exekutivdirektorium sowie die Unterabteilung Terrorismusverhütung des Büros der Vereinten Nationen für Drogen- und Verbrechensbekämpfung. Dazu gehören aber auch Institutionen ohne direkten Bezug zur Terrorismusbekämpfung wie das Amt des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Menschenrechte, das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen oder die UNESCO.

Während die einzelnen UN-Akteure nach Verabschiedung der Strategie ihre Arbeit größtenteils unverändert fortsetzen, ist die Arbeit des Arbeitsstabs Terrorismusbekämpfung ausschließlich auf die Umsetzung der Strategie ausgerichtet.

Der bis heute bedeutendste Beitrag der Vereinten Nationen bei der Umsetzung der Strategie ist die Einbindung der Terrorismusopfer.

gen UN-Generalsekretär Kofi Annan eingerichtet. Er soll die Zusammenarbeit der stetig wachsenden Zahl an Akteuren, die sich im UN-System mit Terrorismus befassen, koordinieren und verbessern.⁵ Der Arbeitsstab war an der Erstellung des Berichts des UN-Generalsekretärs vom April 2006 maßgeblich beteiligt, in dem die Strategie in den Grundzügen vorgestellt wird. Nach Verabschiedung der Strategie im September 2006 wurde der Arbeitsstab mit seinem nur dünn besetzten Sekretariat (fünf Mitarbeiter) zur Koordinierungsstelle der UN-Bemühungen zur Umsetzung des in der Strategie enthaltenen Aktionsplans.

Erfolge

Die Strategie ist im Grunde genommen eine Zusammenstellung bereits bestehender einschlägiger Resolutionen, Normen und Maßnahmen der Vereinten Nationen in punkto Terrorismusbekämpfung. Sie bekräftigt im Wesentlichen die bestehenden Mandate, statt neue Mandate vorzuschlagen.⁶ Aus diesem Grund werden die meisten der derzeitigen Bemühungen von UN-Akteuren, die die Umsetzung der Strategie vorantreiben und von denen viele im ersten Bericht des Generalsekretärs zu diesem Thema hervorgehoben werden, nicht notwendigerweise als solche bezeichnet.⁷

Im wichtigen Bereich des Kapazitätsaufbaus, der in Abschnitt III der Strategie behandelt wird, schließen die Aktivitäten die Arbeit des **Exekutivdirektoriums des Ausschusses zur Bekämpfung des Terrorismus des Sicherheitsrats (Security Council's Counter-Terrorism Executive Directorate – CTED)** ein. Durch Besuche in den Ländern und anhand weiterer Instrumente bewertet das CTED, welche Kapazitäten jedem Land zur Umsetzung von Resolution 1373 zur Verfügung stehen. Ziel ist, die wichtigsten Mängel zu identifizieren und Empfehlungen an potenzielle Geber zu geben. Bis März 2009 hat das CTED, mit seinen 30 in New York ansässigen Experten, in 84 Fällen solche Empfehlungen für technische Hilfe an Geber weitergeleitet.⁸

Das **Büro der Vereinten Nationen für Drogen- und Verbrechenbekämpfung (UNODC)** hat durch seine **Unterabteilung Terrorismusverhütung (TPB)** seit der Einführung seines ›Weltweiten Projekts zur Stärkung der Rechtsregelung gegen Terrorismus‹ im Januar 2003 seinerseits verschiedene Maßnahmen zur Terrorismusbekämpfung entwickelt. Damit sollen Staaten darin unterstützt werden, den internationalen Rechtsinstrumenten zur Bekämpfung des Terrorismus (13 Übereinkommen und drei Protokolle)⁹ beizutreten und diese umzusetzen. Diese Unterstützung beinhaltet unter anderem Hilfe bei der Ausarbeitung von Gesetzestexten oder die Ausbildung von Strafrechtsexperten. Mittels seines Personals in Wien, eines Netzwerks lokaler Berater sowie der regionalen UNODC-Repräsentanten hat die TPB

in 120 Ländern länderspezifische Hilfe geleistet und 7700 nationale Bedienstete im Bereich Strafrecht ausgebildet.¹⁰

Während die einzelnen UN-Akteure nach Verabschiedung der Strategie ihre Arbeit größtenteils unverändert fortsetzen, ist die Arbeit des CTITF ausschließlich auf die Umsetzung der Strategie innerhalb des UN-Systems ausgerichtet. Der Arbeitsstab schuf einige wichtige Initiativen, etwa den Aufbau einer Online-Datenbank, die das ›UN-Handbuch zur Terrorismusbekämpfung‹ enthält. Die Arbeitsgruppen haben Workshops veranstaltet und Berichte mit konkreten Empfehlungen für UN-Akteure, UN-Mitgliedstaaten und andere Interessengruppen aus verschiedenen Tätigkeitsbereichen verfasst.¹¹

Der bis heute bedeutendste Beitrag der Vereinten Nationen bei der Umsetzung der Strategie ist die Einbindung der Terrorismusopfer. Sich auf die Forderung der Strategie stützend, die Entmenschlichung von Terrorismusopfern zu beenden, hatte der UN-Generalsekretär im September 2008 das erste internationale Symposium zur Unterstützung der Opfer des Terrorismus in New York einberufen. Der Bericht dieses Treffens, auf dem 18 Opfer aus verschiedenen Regionen der Welt zusammenkamen, nennt eine Reihe praktischer Empfehlungen, um sicherzustellen, dass die Stimmen der betroffenen Personen gehört werden und ihnen geholfen wird.¹²

Der Erfolg des Symposiums verdeutlichte einen bisher nicht wahrgenommenen Vorteil der Vereinten Nationen bei der Terrorismusbekämpfung: Sie bieten Experten aus den verschiedenen Weltregionen ein Forum, um sich über das Wesen der gegenwärtigen Bedrohung durch den Terrorismus auszutauschen. Gleichwohl wird das Potenzial des UN-Systems auf diesem Gebiet nicht ausgeschöpft. Dies liegt zum Teil daran, dass es derzeit noch kein breit angelegtes und effektives Gremium für die Terrorismusbekämpfung gibt, um über die vielfältigen Themen, die in der Strategie angesprochen sind, zu diskutieren. Bisher haben die Vereinten Nationen beispielsweise keine Möglichkeit geschaffen, damit sich die weltweit für Terrorismusbekämpfung zuständigen Bediensteten einzelner Staaten treffen können, um sich über ihre positiven wie negativen Erfahrungen auszutauschen. Dies wäre aber notwendig, um die zunehmende gewalttätige Radikalisierung und den Extremismus, die den heutigen Terrorismus größtenteils nähren, verstehen und bekämpfen zu können.

Mit ihrer vom Arbeitsstab übertragenen Hauptaufgabe, die UN-Aktivitäten zur Terrorismusbekämpfung besser zu koordinieren, ist die **Arbeitsgruppe Integrierte Hilfe zur Terrorismusbekämpfung (Integrated Assistance for Countering Terrorism – I-ACT)** von besonderer Bedeutung.¹³ Der Arbeitsgruppe gehören Vertreter verschiedener UN-Institutionen an, deren Aufgabe der Kapazitätsaufbau ist. Diese Initiative stellt einen Schritt in die richtige

Richtung dar. Die Vereinten Nationen versuchen auf diese Weise, Ländern, die an Hilfe von den Vereinten Nationen bei der Umsetzung der Strategie interessiert sind, eine einzige Anlaufstelle für alle Fragen zu bieten. Die Arbeitsgruppe soll die Arbeit der UN-Institutionen, die mit dem Arbeitsstab zusammenarbeiten, ergänzen und die Bedarfsanalysen, die bereits durchgeführt wurden, einbeziehen.¹⁴

Die Zielsetzung der Arbeitsgruppe ist sicherlich richtig. Doch um sie umsetzen zu können, müssen – neben dem Problem knapper Ressourcen – einige andere Herausforderungen, denen sich der Arbeitsstab gegenüber sieht, angegangen werden.

Defizite

Eine erste Herausforderung für den Arbeitsstab besteht darin, die Arbeit des CTED sinnvoll zu unterstützen, statt sie zu verdoppeln. Beispielsweise nehmen einige Mitglieder des Arbeitsstabs bereits an Länderbesuchen des CTED teil und tragen zur Auswertung der nationalen Bemühungen bei der Umsetzung der Resolutionen 1373 und 1624 bei, wobei Letztere unter anderem die Aufstachelung zu terroristischen Handlungen verurteilt. Der CTED arbeitet außerdem bereits mit bilateralen und multilateralen Gebern zusammen, um die technische Hilfe an die Bedürfnisse der Empfänger auszurichten. Es ist jedoch unumgänglich, sich dem Problem zu stellen, dass einzelne Länder die Arbeitsgruppe nicht als die einzige, sondern als zusätzliche Anlaufstelle für Hilfe durch die Vereinten Nationen ansehen.

Eine zweite, damit einhergehende Herausforderung besteht darin, das UNDP und die UNESCO dazu zu bringen, die nötigen Informationen ihrer länderspezifischen, auf die Strategie ausgerichteten Initiativen beizusteuern, um somit eine wirklich integrierte Reaktion der UN für das entsprechende Land unter Berücksichtigung aller vier Bereiche der Strategie formulieren zu können. Beide UN-Institutionen zögerten jedoch bisher, Informationen weiterzuleiten und sich nachhaltig am CTED zu beteiligen. Dies war teilweise den Bedenken geschuldet, zu stark mit dem häufig unbeliebten, zu stark auf Sicherheit ausgerichteten Programm der Terrorismusbekämpfung des UN-Sicherheitsrats in Verbindung gebracht zu werden. Die Vorbehalte von UNDP und UNESCO gegenüber einer Kooperation mit dem Arbeitsstab tragen allerdings in keiner Weise dazu bei, dass die Arbeitsgruppe erfolgreicher sein wird als der CTED.

In kleinen Schritten hat der Arbeitsstab die Koordinierung der verschiedenen UN-Institutionen, die im Bereich Terrorismusbekämpfung tätig sind, verbessert. Doch bis heute ist er ausschließlich von freiwilligen Beiträgen der Mitgliedstaaten abhängig und hat nur ein kleines Sekretariat, besetzt mit Nachwuchskräften. Bisher wurde der Arbeitsstab nicht mit den Ressourcen ausgestattet, die notwendig sind, um sei-

ne Rolle als Koordinierungsbüro effektiv auszuüben. Es fehlt den acht Arbeitsgruppen an der nötigen Unterstützung, um auch über die UN-Büros in Genf, New York und Wien hinaus, Einfluss auf die Umsetzung der Strategie auszuüben.

Im März 2009 wurde dem Arbeitsstab zwar ein Leiter in Vollzeit bewilligt und UN-Generalsekretär Ban Ki-moon gab die Zusage, dass er nach Wegen suchen werde, um dem Sekretariat finanzielle Unterstützung aus dem ordentlichen UN-Haushalt zu gewähren. Doch sind die Mittel zur Umsetzung der Strategie im Vergleich zu jenen, die für bereits bestehende UN-Anti-Terrorismus-Aktivitäten eingesetzt werden, verschwindend gering. So überragen die verwendeten personellen und finanziellen Mittel für die vom Sicherheitsrat geleiteten Aktivitäten, 40 Experten und etwa 15 Millionen US-Dollar pro Jahr, um ein Vielfaches jene, die dem Arbeitsstab und für die Strategieumsetzung zur Verfügung stehen.¹⁵ Diese Situation

Bisher wurde der Arbeitsstab nicht mit den Ressourcen ausgestattet, die notwendig sind, um seine Rolle als Koordinierungsbüro effektiv auszuüben.

⁵ Der CTITF setzt sich aus 23 Einrichtungen des gesamten UN-Systems sowie der Internationalen Kriminalpolizeilichen Organisation (INTERPOL) zusammen. Er ist in acht thematische Arbeitsgruppen unterteilt. Siehe <http://www.un.org/terrorism/cttaskforce.shtml>

⁶ Eine Ausnahme ist die Forderung, eine einheitliche, umfassende UN-Datenbank für biologische Zwischenfälle einzurichten.

⁷ United Nations Global Counter-Terrorism Strategy: Activities of the United Nations System in Implementing the Strategy, Report of the Secretary-General, UN Doc. A/62/898 v. 7.7.2008.

⁸ Implementing the Global Counter-Terrorism Strategy, Fact Sheet, März 2009, S. 5, http://www.un.org/terrorism/pdfs/CT_factsheet_March2009.pdf

⁹ Siehe <http://www.un.org/terrorism/instruments.shtml>

¹⁰ Implementing the Global Counter-Terrorism Strategy, a.a.O. (Anm. 8).

¹¹ Zu diesen Tätigkeitsbereichen gehören: die Bekämpfung des gewalttätigen Extremismus, die Finanzierung terroristischer Handlungen, die Förderung öffentlich-privater Partnerschaften im Rahmen der Terrorismusbekämpfung sowie die Auswirkungen von Anti-Terrorismus-Maßnahmen auf den vollen Genuss der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte. Siehe <http://www.un.org/terrorism/cttaskforce>

¹² Siehe Supporting Victims of Terrorism, http://www.globalct.org/images/content/pdf/other/UN_Report_on_Supporting_Victims_of_Terrorism.pdf

¹³ Nähere Informationen zur Arbeitsgruppe unter: <http://www.un.org/terrorism/workgroup10.shtml>. Die Arbeitsgruppe hieß zuvor ›Working Group on Facilitating the Integrated Implementation of the UN Strategy‹ (Arbeitsgruppe zur Erleichterung der integrierten Umsetzung der UN-Strategie).

¹⁴ Die Arbeitsgruppe erhielt bisher Anfragen von zwei Ländern, Madagaskar und Nigeria. Sie wird die gegenwärtigen und geplanten Aktivitäten zum Kapazitätsaufbau in beiden Ländern evaluieren.

¹⁵ Das Gleiche gilt für die Umsetzung des Mandats der Unterabteilung Terrorismusverhütung des UNODC. Sie ist mit 35 Experten und einem Jahreshaushalt von 9 bis 10 Millionen US-Dollar (der Großteil sind freiwillige Beiträge der Mitgliedstaaten statt Anteile des ordentlichen UN-Haushalts) ausgestattet. Ihre Aufgabe ist, Staaten bei der Ratifizierung und Umsetzung der Instrumente gegen den Terrorismus behilflich zu sein.

besteht, obwohl alle drei Expertengruppen¹⁶ des Sicherheitsrats zur Terrorismusbekämpfung Mitglieder des Arbeitsstabs sind, der Sicherheitsrat eine verstärkte Zusammenarbeit zwischen seinen Mechanismen zur Terrorismusbekämpfung und dem Arbeitsstab anmahnt und sogar die engen Verknüpfungen zwischen seinen Terrorismus-Resolutionen und der von der Generalversammlung verabschiedeten Strategie anerkennt.

Die UN-Akteure aus den Bereichen Entwicklung und Bildung müssen ihre Vorbehalte fallen lassen und mit dem Arbeitsstab zusammenarbeiten.

Mehr noch: obwohl dem Arbeitsstab Vertreter des UN-Systems angehören, die sich – auch wenn sie es selber nicht so nennen – auf die ›weicheren‹ Themen der Terrorismusbekämpfung konzentrieren, wie UNDP und UNESCO, zögerten diese ›nichttraditionellen‹ Anti-Terrorismus-Akteure, sich aktiv an der Arbeit dieses Gremiums zu beteiligen. Dies führte in vielen Kreisen dazu, dass der Sicherheitsrat innerhalb der Vereinten Nationen als Hauptakteur im Kampf gegen den Terrorismus wahrgenommen wird und die Bemühungen zur Umsetzung der Strategie hauptsächlich auf die Rechtsdurchsetzung und andere sicherheitsbezogene Aspekte ausgerichtet werden.

Die Strategie hat zwei Vorteile: Erstens ermöglicht sie, den Ländern umfassende Maßnahmenpakete zur Terrorismusbekämpfung anzubieten und zweitens kann sie die Zusammenarbeit und Koordinierung zwischen den Institutionen vertiefen helfen. Dies sollte sich nicht auf die traditionellen Akteure in der Terrorismusbekämpfung beschränken, sondern jene aus den Bereichen Menschenrechte, Entwicklung, Gesundheit und Sozialdienste einbeziehen.

Sobald das Mandat des CTED Ende des Jahres 2010 ausläuft, sollte ein einziges integriertes Büro zur Terrorismusbekämpfung innerhalb des UN-Sekretariats eingerichtet werden.

Den Vereinten Nationen wird es schwer fallen, Länder davon zu überzeugen und darauf hinzuarbeiten, einen die gesamte Regierung einbeziehenden Plan zur Umsetzung der Strategie zu fördern, so lange nicht zwei Missstände beseitigt sind: Erstens müssen die UN-Akteure aus den Bereichen Entwicklung und Bildung ihre Vorbehalte fallen lassen und mit dem Arbeitsstab zusammenarbeiten sowie sich im Rahmen der Strategie engagieren. Zweitens müssen die Arbeitsgruppen des Arbeitsstabs jenen Themen mehr Aufmerksamkeit schenken, die sich auf die Umstände beziehen, die dem Entstehen von Terrorismus förderlich sind, was auf viele Länder des Südens zutrifft.

Auch der Zusammenarbeit der UN-Akteure im Feld und anderenorts wurde bislang nicht genügend Aufmerksamkeit geschenkt. Die traditionellen UN-Akteure zur Terrorismusbekämpfung, die hauptsächlich in New York oder Wien angesiedelt sind, führen in unregelmäßigen Abständen kurze Länderbesuche durch. Ein Follow-up dieser Besuche, was eigentlich notwendig wäre, um konkrete Ergebnisse zu erzielen, findet meist nicht statt. Die Akteure und Aktivitäten der Vereinten Nationen zur Terrorismusbekämpfung sind meist nicht in die UN-Landesteams oder Programme integriert. Auch hier ist es so, dass sich die Mehrheit der Residierenden Koordinatoren

(die obersten Repräsentanten des UNDP auf Landesebene) sich bisher davor scheuten, eine Agenda zu übernehmen, die vielerorts als eine vom Sicherheitsrat auferlegte und damit unpopuläre Agenda empfunden wird. Gebraucht wird daher ein integrierter UN-Ansatz, der die Arbeit auf Landes- und subregionaler Ebene sowie den regelmäßigen Austausch mit Praktikern aus dem Bereich Terrorismusbekämpfung einschließt.

Generell sollten die Vereinten Nationen bei ihren Bemühungen, für jede einzelne Region die geeignetste Umsetzung der Strategie zu finden, strategischer vorgehen. Welche Instrumente könnten zum Beispiel in einer bestimmten Region oder einem bestimmten Land angewandt werden? Welche Aspekte der Strategie sollten in einer bestimmten Region vorrangig behandelt werden? Welche UN-Akteure sollten vor Ort die Federführung übernehmen? Welche Rolle sollten die Vereinten Nationen in einer bestimmten Region bei der Förderung der Anti-Terrorismus-Zusammenarbeit spielen?

Mögliche Verbesserungen

Angesichts des vorhandenen weitreichenden und von allen Mitgliedstaaten akzeptierten Aktionsplans müssten die bestehenden UN-Mechanismen so angepasst werden, dass die Vereinten Nationen besser dazu beitragen können, die Umsetzungsbemühungen der Strategie auf regionaler, subregionaler oder nationaler Ebene langfristig zu unterstützen.

Um zum Beispiel seiner Koordinierungsrolle dauerhaft gerecht zu werden und Bemühungen zum Kapazitätsaufbau anzustoßen, muss der Arbeitsstab von Experten aus den jeweiligen strategiebezogenen Bereichen substantiell unterstützt werden. Sie sollten den relevanten Arbeitsgruppen zuarbeiten, mit den Ländern von New York aus sowie vor Ort zusammenarbeiten und die Aktivitäten des strategiebezogenen Kapazitätsaufbaus koordinieren. Diese Art von Unterstützung ist gerade jetzt wichtig, da der Arbeitsstab, durch die Ernennung des neuen Leiters und die Unterstellung unter die Hauptabteilung Politische Angelegenheiten des Sekretariats, in eine »neue operative Phase« eintritt.¹⁷

Sobald das Mandat des CTED Ende des Jahres 2010 ausläuft,¹⁸ sollte ein einziges integriertes Büro (oder eine Abteilung) zur Terrorismusbekämpfung innerhalb des UN-Sekretariats eingerichtet werden. Dies scheint aus folgenden Gründen sinnvoll:

1. Der Widerstand einiger Mitgliedstaaten, den ordentlichen Haushalt der Vereinten Nationen zu erhöhen oder die bestehenden Finanzmittel auf die Aktivitäten zur Terrorismusbekämpfung umzuverteilen, wird nicht geringer werden;
2. Es besteht nach wie vor bei den meisten Staaten der Wunsch, die Überlappung der von der Gene-

ralversammlung initiierten Strategie mit dem Programm des Sicherheitsrats zur Terrorismusbekämpfung zu minimieren und die Synergien zwischen beiden Hauptorganen zu maximieren;

3. Dem CTED stehen bei dem Versuch, Kooperationsbeziehungen mit Staaten und anderen Interessengruppen aufzubauen, zeitweilig Hindernisse im Weg.

Dieses neue Büro, das die Ressourcen des CTED erhalten würde, wäre demzufolge innerhalb des Systems der Vereinten Nationen das verantwortliche Gremium für die Umsetzung der Strategie und der Resolutionen des UN-Sicherheitsrats 1373 und 1624 sowie für die Koordinierung und Einsetzung der strategiebezogenen Hilfe.¹⁹ Das Büro, das, wie derzeit der CTED, gleichzeitig dem Ausschuss zur Bekämpfung des Terrorismus des Sicherheitsrats zuarbeiten würde, könnte einige Mitarbeiter in den Landes- und Regionalbüros der Vereinten Nationen stationieren, wodurch die Integration der Bemühungen zur Strategieumsetzung in die Gesamtaktivitäten der Länder- und Regionalteams erleichtert werden würde.

Diese Verlagerung der Verantwortlichkeiten würde den Vereinten Nationen die Möglichkeit bieten, der Forderung der Mitgliedstaaten, als »Eine UNO«²⁰ aufzutreten,²¹ substantiell nachzukommen. Die Einbindung der Terrorismusbekämpfung in die Gesamtaktivitäten der Vereinten Nationen im Feld würde die Kernaussage der Strategie über die Bedeutung einer die ganze Regierung einschließenden Antwort auf die Bedrohung des Terrorismus unterstreichen. So könnte dazu beigetragen werden, die nationalen Partner darin zu bestärken, die Strategie und weitere Programme zum Kapazitätsaufbau im Rahmen der Terrorismusbekämpfung »als Teil der Entwicklungshilfe für ›Frieden und Sicherheit‹ sowie ›Gute Regierungsführung‹« und somit als Teil des nationalen Entwicklungsplans des jeweiligen Landes zu behandeln.²² Dadurch könnte sich die Wahrscheinlichkeit erhöhen, dass Terrorismusbekämpfung »als eine nationale Priorität wahrgenommen wird und in den nationalen Politiken sowie Strategien Wiederhall findet.«²³

Neben einem einheitlicheren UN-Programm zur Terrorismusbekämpfung sollte der Generalsekretär einen einzigen hochrangigen UN-Bediensteten ernennen – etwa einen Hohen Kommissar für Terrorismusbekämpfung oder einen Sonderbeauftragten des Generalsekretärs für Terrorismusbekämpfung. Er sollte nicht nur das neue Büro (oder die Abteilung) leiten, sondern auch die größtenteils inkohärenten UN-Bemühungen zur Umsetzung der Strategie koordinieren. Für die Vereinten Nationen arbeiten Hohe Kommissare oder Sonderbeauftragte des Generalsekretärs zu mehr als einem Dutzend thematischer Mandate, von denen viele eingerichtet wurden, um die Koordinierung zahlreicher relevanter UN-Programme zu verbessern sowie um sicherzustellen, dass die Botschaf-

ten, die die Vereinten Nationen in den jeweiligen Aufgabenbereichen in die Welt tragen, kohärent sind. Doch in Bezug auf ein Thema, das auf der Agenda der Weltorganisation ganz weit oben steht und welches eine ganzheitliche Reaktion auf nationaler, regionaler und globaler Ebene erfordert, zeigen die Vereinten Nationen kaum Gesicht.

Dennoch haben die Vereinten Nationen, trotz gegenwärtiger Defizite, wesentlich zur Umsetzung der Strategie beigetragen. Diese Anstrengungen können jedoch nur durch Maßnahmen verstärkt werden, die zur Rationalisierung der UN-Aktivitäten im Bereich Terrorismusbekämpfung führen. Das bedeutet auch, diesen Bemühungen mehr Gewicht beizumessen und sie mit den regionalen und nationalen Anstrengungen stärker in Einklang zu bringen. Entscheidend ist jedoch letztlich, dass die Verbindung zwischen Entwicklung, Frieden, Sicherheit und Menschenrechten, wie in der Strategie verankert, gewährleistet und vor Ort ins Werk gesetzt wird.

Beim Thema Terrorismusbekämpfung zeigen die Vereinten Nationen kaum Gesicht.

16 Die drei Expertengruppen sind: der CTED, das Al-Qaida/Taliban-Überwachungsteam sowie der Ausschuss des Sicherheitsrats nach Resolution 1540.

17 UN Counter-terrorism Task Force Shifts Into New Operational Phase, UN News, 4.3.2009, <http://www.un.org/news/dh/pdf/english/2009/04032009.pdf>

18 Mit UN-Dok. S/RES/1805(2008) wurde das gegenwärtige Mandat des CTED festgelegt.

19 Eine weitere Zusammenlegung der TPB mit einem oder beiden der übrig bleibenden Expertengruppen (Al-Qaida/Taliban-Überwachungsteam und Ausschuss des Sicherheitsrats nach Resolution 1540) in dieses neue Büro oder die Abteilung sollte in Betracht gezogen werden.

20 Siehe den Bericht der Hochrangigen Gruppe des Generalsekretärs für Kohärenz des Systems der Vereinten Nationen auf dem Gebiet der Entwicklung, der humanitären Hilfe und der Umwelt, Eine UNO, New York 2006, <http://www.un.org/Depts/german/reform/execsumm.pdf>

21 Siehe die im Namen der Europäischen Union abgegebene Erklärung während eines informellen Treffens des Arbeitsstabs Terrorismusbekämpfung zur Generalversammlung, New York, 3.3.2009, http://www.mzv.cz/un.newyork/en/czech_eu_presidency_2009/statements_by_the_czech_presidency_on/statement_on_behalf_of_the_european_16.html

22 Julian Brett/Finn Skadkaer Pedersen, Study to Identify Good Practices of Development Assistance in Support of Counter-Terrorism Capacity Building in Developing Countries, Skadkaer Consult (im Auftrag des dänischen Außenministeriums), Juli 2008, S. 2 (liegt dem Autor vor).

23 Ebd.

Schutz für die Beschützer

Die Vereinten Nationen müssen mehr für die Sicherheit ihres Feldpersonals tun

Monika Heupel



Dr. Monika Heupel, geb. 1975, ist Wissenschaftliche Mitarbeiterin an der Arbeitsstelle für Transnationale Beziehungen, Außen- und Sicherheitspolitik der Freien Universität Berlin.

Um die Sicherheit des militärischen und zivilen Personals der Vereinten Nationen im Feld ist es seit dem Ende des Ost-West-Konflikts nicht gut bestellt. Spektakuläre Anschläge auf Einrichtungen des UN-Systems in Bagdad und Algier in den letzten Jahren haben einen Schock unter den Bediensteten ausgelöst und in der Folge Reformen des Sicherheitsmanagements angestoßen. Um ihrer Pflicht, für die Sicherheit ihrer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zu sorgen, nachzukommen, müssen die Vereinten Nationen jedoch mehr tun und eine Reformstrategie entwickeln, die sowohl die Symptome als auch die Ursachen der wachsenden Gewalt angeht.

Seit dem Ende des Ost-West-Konflikts ist es um die Sicherheit des Personals der Vereinten Nationen nicht gut bestellt. Nicht nur Soldaten, Militärbeobachter, Polizisten und Zivilkräfte, die in Friedensmissionen der Vereinten Nationen arbeiten, sondern auch Mitarbeiter von Entwicklungsorganisationen und humanitären Hilfsorganisationen werden seit Anfang der neunziger Jahre in zunehmendem Maße Opfer von Gewalthandlungen. Allein in den knapp 20 Jahren von 1990 bis 2009 wurden mehr als doppelt so viele Angehörige von UN-Friedensmissionen getötet – nämlich 1756 – als in den 40 Jahren davor (1948 bis 1989).¹ Zugleich hat sich auch die Art und Weise der Gewaltanwendung verändert. Traditionell wurde die Sicherheit des Personals der UN vor allem durch Kriminelle bedroht, die sich bereichern, nicht aber der Organisation schaden wollten. In der jüngeren Vergangenheit wird Gewalt gegen UN-Personal jedoch immer öfter auch strategisch eingesetzt. Angehörige von UN-Friedenseinsätzen und Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von UN-Organisationen, die im Feld arbeiten, werden gezielt bedroht, angegriffen, erpresst, entführt und getötet, um die Weltorganisation als Ganzes zu treffen und/oder die Umsetzung einzelner Missionen und Programme zu behindern. Die Terroranschläge islamischer Fundamentalisten auf das Hauptquartier der Hilfsmission der Vereinten Nationen für Irak (UNAMI) in Bagdad im Sommer 2003² sowie auf die Gebäude des UN-Entwicklungsprogramms (UNDP) und des Amtes des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen (UNHCR) in Algier im Dezember 2007³ sind die prominentesten Beispiele dieses Trends: In beiden Fällen wurden Anschläge auf UN-Einrichtungen mit dem Ziel durchgeführt, die Arbeit der Weltorganisation zu behindern.⁴

Für die UN stellt die wachsende Bedrohung der Sicherheit ihres Personals ein schwerwiegendes Problem dar. Zum einen haben die UN als Arbeitgeber die rechtliche und moralische Pflicht, für die Sicherheit ihrer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter Sorge zu tragen. Zum anderen gelingt es Individuen und Gruppen, die Anschläge auf UN-Personal planen und durchführen, vielfach tatsächlich, die effektive Umsetzung von Missionen und Programmen der UN zu torpedieren. So haben die Vereinten Nationen nach den Anschlägen auf ihr Hauptquartier in Bagdad den Aufbau der dortigen Mission zunächst herausgezögert. Auch die von den UN mandatierten beziehungsweise geführten Missionen in Somalia (1993) und Ruanda (1994) kamen ins Straucheln, nachdem lokale Gewaltakteure gezielt Angehörige der Missionen getötet hatten. Wollen die UN ihrer Pflicht, für die Sicherheit ihres Personals Sorge zu tragen, nachkommen und die für die effektive Umsetzung ihrer Missionen und Programme erforderlichen Rahmenbedingungen (wieder)herstellen, müssen sie eine wirksame Sicherheitsmanagementstrategie entwickeln.

Im Folgenden soll zunächst erläutert werden, warum Gewalt gegen Personal der UN zugenommen hat, um dann einen Überblick über das Sicherheitsmanagementsystem der UN zu geben und seine Defizite aufzuzeigen. Die Reformen, welche die Vereinten Nationen nach den Anschlägen von Bagdad eingeleitet haben, sollen vorgestellt und bewertet werden. Abschließend werden Vorschläge gemacht, wie die Strategie der UN für das Sicherheitsmanagement verbessert werden kann.

Warum nimmt die Gewalt gegen UN-Personal zu?

Ausweitung des Aufgabenspektrums

Die Gewalt gegen UN-Personal hat in erster Linie durch die massive Ausweitung und Ausdifferenzierung der Aktivitäten der UN nach dem Ende des Ost-West-Konflikts zugenommen. Während die UN von 1948 bis 1989 lediglich insgesamt 18 Friedensmissionen autorisiert hatte, ist die Zahl der seit 1990 genehmigten Missionen bereits auf 54 angestiegen.⁵ Auch Entwicklungs- und humanitäre Organisationen wie UNDP und UNHCR schicken mehr Personal ins Feld. Daraus ergeben sich immer öfter Gelegenheiten für lokale Akteure, sich durch kriminelles Handeln zu bereichern, indem sie UN-Mitarbeiter entführen, erpressen oder bestehlen.

Fehlende Legitimation und Neutralität

Vor dem Hintergrund der Ausweitung ihrer Tätigkeiten hat die Legitimität der Weltorganisation, die traditionell gerade innerhalb der Organisation als selbstverständlich betrachtet worden war, abgenommen. Die UN wird immer weniger als neutrale Organisation wahrgenommen, die sich für das Wohl der Menschheit einsetzt. Dieses Bild wird zunehmend von einem anderen überlagert, das die Weltorganisation als Instrument des Westens und insbesondere der USA darstellt, das benutzt wird, um Partikularinteressen durchzusetzen.⁶ Manche Kritiker werfen den Vereinten Nationen vor, »westliche Werte«, wie beispielsweise die Gleichberechtigung von Frauen und Männern, zu verbreiten, die mit traditionellen Werten nicht vereinbar seien. Andere kritisieren, die UN reagiere selektiv auf humanitäre Notlagen, wobei die Interessen der mächtigen westlichen Staaten bestimmen würden, wann interveniert werde und wann nicht. Eine andere Kritik ist, die UN höhle die Souveränitätsrechte ihrer Mitgliedstaaten aus, indem sie immer tiefer in vormals innerstaatlich zu regelnde Politikbereiche eingriffen. Sie verweisen dabei beispielsweise auf UN-Übergangsverwaltungen wie etwa in Kosovo oder Timor-Leste. Des Weiteren wird moniert, dass der Sicherheitsrat immer öfter Missionen mit dem Mandat zur Friedenserzwingung autorisiere und damit den Neutralitätsanspruch der Organisation aufgeben und sie zur Konfliktpartei werde. Dann wird gern die Aufmerksamkeit auf spektakuläre Fehlschläge der UN gelenkt, die dramatische Folgen für betroffene Menschen hatten. Als Beispiele seien etwa die Wirtschaftssanktionen gegen Irak genannt, in Folge derer zehntausende irakische Zivilisten starben oder die Fälle sexuellen Missbrauchs durch UN-Blauhelme und Mitarbeiter des UNHCR in der Demokratischen Republik Kongo und in Westafrika. Unabhängig davon, ob die vorgetragene Kritik gerechtfertigt ist oder nicht: Die Legitimitätskrise der UN ist ein Nährboden, der die Bereitschaft, Gewalt gegen UN-Personal anzuwenden, begünstigt.

Fehlende Sicherheitsstrukturen

Eine weitere Bedingung der wachsenden Gewalt ist das Versäumnis der Organisation, gemeinsam mit den Regierungen der Gastländer, in die sie Missionen entsendet oder in denen sie Büros unterhält und Programme umsetzt, verlässliche Strukturen und Mechanismen zu schaffen, um ihr Personal vor Anschlägen und Übergriffen zu schützen. Den UN ist es bislang nicht gelungen, ein Sicherheitsmanagementsystem zu entwickeln, das geplante Angriffe auf ihr Personal zuverlässig aufdecken, Angriffe verhindern und Individuen und Gruppen, die sich an Angriffen oder deren Planung beteiligen, zur Rechenschaft ziehen kann. Der Großteil der UN-Missionen und -Programme wird in schwachen und gescheiterten Staaten durch-

geführt, die in der Regel selbst nicht in der Lage sind, für die Sicherheit des UN-Personals zu sorgen. Zudem gibt es Anzeichen dafür, dass die Bedrohung durch den Terrorismus im Allgemeinen seit den Anschlägen vom 11. September 2001 gewachsen ist⁷, während das Al-Qaida-Netzwerk noch immer nicht entscheidend geschwächt werden konnte.⁸ Das Versäumnis des UN-Sekretariats, seinerseits ein effektives Sicherheitsmanagementsystem aufzubauen, wiegt deshalb umso schwerer.

Die UN wird immer weniger als neutrale Organisation wahrgenommen, die sich für das Wohl der Menschheit einsetzt.

¹ Siehe UN Department of Peacekeeping Operations, <http://www.un.org/Depts/dpko/fatalities/StatsByYear%201.pdf>. Siehe auch Vincenzo Bollettino, *Understanding the Security Management Practices of Humanitarian Organisations, Desasters*, 32. Jg., 2/2008, S. 263–279. Für eine interessante Studie zur jüngsten Zunahme der Gewalt gegen Entwicklungshelfer siehe Abby Stoddard, Adele Harmer and Victoria DiDomenico, *Providing Aid in Insecure Environments: 2009 Update – Trends in Violence against Aid Workers and the Operational Response*, Humanitarian Policy Group (HPG) Policy Brief 34, Overseas Development Institute, London, April 2009, <http://www.odi.org.uk/resources/download/257.pdf>

² Am 19. August 2003 wurden der damalige Sonderbeauftragte für Irak Sergio Vieira de Mello und 21 weitere UN-Mitarbeiter und Besucher durch eine Autobombe in der Einfahrt zum UN-Dienstgebäude getötet sowie etwa 150 weitere Personen verletzt. Am 22. September 2003 explodierte eine weitere Autobombe auf einem von UN-Mitarbeitern oft benutzten Parkplatz. Dabei kamen ein UN-Sicherheitsbeamter und zwei irakische Polizisten ums Leben. Siehe Report of the Independent Panel on the Safety and Security of UN Personnel in Iraq, 20.10.2003, [http://www.reliefweb.int/rw/RWFiles2003.nsf/FilesByRWDocUNID-FileName/OCHA-64C655-un-irq-2003.pdf/\\$File/un-irq-2003.pdf](http://www.reliefweb.int/rw/RWFiles2003.nsf/FilesByRWDocUNID-FileName/OCHA-64C655-un-irq-2003.pdf/$File/un-irq-2003.pdf), S. 13–16 sowie *Towards a Culture of Security and Accountability, The Report of the Independent Panel on Safety and Security of UN Personnel and Premises Worldwide*, 9.6.2008, <http://www.un.org/News/dh/infocus/terrorism/PanelOnSafetyReport.pdf>, Abs. 17.

³ Am 11. Dezember 2007 explodierte eine Autobombe vor den UN-Büros von UNDP und UNHCR. 17 UN-Mitarbeiter und weitere zufällig anwesende Personen wurden getötet und 40 weitere verletzt. Siehe *Towards a Culture of Security and Accountability*, a.a.O. (Anm. 2), Abs. 35.

⁴ Siehe *Towards a Culture of Security and Accountability*, a.a.O. (Anm. 2), Abs. 15ff.

⁵ UN Department of Peacekeeping Operations, <http://www.un.org/Depts/dpko/list/list.pdf>

⁶ Siehe *Towards a Culture of Security and Accountability*, a.a.O. (Anm. 2), S. 70ff.

⁷ Siehe etwa Carl Conetta, *War and Consequences: Global Terrorism Has Increased since 9/11 Attacks*, Project on Defense Alternatives Briefing Memo Nr. 38, Commonwealth Institute, Cambridge, MA, 25.9.2006, <http://www.comw.org/pda/o609bm38.html>

⁸ Guido Steinberg, *Die Wiederkehr von al-Qaida. Aktuelle Entwicklungen im internationalen Terrorismus und ihre Folgen für Europa*, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin, SWP-Aktuell 62, November 2007, http://www.swp-berlin.org/common/get_document.php?asset_id=4534



Das durch einen terroristischen Bombenanschlag am 11. Dezember 2007 zerstörte UN-Hauptgebäude in Algier, Algerien. Bei dem Anschlag waren 17 UN-Mitarbeiter ums Leben gekommen.

UN-Foto: Schneider

Das UN-Sicherheitsmanagementsystem

Das System vor den Anschlägen von Bagdad 2003

Verantwortung der Gastländer

Die Hauptverantwortung für die Sicherheit des UN-Personals liegt bis heute bei der Regierung des Gastlands. Diese Verantwortung erwächst allen Staaten aus den Verpflichtungen, die sie mit dem Beitritt zu den Vereinten Nationen eingegangen sind. Staaten, die die im Jahr 1994 von der UN-Generalversammlung verabschiedete und 1999 in Kraft getretene Konvention über die Sicherheit von Personal der Vereinten Nationen und beigeordnetem Personal⁹ (Convention on the Safety of United Nations and Associated Personnel) ratifiziert haben, sind darüber hinaus an eine Reihe besonderer Pflichten gebunden: Sie müssen Gesetze erlassen, die es verbieten, UN- und

beigeordnetes Personal zu töten, zu entführen oder auf andere Weise anzugreifen. Zudem müssen sie Strafen festlegen, die der Schwere der Verstöße angemessen sind. Der in der Konvention verwendete Begriff ›UN- und beigeordnetes Personal‹ bezieht sich dabei auf Personen, die direkt oder indirekt im Auftrag der Vereinten Nationen oder einer ihrer Sonderorganisationen handeln, um den Weltfrieden und die internationale Sicherheit wiederherzustellen. Des Weiteren sollen die Bestimmungen der Konvention dann zur Anwendung kommen, wenn der Sicherheitsrat oder die Generalversammlung ein außergewöhnliches Sicherheitsrisiko feststellen.¹⁰

Verantwortung der Entsendeorganisation

Neben den Gastländern tragen natürlich auch die Organisationen, die das Personal entsenden, Verantwortung für deren Sicherheit. Gemäß dem Handbuch der Vereinten Nationen für die Sicherheit von Feldpersonal (United Nations Field Security Handbook) sollen die UN dann die notwendigen Maßnahmen zur Gewährleistung der Sicherheit ihres Personals in die Wege leiten, wenn die Regierung des Gastlands dazu nicht oder nur eingeschränkt in der Lage ist.¹¹ Vor dem Hintergrund der wachsenden Gewalt gegen UN-Personal haben sich im Laufe der neunziger Jahre innerhalb der UN Strukturen eines Sicherheitsmanagementsystems herausgebildet. Im Mittelpunkt stand dabei das Büro des Sicherheitskoordinators der Vereinten Nationen (Office of United Nations Security Coordinator – UNSECOORD). Diesem Büro gehörten die für Sicherheitsfragen zuständigen Vertreter aller UN-Sonderorganisationen und -Spezialorgane (Fonds und Programme) an. UNSECOORD handelte im Auftrag des UN-Generalsekretärs und sollte in erster Linie sicherstellen, dass die Vereinten Nationen einen kohärenten Ansatz zur Gewährleistung der Sicherheit ihres Personals entwickeln und anwenden. Außerdem sollte UNSECOORD die vom Generalsekretär ernannten für Sicherheit zuständigen Beamten (Designated Officials for Security – DOs) überwachen. Die Beamten trugen auf der Seite der UN die Hauptverantwortung für die Sicherheit des UN-Personals in den ihnen zugewiesenen Verantwortungsbereichen, die sich in der Regel auf Länder, manchmal auch auf Regionen bezogen. Eine ihrer vordringlichen Aufgaben war es, unterstützt von einem Sicherheitsmanagement-Team, auf die örtlichen Gegebenheiten abgestimmte Sicherheitsmindeststandards zu erarbeiten und anzuwenden. Unterhalb der Ebene des UNSECOORD haben einzelne UN-Institutionen eigene Kompetenzen für das Sicherheitsmanagement aufgebaut. Erwähnenswert sind hier vor allem die Hauptabteilung Friedenssicherungseinsätze (Department of Peacekeeping Operations – DPKO) und der Sicherheitsdienst (Safety and Security Service – S&SS), die sich um die Gewährleistung der Sicherheit der Angehörigen von Friedensmissionen be-

ziehungsweise der größten UN-Hauptquartiere und hochrangiger UN-Beamter bemühten.¹²

Die Anschläge auf das UN-Hauptquartier in Bagdad im Sommer 2003 haben in dramatischer Weise aufgedeckt, dass das Sicherheitsmanagementsystem der UN trotz der geringfügigen Verbesserungen in den neunziger Jahren und zu Beginn des 21. Jahrhunderts den Herausforderungen nicht gewachsen war. Ein von UN-Generalsekretär Kofi Annan eingesetztes unabhängiges Expertengremium, das ›Independent Panel on the Safety and Security of UN Personnel in Iraq‹, das die Aufgabe hatte, die Anschläge zu untersuchen, bezeichnete das System sogar als funktionsuntüchtig (»dysfunctional«).¹³ Dem Bericht zufolge mangle es an einer Gesamtstrategie und die Strukturen und Aktivitäten der relevanten UN-Institutionen seien zu wenig aufeinander abgestimmt gewesen. Zudem seien vereinbarte Regelungen häufig nur unzureichend umgesetzt worden. Im Zuge der Entsendung der UN-Mission nach Irak etwa, die von einigen Mitgliedstaaten aus politischen Gründen mit Eile vorangetrieben worden war, wurden etliche Regeln und Standards missachtet oder zumindest gedehnt.¹⁴ Dass die UN trotz der sich abzeichnenden wachsenden Bedrohung für ihr Personal es versäumt haben, ein effektives Sicherheitsmanagementsystem einzurichten, habe laut Bericht zwei Hauptgründe.

1. Falsche Gefahreinschätzung

Die für Sicherheitsfragen zuständigen Mitarbeiter im UN-Sekretariat hätten die Art und Weise der Bedrohung für das UN-Personal falsch eingeschätzt. Über lange Zeit sei man in den UN davon ausgegangen, dass die Bedrohung in erster Linie von unpolitischen Kriminellen ausgehe. Man nahm an, die Vereinten Nationen genössen ein hohes Maß an Legitimität, und in Gastländern würden sie generell wohlwollend aufgenommen. Vorkehrungen gegen politisch motivierte Gewalthandlungen und Terroranschläge wurden deshalb kaum getroffen.

2. Unklare Zuständigkeiten

Das Sicherheitsmanagementsystem sei auch dadurch geschwächt worden, dass die Kompetenzbereiche der UN und der Gastländer nicht klar voneinander abgegrenzt waren. Zum Beispiel habe es keine klaren Vorgaben dahingehend gegeben, unter welchen Bedingungen den UN die Hauptverantwortung für die Sicherheit ihres Personals zufällt. Das Sekretariat habe deshalb nur selten proaktiv eigene Sicherheitsstrategien entwickelt und sich oft zu sehr auf das Engagement der Gastländer verlassen. Letztere hätten jedoch vielfach ihrer Verantwortung für die Sicherheit des UN-Personals nicht gerecht werden können.¹⁵

Reformen nach 2003

Die Anschläge von Bagdad und die danach von Expertengremien durchgeführten Ursachenanalysen ha-

ben zu wichtigen Reformen des UN-Sicherheitsmanagementsystems geführt. Besonders einflussreich war der Bericht der bereits genannten Expertenkommission (Independent Panel on the Safety and Security of UN Personnel in Iraq), die nach den Anschlägen eingerichtet worden war. Die Kommission ging mit dem bestehenden System hart ins Gericht und mahnte tiefgreifende Reformen an. Insbesondere kritisierte sie, dass die Vereinten Nationen der Sicherheit ihres Personals zu wenig Aufmerksamkeit schenken und ihr Sicherheitsmanagement-System weder eine verlässliche Gefahreinschätzung noch die Einhaltung der vereinbarten Vorkehrungen garantieren könne. Einige der daraufhin eingeleiteten Reformen waren innerhalb der Organisation schon früher diskutiert und beispielsweise bereits in einem vom Generalsekretär im Oktober 2002 vorgelegten Rahmenplan skizziert worden.¹⁶ Die Anschläge von Bagdad schufen

Die Anschläge auf das UN-Hauptquartier in Bagdad im Sommer 2003 haben in dramatischer Weise aufgedeckt, dass das Sicherheitsmanagementsystem der UN den Herausforderungen nicht gewachsen war.

⁹ UN-Dok. A/RES/49/59 v. 9.12.1994, abgedruckt in: Vereinte Nationen (VN), 3/1995, S. 138ff. oder über: <http://archiv.jura.uni-saarland.de/BGBI/TEIL2/1997/19970231.A20.HTML>. Vgl. auch zur Sicherheit des UN-Personals allgemein: Dieter Göthel, Im Auftrag der Weltorganisation. Das Personal der Vereinten Nationen im Wandel, VN, 3/1995, S. 99–105.

¹⁰ Siehe Art. 1 der Konvention. Zur Diskussion des Anwendungsbereichs der Konvention siehe Ray Murphy, International Humanitarian Law and Peace Support Operations: Bridging the Gap, *The Journal of Conflict Studies*, 23. Jg., 1/2003, S. 12–59.

¹¹ United Nations Field Security Handbook, Juni 2006, <http://www.ejercito.mil.uy/instit/ima/Archivos/GR-SGTM1v2006XEOPE/Referencia%20Library/118-Field%20Security%20Handbook%202006.pdf>

¹² Für eine Übersicht siehe etwa Nuchhi Currier, ›Protecting the Protectors‹. Strengthening Staff Security: Priorities and Challenges, *UN Chronicle*, 40. Jg., 2/2003, <http://www.un.org/Pubs/chronicle/2003/issue2/0203p5.html>

¹³ Report of the Independent Panel on the Safety and Security of UN Personnel in Iraq, a.a.O. (Anm. 2), S. 25.

¹⁴ Trotz der prekären Sicherheitslage gehörten dem UN-Team Mitarbeiter an, die mit einem genuin politischen Mandat betraut waren und sich nicht vordringlich humanitären oder sicherheitsrelevanten Aufgaben widmeten. Zudem verletzten etliche UN-Organisationen die vereinbarten Sicherheitsstandards. Das Sicherheitsmanagement-Team mahnte die Einhaltung der Standards wiederholt an, versäumte es aber, den Abzug nachlässiger Organisationen aus Irak zu veranlassen. Ferner beschäftigten einige UN-Organisationen in Bagdad mehr Personal als im Rahmen eines Treffens des Sicherheitsmanagement-Teams vereinbart worden war. Und schließlich waren viele UN-Mitarbeiter nicht ausreichend auf den Einsatz in einem Kampfgebiet vorbereitet.

¹⁵ Report of the Independent Panel on the Safety and Security of UN Personnel in Iraq, a.a.O. (Anm. 2), S. 20ff.

¹⁶ Inter-organizational Security Measures: Framework for Accountability for the United Nations Field Security Management System, Report of the Secretary-General, UN Doc. A/57/365 v. 28.8.2002; für frühere Reformverschlüsse des Generalsekretärs siehe zum Beispiel: Safety and Security of United Nations Personnel, Report of the Secretary-General, UN Doc. A/55/494 v. 18.10.2000.

jedoch das notwendige Momentum, um zuvor angedachte Reformen umzusetzen und um neue Initiativen zu ergänzen.

Institutionelle Reformen

Das Herzstück des reformierten UN-Sicherheitsmanagementsystems ist die Anfang 2005 ins Leben gerufene Hauptabteilung Sicherheit.

Das Herzstück des reformierten UN-Sicherheitsmanagementsystems ist die Anfang 2005 ins Leben gerufene Hauptabteilung Sicherheit (Department of Safety and Security – DSS). Mit der Einrichtung der Hauptabteilung sollte die Koordinierung der und Kooperation zwischen den relevanten UN-Institutionen verbessert und so eine der zentralen Schwächen des bestehenden Systems behoben werden. Demzufolge wurden das UNSECOORD, der S&SS und die sicherheitsrelevanten Komponenten der Hauptabteilung Friedenssicherungseinsätze unter dem Dach der neu geschaffenen Hauptabteilung Sicherheit zusammengeführt und einem Leiter im Range eines Untergeneralsekretärs¹⁷ unterstellt. Dem DSS wurden drei Hauptaufgaben übertragen:

1. Formulierung von Richtlinien und Standards sowie deren Umsetzung;
2. Koordinierung der Aktivitäten der beteiligten UN-Institutionen; und
3. Einschätzung von Sicherheitsrisiken für das gesamte UN-Personal.

Die dezentrale Organisationsstruktur des Systems wurde durch die Schaffung des DSS nicht angetastet. Den zuständigen Beamten (DOs), die die Verantwortung für die Sicherheit des UN-Personals im Feld tragen, kommt weiterhin eine herausragende Rolle zu. Unterstützt wird jeder DO weiterhin von dem Sicherheitsmanagement-Team (Security Management Team – SMT), das sich aus den Leiterinnen und Leitern der relevanten vor Ort ansässigen Sonderorganisationen, Fonds und Programmen der Vereinten Nationen zusammensetzt. Er wird zudem unterstützt von einem Chefsicherheitsberater (Chief Security Advisor) beziehungsweise einem Sicherheitsberater (Security Advisor). Gemeinsam mit dem Team und unterstützt durch den Chefberater beziehungsweise Berater soll jeder DO regelmäßig so genannte Risikoeinschätzungen vornehmen. Auf diesen Einschätzungen aufbauend werden an die örtlichen Gegebenheiten angepasste Sicherheitsmindeststandards (Minimum Operational Security Standards – MOSS) entwickelt und angewandt. Diese beziehen sich unter anderem auf den Schutz von UN-Gebäuden beispielsweise durch Zugangskontrollen und bauliche Vorkehrungen, Schulungen für UN-Mitarbeiter und deren Ausstattung mit Telekommunikationsgeräten. Welchen Kriterien Mindeststandards jeweils zu entsprechen haben, hängt in erster Linie davon ab, wie die UN die Sicherheitslage des Gastlands anhand eines fünfstufigen Phasenmodells bewerten. Je prekärer die Sicherheitslage eingeschätzt wird und dementspre-

Welchen Kriterien Mindeststandards jeweils zu entsprechen haben, hängt davon ab, wie die UN die Sicherheitslage des Gastlands bewerten.

chend höher die Phase ist, in die ein Gastland eingeteilt wird, desto strikteren Kriterien müssen die MOSS entsprechen.¹⁸

Weiterentwicklung völkerrechtlicher Normen

Neben den institutionellen Reformen sind zwei Weiterentwicklungen des Völkerrechts von Bedeutung, die in den kommenden Jahren ebenfalls zur Verbesserung der Sicherheit des Personals der UN beitragen können.

Die erste relevante Weiterentwicklung des Völkerrechts ist die Verabschiedung des Fakultativprotokolls zum Übereinkommen über die Sicherheit von Personal der Vereinten Nationen und beigeordnetem Personal (Optional Protocol to the Convention on the Safety of United Nations and Associated Personnel) durch die UN-Generalversammlung im Dezember 2005. Das Fakultativprotokoll weitet das Anwendungsgebiet der Konvention aus. Es verpflichtet die Vertragsstaaten, Angriffe auch auf Personal der Vereinten Nationen oder beigeordnetem Personal, das in der Entwicklungszusammenarbeit tätig oder im Rahmen von politischen oder humanitären Missionen eingesetzt ist, gesetzlich zu verbieten und strafrechtlich zu verfolgen.¹⁹ Damit schließt das Protokoll eine Lücke, die die Konvention hinterlassen hat. Denn die Konvention verpflichtet die Vertragsstaaten lediglich, Angriffe auf UN- und beigeordnetes Personal unter Strafe zu stellen und zu ahnden, wenn dieses im Rahmen einer Mission zur Wiederherstellung des internationalen Friedens und der Sicherheit eingesetzt ist oder wenn der Sicherheitsrat oder die Generalversammlung ein außergewöhnliches Sicherheitsrisiko feststellt.²⁰

Die zweite relevante Weiterentwicklung des Völkerrechts stellt das im Jahr 2002 in Kraft getretene Statut des Internationalen Strafgerichtshofs (IStGH) dar. Das Statut sieht unter anderem vor, dass Angriffe auf Blauhelme und Entwicklungshelfer beziehungsweise Drohungen, solche Angriffe durchzuführen, als Kriegsverbrechen gewertet und vor dem IStGH verhandelt werden können.²¹ Damit erhöht sich die Chance, Straftäter zur Rechenschaft ziehen zu können, selbst wenn die zuständigen Behörden des Staates, in dem UN-Personal angegriffen wurde, nicht in der Lage oder nicht willens sind, dies selbst zu tun. Gegenwärtig prüft der Chefankläger des IStGH die Möglichkeit, Anklage zu erheben gegen potenzielle Straftäter eines im Jahr 2007 verübten Anschlags auf Angehörige der UNAMID, der hybriden Mission der Afrikanischen Union und der UN in Darfur.

Bewertung der Reformen

Die Reformen, die nach den Anschlüssen auf das Hauptquartier der UNAMI in Bagdad eingeleitet worden sind, haben das Sicherheitsmanagementsystem zweifellos gestärkt. Die Hauptabteilung Sicherheit

ist finanziell besser ausgestattet und kann mehr Personal in UN-Mitgliedstaaten entsenden als zuvor das UNSECOORD. Das DSS konnte zudem seit seiner Gründung sein Leistungsvermögen, was die Analyse von Bedrohungsszenarien und die Schulung von UN-Personal betrifft, verbessern. Des Weiteren ist es mit der Gründung des DSS zumindest in Ansätzen gelungen, die Koordinierung der in das Sicherheitsmanagementsystem eingebundenen UN-Institutionen und ihre Kooperation miteinander zu stärken. Nicht zuletzt hat die Weiterentwicklung des Völkerrechts wichtige Voraussetzungen dafür geschaffen, Individuen und Gruppen, die Anschläge auf UN-Personal planen und durchführen, strafrechtlich zu verfolgen.

Gleichwohl herrscht gerade auch in zahlreichen Publikationen der UN nach wie vor die Auffassung vor, dass das reformierte Sicherheitsmanagementsystem, trotz der Neuerungen, noch immer nicht verlässlich für die Sicherheit des UN-Personals sorgt. Wie die Anschläge von Bagdad haben auch die Anschläge von Algier vier Jahre später eine Evaluierung des Systems angestoßen, die etliche nach wie vor bestehende Schwächen offen gelegt hat. Einige Schwächen sind auf der Ebene des DSS zu verorten. So verfügt der Leiter des DSS nicht über die ausreichende Autorität, um auch gegen den Widerstand einzelner hochrangiger UN-Beamter eine Führungsrolle im Hinblick auf eine grundlegende Reform des Sicherheitsmanagementsystems einzunehmen. Die Neuordnung des Systems und vor allem die Integration der verschiedenen beteiligten Institutionen verliefen bislang schleppend. Hinzu kommt, dass das DSS immer noch nicht verlässlich über die notwendigen finanziellen Ressourcen verfügt, um sein Mandat effektiv umsetzen und beispielsweise ausreichend Schulungen mit sicherheitsrelevanten Inhalten für UN-Bedienstete durchführen zu können.

Andere anhaltende Schwächen des Systems lassen sich auf der Feldebene verorten und beziehen sich in erster Linie auf das Unvermögen vieler zuständiger Beamter, in ihrem Verantwortungsbereich die Sicherheit des UN-Personals zuverlässig zu gewährleisten und die Sicherheitsmindeststandards durchzusetzen. Aufgrund bürokratischer Schwerfälligkeiten gelingt es den DOs oft nicht, rasch Verbesserungen der Sicherheitsvorkehrungen in ihrem Zuständigkeitsbereich in die Wege zu leiten. In den Monaten vor den Anschlägen von Algier etwa wurden Vorschläge des zuständigen DO im Hinblick auf die Anpassung der Sicherheitsvorkehrungen an die sich verschlechternde Sicherheitslage nicht umgesetzt. Außerdem verläuft die Zusammenarbeit zwischen den DOs und den ihnen zugewiesenen Sicherheitsteams und (Chef)Sicherheitsberatern, wie der Algier-Fall ebenfalls belegt, oft nicht reibungslos. Die DOs treten ihre Posten zu meist ohne ein klare Vorstellung von ihren Aufgaben und ohne eine Schulung im Bereich Mitarbeiter-Management-Interaktion an und können vielfach ih-



UN-Generalsekretär Ban Ki-moon bei einer Gedenkveranstaltung am 1. September 2008 in Genf zu Ehren der Opfer der Bagdad-Anschläge. UN-Foto: Bertschmann

re Autorität nicht geltend machen. Ferner erschwert die hohe Fluktuation der Mitglieder der Teams die Herausbildung eines institutionellen Gedächtnisses. Schließlich gestaltet sich auch die Kooperation zwischen den DOs und anderen Sicherheitsexperten der UN auf der einen Seite und den zuständigen Behörden der Gastländer auf der anderen Seite gerade in Bezug auf den Austausch von Informationen häufig schwierig. Gastländer haben ein Interesse daran, von den UN als sicher eingestuft zu werden und haben deshalb wenig Anreize, Informationen an die UN weiterzugeben, die auf Sicherheitsbedrohungen hinweisen. Die UN haben wiederum ein Interesse an guten Beziehungen zu den Gastländern. Daher lassen sich

17 Der erste Leiter des DSS war der Briten David Veness. Er trat am 23. Juni 2008 aufgrund der Anschläge in Algier vom 11. Dezember 2007 zurück, blieb aber im Amt, bis ein Nachfolger gefunden wurde. Erst am 6. Mai 2009 wurde der Amerikaner Gregory B. Starr, bis dahin zuständig für die Sicherheit des amerikanischen diplomatischen Dienstes, zum neuen Leiter der Abteilung ernannt.

18 Towards a Culture of Security and Accountability, a.a.O. (Anm. 2), S. 30ff.

19 Das Protokoll findet sich in der Anlage zu UN-Dok. A/RES/60/42 v. 8.12.2005.

20 Für eine Diskussion der Bedeutung des Fakultativprotokolls siehe Huw Llewellyn, The Optional Protocol to the 1994 Convention on the Safety of United Nations and Associated Personnel, *International and Comparative Law Quarterly*, 55. Jg., 3/2006, S. 718–728.

21 Römisches Statut des Internationalen Strafgerichtshofs v. 17.7.1998, Art. 8. Auch die kurz nach den Anschlägen von Bagdad angenommene Resolution 1502 des Sicherheitsrats (v. 26.8.2003) bekräftigt, dass gezielte Angriffe auf Angehörige von Friedens- oder humanitären Missionen, die im Einklang mit der UN-Charta durchgeführt werden, im Kontext bewaffneter Konflikte Kriegsverbrechen darstellen.

Trotz der Reformen der vergangenen Jahre können die Vereinten Nationen noch immer nicht zuverlässig für die Sicherheit ihres Personals sorgen.

UN-Beamte mitunter auf Verhandlungen mit den Gastländern bezüglich der Bewertung der Sicherheitslage ein, anstatt eine solche Bewertung auf der Grundlage einer objektiven Analyse der Bedrohungen vorzunehmen. Die Folge ist, dass UN-Personal zuweilen ohne angemessene Schutzvorkehrungen in Gastländern eingesetzt wird, weil diese trotz erheblicher Bedrohungen als relativ sicher eingestuft werden.²²

Die Weiterentwicklung des Völkerrechts im Hinblick auf Möglichkeiten der nationalen und internationalen Strafverfolgung der Urheber von Anschlägen auf UN-Personal kann fraglos enorm zur Stärkung des Sicherheitsmanagementsystems beitragen. Ob die Möglichkeiten in naher Zukunft ausgeschöpft werden können, bleibt jedoch abzuwarten. Das Fakultativprotokoll zur Konvention ist noch nicht in Kraft getreten. Das Statut des Internationalen Strafgerichtshofs ist in Kraft und, wie oben dargestellt, befasst sich der Chefankläger bereits mit Angriffen auf Angehörige der UNAMID. Allerdings ist bislang nicht absehbar, ob es dem Gericht gelingen wird, das für eine Verurteilung erforderliche Beweismaterial zusammenzutragen. Außerdem muss angesichts der im Vergleich zu seinem umfassenden Mandat geringen Kapazitäten des Gerichts davon ausgegangen werden, dass der IStGH nur einige wenige Fälle tatsächlich an sich ziehen können. Schließlich bleibt abzuwarten, ob der IStGH eine abschreckende Wirkung entfalten wird.

Anforderungen an die UN

Trotz der Reformen der vergangenen Jahre können die Vereinten Nationen noch immer nicht zuverlässig für die Sicherheit ihres Personals sorgen. Freilich wird absolute Sicherheit immer ein unerreichbares Ziel bleiben. Anschläge der jüngeren Vergangenheit, wie die von Algier, haben jedoch deutlich vor Augen geführt, dass das Sicherheitsmanagementsystem der UN noch immer gravierende Schwächen aufweist. Die UN haben die rechtliche und moralische Pflicht, für die Sicherheit ihrer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zu sorgen. Die Organisation läuft zudem Gefahr, immer öfter ihre Missionen und Programme nicht effektiv umsetzen zu können, weil die Sicherheit ihres Personals gefährdet ist. Es gibt keinen Grund zur Annahme, dass die UN in naher Zukunft in einem stabileren Umfeld operieren werden. Im Gegenteil: der gegenwärtige Trend deutet eher darauf hin, dass die Gefahren weiter zunehmen werden. Die UN stehen deshalb vor der dringenden Aufgabe, nicht nur ihr Sicherheitsmanagementsystem zu verbessern, sondern auch ihre Legitimität als internationale Organisation wiederherzustellen.²³

Wie erfolgreich die Bemühungen zur Stärkung des Sicherheitsmanagementsystems der UN sein werden, wird maßgeblich davon abhängen, ob es gelingt, die

Handlungsfähigkeit der Hauptabteilung Sicherheit zu stärken. Es ist deshalb von besonderer Bedeutung, das DSS mit ausreichend finanziellen Mitteln auszustatten, die Zusammenarbeit der im DSS zusammengefassten Institutionen zu verbessern und stärkere Anreize für die einzelnen Institutionen zur Umsetzung der vereinbarten Regelungen zu schaffen. Die UN sollten zudem überdenken, ob das Phasensystem zur Bewertung der Sicherheitslage der Gastländer durch ein flexibleres System ersetzt werden sollte, das lokale Faktoren stärker einbezieht und bei den Gastländern auf größere Zustimmung stößt. Darüber hinaus sollte sich das UN-Sekretariat um eine bessere Kooperation zwischen ihren Sicherheitsexperten und den relevanten Behörden der Gastländer bemühen. Die UN sollte Anreize für Gastländer schaffen, insbesondere was den wechselseitigen Austausch von Information betrifft, enger mit den lokalen zuständigen Beamten zu kooperieren. Außerdem sollten sich die UN stärker darum bemühen, Behörden der Gastländer beim Aufbau der für die Gewährleistung der Sicherheit des UN-Personals notwendigen Kapazitäten zu unterstützen.

Letztlich werden die Vereinten Nationen jedoch nur dann die Sicherheitslage ihres Personals verbessern können, wenn sie es schaffen, ihre Legitimitätskrise zu überwinden. Solange die UN von vielen Kritikern als eine Organisation wahrgenommen wird, die aus New York und Genf gesteuert wird, die Interessen des reichen Westens vertritt und sich in ihrem Handeln von Doppelstandards leiten lässt, wird es ihr nicht gelingen, verlorene Glaubwürdigkeit zurückzugewinnen. Dies kann nur gelingen, wenn die UN wieder in stärkerem Maße als eine überparteiliche Organisation wahrgenommen wird, die ihr Handeln ausschließlich an den Grundsätzen der Charta ausrichtet. Die jüngeren offiziellen UN-Dokumente beziehungsweise der vom UN-Sekretariat eingesetzten Expertengremien machen deutlich, dass sich die Organisation des Zusammenhangs zwischen ihrer Legitimität und der Sicherheit ihres Personals sehr wohl bewusst ist. Dieses Bewusstsein in konkrete Maßnahmen zu übersetzen, wird Zeit in Anspruch nehmen. Der erste Schritt, nämlich die öffentliche Thematisierung der Legitimitätskrise der UN, ist jedoch getan.

Letztlich werden die Vereinten Nationen nur dann die Sicherheitslage ihres Personals verbessern können, wenn sie es schaffen, ihre Legitimitätskrise zu überwinden.

²² Towards a Culture of Security and Accountability, a.a.O. (Anm. 2), S. 30ff.; siehe auch Report of the Independent Panel on Accountability, Executive Summary, http://www.un.org/News/dh/infocus/terrorism/Executive_Summary_RIPA.pdf

²³ Für konkrete Handlungsempfehlungen siehe Towards a Culture of Security and Accountability, a.a.O. (Anm. 2), S. 76ff.; siehe auch Safety and Security of Humanitarian Personnel and Protection of United Nations Personnel, Report of the Secretary-General, UN Doc. A/63/305 v. 18.8.2008, S. 11ff.

Private im Fadenkreuz des Sicherheitsrats

Zu der Terrorliste des UN-Sicherheitsrats, weißen Rittern und verpassten Chancen

Michael Lysander Fremuth

Im Rahmen der Terrorismusbekämpfung trifft der Sicherheitsrat auch Maßnahmen gegen verdächtige Privatpersonen. Insbesondere das Einfrieren von Vermögenswerten und die Beschränkung der Bewegungsfreiheit haben einschneidende Folgen. Da die Möglichkeiten, sich gegen diese Individualsanktionen zu wehren, beschränkt sind, wird die Unvereinbarkeit der Sanktionspraxis mit den prozessualen Menschenrechten der Betroffenen kritisiert. Der Sicherheitsrat sollte in Reaktion darauf ein Individualbeschwerderecht und ein gerichtliches Verfahren auf Ebene der Vereinten Nationen einführen, in dem unabhängig und anhand rechtlicher Vorgaben geprüft wird, ob die Individualsanktionen gegen die ›Richtigen‹ gerichtet sind.

Bereits heute zeichnet sich der Terrorismus als Geißel des 21. Jahrhunderts ab. Die Vereinten Nationen sind prädestiniert, künftige Generationen auch vor dieser transnationalen Bedrohung zu bewahren, der durch einzelstaatliche oder bilaterale Maßnahmen allein nur unzureichend entgegengetreten werden kann. Soweit der Terrorismus ein Instrument privater Personen ist, erscheint es nur konsequent, gezielt gegen diese vorzugehen. Die vom Sicherheitsrat gegen natürliche und juristische Personen sowie sonstige Personengruppen verhängten Individualsanktionen haben jedoch erhebliche Kritik hervorgerufen, die deren Unvereinbarkeit mit den Menschenrechten der Betroffenen rügt und den Ruf der Vereinten Nationen gefährdet sieht.¹ Mit dem Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften (EuGH), der eine EG-Verordnung zur Umsetzung der Sanktionsresolutionen des Sicherheitsrats für nichtig erklärte, hat die Kritik prominente Unterstützung erhalten. Droht den Vereinten Nationen ein Legitimationsverlust und kommt es zu einem Konflikt mit anderen Rechtsordnungen? Werden die Mitgliedstaaten dem Sicherheitsrat die Gefolgschaft verweigern, worunter letztlich die Effektivität der Terrorismusbekämpfung leidet?

Individuen und die ›Terrorliste‹ des Sicherheitsrats

Der Terrorismus beschäftigt die Vereinten Nationen auf vielfältige Art.² Dies beginnt mit Diskussionen über die Auslegung der UN-Charta hinsichtlich des Gewaltverbots und des Rechts zur Selbstverteidigung,³ umfasst politische Erklärungen,⁴ Berichte⁵ und reicht bis zu einer Vielzahl völkerrechtlicher Verträge, die mit Unterstützung insbesondere der Generalversamm-

lung zwischen den Staaten abgeschlossen wurden und einzelne Aspekte des Terrorismus betreffen.⁶ Von besonderer Bedeutung ist freilich das Handeln des Sicherheitsrats. Unter der Flagge der Terrorismusbekämpfung hat der Sicherheitsrat nicht nur eine Kompetenz zur Gesetzgebung gegenüber der Staatengemeinschaft an sich gezogen,⁷ sondern auch einzelne, des Terrorismus verdächtige Personen und Organisationen ins Visier genommen.⁸ Bei den gegen sie verhängten Individualsanktionen handelt es sich idealtypisch um multilaterale, negative und präventive Maßnahmen, die durch eine internationale Organisation verhängt werden, abschreckend wirken und – zumindest *de jure* – nicht bestrafen, sondern (weiteres) Unheil verhindern sollen. Allerdings sind diese



Michael Lysander Fremuth, geb. 1979, promoviert an der Universität zu Köln.

¹ Deutliche Kritik übte etwa die Parlamentarische Versammlung des Europarats in Resolution 1597 v. 23.1.2008.

² Im Überblick Jasper Finke/Christiane Wandscher, Terrorismusbekämpfung jenseits militärischer Gewalt, Vereinte Nationen (VN), 49. Jg., 5/2001, S. 168–173; Michael L. Fremuth, Die Bekämpfung des Terrorismus als Herausforderung für die Vereinten Nationen in: Sabine Birken/Michael L. Fremuth/Kerstin Lukner/Thomas Weiler (Hrsg.), Für den Frieden gerüstet? Die Vereinten Nationen im Spannungsfeld zwischen staatlicher Souveränität und weltweiter Abrüstung, Schriftenreihe der DGVN NRW e.V., Bd. 1, Bonn, im Erscheinen.

³ Thomas Bruha/Matthias Bortfeld, Terrorismus und Selbstverteidigung, VN, 49. Jg., 5/2001, S. 161–167.

⁴ So etwa die Erklärung des Sicherheitsrats in der Zusammensetzung der Außenminister vom 20. Januar 2003, UN-Dok. S/RES/1456 v. 20.1.2003, Anlage, sowie die Erklärungen der Generalversammlung UN-Dok. A/RES/46/51 v. 9.12.1991; UN-Dok. A/RES/49/60 v. 9.12.1994), Anlage; UN-Dok. A/RES/51/210 v. 17.12.1996 und UN-Dok. A/RES/61/40 v. 4.12.2006.

⁵ Bedeutsam der Bericht des Generalsekretärs, Vereint gegen den Terrorismus: Empfehlungen für eine weltweite Strategie zur Bekämpfung des Terrorismus, UN-Dok. A/60/825 v. 27.4.2006.

⁶ Eine Übersicht der bislang 13 relevanten Konventionen ist abrufbar unter: <http://www.un.org/terrorism/instruments.shtml>. Die Erarbeitung einer umfassenden Anti-Terrorismus-Konvention steht immer noch aus. Zur Diskussion vgl. den jüngsten Bericht des Ad hoc Committee Established by General Assembly Resolution 51/210 of 17 December 1996, UN Doc. A/63/37, New York 2008.

⁷ Kritisch zur Gesetzgebungskompetenz: Michael L. Fremuth/Jörn Griebel, On the Security Council as a Legislator: A Blessing or a Curse for the International Community?, Nordic Journal of International Law, 76. Jg., 4/2007, S. 339–361.

⁸ Im Überblick Christian Schaller, Die Richtigen treffen. Die Vereinten Nationen und die Probleme zielgerichteter Sanktionen, VN, 53. Jg., 4/2005, S. 132–138.

Der Sanktionsausschuss führt eine Liste, auf der jene Personen namentlich aufgeführt sind, gegen die die Sanktionen zu richten sind. Sie enthält mittlerweile 507 Eintragungen.

Personen selbst nicht Adressaten der Resolutionen; dies sind die Staaten, denen die unmittelbare Anwendung der erforderlichen Maßnahmen gegenüber den bezeichneten Privaten obliegt. Des ungeachtet kann von einer Urheberschaft des Sicherheitsrats gesprochen werden, da die abschließende Bestimmung der Adressaten durch ein ihm zuzurechnendes Nebenorgan, dem ›1267-Sanktionsausschuss‹, erfolgt und die Mitgliedstaaten grundsätzlich verpflichtet sind, die entsprechenden Maßnahmen als ›Zwangsvollstrecker‹ des Sicherheitsrats umzusetzen.⁹

Solche auf Art. 39 und 41 UN-Charta gestützten Individualsanktionen sind keine neue oder auf den Terrorismus beschränkte Erscheinung,¹⁰ haben jedoch durch das mehrfach modifizierte Taliban/Al-Qaida-Sanktionsregime besondere Bedeutung erlangt.¹¹ Es beruht auf einer Reihe von Resolutionen¹² und sieht eine Sanktionstrias vor: Neben der Verhängung von Reisebeschränkungen und eines Waffenembargos sind insbesondere die finanziellen Mittel der aufgelisteten Personen einzufrieren. Dies richtete sich zunächst gegen die Taliban. Nachdem diese den in Resolution 1214 vom 8. Dezember 1998 enthaltenen Forderungen, insbesondere der Aufforderung, die Unterstützung von Terroristen einzustellen, nicht nachkamen, und zur Durchsetzung des Verlangens der Auslieferung Osama bin Ladens nahm der Sicherheitsrat am 15. Oktober 1999 die Resolution 1267 an. Sie sah ein Flugembargo sowie das Einfrieren finanzieller Mittel der Taliban vor. Mit den Resolutionen 1333 und 1390 wurden später die Finanzsanktionen auf Osama bin Laden sowie Mitglieder oder Verbündete der Al Qaida, Taliban und von bin Laden erweitert;¹³ zugleich wurde ein umfangreiches Waffenembargo verhängt.

Die Bekämpfung des Terrorismus stellt ein legitimes Ziel dar, das es zu rechtfertigen vermag, Menschenrechte wie das Recht auf Eigentum und Bewegungsfreiheit einzuschränken.

Der Sicherheitsrat hat mit Resolution 1267 einen Sanktionsausschuss eingesetzt, dem die Staaten berichten müssen und dessen Aufgabe es unter anderem ist, die Durchsetzung der Sanktionen zu überwachen.¹⁴ Insbesondere aber führt der Ausschuss die so genannte Konsolidierte Liste, auf der jene Personen namentlich aufgeführt sind, gegen die die Sanktionen zu richten sind. Die erstmals im März 2001 veröffentlichte Liste wird fortlaufend aktualisiert und enthält mittlerweile 507 Eintragungen.

Insbesondere die Reisebeschränkungen und das Einfrieren von Konten treffen den Einzelnen hart. Auch in Reaktion auf vielfältige Kritik hat der Sicherheitsrat Ausnahmen aus humanitären Gründen, die in Resolution 1267 etwa hinsichtlich der Teilnahme an der großen Pilgerfahrt, der Haddsch, bereits vorgesehen waren, erweitert. So erlaubt insbesondere Resolution 1452 beispielsweise Ausgaben für Nahrung, Miete und medizinische Behandlungen sowie Kosten einer Rechtsberatung. In diesen Fällen muss der Staat dem Sanktionsausschuss die Ausnahme anzeigen und kann sie gewähren, sofern nicht innerhalb von drei Tagen eine Ablehnung ergeht. Einer

Erlaubnis des Ausschusses bedarf es, wenn ein Staat eine nicht näher bezeichnete Ausnahme für außergewöhnliche Ausgaben gewähren möchte. In untergeordneten Bereichen, wie der Erfüllung von Verträgen, die vor den Sanktionen eingegangen wurden, kann der Staat autonom über die Ausnahme entscheiden.

Kritik am Sanktionsregime

Die gleichermaßen gebräuchlichen Begriffe der intelligenten oder zielgerichteten Sanktionen bringen den Vorteil der Individualsanktionen zum Ausdruck: Sie sind intelligent, weil sie zielgerichtet sind. Anders als Sanktionen gegen Staaten, die – etwa im Falle eines Wirtschaftsembargos – die gesamte Bevölkerung, oftmals mit Ausnahme der wirklich Verantwortlichen treffen,¹⁵ sollen Individualsanktionen die ›Richtigen‹ treffen.

Diese Zielgerichtetheit wird auch für den Bereich der Terrorismusbekämpfung allgemein begrüßt.¹⁶ Kritisiert wird vielmehr, dass die Sanktionen die Menschenrechte der Betroffenen verletzen. Ungeachtet der kontroversen Diskussion wird hier zunächst unterstellt, dass auch der Sicherheitsrat bei der Verhängung von Sanktionen an Menschenrechte und den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gebunden ist.¹⁷ Ungeachtet seines weiten Ermessensspielraums im Rahmen der Friedenssicherung und seines politischen Charakters käme eine Freistellung davon einer ›Pervertierung‹ des UN-Gedankens gleich (vergleiche Präambel und Art. 1 Abs. 3 der UN-Charta). Zugleich ist anzuerkennen, dass die Bekämpfung des Terrorismus ein legitimes Ziel darstellt, das es zu rechtfertigen vermag, Menschenrechte wie das Recht auf Eigentum und Bewegungsfreiheit einzuschränken. Auch wenn Terroristen immer Wege finden werden, ihre Taten zu begehen und es keine absolute Sicherheit gibt, erschweren die Maßnahmen – das Reise- und Waffenembargo sowie das Einfrieren der Gelder – zumindest die Begehung terroristischer Taten und sind damit zu deren Bekämpfung geeignet. Die erwähnten Ausnahmen aus humanitären Gründen sind zudem weit genug gefasst, um eine verhältnismäßige Umsetzung der Sanktionen im Einzelfall zu ermöglichen. Die Staaten haben die Möglichkeit, das Ziel der Terrorismusbekämpfung gegen persönliche Belange der verdächtigen Individuen abzuwägen.¹⁸

Die Rechtfertigung dieser Beschränkungen materieller Menschenrechte setzt voraus, dass die Sanktionen tatsächlich die ›Richtigen‹ treffen. Darüber entscheidet der Sanktionsausschuss, so dass das Verfahren der Aufnahme in (listing) und Streichung von (de-listing) der Konsolidierten Liste sowie die Möglichkeit der aufgeführten Personen, sich gegen die Nennung in der Liste zu wehren, von entscheidender Bedeutung sind. Eben gegen die Verletzung der prozessualen Menschenrechte der Betroffenen, insbesondere des Anspruchs auf rechtliches Gehör

und einen wirksamen Rechtsschutz, richtet sich die Kritik.¹⁹

Nach dem ursprünglichen Verfahren gerieten die Betroffenen auf bloßen Zuruf von Staaten (oder Organisationen) auf die Liste, sofern kein Ausschussmitglied der Aufnahme widersprochen hatte. Rechtliche Standards existierten nicht, und die Betroffenen wurden weder informiert noch angehört. Zugleich hatten sie keine Möglichkeit, gegen die Aufnahme unmittelbar vorzugehen. Sie blieben auf ihren Heimat- oder Aufenthaltsstaat angewiesen. Dieser konnte im Wege diplomatischen Schutzes für die Betroffenen deren Streichung aus der Liste durch den Sanktionsausschuss beantragen. Der Antrag musste mit Informationen, welche die Betroffenen selbst zu beschaffen hatten, gerechtfertigt werden. Über den Antrag entschied der Ausschuss im Konsens-Verfahren, das heißt letztlich entschieden die Sicherheitsratsmitglieder über ihre Vertreter im Sanktionsausschuss, wobei schon ein Widerspruch ausreichte, um den Antrag abzulehnen (non-objection procedure). Es liegt auf der Hand, dass entsprechende Petitionen des Einzelnen an seinen Heimatstaat wenig Erfolg versprochen, wenn dieser Staat die Listenaufnahme vorgeschlagen hatte und zudem das Verfahren geeignet war, auch missliebige Personen, die keine Terroristen waren, auf die Liste und damit womöglich zum Schweigen zu bringen. Zudem fehlten rechtliche Maßstäbe für die Entscheidung über den Antrag: das Verfahren und die Entscheidung waren politischer Natur.

Dieses Verfahren hat nicht zuletzt den Weltgipfel 2005 beschäftigt und zur Aufforderung an den Sicherheitsrat geführt, ein faires und klares Verfahren des ›listing‹ und ›de-listing‹ einzuführen.²⁰ Jener hat mittlerweile das Verfahren der Aufnahme und Streichung verbessert.²¹ Mit Resolution 1730 vom 19. Dezember 2006 hat er eine Koordinierungsstelle (focal point) innerhalb des Sekretariats für alle Sanktionsregimes und ein Listenstreichungsverfahren mit individuellem Antragsrecht eingerichtet. Der Einzelne kann sich nun neben dem Heimat- oder Aufenthaltsstaat auch direkt an die Koordinierungsstelle wenden, um eine Streichung seines Namens aus der Liste zu beantragen.

Die Resolution 1735 sorgt im Rahmen des ›listing‹-Verfahrens für eine Verbesserung in informationeller Hinsicht. Der Sicherheitsrat verpflichtet den anzeigenden Staat dazu, im jeweiligen Fall die Gründe und Umstände des Terrorismusverdachts so detailliert wie möglich darzulegen und Verbindungen zu bestehenden Listeneinträgen aufzuzeigen. Dadurch soll ermöglicht werden, Personen eindeutiger als in der Vergangenheit zu identifizieren. Zudem werden die Staaten aufgefordert, den betroffenen Personen und Organisationen mitzuteilen, dass sie in die Liste aufgenommen wurden. Sie müssen sie ferner über den öffentlich zugänglichen Teil der Begründung, die Folgen der Aufnahme sowie die Möglichkeit eines

Antrags auf Löschung und die Gewähr humanitärer Ausnahmen in Kenntnis setzen, nachdem das Sekretariat diese Informationen der jeweiligen Ständigen Vertretung übermittelt hat. Damit verfügt der Betroffene im Idealfall über die Informationen, die er benötigt, um einen etwaigen Antrag auf Streichung aus der Liste zu begründen. Auch die Pflicht des Ausschusses zur Veröffentlichung einer Zusammenfassung der Gründe für die Auflistung auf der Internetseite nach Resolution 1822 schafft weitere Transparenz. Schließlich hat der Sicherheitsrat bereits durch die Resolution 1617 Anhaltspunkte gegeben, wann eine Verbindung zu den Taliban/Al Qaida vorliegt (›associated with‹-Test).

Nach dem ursprünglichen Verfahren gerieten die Betroffenen auf bloßen Zuruf von Staaten auf die Liste, sofern kein Ausschussmitglied der Aufnahme widersprochen hatte.

9 Dazu und zu den Schwierigkeiten vgl. Noah Birkhäuser, Sanktionen des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen gegen Individuen, Bern 2007, S. 234ff.; Clemens A. Feinäugle, The UN Security Council Al-Qaida and Taliban Sanctions Committee: Emerging Principles of International Institutional Law for the Protection of Individuals?, German Law Journal, 9. Jg., 11/2008, S. 1514ff.

10 Vertiefend Noah Birkhäuser, a.a.O. (Anm. 9), S. 42ff.

11 Näher zum besonderen Charakter Ian Johnstone, Legislation and Adjudication in the UN Security Council: Bringing down the Deliberative Deficit, American Journal of International Law, 102. Jg., 2/2008, S. 295.

12 UN-Dok. S/RES/1267 v. 15.10.1999, Abs. 4; UN-Dok. S/RES/1330 v. 5.12.2000, Abs. 8; UN-Dok. S/RES/1333 v. 19.12.2000, Abs. 5ff.; UN-Dok. S/RES/1390 v. 16.1.2002, Abs. 2; UN-Dok. S/RES/1526 v. 30.1.2004, Abs. 1; UN-Dok. S/RES/1617 v. 29.7.2005, Abs. 1; UN-Dok. S/RES/1735 v. 22.12.2006, Abs. 1; UN-Dok. S/RES/1822 v. 30.6.2008, Abs. 1.

13 Zur Prüfung von Maßnahmen gegen sonstige Terroristen hat der Sicherheitsrat eine Arbeitsgruppe eingesetzt, vgl. UN-Dok. S/RES/1566 v. 8.10.2004, Abs. 9.

14 Siehe: <http://www.un.org/sc/committees/1267/index.shtml>. Der Ausschuss wird von einem Überwachungsteam unterstützt, vgl. UN-Dok. S/RES/1526 v. 30.1.2004 und UN-Dok. S/RES/1735 v. 22.12.2006.

15 Darauf weist bereits Kulesa hin: Manfred Kulesa, Von Märchen und Mechanismen. Gefahren und Chancen der Sanktionen des Sicherheitsrats, VN, 44. Jg., 3/1996, S. 89–96, hier S. 89; Boutros Boutros-Ghali, Supplement to an Agenda for Peace, UN Doc. A/50/60-S/1995/1 v. 3.1.1995, Abs. 70.

16 So auch die Parlamentarische Versammlung, a.a.O. (Anm. 1), Abs. 3.

17 So auch Kulesa, a.a.O. (Anm. 15), S. 92; abweichend Göran Lysen, Targeted UN Sanctions: Application of Legal Sources and Procedural Matters, Nordic Journal of International Law, 72. Jg. 2/2003, S. 291–304.

18 Auch der EuGH geht von einer grundsätzlich zulässigen Beschränkung des Eigentumsrechts aus, vgl. EuGH, verb. Rs. C-402/05P und C-415/05P (Kadi & al Barakaat) RdNr. 363–366.

19 Silke Albin, Rechtsschutzlücken bei der Terrorbekämpfung im Völkerrecht, Zeitschrift für Rechtspolitik, 37. Jg., 3/2004, S. 71–73.

20 UN-Dok. A/RES/60/1 v. 16.9.2005, Abs. 109.

21 Die Änderungen wurden mittlerweile in die Richtlinien des Ausschusses eingearbeitet und konkretisiert, http://www.un.org/sc/committees/1267/pdf/1267_guidelines.pdf

Das Listenstreichungsverfahren entspricht weder den Anforderungen des effektiven Rechtsschutzes, noch gewährt es rechtliches Gehör.

Auch wenn diese Neuerungen eine Verbesserung der Situation der Betroffenen darstellen und zwei Individuen sowie zwölf juristische Personen von der Liste gestrichen wurden (Stand: April 2009);²² sie reichen nicht aus, um die grundsätzlichen Bedenken auszuräumen. Zwar handelt es sich bei den Individualsanktionen nach überwiegender Auffassung formal um präventive Beugemaßnahmen,²³ so dass bestimmte menschenrechtliche Gewährleistungen nicht unmittelbar anwendbar sind. Dennoch sind sie aufgrund der gravierenden Folgen für die Betroffenen und ihrer unbestimmten Dauer am Anspruch auf rechtliches Gehör und einen wirksamen Rechtsschutz zu messen, wobei der präventive Charakter freilich zu berücksichtigen ist.

Das Recht, vor Gericht gehört zu werden, setzt entsprechende Informationen voraus, damit es wirksam ausgeübt werden kann; zugleich muss sich die Entscheidungsinstanz mit dem Fall ernsthaft auseinandersetzen. Im Bereich der Individualsanktionen ist nicht sichergestellt, dass die Betroffenen die erforderlichen Informationen erhalten. Zwar muss der anzeigende Staat dem Antrag auf Aufnahme in die Liste möglichst viele Informationen beifügen; er entscheidet jedoch auch darüber, welche Teile der Begründung veröffentlicht und dem Betroffenen mitgeteilt werden können. Infolge dieser Informationshoheit kann der Antrag des Betroffenen auf Streichung aus der Liste unvollständig sein.

Sicherlich ein Fortschritt ist die Einrichtung der Koordinierungsstelle; sie verschafft der Privatperson Zugang zur UN-Ebene und macht sie von staatlicher Willkür unabhängig. Diese Emanzipation erfasst indes nur den Antrag auf Streichung aus der Liste, den die Koordinierungsstelle zwar weiterleitet, über den sie aber nicht selbst entscheidet. Das sich nun anschließende Listenstreichungsverfahren entspricht weder den Anforderungen des effektiven Rechtsschutzes, noch gewährt es rechtliches Gehör. Der Betroffene kann während des gesamten Verfahrens weder vorsprechen noch sich verteidigen. Seine Einflussmöglichkeit erschöpft sich in der Antragstellung. Danach liegt das Zepter zunächst in den Händen des Heimatstaates sowie des anzeigenden Staates. Empfiehlt einer dieser an der ersten Bewertung beteiligten Staaten die Streichung, gelangt der Antrag auf die Tagesordnung des Ausschusses. Lehnt ein Staat die Streichung ab, wird der Antrag dem Ausschuss weitergeleitet. Jene Ausschussmitglieder, die über Informationen zugunsten einer Streichung verfügen, werden aufgefordert, diese zur Verfügung zu stellen. Bleibt der Staat aber bei seiner Ablehnung und empfiehlt kein sonstiger, an der ersten Bewertung teilnehmende Staat die Streichung, gelangt der Antrag nicht zur Befassung in den Ausschuss. Falls sich keiner der untersuchenden Staaten äußert oder um zusätzliche Zeit zwecks Befassung bittet, wird der Antrag den übrigen Mitgliedern des Ausschusses vor-

gelegt. Jedes Mitglied kann dann durch die Empfehlung der Streichung den Antrag auf die Tagesordnung bringen und es wird im Konsens entschieden, so dass jedem Mitglied ein Veto zusteht. Empfiehlt kein Mitglied im Sanktionsausschuss die Streichung, gilt der Antrag als abgewiesen.²⁴

Bedenklich an diesem Verfahren ist zunächst, dass der anzeigende Staat über die Weiterleitung des Antrags an den Ausschuss mitentscheidet, somit Kläger und Richter zugleich ist. Überhaupt kassiert die Vorprüfung den Vorteil des Individualantragsrechts wieder. Selbst wenn der Antrag in den Ausschuss gelangt, gibt es keine Pflicht zur Befassung mit dem Fall, vielmehr reicht die bloße Passivität der Staaten für den Verbleib auf der Liste aus. Nicht die Entscheidung über den Verbleib ist rechtfertigungsbedürftig, vielmehr muss der Betroffene begründen, warum er die Streichung beantragt. Auch wenn die präventiven Sanktionen nicht die Feststellung von individueller Schuld verlangen und daher die für das strafrechtliche Verfahren so wesentliche Unschuldsvermutung nicht gilt, weckt die Auferlegung der Darlegungs- und Beweislast doch rechtsstaatliche Zweifel.

Im Übrigen kann das Verfahren weder eine unabhängige noch unparteiische Entscheidung garantieren, wie es Mindestanforderungen an ein gerichtliches Verfahren gebieten würden. Zwar hat der Sicherheitsrat mit dem ›associated with‹-Test Ansätze rechtlicher Vorgaben für die Bestimmung, wer auf die Liste gehört, entwickelt; im Ausschuss entscheiden mit den Staaten jedoch keine unabhängigen Akteure anhand rein rechtlicher Maßstäbe. Politische Interessen können hier ausschlaggebend sein und bereits ein Veto verhindert eine Entscheidung für die Streichung aus der Liste. Da der Ausschuss regelmäßig geheim tagt und die Entscheidung nicht begründen muss, ist zudem eine öffentliche Kontrolle nicht möglich. Auch die Pflicht des Ausschusses, bis Juni 2010 eine Prüfung sämtlicher Eintragungen vorzunehmen, nützt den Betroffenen wenig, denn das Verfahren entspricht dem ›De-listing‹-Verfahren und geht ebenfalls von einer Vermutung zulasten der aufgelisteten Person oder Organisation aus.

Insgesamt wird das diplomatisch-politische Streichungsverfahren dem Mindeststandard der Verfahrensrechte nicht gerecht.²⁵ Für die Betroffenen ist misslich, dass ihnen effektiver Rechtsschutz auch von anderer Seite nicht garantiert wird. Die Aufnahme in die Liste und die Anordnung der Sanktionsverhängung sind Handlungen, die dem Sicherheitsrat und damit den Vereinten Nationen zuzurechnen sind. Vor nationalen Gerichten hat eine Klage gegen die Immunität genießenden Vereinten Nationen (Art. 105 Abs. 1 UN-Charta) keine Aussicht auf Erfolg, und vor dem Internationalen Gerichtshof können Privatpersonen nicht auftreten. Hinsichtlich der konkreten Umsetzung durch die Staaten kommt Rechtsschutz allerdings sowohl durch die nationalen Ge-

Bedenklich an diesem Verfahren ist, dass der anzeigende Staat über die Weiterleitung des Antrags an den Ausschuss mitentscheidet, somit Kläger und Richter zugleich ist.

richte als auch die regionalen völkerrechtlichen Gerichte der Menschenrechtspakte in Betracht. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte etwa steht gegen Maßnahmen der Vertragsstaaten zur Verfügung, kann die nationalen Umsetzungsmaßnahmen aber weder aufheben noch den Staat zur Nichterfüllung seiner völkerrechtlichen Umsetzungspflicht zwingen. Demgegenüber können nationale Gerichte Rechtsschutz gewähren und oftmals Umsetzungsmaßnahmen auch aufheben. Da und soweit die Maßnahmen jedoch auf verbindlichen Vorgaben des Sicherheitsrats beruhen, dürften die Gerichte sehr zögerlich sein, einer Klage stattzugeben. Dies nicht zuletzt, um die Erfüllung der völkerrechtlichen Verpflichtungen des jeweiligen Staates und die Anerkennung des völkerrechtlichen Vorrangs des UN-Rechts nicht zu gefährden. Bis dato war keiner Klage Erfolg beschieden. In dieser Situation war es der EuGH, der Betroffenen als weißer Ritter im Kampfe für ihr Recht beistand.

Konflikt der Rechtsordnungen

Dass der EuGH angerufen werden und er der Klage des gelisteten Jassin Abdullah Kadi und der Al Barakaat International Foundation stattgeben konnte, liegt an folgender Besonderheit:²⁶ Die Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU) bedienen sich der EU und der Europäischen Gemeinschaft zur Umsetzung der Sicherheitsratsresolutionen hinsichtlich des Reise- und Finanzembargos. Dazu erließen sie mit der Verordnung einen EG-Rechtsakt, der in den Mitgliedstaaten unmittelbar anwendbar ist und gegen den die genannten Personen klagen konnten. Sie sahen sich in ihrem Eigentumsrecht sowie dem Recht auf rechtliches Gehör und effektiven Rechtsschutz verletzt.

Das zunächst angerufene Gericht erster Instanz (EuG) wies die Klage zurück: Anders als bei Sanktionen, welche die EU/EG autonom trifft,²⁷ gelte es bei Maßnahmen, die zwingende Vorgaben des Sicherheitsrats umsetzen, den gemeinschaftsrechtlich abgesicherten Vorrang des UN-Rechts zu beachten. Eine Kontrolle der Umsetzungsmaßnahmen durch das EuG komme einer Kontrolle des Sicherheitsrats gleich, zu welcher das Gericht nicht befugt sei. Nur eine Verletzung von zwingendem Völkerrecht (*ius cogens*) könne das EuG prüfen; eine solche läge aber nicht vor.²⁸ Diese deutlich zurückgenommene Gerichtsbarkeit des EuG ist für die Betroffenen ohne praktischen Nutzen. Auch die Begründung einer aus dem Europarecht abgeleiteten, dem Völkerrecht so nicht bekannten Pflicht zur Ausübung diplomatischen Schutzes durch den Heimatstaat²⁹ hilft eingedenk des skizzierten politischen und eben nicht rechtsförmigen Verfahrens kaum.

In Verteidigung der Autonomie der Rechtsordnung der EG und deren Charakters als Rechtsgemeinschaft hat der in zweiter Instanz angerufene

EuGH³⁰ die Verordnung zur Umsetzung für nichtig erklärt. Mangels Mitteilung über die belastenden Umstände und einer Anhörung der Betroffenen, die eine Möglichkeit zum Vortrag und zur Verteidigung bieten könnte, seien deren Verfahrensrechte und insofern auch das Recht auf Eigentum durch das Verfahren zum Erlass der Verordnung verletzt; effektiver gerichtlicher Rechtsschutz könne nicht gewährt werden. Dass die Verordnung der Umsetzung der Sanktionsvorgaben des Sicherheitsrats diene, hat den EuGH nicht davon abgehalten, seine Gerichtsbarkeit auszuüben und die strittige Verordnung zu prüfen. Er argumentiert, dass die Sicherheitsratsresolution unberührt bliebe, da das Urteil sich auf die Nichtigkeitserklärung eines EG-Rechtsaktes beschränke. Außerdem belasse das UN-Recht den Mitgliedstaaten freie Wahl für die Übernahme der Resolutionen und damit Umsetzung der Sanktionen. Im Rahmen der Darlegung, warum eine Nichtjustiziabilität der Verordnung ausscheide, stellt der Gerichtshof zudem ausdrücklich fest, dass das Verfahren vor dem Sanktionsausschuss die Garantien eines gerichtlichen Rechtsschutzes offenkundig nicht biete.

Dass der EuGH die besondere Bedeutung des Sicherheitsrats und der Sanktionsumsetzung für die Wahrung des Weltfriedens betont, kann nicht kaschieren, dass er der EG-Rechtsordnung und den darin verankerten Menschenrechten Vorrang vor den verbindlichen Vorgaben des Sicherheitsrats einräumt. Auch wenn die Umsetzung den UN-Mitgliedstaaten freigestellt ist, bleibt die Verpflichtung zur Verhängung von Sanktionen gegen die aufgelisteten Personen vorbehaltlos bestehen. Die prozessualen Ände-

Der EuGH stellte ausdrücklich fest, dass das Verfahren vor dem Sanktionsausschuss die Garantien eines gerichtlichen Rechtsschutzes offenkundig nicht biete.

²² Siehe <http://www.un.org/sc/committees/dfp.shtml>

²³ Den präventiven Charakter betont etwa S/RES/1822 v. 30.6.2008; zweifelnd Larissa van den Herik, *The Security Council's Targeted Sanctions Regimes: In Need of Better Protection of the Individual*, *Leiden Journal of International Law*, 20. Jg., 4/2007, S. 797–806.

²⁴ Richtlinien des Ausschusses, a.a.O. (Anm. 21), Abs. 7.

²⁵ So die Parlamentarische Versammlung, a.a.O. (Anm. 1), Abs. 6; ähnlich Clemens A. Feinäulge, *Die Terrorlisten des Sicherheitsrates – Endlich Rechtsschutz des Einzelnen gegen die Vereinten Nationen?*, *Zeitschrift für Rechtspolitik*, 40. Jg., 3/2007, S. 75–78.

²⁶ Näher dazu Christina Eckes, *Sanctions against Individuals – Fighting Terrorism within the European Legal Order*, *European Constitutional Law Review*, 4. Jg., 2/2008, S. 205–224.

²⁷ Zu den verschiedenen Sanktionsregimes im Rahmen der Europäischen Union und der unterschiedlichen Bewertung vgl. Piet Eeckhout, *Community Terrorism Listings, Fundamental Rights, and UN Security Council Resolutions. In Search of the Right Fit*, *European Constitutional Law Review*, 3. Jg., 2/2007, S. 183–206.

²⁸ EuG, Rs. T-315/01 (Kadi), Rdnrn. 181ff.

²⁹ EuG, Rs. T-253/02 (Ayadi), Rdnrn. 144ff.

³⁰ EuGH, verb. Rs. C-402/05P und C-415/05P (Kadi & al Barakaat), Rdnrn. 322ff.

Das Urteil des EuGH dürfte einen Anreiz für nationale Gerichte darstellen, die Umsetzung der Sanktionen kritischer zu prüfen.

rungen, die der EuGH anmahnt, implizieren jedoch, dass ein Terrorverdächtiger im Rahmen eines gerichtlichen Verfahrens die Verhängung von Sanktionen durch die EG verhindern kann. Damit wird ein absoluter, indirekt wirkender Vorrang des UN-Rechts gegenüber dem EG-Recht zurückgewiesen.

Ferner ist gegenwärtig noch ungeklärt, ob die EU-Mitgliedstaaten weiterhin unilateral Sanktionen verhängen können oder wegen eines Verstoßes gegen die EG-Grundrechte daran gehindert sind.³¹ Angesichts der integrationsfreundlichen Judikatur des EuGH zum Anwendungsbereich des Europarechts scheint dies nicht ausgeschlossen. Ohnehin dürfte das Urteil einen Anreiz für nationale Gerichte darstellen, die Umsetzung der Sanktionen kritischer zu prüfen. Schließen sich aber weitere Gerichte an und heben nationale Umsetzungsmaßnahmen auf, ist die Effektivität der Terrorismusbekämpfung deutlich beeinträchtigt. Der Konflikt zwischen der Völkerrechtsordnung, der EG-Rechtsordnung und den nationalen Rechtsordnungen mit ihren jeweiligen Ansprüchen auf Vorrang drohte dann zu eskalieren. Dass für diesen Fall sich das Resolutionsrecht nicht durchsetzen und bei weiteren Urteilen, die im Vorgehen des Sicherheitsrats eine Verletzung von Menschenrechten erkennen, das Ansehen der Vereinten Nationen leiden wird, dürfte eine realistische Einschätzung sein.

Auswege aus dem Dilemma

Es bietet sich an, auf Ebene der Vereinten Nationen ein Individualbeschwerderecht einzuführen und ein unabhängiges, gerichtsähnliches Organ einzusetzen.

Glücklich, wer in der Europäischen Union lebt. Diesem kann Rechtsschutz durch den EuGH gewährt werden, der im Rahmen seiner Zuständigkeit entschlossen ist, die Verfahrensrechte der Betroffenen zu schützen. Glück ist jedoch ein schlechtes Argument in der internationalen Politik und keines im internationalen Recht. Die gegenwärtige Situation ist unbefriedigend: Beharrt der Sicherheitsrat auf der Umsetzung der Sanktionen nach dem gegenwärtigen Modell und folgen die Mitgliedstaaten ihm, verspielen die Vereinten Nationen ihre Glaubwürdigkeit im Bereich des Menschenrechtsschutzes. Verweigern sich die Staaten, leidet die Effektivität der multilateralen Bekämpfung des Terrorismus. Dies gilt auch, wenn die Nachprüfung der Listenaufnahme und -streichung durch nationale Gerichte in weitem Umfang eröffnet würde. Eine Vielzahl möglicherweise sich widersprechender Urteile und unterschiedliche rechtsstaatliche Standards würden die Einheitlichkeit der Terrorismusbekämpfung gefährden.

Dieses Dilemma kann nur der Sicherheitsrat selbst lösen. Er muss seine Rolle als Ermittlungsbehörde, Kläger, Richter und Gesetzgeber überdenken. Nach der Vorstellung der Gründer waren die Vereinten Nationen eine staatenzentrierte Organisation; die Staaten waren mögliche Adressaten von Maßnahmen, die der Sicherheitsrat zur Friedenssicherung in Notsituationen ergreift. Jener hat sich von dieser Vor-

stellung jedoch emanzipiert und zwischenzeitlich in vielen Bereichen staatsähnliche Aufgaben übernommen. Je mehr er aber diese Rolle ausfüllt, ›Gesetze‹ erlässt und Maßnahmen gegen Privatpersonen trifft, desto wichtiger wird es, dass der Sicherheitsrat auch für sich die Verpflichtungen anerkennt, denen die Staaten unterliegen. Dazu zählt insbesondere der Schutz der Menschenrechte. Hier gilt es, einen gerechten Ausgleich zwischen dem Ziel einer effektiven Bekämpfung des Terrorismus einerseits und dem Schutz des Einzelnen andererseits zu schaffen. Dafür bietet sich an, auf Ebene der Vereinten Nationen ein Individualbeschwerderecht einzuführen und ein unabhängiges, gerichtsähnliches Organ, das über die Aufnahme in und Streichung aus der Liste anhand des rechtlich bestimmten ›associated with‹-Maßstabs entscheidet, einzusetzen.³² Der Sicherheitsrat hat nicht zuletzt mit den Strafgerichtshöfen für das ehemalige Jugoslawien und für Ruanda bewiesen, dass er die partielle Völkerrechtssubjektivität von Individuen anerkennt. Die Möglichkeit von Privaten, unmittelbar auf völkerrechtlicher Ebene Rechtsschutz zu suchen, wäre auch kein Novum, wie Art. 34 der Europäischen Menschenrechtskonvention verdeutlicht. Schließlich hätte die Einsetzung eines solchen Organs dem EuGH wohl die Chance gegeben, die Umsetzung im Rahmen der EU mit Hilfe der EG unter Zurücknahme seiner Gerichtsbarkeit zu gestatten.³³ Diese Chance, die Effektivität der Terrorismusbekämpfung rechtsstaatlich abzusichern, hat der Sicherheitsrat verpasst.

Die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte bekundet in ihrer Präambel, dass Frieden nicht gegen die Menschenrechte und die Herrschaft des Rechts gewonnen werden kann. Gleiches gilt für die Terrorismusbekämpfung.³⁴ Der Sicherheitsrat sollte sich an diese, von der Generalversammlung vor nunmehr über 60 Jahren gewonnene Erkenntnis erinnern.

³¹ In diese Richtung denkt bereits Generalanwalt Poiares Maduro, Schlussanträge in der Rs. C-415/05 P (al Barakaat), Rdnr. 30.

³² Zu den Optionen vgl. auch Simon Chesterman, Berichterstatter der österreichischen Initiative 2004–2008 über den Sicherheitsrat der Vereinten Nationen und die Herrschaft des Rechts, UN-Dok. A/63/69-5/2008/270 v. 7.5.2008, S. 18f.

³³ Angedeutet EuGH, verb. Rs. C-402/05P und C-415/05P (Kadi & al Barakaat), Rdnr. 322; ähnlich Generalanwalt Poiares Maduro, Schlussanträge in der Rs. C-415/05 P (al Barakaat), Rdnr. 54.

³⁴ Die Weltweite Strategie der Vereinten Nationen zur Bekämpfung des Terrorismus, UN-Dok. A/RES/60/288 v. 8.9.2006, bezeichnet die Wahrung der Menschenrechte und der Rechtsstaatlichkeit als einer der vier Grundlagen des Kampfes gegen den Terrorismus (unter Teil IV); vgl. dazu auch den Bericht des Generalsekretärs, a.a.O. (Anm. 5), Abs. 110ff. sowie die UN-Dok. A/RES/61/40 v. 4.12.2006.

Die Vereinten Nationen und Somalia

Vorhersehbares Scheitern oder vielversprechender Neuanfang?

Dustin Dehéz

Die Piraterie vor der Küste Somalias ist zu einer ernstesten Bedrohung der internationalen Seeschifffahrt geworden. Die schwache somalische Übergangs-Bundesregierung wird von der radikal-islamischen Miliz al-Shabaab bedroht und kann sich nur dank der Friedenstruppe der Afrikanischen Union halten. Diese soll nun von den Vereinten Nationen abgelöst werden, doch die laufen Gefahr, alte Fehler zu wiederholen.

Nachdem vor 14 Jahren die letzten Soldaten der Vereinten Nationen aus Somalia abgezogen, ist das Land nun wieder zurück auf der Agenda der internationalen Gemeinschaft: Erstens wird die Piraterie vor der Küste Somalias zu einem schwerwiegenden Problem für die Sicherheit der internationalen Seeschifffahrt und hat neben den Vereinten Nationen mittlerweile auch die NATO und die Europäische Union auf den Plan gerufen. Zweitens verlangen die katastrophale humanitäre Lage der Bevölkerung, der Abzug der äthiopischen Besatzungstruppen im Januar 2009 und die vor schier unlösbaren Aufgaben stehende Friedensmission der Afrikanischen Union zum Schutz der weitgehend machtlosen Übergangs-Bundesregierung nach einem stärkeren Engagement der Vereinten Nationen. Die Seeräuberei und die unübersichtliche und wechselhafte Sicherheitslage im Süden Somalias hängen eng miteinander zusammen. Obgleich der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen allein im Jahr 2008 zehn Resolutionen zu Somalia verabschiedet hat – und damit mehr als zu jeder anderen Krise im selben Jahr –, besteht doch keine Einigung darüber, wie dort weiter zu verfahren sei. Sicher scheint allerdings, dass sich ein erneutes Engagement der Vereinten Nationen in Somalia abzeichnet. Damit unterstreicht der Fall Somalias eindrucksvoll, dass Konflikte und Staatszerfall in vermeintlich randständigen Gebieten auf Dauer nicht ignoriert werden können.

Die Ausgangslage

Seit nunmehr 18 Jahren hat Somalia keine funktionierende Regierung mehr. Es ist damit das bisher einzige Land, in dem das Versagen der Regierungsinstitutionen (state failure) zu einem vollständigen Kollaps des Staates (state collapse) geführt hat, und es der internationalen Gemeinschaft nicht gelungen ist, einer neuen Regierung den Weg zu ebnen. Dabei verstellt der mit Somalia assoziierte Terminus des zerfallenen Staates oftmals den Blick auf die tatsächli-

chen politischen Verhältnisse, die deutlich komplexer sind als der Begriff zunächst nahelegt.

Gegenwärtig ist Somalia in drei Teile geteilt: Das ehemals britische Protektorat Somaliland im Nordwesten hat sich im Mai 1991 für unabhängig erklärt, und obwohl es bisher keine internationale Anerkennung erreichen konnte, hat sich dort eine relativ stabile, demokratisch legitimierte Regierung etablieren können. Der ehemals italienische Teil ist in das halbautonome Puntland im Nordosten und den beinahe vollständig zersplitterten Süden zerfallen. Während die meisten von Piraten genutzten Stützpunkte in Puntland liegen, ist die Situation im Süden seit einigen Jahren von einer besonderen Dynamik erfasst worden, die sich seit dem Rückzug Äthiopiens Anfang des Jahres 2009 vor allem in zwei Entwicklungen äußert: dem Aufstieg der radikal-islamischen Miliz al-Shabaab (Arabisch: die Jugend) auf der einen Seite und der vorsichtigen Annäherung moderater Elemente der ehemaligen Union der Islamischen Scharia-Gerichte an die, von den Vereinten Nationen und der internationalen Gemeinschaft unterstützten, Übergangs-Bundesregierung (Transitional Federal Government – TFG). Dieser Prozess gipfelte im Januar 2009 in der Wahl des moderaten Islamisten Scheich Sharif Sheikh Ahmed zum neuen Präsidenten der Übergangs-Bundesregierung.

Der Aufstieg radikal-islamischer Gruppen

Der Aufstieg radikal-islamischer Bewegungen begann in Somalia mit dem Zusammenbruch des Staates. In den neunziger Jahren hatte die Bewegung Al-Ittihad al-Islamiyaa (Arabisch: Islamische Union) versucht, in der somalischen Gesellschaft Fuß zu fassen, wurde aber im Jahr 1997 von Äthiopien durch Luftangriffe zerschlagen, das fortan den Aufstieg radikal-islamischer Gruppen argwöhnisch beobachtete.¹ Mit der Niederlage Al-Ittihad war das Programm radikaler Islamisten keineswegs beendet, stattdessen zogen viele Islamisten den Schluss, dass die Herrschaft auf indirektem Wege angestrebt werden müsse. Aus dieser Bewegung entstand die Union islamischer Gerichte (Islamic Courts Union – ICU). Diese Union war eine Art Dachorganisation für verschiedene Scharia-Gerichte und deren Milizen, die die Scharia zum Teil sehr unterschiedlich strikt auslegten. Den Gerichten gelang es, die Schaffung von Sicherheit mit dem Rechtssystem der Scharia zu verbinden und so eine Art von Rechtssicherheit herzustellen. Die Fähig-



Dustin Dehéz, geb. 1978, Historiker, Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Düsseldorfer Institut für Außen- und Sicherheitspolitik (DIAS). Dort beschäftigt er sich hauptsächlich mit dem Horn von Afrika und Iran. Seit Februar 2006 ist er Mitglied im außenpolitischen Arbeitskreis der Konrad-Adenauer-Stiftung.



UN Cartographic Section: No. 3690 Rev. 7, Januar 2007

keit der ICU, auf diese Art für Ordnung zu sorgen, verschaffte ihr Legitimität und begünstigte bis zum Jahr 2006 ihre rasche Ausbreitung im Süden Somalias. Während sich immer weitere Scharia-Gerichte der ICU anschlossen, stärkte diese ihre Legitimität durch eine pansomalische Rhetorik. Dieses Verhalten rief in Äthiopien Befürchtungen wach, die Union könnte mittelfristig ähnliche Ziele und Strategien verfolgen wie Ende der neunziger Jahre die Al-Ittihad. Besonders die wiederholten Bekundungen aus dem Führungszirkel, die von Somalis bewohnt, aber zu Äthiopien gehörende Region Ogaden an Somalia anschließen zu wollen, verstand Äthiopien als Provokation. Im Dezember 2006 marschierten daher äthiopische Truppen in Somalia ein und stürzten die ICU.

In den Monaten nach dem Sturz formierte sich Widerstand gegen die äthiopischen Besatzungstruppen. Dieser war zum einen getragen von der Allianz zur Wiederbefreiung Somalias (Alliance for the Liberation of Somalia – ARS), die sich im Wesentlichen aus Milizen der nun zerschlagenen ICU zusammensetzte. Zum anderen gehörte zum Widerstand die al-Shabaab, ein besonders radikaler Flügel der

ICU, der zunächst versucht hatte, die äthiopischen Truppen in einer offenen Konfrontation zu stellen und dabei hohe Verluste erlitten hatte. Im Laufe der Jahre 2007 und 2008 fügte al-Shabaab mit aus Irak übernommenen Taktiken den äthiopischen Besatzungstruppen hohe Verluste zu, die Äthiopien im Januar 2009 schließlich zum Rückzug aus Somalia bewogen. Durch den Abzug konnte al-Shabaab seine eigenen geografischen Ziele und politische Agenda beträchtlich ausweiten. Erstmals wurden am 30. Oktober 2008 zeitgleich Selbstmordanschläge in ganz Somalia, einschließlich Somalilands, verübt. Dabei gelang es der Bewegung, Ziele mit hohem Symbolcharakter zu treffen, wie den somaliländischen Präsidentenpalast, eine diplomatische Niederlassung Äthiopiens und ein Gebäude des UN-Entwicklungsprogramms (United Nations Development Programme – UNDP). Gleichzeitig weitete al-Shabaab den Kampf auch auf moderate Elemente der ehemaligen ICU und auf die Friedenstruppe der Afrikanischen Union in Somalia (AMISOM) aus, die derzeit die einzige Überlebensgarantie für die noch immer schwache Übergangs-Bundesregierung ist.²

Die Übergangs-Bundesinstitutionen und der Dschibuti-Prozess

Der Bedeutungszuwachs für die al-Shabaab hängt auch mit dem vorläufigen Scheitern der Übergangs-Bundesinstitutionen (Transitional Federal Institutions – TFIs) zusammen, denen es bisher nicht gelungen ist, eine funktionierende Verwaltung und effiziente Sicherheitsstrukturen zu errichten. Die Übergangs-Bundesregierung wurde zwischen 2002 und 2004 im Rahmen des inzwischen 14. Friedensprozesses für Somalia unter der Ägide der Zwischenstaatlichen Behörde für Entwicklung (Intergovernmental Authority on Development – IGAD), außerhalb Somalias, in Kenia, gebildet. Sie begann sich aber bereits kurz nach ihrer Gründung in internen Machtkämpfen aufzureiben. Insbesondere das schwierige Verhältnis zwischen dem langjährigen Präsidenten der TFG Abdullahi Yusuf Ahmed und den Ministerpräsidenten lähmte die Regierungsarbeit und drohte immer wieder, den gesamten Friedensprozess zum Stillstand zu bringen. Die anhaltenden Konflikte innerhalb der Regierung, verstärkten den Eindruck vieler Somalier, dass diese sich vor allem auf eine klientelistische Verteilungspolitik konzentrierten und weniger auf die Versorgung der Bevölkerung. Als die Regierung auf Drängen Kenias im Juli 2005 nach Somalia verlegt wurde, konnte sie, wegen der angespannten Sicherheitslage in Mogadischu, ihren Sitz zunächst nur in Jawhar, dann in Baidoa einnehmen.³ Dies zeigte allzu deutlich, wie schwach die Regierung wirklich war. Nachdem die ICU im Juni 2006 Mogadischu eingenommen hatte, kreisten deren Milizen auch den Sitz der Übergangs-Bundesregierung

in Baidoa ein, die sich nur dank äthiopischen Militärschutzes halten konnte. Als die Regierung in Folge der äthiopischen Invasion endlich nach Mogadischu ziehen konnte, hatte sie bereits jegliche Unterstützung in der Bevölkerung verloren.

Allerdings war unter der Ägide der Vereinten Nationen in Dschibuti ein vorsichtiger Annäherungsprozess eingeläutet worden, zwischen der moderaten Fraktion der Allianz für die Wiederbefreiung Somalias und der Übergangs-Bundesregierung. Dieser Prozess führte zunächst zu einem Waffenstillstand zwischen der Allianz und der Regierung,⁴ dann zum Rücktritt Yusufs im Dezember 2008 und schließlich, nach einer Erweiterung des Übergangs-Bundesparlaments, zur Wahl des ehemaligen Anführers der ICU Scheich Sharif Sheikh Ahmed zum neuen Präsidenten. Dieser so genannte Dschibuti-Prozess geht nicht zuletzt auf die glückliche Hand des Sondergesandten des UN-Generalsekretärs Ahmedou Ould-Abdallah zurück, der es verstand, die unterschiedlichen Interessen der beteiligten Akteure auszubalancieren. Doch im Abkommen von Dschibuti und in der Führungsrolle der Vereinten Nationen bei dessen Zustandekommen liegt auch eines der größten Probleme: Das Abkommen von Dschibuti ruft nach der baldigen Bewilligung einer UN-Friedensmission für Somalia, und die Vereinten Nationen unterstützen die Übergangs-Bundesregierung und den Aufbau ihrer Sicherheitskräfte und Institutionen, vor allem durch das UNDP. Dies macht die Arbeit Ould-Abdallahs noch schwieriger: Die Vereinten Nationen können nicht auf der einen Seite die Sicherheitskräfte der Übergangs-Bundesregierung mitaufbauen, ausbilden und versorgen und sich auf der anderen Seite als neutraler Vermittler zwischen den somalischen Konfliktparteien geben.⁵ Verschärft wird dieses Dilemma durch die gezielten Sanktionen, mit denen der Sicherheitsrat versucht, die Oppositionsgruppen zur Teilnahme am Dschibuti-Prozess zu bewegen.⁶ Oppositionsgruppen, wie die al-Shabaab, schlagen auf ihre Art zurück: Angehörige humanitärer Hilfsorganisationen, die AMISOM und das UNDP sind bereits zur Zielscheibe ihrer Angriffe geworden. Im Juli 2008 wurde der höchste Vertreter des UNDP in Somalia ermordet und allein zwischen Juli 2007 und 2008 starben in Somalia mehr Angehörige von humanitären Hilfsorganisationen als in jedem anderen Konflikt.⁷

Piraterie

In den vergangenen Jahren ist Somalia, vor allem durch die zunehmende Piraterie im Golf von Aden, bei der es immer wieder zu spektakulären Geiselnahmen kam, stärker in den Mittelpunkt der internationalen Aufmerksamkeit gerückt. Die Seeräuberei hat inzwischen eine Vielzahl internationaler Initiativen und Missionen auf den Plan gerufen, die zum Teil auf-

einander abgestimmt, zum Teil unabhängig voneinander versuchen, die Übergriffe auf die Handelsschiffe unter Kontrolle zu bringen. Der UN-Sicherheitsrat hatte im Juni 2008 die Piraterie verurteilt und das Anhalten von Schiffen außerhalb der territorialen Gewässer Somalias und die Gefangennahme und Strafverfolgung von Piraten ausdrücklich erlaubt. Er hatte es den Mitgliedstaaten zudem gestattet, in die Hoheitsgewässer Somalias einzudringen.⁸

Diese Reaktionen sollten aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass das Problem der Piraterie zu einem gewissen Teil hausgemacht ist. Mit dem endgültigen Zusammenbruch der staatlichen Strukturen in Somalia im Jahr 1991 endete auch *de facto* die Kontrolle des somalischen Staates über die Küstengewässer. Das entstehende Vakuum wurde von asiatischen und vor allem europäischen Firmen genutzt, um vor der Küste Somalias illegal Giftmüll zu verklappen, während gleichzeitig die Fischgründe von asiatischen, afrikanischen und europäischen Hochseetrawlern leergefischt wurden.⁹ Da Letztere keinerlei Quoten und Auflagen für die Maschenweite der Netze be-

Die Vereinten Nationen können nicht auf der einen Seite die Sicherheitskräfte der Übergangs-Bundesregierung mitaufbauen und sich auf der anderen Seite als neutraler Vermittler zwischen den somalischen Konfliktparteien geben.

1 Alex de Waal/A. H. Abdel Salam, Africa, Islamism and America's ›War on Terror‹ after September 11, in: Alex de Waal (Ed.), Islamism and its Enemies in the Horn of Africa, Bloomington 2004, S. 231–257, hier S. 233.

2 Dustin Dehéz, Stellvertreterkrieg in Somalia, Blätter für deutsche und Internationale Politik, 52. Jg., 2/2007, S. 221–228.

3 Ausführlich zum Friedensprozess siehe Dustin Dehéz, Crisis Region Eastern Africa: The Intergovernmental Authority on Development in an Environment of Latent Conflict, in: Belachew Gebrewold (Ed.), Africa and Fortress Europe. Threats and Opportunities. Aldershot 2007, S. 21–35, hier S. 24–28.

4 Das erste Abkommen, das den weiteren Weg ebnete, wurde am 19. August 2008 in Dschibuti unterzeichnet. Der UN-Sicherheitsrat begrüßte das so genannte Abkommen von Dschibuti, UN-Dok. S/PRST/2008/33 v. 4.9.2008. Hinweis: UN-Dokumente, die ins Deutsche übersetzt wurden, werden mit ›UN-Dok.‹ abgekürzt, UN-Dokumente in englischer Sprache mit ›UN Doc.‹

5 Der jüngste Bericht des UN-Generalsekretärs zur Situation in Somalia beschreibt ausführlich, wie der Aufbau von Sicherheitskräften für die Übergangs-Bundesregierung unterstützt wird. Report of the Secretary-General on the Situation in Somalia, UN Doc. S/2009/132 v. 9.3.2009, S. 8. Der Sicherheitsrat hat entsprechende Maßnahmen im Zusammenhang mit der Sicherheitsektorreform bereits mehrfach autorisiert und ausdrücklich seine Unterstützung für die Übergangs-Bundesinstitutionen bekräftigt, UN-Dok. S/RES/1801 v. 20.2.2008, S/RES/1814 v. 15.5.2008, S/RES/1831 v. 19.8.2008, und für diese Maßnahmen auch das Waffenembargo gezielt außer Kraft gesetzt, S/RES/1811 v. 29.4.2008.

6 UN-Dok. S/RES/1844 v. 20.11.2008.

7 Ausführlich zur Sicherheit des UN-Feldpersonals Monika Heupel, Schutz für die Beschützer. Die Vereinten Nationen müssen mehr für die Sicherheit ihres Feldpersonals tun, in diesem Heft, S. 104–110.

8 UN-Dok. S/RES/1816 v. 2.6.2008.

9 Vgl. Martin N. Murphy, Contemporary Piracy and Maritime Terrorism. The Threat to International Security, London 2007, S. 29 und http://www.unep.org/depi/programmes/somalia_final.pdf

Die Seeräuber verstehen Piraterie weniger als kriminellen Akt, sondern vielmehr als eine indirekte Form der Besteuerung der internationalen Handelsmarine für die illegale Fischerei.

achteten, ist eine der wichtigsten Lebensgrundlagen für die somalischen Küstendörfer zerstört worden. Vor diesem Hintergrund begannen einige Somalier, in der Seeräuberei einen alternativen Broterwerb zu sehen: Sie verstehen Piraterie weniger als kriminellen Akt, sondern vielmehr als eine indirekte Form der Besteuerung der internationalen Handelsmarine für die illegale Fischerei. Manche Piratengruppen sahen sich sogar ausdrücklich als Ersatz für eine somalische Marine. In den vergangenen 15 Jahren hat sich daraus allerdings eine weitere somalische Kriegsindustrie entwickelt, die sich unter den derzeit herrschenden Bedingungen weiter professionalisiert und ihre Gewinne zu maximieren versucht. Diesen Zusammenhängen nimmt sich der Sicherheitsrat allerdings nicht an: Zwar weist er in den entscheidenden Resolutionen darauf hin, dass die Seeräuberei die Situation innerhalb Somalias weiter verschlechtert, doch die illegale Verklappung von Giftmüll und die illegale Ausbeutung der Fischgründe werden als Probleme nicht einmal genannt.¹⁰

Trotz der gestiegenen Aufmerksamkeit für die Piraterie vor der Küste Somalias und obwohl die Ursachen dafür im Land selbst zu suchen sind, ist das Interesse für die Lage im Land noch immer gering. Gerade wegen der Abwesenheit eines Staates, der die eigenen Küstengewässer und die vor der Küste verkehrende Handelsmarine schützen, aber auch die kriminellen Netzwerke und Stützpunkte der Piratengruppen an Land bekämpfen könnte, wird die Piraterie am Horn von Afrika ein langfristiges Problem bleiben.¹¹ Ironischerweise wird dieser Zusammenhang durch die jüngere Geschichte Somalias noch unterstrichen: Als die ICU im Laufe des Jahres 2006 ihre Kontrolle über weite Teile des somalischen Südens ausweiten konnte, fiel die Piraterie vor der Küste Somalias auf einen Tiefstand. Die ICU hielt die Seeräuberei für einen Verstoß gegen die Scharia, und ihre Milizen gingen entschieden gegen die Stützpunkte der Piratengruppen vor. Der beste Weg zur Bekämpfung der Piraterie ist daher die Förderung staatlicher Strukturen im Land und die Förderung maritimer Kapazitäten der Nachbarländer. Dies hat der UN-Sicherheitsrat auch in mehreren Resolutionen anerkannt,¹² beides kommt aber trotz der Einsätze der Europäischen Union und der NATO vor der Küste Somalias gegenwärtig noch zu kurz.

Hoffnungsträger Vereinte Nationen

Bereits kurz nach der Formierung der Übergangsbundesregierung war deutlich geworden, dass deren Bestehen in Somalia ohne militärische Unterstützung von außen nicht sichergestellt werden konnte. Die IGAD hatte daher im März 2005 entschieden, mit der Übergangsbundesregierung auch eine Friedensmission nach Somalia zu entsenden, die IGAD-Mission in Somalia (IGASOM). Doch aufgrund man-

gelnder militärischer Fähigkeiten der Organisation und der Zurückhaltung der Mitgliedstaaten kam diese nicht zustande. Erst zum Jahreswechsel 2006/2007 erklärte sich die Afrikanische Union (AU) bereit, für die IGAD einzuspringen und brachte die AMISOM auf den Weg.¹³ Bisher haben nur Uganda und Burundi Truppen nach Somalia entsandt; Kontingente aus Nigeria, Malawi und Ghana, die eine entsprechende Bereitschaft haben erkennen lassen, sind bislang nicht eingetroffen.¹⁴ Damit bleibt die AMISOM mit gegenwärtig 3450 Soldaten deutlich unter der genehmigten Größe von 8000 Soldaten und kann nur den Hafen, Flughafen und Regierungssitz der Übergangsbundesregierung in Mogadischu schützen.

Angesichts der anhaltenden Überforderung der AU hat der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen bereits vor einiger Zeit eine Ablösung der AMISOM durch eine neue UN-Mission erwogen und den Generalsekretär beauftragt, entsprechende Planungen einzuleiten.¹⁵ Ein erneutes Engagement der Vereinten Nationen wäre auch auf einer Linie mit der verstärkten Kooperation zwischen den Vereinten Nationen und der Afrikanischen Union, wobei der UN-Generalsekretär in seinem jüngsten Bericht zur Zusammenarbeit mit der AU zu recht herausgestellt hat, dass die Grundlagen der Zusammenarbeit noch besser definiert werden müssen, die Kooperation zu häufig *ad hoc* stattfindet und meist mit zu geringen Finanzmitteln ausgestattet sei.¹⁶ Somalia ist dafür ein gutes Beispiel: Zwar hat die Hauptabteilung Friedenssicherungseinsätze der Vereinten Nationen zehn Experten an den Amtssitz der AU nach Addis Abeba entsandt, um die Organisation bei der Planung und Durchführung der AMISOM zu unterstützen. Deren Einsatz ist jedoch nur kurzfristig zustande gekommen und zeitlich begrenzt.¹⁷

Andererseits spielen die Vereinten Nationen eine wesentliche Rolle bei der Aufrechterhaltung der AMISOM. So wurde unter der Ägide der UN und einiger Regionalorganisationen Ende April 2009 zu einer erfolgreichen Geberkonferenz eingeladen, die mit 213 Millionen US-Dollar mehr Zusagen verbuchte, als von der Afrikanischen Union zunächst erhofft. Mit den zugesagten Mitteln soll der Einsatz der AMISOM für zwölf Monate gesichert und bis zu 16 000 somalische Sicherheitskräfte geschult und trainiert werden. Doch die Finanzierungszusagen werden kaum Anreiz für andere afrikanische Staaten sein, Truppen nach Somalia zu entsenden. Die meisten afrikanischen Regierungen führen als Grund für ihre Zurückhaltung gar nicht fehlende Finanzmittel an, sondern mangelnde logistische Fähigkeiten. Ohne eine voll aufgewachsene AMISOM aber fragt sich, trotz der finanziellen Zusagen für die Ausbildung somalischer Sicherheitskräfte, wer diese Ausbildung übernehmen soll.

Als besonders problematisch erweisen sich im Fall Somalia noch zwei andere Zusammenhänge: Erstens hebt der UN-Generalsekretär in seinem Bericht zur

Der beste Weg zur Bekämpfung der Piraterie ist die Förderung staatlicher Strukturen im Land und die Förderung maritimer Kapazitäten der Nachbarländer.

Zusammenarbeit mit der AU zwar ausdrücklich den Beitrag hervor, den Regionalorganisationen bei der Stabilisierung von Konflikten in ihrer Nachbarschaft leisten können, geht dabei aber auf die mögliche Verwicklung der Organisationen in solche Konflikte nicht ein.¹⁸ Regionalorganisationen können in solchen Situationen als weniger neutral wahrgenommen werden, oder schlimmstenfalls direkt als verlängerter Arm eines regionalen Hegemons gelten. Die enge Anbindung der Vereinten Nationen an eine Regionalorganisation kann in solchen Konstellationen eine besondere Hypothek für Folgemissionen der UN sein. Das gilt insbesondere für Somalia, wo die AMISOM als Stellvertreter äthiopischer Interessen gilt und eine Folgemission der Vereinten Nationen Gefahr läuft, sich einen ähnlichen Ruf zu erwerben.

Das zweite Problem ergibt sich aus der Frage, welches Mandat eine neue UN-Mission in Somalia bekommen soll. Ein simples ›re-hatting‹ der AMISOM würde nur dazu führen, dass die Vereinten Nationen noch stärker als bisher als Konfliktpartei wahrgenommen würden. Zudem würden die Vermittlungsbemühungen des Sondergesandten Ould-Abdallah gerade zu dem Zeitpunkt, an dem in der Opposition die moderaten Elemente zunehmend an den Rand gedrängt werden und im Süden der militärische Widerstand wächst, zusätzlich erschwert. Der Spagat zwischen neutralem Vermittler, wie zuletzt im Dschibuti-Prozess, und Friedensmission, die vor allem den Schutz der Übergangs-Bundesregierung sicherstellen müsste, kann auch den Vereinten Nationen nicht gelingen. Eine Veränderung des Mandats wird aber gegenwärtig nicht einmal diskutiert.

Ein von der Situation in Somalia unabhängiges Problem ergibt sich schließlich aus der zunehmenden Belastung der Vereinten Nationen in der Friedenssicherung: Niemals zuvor hatten die Vereinten Nationen eine so hohe Zahl von Blauhelmen in internationalen friedensschaffenden Einsätzen. Der Generalsekretär aber fordert für eine neue UN-Mission in Somalia 22 500 Soldaten, die auch nur dann genügen würden, wenn sich die Sicherheitslage im Süden Somalias deutlich verbesserte.¹⁹ Die Vereinten Nationen laufen daher Gefahr, sich mit einer Mission in Somalia zu übernehmen.

Vor einem weiteren UN-Einsatz – ›lessons learned‹?

Während sich eine Ablösung der AMISOM durch die Vereinten Nationen abzeichnet, wird deutlich, dass es in der internationalen Gemeinschaft und damit auch im Sicherheitsrat keinen Konsens gibt, wie in Somalia weiter verfahren werden soll. Gerade vor dem Hintergrund unterschiedlicher Erfahrungen im Umgang mit zerfallenen Staaten,²⁰ den Missionen UNOSOM, UNITAF und UNOSOM-II, den höchst unterschiedlichen Interessen der Mitgliedstaaten und

der nur mangelnden Bereitschaft westlicher Staaten, ein Mandat auch mit eigenen Truppen zu unterstützen, sollten Fehler aus vergangenen Friedensprozessen nicht wiederholt werden.

1. Die Friedensmissionen der Vereinten Nationen machten sich Anfang der neunziger Jahre das seit dem Jahr 1991 *de facto* unabhängige Somaliland zum Gegner, indem sie auf einer Beteiligung Somalilands an einer neu aufzubauenden Regierung und Verwaltung für Somalia beharrten. Damit unterstrichen die Vereinten Nationen zwar das Prinzip der territorialen Integrität afrikanischer Staaten, ließen aber die Situation in Somalia selbst außer Acht. Während es in Somaliland weitgehend ruhig blieb und keinerlei UN-Truppen in die Region entsandt wurden, fasste Somalilands politische Führung die Attitüde der Vereinten Nationen zunehmend als Affront auf. Hier erwies es sich als besondere Bürde, dass die Vereinten Nationen nicht in der Lage waren, die Kommunikation mit der Regierung Somalilands aufrecht zu erhalten. Als im November 1992 der damalige Sondergesandte des Generalsekretärs Mohamed Sahnoun von seinem Amt zurücktrat, wurde somit just zu dem Zeitpunkt, als die Vereinten Nationen über die Verlegung von UNOSOM-Truppen in den Nordwesten berieten, die Kommunikation eingestellt. Für einen künftigen Erfolg der

Ein simples ›re-hatting‹ der AMISOM würde nur dazu führen, dass die Vereinten Nationen noch stärker als bisher als Konfliktpartei wahrgenommen würden.

10 UN-Dok. S/RES/1816 v. 2.6.2008, S/RES/1838 v. 7.8.2008, S/RES/1846 v. 2.12.2008 und S/RES/1851 v. 16.12.2008. Zumindest die Regierungen der Nachbarländer und der erweiterten Region sind sich dieser Zusammenhänge bewusst: Communiqué der Internationalen Konferenz über Seeräuberei vor Somalia, Nairobi, Kenia, 11.12.2008. Der Sicherheitsrat hat das Communiqué begrüßt, siehe UN-Dok. S/RES/1851 v. 16.12.2008.

11 Murphy, a.a.O. (Anm. 9), S. 41.

12 So fordert der Sicherheitsrat die Förderung der entsprechenden Kapazitäten in den Nachbarländern Somalias und in der somalischen Übergangs-Bundesregierung, siehe UN-Dok. S/RES/1816 v. 2.6.2008, S/RES/1838 v. 7.10.2008 und S/RES/1846 v. 2.12.2008.

13 UN-Dok. S/RES/1725 v. 6.12.2006.

14 Dennoch begrüßte der Sicherheitsrat die Bemühungen der AU ausdrücklich, siehe UN-Dok. S/RES/1809 v. 16.4.2008, und autorisierte die Mission nicht nur, sondern forderte die Mitgliedstaaten auch auf, Truppen zu stellen, UN-Dok. S/RES/1814 v. 5.5.2008 und S/RES/1831 v. 19.8.2008.

15 UN-Dok. S/RES/1801 v. 20.2.2008.

16 Report of the Secretary-General on the Relationship between the United Nations and Regional Organizations, in Particular the African Union, in the Maintenance of International Peace and Security, UN Doc. S/2008/186 v. 7.4.2008, S. 2 und 7.

17 UN Doc. S/2008/186 v. 7.4.2008, S. 14.

18 UN Doc. S/2008/186 v. 7.4.2008, S. 7.

19 UN Doc. S/2009/132 v. 9.3.2009, S. 11ff.

20 Siehe hierzu Hans-Henrik Holm, *Failing Failed States: Who Forgets the Forgotten?* Security Dialogue, 33. Jg., 4/2002, S. 457–471.

Für einen künftigen Erfolg der Vereinten Nationen in Somalia ist eine Klärung des völkerrechtlichen Status Somalilands unerlässlich.

Vereinten Nationen in Somalia ist eine Klärung des völkerrechtlichen Status Somalilands unerlässlich. So arbeiten zwar einzelne UN-Organisationen, wie das UNDP, mit der Regierung Somalilands zusammen und damit auf eine weitere Konsolidierung des Staates hin. Eine Stärkung der Übergangs-Bundesregierung im Süden durch eine erneute Intervention würde jedoch die Frage nach dem endgültigen Verhältnis zwischen Somaliland und Somalia nur noch dringlicher aufwerfen. Da das Land weitgehend unbestritten als Beispiel eines gelungenen Staatsaufbaus von unten gilt, erscheint es fragwürdig, diese Staatlichkeit um des Prinzips der territorialen Integrität des Quasi-Staates Somalia aufs Spiel zu setzen.²¹

2. Friedensmissionen, gerade wenn sie als friedenserhaltende Missionen angelegt sind, zementieren meist den Status quo. Deshalb ist es dringend nötig, die Umriss einer politischen Lösung zu formulieren, bevor die Mission entsandt wird. Dieser Zusammenhang wurde in den Missionen der neunziger Jahre nicht ausreichend berücksichtigt.²² Daher sollten die Vereinten Nationen auf einem umfassenden politischen Prozess und einem klaren Fahrplan beharren, bevor die Mission ihre Arbeit aufnimmt.
3. Vor einer eventuellen Entsendung einer neuen Mission nach Somalia sollte auch Klarheit über den Umgang mit der al-Shabaab herrschen. Die Miliz hat bereits den äthiopischen Besatzungstruppen hohe Verluste zugefügt und ihre Angriffe auf die AMISOM ausgeweitet. Sollten die Vereinten Staaten tatsächlich versuchen, wie derzeit in Washington diskutiert, die Miliz nach dem Vorbild des amerikanischen Vorgehens in Pakistan mit Drohnen (unbemannten Militärflugzeugen) zu bekämpfen, würde die UN-Mission unweigerlich zum Ziel von Vergeltungsschlägen der al-Shabaab werden.

Das Eingreifen der Vereinten Nationen in Somalia zu Beginn der neunziger Jahre war vor allem humanitären Erwägungen geschuldet. Erstmals definierte der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen eine humanitäre Notlage als Bedrohung des Weltfriedens und damit als Grund zur Intervention.²³ Gegenwärtig sind schätzungsweise 3,5 Millionen Menschen in Somalia auf Lebensmittelhilfe angewiesen und damit wächst der Handlungsdruck auf die Vereinten Nationen ebenso wie der Druck, nicht die Fehler zu wiederholen, die während der vergangenen UNOSOM-Missionen gemacht wurden. Denn das Scheitern der von den Vereinten Nationen geleiteten Intervention hatte die internationale Friedenssicherung in eine schwere Krise gestürzt. Zwar hatten die Vereinten Nationen mehrere hunderttausend Menschen vor dem Hungertod bewahren können, den somalischen Staat konnten sie aber nicht wieder aufbauen. Im Gegenteil: die Vereinten Nationen wurden schnell

Konfliktpartei, nachdem sie versuchten, die Milizen des Warlords Mohammed Farah Aideed zu entwaffnen. Nach mehreren Angriffen auf die UNOSOM-II-Mission und hohen Verlusten unter pakistanischen Blauhelmen beschlossen die Vereinten Nationen, Aideed zu verhaften; der Versuch endete in der Schlacht von Mogadischu, in der 18 amerikanische Soldaten getötet und einige von ihnen, Trophäen gleich, durch die Straßen geschleift wurden.

Das Somalia-Debakel markierte das Ende der ›neuen Weltordnung‹²⁴ und führte zum Rückzug der Vereinigten Staaten aus der aktiven Friedenssicherung. Für die Fähigkeit der Vereinten Nationen, erfolgreich in Konflikten zu intervenieren, hatte dies verheerende Folgen, wie der ungehinderte Völkermord in Ruanda im Frühjahr 1994 auf tragische Art deutlich machte.²⁵ Im November 1994 beschloss der Sicherheitsrat, die UNOSOM-II-Mission zum März 1995 zu beenden.²⁶ Vor dem Hintergrund dieses Scheiterns und den unklaren Vorstellungen der internationalen Gemeinschaft über die Zukunft Somalias, sollte einer neuen Mission gegenwärtig mit Skepsis begegnet werden.

21 Eine konfliktfreie Unterordnung Somalilands unter Somalia kann ohnehin nicht mehr erwartet werden. Zur Rolle Somalilands siehe Tobias Hagmann/Markus V. Höhne, *Failed State or Failed Debate? Multiple Somali Political Orders Within and Beyond the Nation-State*, *Politorbis*, 42. Jg., 1/2007, S. 20–26; Martin Doornbos, *State Collapse and Fresh Starts: Some Critical Reflections*, in: Jennifer Milliken (Ed.), *State Failure, Collapse and Reconstruction*, Malden and Oxford 2003, S. 45–62 und zu Quasi-Staaten generell: Robert H. Jackson, *Quasi-States: Sovereignty, International Relations and the Third World*, Cambridge 1990.

22 Terrence P. Lyons/Ahmed I. Samatar, *Somalia. State Collapse, Multilateral Intervention, and Strategies for Political Reconstruction*, Washington, D.C. 1995, S. 4. Ähnlich argumentiert auch Robert I. Rotberg, *The Lessons of Somalia for the Future of U.S. Foreign Policy*, in: Walter Clarke/Jeffrey Herbst (Eds.), *Learning from Somalia. The Lessons of Armed Humanitarian Intervention*, Oxford 1997, S. 229–238.

23 Volker Matthies, *Zwischen Rettungsaktion und Entmündigung. Das Engagement der Vereinten Nationen in Somalia*, *Vereinte Nationen*, 41. Jg., 2/1993, S. 45–51, hier S. 45.

24 Mit der ›neuen Weltordnung‹ umschrieb der damalige Präsident George H.W. Bush die Mächtokonstellation nach dem Ende des Kalten Krieges. In ihm drückte sich vor allem die Hoffnung auf eine kooperativere und effektivere Zusammenarbeit der wichtigsten Mächte der Welt, vor allem im UN-Sicherheitsrat aus, der durch die Systemkonfrontation im Kalten Krieg lange als blockiert galt.

25 Im Nachgang zur gescheiterten Intervention unterzeichnete der damalige amerikanische Präsident Bill Clinton die ›Presidential Decision Directive‹ 25, mit der sich die Vereinigten Staaten festlegten, nur noch an internationalen Einsätzen teilzunehmen, wenn das nationale Interesse Amerikas berührt war. Siehe u.a. Leonie Murray, *Somalia and the ›Body Bag Myth‹ in American Politics*, *International Politics*, 44. Jg., 5/2007, S. 552–571.

26 UN-Dok. S/RES/954 v. 4.11.1994.

Die Vereinten Nationen sollten die auf einem umfassenden politischen Prozess und einem klaren Fahrplan beharren, bevor die Mission ihre Arbeit aufnimmt.

Aus dem Bereich der Vereinten Nationen

Sozialfragen und Menschenrechte

3. Weltkonferenz gegen Rassismus:

1. Überprüfungskonferenz 2009

- Konferenz überschattet von Hassrede und Boykotten
- Abschlussdokument guter Kompromiss

Petra Follmar-Otto

(Vgl. auch Christina Meinecke, Grundwerte Solidarität, Respekt, Toleranz. Ein Rückblick auf die Weltkonferenz gegen Rassismus in Durban, VN, 2/2002, S. 94ff.)

Vom 20. bis 24. April 2009 fand in Genf die **Überprüfungskonferenz der Weltkonferenz gegen Rassismus von Durban (Durban Review Conference – DRC)** statt. An der Konferenz nahmen 147 Staaten, die Europäische Union und die Afrikanische Union sowie 315 Nichtregierungsorganisationen und 39 Nationale Menschenrechtsinstitutionen teil. Die Konferenz hatte zwei wesentliche Ziele: Erstens wollten die UN-Mitgliedstaaten die Umsetzung jener Verpflichtungen überprüfen, die sie auf der 3. Weltkonferenz gegen Rassismus im südafrikanischen Durban im Jahr 2001 eingegangen waren. Die Verpflichtungen sind in der Erklärung und im Aktionsprogramm (Durban Declaration and Programme of Action – DDPA) enthalten. Zweitens sollten weitere Schritte im globalen Kampf gegen Rassismus identifiziert werden. Deutschland entschied sich gemeinsam mit einigen anderen Staaten – vor allem aufgrund der angekündigten Teilnahme des iranischen Staatspräsidenten Mahmud Ahmadinedschad – buchstäblich in letzter Minute gegen eine Beteiligung an der DRC.

Die Konferenz sollte keine neue, 4. Weltkonferenz gegen Rassismus sein, sondern eine Etappe im Umsetzungsprozess der Erklärung und des Aktionsprogramms. Mit der Betonung des Überprüfungscharakters war einerseits Schadensbegrenzung angestrebt: Angesichts der Instrumentalisierung der Durbaner Konferenz durch

einige Akteure und der antisemitischen Vorfälle, die das Umfeld der Konferenz überschattet hatten, sollte ein Wiederaufschüren des damals mühsam erreichten Kompromisspakets und eine erneute Politisierung vermieden werden. Andererseits empfanden viele Befürworter eines Boykotts der Überprüfungskonferenz gerade den Bezug auf die Konferenz in Durban als Ort traumatischer Erfahrungen als unerträglich.

Wie schon aus der Durbaner Konferenz kann auch aus der Genfer Überprüfungskonferenz 2009 nur eine gemischte Bilanz gezogen werden. Das Ziel, eine Instrumentalisierung der Konferenz zu vermeiden, wurde durch den Auftritt des iranischen Staatspräsidenten, der die Konferenz ungehindert für unerträgliche Beschimpfungen gegen Israel missbrauchte, *ad absurdum* geführt. Dass es so weit kommen konnte, ist jedoch nicht zuletzt auf politische Fehler Europas und anderer westlicher Staaten zurückzuführen. Das Abschlussdokument hingegen stellt als Ergebnis langwieriger und hartnäckiger Verhandlungen vor der Konferenz in vielerlei Hinsicht einen Erfolg dar.

Die Vorgeschichte

Die Auseinandersetzungen um die Genfer Konferenz lassen sich nur schwer verstehen, ohne einen Rückblick auf die 3. Weltkonferenz gegen Rassismus, Rassen diskriminierung, Fremdenfeindlichkeit und damit zusammenhängende Intoleranz im Jahr 2001 in Durban und die Ereignisse in ihrem Umfeld. Von einigen Staaten war damals das Thema Rassismusbekämpfung benutzt worden, um ausschließlich Israel anzugreifen. Das parallele Forum der nichtstaatlichen Organisationen (NGOs) war von antisemitischen Zwischenfällen überschattet worden; eine Gruppe von Organisationen hatte antisemitische Passagen in das Abschlussdokument der NGOs eingebracht. Deswegen weigerte sich die damalige Hohe Kommissarin der Vereinten Nationen für Menschenrechte Mary Robinson, die NGO-Dokumente der offiziellen Konferenz vorzulegen. Für die Abschlussdokumente der Staatenkonferenz war nach eintägiger Verlängerung eine Kompromissformulierung bezüglich

des Nahost-Konflikts gefunden worden. Dennoch bleibt die Nennung des Nahost-Konflikts als einzigem Regionalkonflikt unbefriedigend, ebenso wie die unzureichenden Hinweise auf den Antisemitismus in der Erklärung und dem Aktionsprogramm.

Doch in vielen anderen Aspekten muss das DDPA als bahnbrechendes Dokument für die weltweite Bekämpfung des Rassismus bewertet werden. So werden Sklaverei, Sklavenhandel und Völkermord als Verbrechen gegen die Menschlichkeit anerkannt. Die Bedeutung des Kolonialismus als rassistischer Praxis und Ursache für Rassismus und Ungleichheit heute werden anerkannt. Hervorgehoben werden spezifische Gruppen, die von rassistischen Diskriminierungen betroffen sind, wie Menschen afrikanischer Herkunft, indigene Völker sowie Sinti und Roma. Die Staaten werden aufgefordert, ihre Migrations- und Ordnungspolitik auf rassistische Gesetze und Praktiken zu überprüfen. Nicht zuletzt haben sich die Staaten in der Erklärung und im Aktionsprogramm zu praktischen Maßnahmen in allen Bereichen von Staat und Gesellschaft verpflichtet, die in nationalen Aktionsplänen gegen Rassismus gebündelt werden sollen.

Angesichts des symbolischen Konferenzorts in Südafrika, der großen Beteiligung von Anti-Rassismus- und Menschenrechts-NGOs sowie des ausdrücklichen Bezugs auf Sklaverei und Kolonialismus, stellte die Konferenz zudem ein wichtiges Forum dar, auf dem sich die Länder des Südens das universale Menschenrechtssystem nachträglich aneignen konnten.

Auf den Beschluss der Generalversammlung (Resolution 61/149) im Dezember 2006, eine Überprüfungskonferenz durchzuführen, folgten Zuspitzungen und langwierige Verhandlungen. Es formierte sich eine Gruppe von Gegnern, die Lobbying für einen Boykott westlicher Staaten betrieb; oft wurde dabei mit verzerrenden Darstellungen der Durbaner Konferenz und der Vorbereitungen für die DRC gearbeitet. In nur zwei Weltregionen – Afrika und Lateinamerika – fanden Vorbereitungskonferenzen statt. Aus Europa gab es hingegen nur schriftliche

Eingaben zur DRC, die von der Öffentlichkeit und den NGOs unbemerkt den Vereinten Nationen übermittelt wurden. Aus den verschiedenen Eingaben wurde durch eine zwischenstaatliche Arbeitsgruppe ein Entwurf für ein Abschlussdokument erstellt und in wochenlangen Sitzungen verhandelt. Das Dokument enthielt zunächst hochproblematische Passagen in Bezug auf Israel sowie zur Diffamierung von Religionen. Die Befürchtungen der Boykottbefürworter schienen sich zu bewahrheiten. Unter dem Druck der USA und europäischer Staaten wurde Mitte März 2009 ein Kompromissdokument erarbeitet, das erheblich gekürzt und von den problematischen Absätzen bereinigt war. Den Kürzungen fielen auch einige Passagen zu Sklavenhandel, Kolonialismus und Reparationen zum Opfer, die ebenfalls den Widerstand des Nordens hervorgerufen hatten. Über dieses Papier konnte schließlich nach langem Ringen am Abend des 17. April 2009, dem Freitag vor Beginn der Konferenz, im Vorbereitungsausschuss der Überprüfungs-konferenz Einigkeit erzielt werden.

Der Konferenzverlauf

Trotz dieser Einigung, die von den EU-Staaten und weiteren westlichen Staaten mitgetragen wurde, erklärten am Vorabend der Konferenz, neben Deutschland, auch Australien, Italien, Neuseeland, die Niederlande und Polen, dass sie an der Konferenz nicht teilnehmen würden. Als Grund gaben sie an, man wolle dem iranischen Staatspräsidenten keine Kulisse für seine Hassreden bieten. Der Ausstieg wurde von der Hohen Kommissarin für Menschenrechte Navi Pillay unter Hinweis auf den erreichten Kompromiss mit deutlichen Worten kritisiert: »Ich finde dies bizarr: Man einigt sich am Freitagabend auf den Text und geht dann am Sonntag raus (aus der Konferenz).«

Da Ahmadinedschad das einzige auf der Konferenz anwesende Staatsoberhaupt war, fiel ihm nach den Regeln für UN-Konferenzen das Recht als erster Redner des Ministersegments (High-level Segment) zu. Begleitet vom Jubel seiner strategisch im Plenarsaal platzierten Anhänger und von Tumulten und Protesten seitens einiger jüdischer NGOs, betrat er das Podium. Als die erwarteten Entgleisungen gegen Israel kamen, verließen die Delegationen der EU-Staaten sowie einige NGO-

Vertreter unter Protest den Saal. Ungehindert durch den insgesamt eher schwach auftretenden Konferenzpräsidenten, den kenianischen Generalstaatsanwalt Amos Wako, sprach der iranische Staatspräsident etwa 30 Minuten – also weit mehr, als die in den Verfahrensregeln erlaubten sieben Minuten. Sein Auftritt wurde jedoch durch den im Anschluss sprechenden norwegischen Außenminister Jonas Gahr Store eindrucksvoll ins Verhältnis gesetzt. Er stufte die Rede als Anstachelung zu Rassenhass und damit als außerhalb des Rahmens der Konferenz und der Vereinten Nationen stehend ein. Zugleich bemerkte er kritisch zum Fernbleiben europäischer Staaten: Man dürfe nicht erlauben, dass Iran das globale Thema der Bekämpfung von Rassismus als Geisel nehme. Das Forum der Vereinten Nationen dürfe man nicht den Extremisten überlassen. Am Abend verurteilten sowohl UN-Generalsekretär Ban Ki-moon als auch die Hohe Kommissarin Navi Pillay die Rede Ahmadinedschads mit scharfen Worten.

Nach dem Debakel am Montag wurde, für die meisten Beobachter überraschend, bereits am nächsten Tag das Abschlussdokument in der Fassung des vom Vorbereitungsausschuss vorgelegten Entwurfs verabschiedet. Es wurde sowohl im Hauptausschuss (Main Committee) als auch in der Plenarversammlung (Plenary) im Konsens angenommen. Durch die vorzeitige Annahme des Abschlussdokuments wurde vermieden, dass die Diskussion über den Text im Verlauf der Konferenz wieder eröffnet und der mühsam erungene Konsens wieder gefährdet wurde. Enttäuschung löste dies jedoch bei vielen NGOs aus. Bereits die Akkreditierungsverfahren waren als intransparent und schleppend kritisiert worden. Die Verabschiedung des Dokuments, bevor überhaupt der erste NGO-Vertreter im Plenum das Wort ergreifen konnte, war nun ein allzu augenfälliger Beweis dafür, dass eine Einflussnahme von NGOs auf die Ergebnisse der Konferenz nicht mehr möglich war. Vielen NGOs, gerade Betroffenenorganisationen, fehlten hingegen das Wissen um Abläufe in den Vereinten Nationen und die Ressourcen, um bereits während der Aushandlung des Entwurfs Einfluss zu nehmen. Die NGOs kritisierten unter anderem, dass das Kastensystem Indiens nicht als Form von Rassismus thematisiert worden war, die Belan-

ge von Menschen afrikanischer Herkunft nicht angemessen berücksichtigt worden seien und Diskriminierung aufgrund sexueller Orientierung nicht aufgenommen worden war. Kritisiert wurden auch fehlende Bezüge zu aktuellen Menschenrechtsverletzungen, wie in Sudan, Tibet und Palästina.

Das Abschlussdokument

»Kein einzelner Staat ist mit dem Dokument vollkommen glücklich, aber gemeinsam sind die Staaten alle damit glücklich.« Diese Einschätzung der Hohen Kommissarin für Menschenrechte wurde von vielen Staatenvertretern aus den verschiedenen Weltregionen geteilt. Nach den schwierigen Verhandlungen und den vielen Versuchen der politischen Instrumentalisierung ist das Abschlussdokument nun klar als Erfolg zu bewerten. Es gelang nicht nur, die Nennung Israels und des Nahost-Konflikts als einzigem Regionalkonflikt zu verhindern. Wichtig war auch, dass die Länder der Organisation der islamischen Konferenz sich nicht damit durchgesetzt haben, ihr Konzept der Diffamierung von Religionen im Dokument zu verankern. Dass dieses Konzept nicht Teil von Rassismusbekämpfung in einem menschenrechtlichen Rahmen ist, kann ihnen in Zukunft im Menschenrechtsrat und in der Generalversammlung entgegengehalten werden. Darüber hinaus enthält das Dokument in Abschnitt 5 eine Vielzahl wichtiger Vorschläge und Anknüpfungspunkte für Maßnahmen auf nationaler, regionaler und internationaler Ebene. Ferner wird der hohe Stellenwert der Meinungsfreiheit für die Bekämpfung von Rassismus in demokratischen und pluralistischen Gesellschaften hervorgehoben. Die Staaten werden aufgerufen, die Grenzen der Menschenrechte und des Diskriminierungsverbots bei der Terrorismusbekämpfung zu achten. Viele der Themen der DDPA werden wieder aufgenommen und ergänzt; Konkretisierungen enthalten etwa die Artikel zum Schutz von Migranten in der Hausarbeit und von Opfern von Menschenhandel, zu den Rechten indigener Völker sowie zu Maßnahmen gegen HIV/Aids. Das Dokument fordert auch, das ethnische oder religiöse »Profiling« (in etwa: Rasterfahndung) gesetzlich zu verbieten. Der Vorschlag der Hohen Kommissarin, eine Rassismus-Beobachtungsstelle in ihrem Büro einzurich-

ten, konnte sich zwar nicht durchsetzen. Doch erwägt Pillay, eine solche Stelle trotzdem einzurichten, finanziert durch freiwillige Beiträge einzelner Staaten.

Das Versäumnis Europas

Die schwache diplomatische Vertretung der Europäischen Union auf der Konferenz hat dazu geführt, dass die EU nicht im Ministersegment, sondern erst am dritten Tag im allgemeinen Teil durch Schweden das Wort ergreifen konnte: Vier Staaten hatten vorab abgesagt, die Tschechische Republik stieg am Montag nach dem Auftritt Ahmadinedschads aus der Konferenz aus, so dass die EU-Ratspräsidentschaft nicht mehr vertreten war, und die übrigen Delegationen waren nicht hochrangig besetzt. Die EU hat sich damit nicht nur der Chance beraubt, Instrumentalisierungen der UN durch Extremisten direkt entgegenzutreten – die Verurteilung der Rede Ahmadinedschads, nachdem zwei Tage vergangen waren, klang reichlich wohlfeil. Bereits weit im Vorfeld hätten die europäischen Staaten durch das Abhalten einer regionalen Vorbereitungskonferenz beweisen können, dass sie bereit sind, im globalen Kampf gegen Rassismus Verantwortung zu übernehmen. Dies wäre nicht nur vor dem Hintergrund der historischen Verantwortung Europas für rassistische Verbrechen angemessen gewesen, sondern auch angesichts des Fortbestehens von Rassismus und rassistischer Diskriminierung in den europäischen Gesellschaften von heute. Sie hätten damit den Überprüfungscharakter der Konferenz stärken können und nicht zuletzt auch die in Europa entwickelten regionalen und nationalen Institutionen zur Bekämpfung des Rassismus herausstellen können – etwa die Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI) des Europarats, die Grundrechteagentur der Europäischen Union sowie Organe gegen Rassismus und Diskriminierung in verschiedenen Nationalstaaten.

Die Haltung Deutschlands

Die kurzfristige Absage Deutschlands kam für viele Beobachter überraschend – trotz der im Vorfeld von verschiedenen Politikerinnen und Politikern, darunter die Bundeskanzlerin, der Außenminister und der Menschenrechtsbeauftragte im Auswärtigen Amt, geäußerten Skepsis und der einseitigen Berichterstattung in Deutsch-

land. In einem Zeitungsinterview gab der Menschenrechtsbeauftragte Günter Nooke bekannt, Deutschland trage das Abschlussdokument mit. In der offiziellen UN-Liste der an der Konferenz teilnehmenden Staaten ist Deutschland aufgeführt, so dass formal gesehen zwar die deutsche Delegation physisch nicht bei der Konferenz anwesend war, aber Deutschland dennoch als Teilnehmerstaat gilt (obwohl es von den anwesenden Staaten als Boykott-Staat kritisiert wurde). Dass die Bundesregierung noch einen Weg findet, das Abschlussdokument ausdrücklich anzunehmen, wäre sehr zu wünschen. In außenpolitischer Hinsicht wäre es wichtig, damit das Fernbleiben von der Konferenz eine Ausnahme in der deutschen UN- und Menschenrechtspolitik bleibt. Es wäre aber auch mit Blick auf die deutsche Innenpolitik wichtig, welche die Bekämpfung des Rassismus noch immer nicht mit der Priorität betreibt, die den menschenrechtlichen Verpflichtungen Deutschlands angemessen wäre.

Abschlussdokument: Outcome Document of the Durban Review Conference, Genf, 21.4.2009, http://www.un.org/durbanreview2009/pdf/Durban_Review_outcome_document_En.pdf

Menschenrechtsausschuss: 92. bis 94. Tagung 2008

- **Allgemeine Bemerkung zur Individualbeschwerde verabschiedet**
- **Rechtsverletzungen im Rahmen der Terrorismusbekämpfung in Großbritannien und Frankreich**

Birgit Schlütter

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Birgit Schlütter, Menschenrechtsausschuss, 89. bis 91. Tagung 2007, VN, 5/2008, S. 225ff., fort.)

Der Menschenrechtsausschuss (CCPR) traf sich im Jahr 2008 zu drei jeweils dreiwöchigen Tagungen (92. Tagung: 17.3.–14.4.; 93. Tagung: 7.–25.7. und 94. Tagung: 13.–31.10.2008). Die 18 Expertinnen und Experten des Ausschusses tagten – wie gewohnt – im März/April am Amtssitz der Vereinten Nationen in New York sowie im Juli und Oktober am Genfer

UN-Sitz. Der Ausschuss ist nach Art. 40 des **Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte** (kurz: **Zivilpakt**) befugt, Staatenberichte über Maßnahmen und Fortschritte zur Verwirklichung der im Pakt enthaltenen Menschenrechte zu prüfen. Der CCPR befasste sich auf den drei Tagungen mit insgesamt 13 Berichten.

Im Jahr 2008 traten Papua-Neuguinea, Samoa und Vanuatu dem Zivilpakt bei, so dass er nun 163 Vertragsstaaten hat. 111 Staaten haben zudem das I. Fakultativprotokoll des Paktes, welches Individualbeschwerden ermöglicht, ratifiziert. Neu hinzu kam hier Moldau. Ende 2008 waren auch fünf weitere Staaten dem II. Fakultativprotokoll, das die Todesstrafe verbietet, beigetreten. Dies waren Argentinien, Chile, Honduras, Ruanda und Usbekistan. Die Zahl der Vertragsstaaten des II. Protokolls beträgt somit 69.

Allgemeine Bemerkung

Neben den ihnen vorgelegten Staatenberichten diskutierten die Experten des CCPR auf ihren Tagungen im Jahr 2008 eine Allgemeine Bemerkung zur Individualbeschwerde nach dem I. Fakultativprotokoll. Sie wurde auf der Herbsttagung des Ausschusses als Allgemeine Bemerkung Nr. 33 angenommen. Die Bemerkung soll dem Individualbeschwerdesystem zu mehr Effektivität verhelfen: die Vertragsstaaten werden an ihre Verpflichtung erinnert, die Kompetenz des Ausschusses zur Annahme und Entscheidung über Individualbeschwerden von Personen unter ihrer Jurisdiktion nach Art. 1 des Fakultativprotokolls anzuerkennen und Privatpersonen nicht daran zu hindern, Beschwerden vor den Ausschuss zu bringen oder Vergeltungsmaßnahmen gegen sie zu ergreifen. Ferner ruft der Ausschuss in der Allgemeinen Bemerkung ins Bewusstsein, dass die Beweislast bei einer Individualbeschwerde grundsätzlich bei dem ›beklagten‹ Staat liegt. Die nächste Allgemeine Bemerkung des Ausschusses wird sich mit dem Recht auf Meinungsfreiheit nach Art. 19 des Paktes befassen.

Individualbeschwerden

Die Zahl der vom Ausschuss zu behandelnden Individualbeschwerden nimmt stetig zu. Am Ende der 93. Tagung waren 409 Beschwerden beim CCPR anhängig. Auf seinen Tagungen im Jahr 2008 behandelte der Ausschuss insgesamt 31 In-

dividualbeschwerden. Am Ende der 94. Tagung hatte der Ausschuss über neun Beschwerden entschieden, 14 als unzulässig abgewiesen, vier für zulässig erachtet und das Verfahren in vier weiteren Fällen ausgesetzt.

Eine Entscheidung, über die der CCPR auf seiner 94. Tagung befand, betrifft den Tod zweier philippinischer Menschenrechtsaktivisten (Marcellana und Gumanoy gegen Philippinen). Sie wurden auf ihrer Rückreise von einer Untersuchungsmission in die Region Ost-Mindoro ermordet, wo sie unter anderem die mutmaßliche Entführung dreier Personen durch die 204. Infanterie-Brigade aufklären wollten. Ihr Bus war von bewaffneten Personen in der Nähe der Brigade angehalten und alles Foto- und Dokumentationsmaterial der Untersuchungsmission von den Bewaffneten konfisziert worden. Frau Marcellana und ihr Begleiter Gumanoy, führende Köpfe einer lokalen Menschenrechts- und einer Bauernorganisation, wurden von den Bewaffneten angewiesen, aus dem Bus zu steigen. Einen Tag später fand man ihre Leichen am Straßenrand. Die beiden Aktivisten waren erschossen worden. Der CCPR sah in ihrer Ermordung eine Verletzung des Rechts auf Leben nach Art. 6 Abs. 1 des Zivilpakts. Da die philippinischen Behörden auch fünf Jahre nach der Tat niemanden zur Verantwortung gezogen oder zumindest eine Untersuchung hinsichtlich ihres Todes eingeleitet hätten, sei in Verbindung mit Art. 6 auch gegen das Recht auf ein faires Verfahren nach Art. 2 Abs. 3 des Zivilpakts verstoßen worden. Des Weiteren sei das Recht auf Freiheit und Sicherheit der Person nach Art. 9 verletzt, da zumindest Frau Marcellana vor ihrem Tod aufgrund ihrer Tätigkeit bedroht worden sei und der philippinische Staat Maßnahmen zum Schutz ihrer Person unterlassen habe.

Eine rechtlich besonders interessante Entscheidung des Ausschusses ist die Entscheidung Madoui gegen Algerien. Sie betrifft das gewaltsame Verschwindenlassen eines jungen Algeriers. Der Sohn der Beschwerdeführerin war im Mai 1997 bei einer Razzia eines Marktes von algerischen Sicherheitsbeamten festgenommen worden. Der Mutter wurde nicht mitgeteilt, wo ihr Sohn festgehalten wurde und warum. Sie nahm daraufhin eine intensive Suche nach ihrem Sohn auf, wurde bei

den verschiedenen, von ihr aufgesuchten Institutionen (Polizei, Gefängnisse, Staatsanwaltschaft) jedoch immer wieder abgewiesen. Von einem Staatsanwalt, von dem sie die Aufklärung des Falles verlangte, wurde sie bedroht. Der Ausschuss sah in dem Verschwinden des Sohnes eine Verletzung der Rechte nach Art. 9, 7, 10 und 6 des Paktes. Interessant ist, dass der Ausschuss für die Definition des gewaltsamen Verschwindenlassens Art. 7 (2) (i) des Römischen Statuts des Internationalen Strafgerichtshofs heranzieht. Von den internationalen Instrumenten, die das gewaltsame Verschwindenlassen behandeln, enthält das Statut eine aktuelle und genaue Definition des Verbrechens. Der Ausschuss sah in dem Verschwindenlassen zudem eine Verletzung des Rechts nach Art. 16 in Verbindung mit Art. 2 Abs. 3 des Paktes, das heißt der rechtlichen Anerkennung der Person. Dies, so der CCPR, lege neben Art. 7 (2) (i) des Römischen Statuts auch Art. 1 Abs. 2 der Erklärung über den Schutz aller Personen vor dem Verschwindenlassen nieder.

92. Tagung

Auf seiner Frühjahrstagung befasste sich der Ausschuss mit den Staatenberichten Botswanas, Mazedoniens, Panamas und Tunesiens.

Botswana hatte dem Ausschuss seinen ersten Bericht vorgelegt. Positiv bewertete der CCPR die Erfolge bei der Bekämpfung von HIV/Aids sowie die starke demokratische Kultur, die sich in dem Land entwickelt habe. Besorgnis erregend seien jedoch die auf Gewohnheitsrecht beruhenden Verheiratungen minderjähriger Mädchen. Auch würden Vormundschaften von Männern über junge Mädchen immer noch zugelassen. Das Land solle stärker darauf hinarbeiten, dass derartige Praktiken vor nationalen Gerichten angefochten werden würden.

Lobend äußerte sich der CCPR zu einem neuen Gesetz **Mazedoniens** über Kirchen und religiöse Gemeinschaften, das die Gleichbehandlung religiöser Gruppen fördert. Allerdings sei die Reichweite eines anderen neu erlassenen Gesetzes, das Beteiligten des Bürgerkriegs die Strafe erlässt, bedenklich. Der Ausschuss erinnerte an seine Allgemeine Bemerkung Nr. 20, in der er darauf hinweist, dass Amnestiegesetze gegen die allgemeine Pflicht der Staaten verstoßen, Menschenrechtsverletzun-

gen, insbesondere Folter und unmenschliche Behandlungen, strafrechtlich zu verfolgen. Das Land solle dafür Sorge tragen, dass das Amnestiegesetz nicht Verbrechen gegen die Menschlichkeit oder Kriegsverbrechen umfasse.

Panama habe, so der CCPR zu dessen drittem Staatenbericht, Fortschritte bei der Reform des Straf- und des Strafprozessrechts gemacht, die zu einer Verbesserung der Rechte von Menschen in Untersuchungshaft geführt hätten. Die Regierung solle jedoch sicherstellen, dass schwerste Menschenrechtsverbrechen vollständig aufgeklärt werden, insbesondere solche, die durch die Wahrheitskommission für die Zeit der Militärdiktatur von 1968 bis 1989 dokumentiert worden sind. In vielen dieser Fälle sei eine Untersuchung noch nicht abgeschlossen.

Hinsichtlich des von **Tunesien** vorgelegten Berichts lobte der Ausschuss, dass der Staat sein Rechtssystem radikal reformiert habe, so dass nun auch ein effektiverer Schutz der Menschenrechte gewährleistet sei. Nach wie vor bedenklich seien jedoch Berichte über Folterungen in tunesischen Gefängnissen sowie Einschüchterungen von Menschenrechtsaktivisten.

93. Tagung

Auf seiner Sommertagung in Genf diskutierte der CCPR die Berichte Frankreichs, Großbritanniens, Irlands und San Marinos. Hauptkritikpunkte der Menschenrechtspraktiken dieser Länder waren Maßnahmen im Rahmen der Terrorismusbekämpfung.

In Bezug auf den vierten Staatenbericht **Frankreichs** kritisierte der Ausschuss die Praxis des Landes, Terrorismusverdächtigen erst nach 72 Stunden Kontakt zu einem Anwalt zu erlauben. Auch werde des Terrorismus verdächtigen Gefangenen der Kontakt zu einem Verteidiger erst nach fünf Tagen Untersuchungshaft gewährt, nachdem die Haft bereits von einem Richter verlängert worden sei. Der Ausschuss forderte die Regierung auf, die Untersuchungshaftzeiten zu verkürzen. Zudem solle das Land politische und legislative Maßnahmen ergreifen, die Menschen mit nordafrikanischem und arabischem Hintergrund mehr Zugang zu und Mitwirkung in staatlichen Institutionen ermöglichen.

Der Ausschuss äußerte sich ebenso besorgt über einige Anti-Terrorismus-Maß-

nahmen **Großbritanniens**. Zum Beispiel sei der Zeitraum, innerhalb dessen des Terrorismus Verdächtige ohne Anklage in Haft gehalten werden können, von 14 auf 28 Tage ausgeweitet worden. Ferner habe die Regierung angekündigt, diese Zeit auf bis zu 42 Tage auszudehnen. Das Land solle dafür Sorge tragen, dass Fälle von Folter und ungeklärte Todesfälle in Gefängnissen in Afghanistan und Irak vollständig aufgeklärt würden.

Hinsichtlich des Berichts Irlands begrüßte der Ausschuss die Einrichtung einer nationalen Menschenrechtskommission. Er äußerte jedoch Bedenken über Berichte, die verlauten ließen, dass irische Flughäfen als Transitflughäfen für die Abschiebung von Menschen genutzt würden, die in ihren Heimatländern Folter und Missbrauch ausgesetzt wären. Besorgnis erregend sei auch die Tatsache, dass irische Gesetze bislang nicht festlegten, unter welchen Umständen im Rahmen der Terrorismusbekämpfung eine Beschränkung der Rechte aus Art. 9 und 14 des Zivilpakts zugelassen werde (Recht auf Freiheit der Person und die Unschuldsvermutung).

Der Ausschuss begrüßte den Beitritt **San Marinos** zum Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen und zu dessen Fakultativprotokoll. Er äußerte jedoch Bedenken hinsichtlich des Gesetzes Nr. 28, das der Terrorismusbekämpfung und der Bekämpfung des Handels mit illegal erlangten Gütern dient. Der Umfang der Beschränkungen des Rechts auf eine Privatsphäre in diesem Gesetz sei unklar, rügte der CCPR.

94. Tagung

Auf seiner Herbsttagung in Genf diskutierte der CCPR die Berichte Dänemarks, Japans, Monacos, Nicaraguas und Spaniens.

Der CCPR begrüßte die weitreichenden legislativen Maßnahmen **Dänemarks**, die die Durchsetzung der Rechte des Paktes sicherstellten, so unter anderem ein Gesetz zur Förderung ethnischer Gleichbehandlung. Er bedauerte aber, dass die Flughäfen Dänemarks, wie die Flughäfen Irlands, als Transitflughäfen für die Abschiebung von Ausländern in Länder genutzt wurden, wo den abgeschobenen Personen Folter und Misshandlungen drohten. Der CCPR verlangte dazu ausführliche Informationen. Ebenso empfahl er die An-

erkennung des Thule-Stammes auf Grönland als eigenständige ethnische Gruppe.

In Bezug auf den Bericht **Japans** begrüßte der CCPR den Beitritt des Staates zum Römischen Statut des Internationalen Strafgerichtshofs. Er äußerte sich jedoch besorgt über die Tatsache, dass Japan die Zahl der Verbrechen, die mit dem Tod bestraft werden, noch immer nicht reduziert habe. Die Anzahl der Exekutionen habe zudem über die Jahre kontinuierlich zugenommen. Ferner solle sich Japan unmissverständlich für die Verbrechen an den ›Trostfrauen‹ entschuldigen, die noch lebenden Täter bestrafen sowie Entschädigungen an die noch lebenden Opfer zahlen.

Der Ausschuss lobte **Nicaragua** für die Einrichtung einer Ombudsperson für Menschenrechtsverletzungen. Gleichzeitig kritisierte er aber die Zustände in den Gefängnissen des Landes. Dort herrschten oft mangelhafte hygienische Zustände, es gebe einen Mangel an Trinkwasser, Nahrung und medizinischer Versorgung.

Spanien hatte dem CCPR seinen fünften Staatenbericht übersandt. Die Experten lobten den nationalen Strategieplan zur Integration von Immigranten. Besorgt äußerten sie sich jedoch über die breite Definition des Terrorismus im spanischen Strafgesetzbuch, die eine Beschränkung beziehungsweise Verletzung der Rechte des Zivilpakts zur Folge hätte.

Rechte des Kindes:

47. bis 49. Tagung 2008

- **USA legt erstmals Bericht zu Protokoll vor**
- **Recht auf Bildung auch in Notsituationen**

Stefanie Lux

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Stefanie Lux über die 44. bis 46. Tagung 2007, VN, 5/2008, S. 227f., fort.)

Während die Zahl der Vertragsstaaten des **Übereinkommens über die Rechte des Kindes** unverändert bei 193 blieb, nahm die Zahl der Beitritte zu seinen Fakultativprotokollen weiter zu. Bis Ende der 49.

Tagung hatten 122 Staaten das Protokoll betreffend die Beteiligung von Kindern in bewaffneten Konflikten ratifiziert; dem Fakultativprotokoll betreffend Kinderhandel, Kinderprostitution und Kinderpornographie waren zum selben Zeitpunkt 128 Staaten beigetreten. Damit nimmt auch die Arbeitslast des **Ausschusses für die Rechte des Kindes (CRC)** weiter zu. Trotz im Vergleich zu anderen Ausschüssen langer Tagungszeit arbeiten die Sachverständigen daher weiter im Zwei-Kammer-System. Bei ihren drei Tagungen im Jahr 2008 (47. Tagung: 14.1.–1.2.; 48. Tagung: 19.5.–6.6. und 49. Tagung: 15.9.–3.10.) prüften sie insgesamt zehn Staatenberichte unter dem Übereinkommen sowie 20 unter den Fakultativprotokollen.

Das Prüfen von Berichten unter den Protokollen gab den CRC-Mitgliedern auf ihrer 48. Tagung erstmals Gelegenheit zum Dialog mit einer Delegation aus den Vereinigten Staaten. Die USA sind der einzige UN-Mitgliedstaat, neben Somalia, der das Übereinkommen nicht ratifiziert hat. Sie sind jedoch den Fakultativprotokollen beigetreten und hatten zu beiden Protokollen ihren Erstbericht vorgelegt. Im Folgenden seien beispielhaft die abschließenden Bemerkungen des CRC zu den Berichten Deutschlands, Österreichs und der USA herausgegriffen. Die anderen Staatenberichte waren vorgelegt worden von: Großbritannien, Irland, Korea, Kuwait, Litauen, den Philippinen, Tansania, Timor-Leste und Uganda.

Fakultativprotokolle

Bei Prüfung des ersten Berichts **Deutschlands** unter dem Protokoll betreffend die Beteiligung von Kindern an bewaffneten Konflikten, lobte der Ausschuss vor allem die Unterstützung von Projekten zugunsten der Rehabilitation und Wiedereingliederung von Kindersoldaten in verschiedenen Konflikt- oder Post-Konflikt-Staaten. Auch dass die Streitkräfte, einschließlich der Teilnehmer an Friedensmissionen, über die Bestimmungen des Protokolls wie auch allgemein über die Menschenrechte aufgeklärt werden, wurde positiv bewertet.

Der Ausschuss für die Rechte des Kindes nahm zur Kenntnis, dass die Altersgrenze von 17 Jahren für die freiwillige Verpflichtung zum Wehrdienst nur mit Einverständnis der Erziehungsberechtigten gilt und diese Rekruten nicht zum

Dienst an der Waffe eingeteilt werden dürfen. Die Sachverständigen wiesen jedoch darauf hin, dass die Mehrheit der Vertragsstaaten des Protokolls die freiwillige Einberufung von Kindern nicht erlaubt. Sie empfahlen Deutschland, das Mindestalter für die Einziehung zum Wehrdienst auf 18 Jahre zu erhöhen. Positiv bewertet wurden Änderungen des Kinder- und Jugendhilfe- sowie des Aufenthaltsgesetzes. Durch die Änderungen wird die Einberufung als Kindersoldat nun als Form der Verfolgung anerkannt, aufgrund derer der Flüchtlingsstatus zuerkannt werden kann. Der Zugang für unbegleitete asylsuchende Kinder oder Flüchtlingskinder, die im Ausland in Konflikte verwickelt waren, zu Fachkräften, die ihnen bei ihrer physischen und psychologischen Rehabilitation und sozialen Wiedereingliederung helfen können, sei aber ungenügend.

Bezüglich des Protokolls zu Kinderhandel, Kinderprostitution und Kinderpornographie lobte der Ausschuss die Durchführung von Aufklärungskampagnen zu sexueller Ausbeutung von Kindern sowie Fortbildungslehrgänge für Richter und Staatsanwälte zu den Themen sexuelle Misshandlung und Kinderhandel in **Österreich**. Insgesamt fehle jedoch ein Programm, das alle Aspekte der Prävention, der Gesundung und Wiedereingliederung umfasst. Positiv bewertet wurden Neuerungen im Strafrecht, etwa die Anhebung des Strafmaßes für Sexualdelikte. Es seien jedoch noch nicht alle Taten, die Straftaten gegen Kinder sind, entsprechend der Definition gemäß Art. 2 und 3 des Protokolls unter Strafe gestellt. Kritisch äußerte man sich auch zum Sextourismus von Österreichern in anderen Ländern sowie zum Umstand, dass manche minderjährige Opfer von Prostitution eher als Täter, denn als Opfer behandelt werden.

Die **Vereinigten Staaten** wurden bei der Prüfung ihres Erstberichts unter dem Fakultativprotokoll betreffend die Beteiligung von Kindern an bewaffneten Konflikten für die Unterstützung von Projekten zur Wiedereingliederung von Kindersoldaten gelobt. Der Ausschuss für die Rechte des Kindes nahm die geänderten Richtlinien, nach denen eine direkte Beteiligung Unter-18-Jähriger an den Kampfhandlungen vermieden wird, zur Kenntnis. Er drückte jedoch sein großes Bedauern darüber aus, dass diese Richtlinien in

den Jahren 2003 und 2004 in Afghanistan und Irak noch nicht angewendet worden waren. Besorgt zeigten sich die Sachverständigen über Berichte, denen zufolge Rekrutierer gezielt Kinder ethnischer Minderheiten oder aus armen Familien anwerben, unzulässig Druck ausüben und die Eltern erst am Ende des Werbungsprozesses einbeziehen.

Sorge äußerten die Ausschussmitglieder auch angesichts der großen Zahl von Kindern in amerikanischer Gefangenschaft in Afghanistan und Irak. In den Gefängnissen gebe es zwar Bildungsprogramme, aber nicht alle minderjährigen Häftlinge hätten Zugang zu ihnen. Auch rechtlicher Beistand und psychologische Betreuung seien nur unzureichend gewährleistet. Äußerst kritisch zeigte sich der Ausschuss angesichts von Berichten über grausame, unmenschliche und erniedrigende Behandlung von Kindern in Gefangenschaft in Afghanistan, Irak und Kuba. In der Einrichtung in Guantanamo Bay auf Kuba wurden Kinder über mehrere Jahre festgehalten. Dabei wurden die Kindersoldaten nicht als Opfer, sondern als »ungesetzliche feindliche Kombattanten« eingestuft.

Der **Tag der Allgemeinen Diskussion** während der 49. Tagung widmete sich dem Recht auf Bildung in Notsituationen, wie Kriegen oder Naturkatastrophen. Der Ausschuss wies nachdrücklich darauf hin, dass das Recht auf Bildung ein unveräußerliches Recht ist, das auch während Notsituationen im vollen Umfang gültig ist. Zugang zu Bildung muss für alle Kinder während der Krise wie auch in der Wiederaufbauphase gewährleistet werden. Von Krieg oder Katastrophen betroffene Kinder gehören laut CRC zu den am meisten gefährdeten und marginalisierten Gruppen der Welt. Zugang zu Bildung sei nicht nur ein Recht dieser Kinder, sondern könne auch die schweren psychosozialen Auswirkungen von Kriegen und Katastrophen mildern, indem den Kindern ein Eindruck von Normalität und Stabilität vermittelt wird. Abschließend forderten die Ausschussmitglieder die Staaten dazu auf, Bildung in ihren Plänen für den Katastrophenfall zu berücksichtigen.

47. Tagung

Auf der Frühjahrstagung wurden die Berichte der Dominikanischen Republik und Timor-Lestes behandelt.

Fortschritte im Kampf gegen die sexuelle Ausbeutung von Kindern verzeichnet die **Dominikanische Republik**. Der Ausschuss lobte vor allem die Verabschiedung eines entsprechenden nationalen Aktionsplans sowie die Verurteilung einiger Täter. Dennoch zeigte man sich besorgt angesichts Informationen, denen zufolge das Problem, besonders in Touristengebieten, weit verbreitet ist. Begrüßt wurden vom Ausschuss für die Rechte des Kindes die eindeutigen Fortschritte im Bildungsbereich, wie etwa die Einführung eines kostenlosen Vorschuljahrs für alle Kinder. Es bleibe jedoch viel zu tun, vor allem im Hinblick auf die hohen Abbruchraten – nur 60 Prozent der Kinder beenden die grundlegende achtjährige Schulausbildung – sowie im Hinblick auf mangelnde Ausbildungsplätze. Kritisch äußerten sich die Sachverständigen auch zur Diskriminierung von Kindern aus Haiti, besonders beim Zugang zu Bildung sowie Gesundheits- und Sozialdiensten.

Trotz erfreulicher Entwicklungen in **Timor-Leste**, wie etwa der Einführung eines erweiterten Impfprogramms und der Erarbeitung einer Ernährungsstrategie, seien das hohe Maß an Mangelernährung von Kindern und die extrem hohe Kinder- und Müttersterblichkeit Anlass zu äußerster Besorgnis, so der Ausschuss für die Rechte des Kindes. Seine Mitglieder lobten, dass die Katastrophenhilfe nach den Ereignissen von 1999 zu höheren Einschulungsraten geführt habe – vor allem von Kindern, die in Armut und in ländlichen Gegenden leben. Auch die Förderung des Sportes in und außerhalb der Schule wurde positiv angemerkt. Bemängelt wurde im Bildungsbereich hingegen, dass ein großer Teil der Sechs- bis Elfjährigen nicht die Schule besuche und dass grundlegende Unterrichtsmaterialien fehlten. Große Besorgnis zeigte der CRC auch angesichts von Berichten über die erniedrigende Behandlung von Kindern durch Polizisten und Gefängnispersonal.

48. Tagung

Auf der Sommertagung wurden die Berichte Bulgariens, Eritreas, Georgiens, Serbiens und Sierra Leones behandelt.

Informationskampagnen zum Thema Straßenkinder und die Ausarbeitung einer nationalen Strategie zum Schutz ihrer Rechte begrüßte der CRC bei Prüfung des Berichts aus **Bulgarien**. Dennoch sei die

Zahl der auf der Straße lebenden Kinder – in der Mehrheit Roma – weiterhin zu hoch. Trotz seines Lobes über die Bereitstellung kostenloser Bücher und Mahlzeiten für bedürftige Kinder in den Schulen, zeigte sich der Ausschuss äußerst besorgt über die hohen Abbruchraten. Ein Viertel der Kinder in ländlichen Gegenden beendet nicht die 8. Klasse. Kritisch äußerten sich die Sachverständigen auch zum recht hohen Anteil der Bevölkerung, der in Armut und sozialer Isolation lebe. Dies betreffe insbesondere Kinder unter 15 Jahren, türkische Kinder sowie Roma-Kinder.

Zwar lobte man die Anstrengungen der Regierung **Eritreas**, gegen weibliche Genitalverstümmelung vorzugehen. Der Ausschuss brachte jedoch erneut seine tiefe Besorgnis über die fortgesetzte Anwendung der Praxis zum Ausdruck. Weiterhin seien 90 Prozent der Mädchen betroffen. Einige Mängel stellte der Ausschuss für die Rechte des Kindes hinsichtlich der Jugendgerichtsbarkeit in Eritrea fest. Ein kinderfreundliches System existiere nicht; Kinder zwischen 15 und 17 Jahren werden als Erwachsene behandelt, und Kinder werden in der Untersuchungshaft nicht von erwachsenen Insassen getrennt. Der Ausschuss begrüßte die Festsetzung des Mindestalters für die Einziehung in die Streitkräfte auf 18 Jahre, zeigte sich jedoch äußerst besorgt angesichts von Berichten über Zwangsrekrutierungen Minderjähriger und deren Misshandlung. Ähnlich deutlich äußerte man sich angesichts von Informationen, dass Kinder grausamer und erniedrigender Behandlung und sogar Folter durch Militär und Polizei ausgesetzt seien.

Erfreut zeigten sich die Ausschussmitglieder über die ausgesprochen gute wirtschaftliche Entwicklung in **Georgien**. Leider, so ihre Kritik, sei Armut unter Kindern immer noch weit verbreitet, wie sich zum Beispiel am schlechten Zugang zu Wasser, Sanitäreinrichtungen und Wohnraum ablesen lasse. Generell gebe es im Hinblick auf den Lebensstandard zu große Unterschiede zwischen Kindern, abhängig unter anderem vom Wohnort, der Größe der Familie oder dem Status als Flüchtling oder Binnenvertriebener. Irritiert zeigte sich der Ausschuss angesichts der Entscheidung der Regierung, die Strafmündigkeit von 14 auf 12 Jahre zu senken. Besorgnis äußerte man zudem über die eher schlech-

te Qualität der Schulbildung und die mangelhafte Ausstattung von Schulen, wenn auch die Erhöhung der entsprechenden Haushaltsmittel Besserung verheiße.

Bestürzt zeigte sich der CRC angesichts von Berichten über die Behandlung von behinderten Kindern in einigen Pflegeeinrichtungen in **Serbien**. In den Augen der Sachverständigen könnten einige der Praktiken, wie Festbinden und Isolierung der Kinder, als grobe Misshandlung oder sogar Folter eingestuft werden. Erste Maßnahmen des Staates gegen die Zustände wurden begrüßt. Der Ausschuss lobte auch Neuerungen im Jugendstrafrecht und Bemühungen um eine bessere Wiedereingliederung jugendlicher Straftäter. Dennoch sei die Jugendgerichtsbarkeit noch nicht sehr effizient: Es fehle vor allem an Jugendrichtern und Sozialarbeitern. Die Fortschritte im Bildungsbereich – etwa der Rückgang des Analphabetismus und die Ausweitung des Vorschulunterrichts – wurden von den Sachverständigen gelobt. Kritisiert wurden hingegen der geringe Bildungsetat, hohe Abbruchraten und die verbreitete Gewalt in Schulen.

Sierra Leone hat ein neues Gesetz zum Schutz der Kinderrechte verabschiedet, das zur Freude des Ausschusses auch einige seiner Empfehlungen zum Erstbericht des Staates berücksichtigt. Das Gesetz verbietet beispielsweise schädliche traditionelle Praktiken. Der Ausschuss bemängelte jedoch, dass weibliche Genitalverstümmelung nicht explizit genannt wurde; die weite Verbreitung dieser Praxis bleibe besorgniserregend. Das entschlossene Vorgehen gegen Kinderarbeit wurde begrüßt, insbesondere die Einführung der Schulpflicht und entsprechende Informationskampagnen. Negativ bewertete man jedoch, dass Kinderarbeit weiterhin sehr verbreitet ist und viele Kinder im Bergbau eingesetzt werden. Zwar habe sich der Zugang zu Gesundheitsdiensten seit dem Ende des Bürgerkriegs 2002 stark verbessert, dennoch zählten die Kleinkind- und Müttersterblichkeitsraten weiterhin zu den höchsten der Welt.

49. Tagung

Auf der Herbsttagung behandelte der Ausschuss die Berichte Bhutans, Dschibutis und Großbritanniens.

Der Ausschuss für die Rechte des Kindes lobte Neuerungen in der Verfassung des Königreichs **Bhutan**, insbesondere im

Hinblick auf den darin garantierten unentgeltlichen Zugang zu grundlegenden Gesundheitsdiensten sowie den kostenfreien Schulbesuch bis zur 10. Klasse. In der Praxis würden viele Schulen jedoch weiterhin informelle Beiträge erheben, warnte der Ausschuss. Auch fehle es an ausgebildeten medizinischen Fachkräften. Kritisch bewerteten die Sachverständigen zudem, dass laut Verfassung nur Kinder von beiden bhutanischen Elternteilen die Staatsbürgerschaft des Landes erhalten – dies könne zu einer höheren Zahl staatenloser Kinder führen.

Den verstärkten Bemühungen der Regierung von **Dschibuti**, weibliche Genitalverstümmelung zu unterbinden, zollte der Ausschuss für die Rechte des Kindes Anerkennung. Er zeigte sich jedoch ernsthaft besorgt darüber, dass die Praxis weiterhin in großen Teilen des Landes durchgeführt werde und jene, die die Verstümmelungen vornehmen, noch nicht strafrechtlich verfolgt würden. Lobend äußerte man sich auch zu den Anstrengungen im Gesundheits- und Bildungsbereich: dem Einsatz von mehr Haushaltsmitteln, dem Bau von Schulen und Gesundheitszentren sowie Informationskampagnen für die Einschulung von Mädchen. Dennoch liege aufgrund der großen Armut vieles im Argen. So bleibe die Kindersterblichkeitsrate – trotz leichten Rückgangs – eine der höchsten der Welt und die Mangelernährung habe sogar zugenommen, merkten die Sachverständigen an. Die Hälfte der Bevölkerung leide an Nahrungsmittelknappheit.

Über den Anstieg der Ausgaben für Kinder in **Großbritannien** äußerte sich der Ausschuss positiv, vor allem die hohen Investitionen in Spielplätze wurden hervorgehoben. Dennoch seien die Ausgaben im Allgemeinen nicht ausreichend, um Ungleichheiten aufzuheben. Als besorgniserregend stufte der Ausschuss für die Rechte des Kindes das allgemeine Klima der Intoleranz und der Kinderfeindlichkeit ein. Alarmiert sei man auch angesichts der hohen Prävalenz von Gewalt gegen Kinder sowie Missbrauch und Vernachlässigung von Kindern; eine landesweite Strategie gegen dieses Phänomen fehle weiterhin. Skepsis äußerten die Sachverständigen im Hinblick auf die Tatsache, dass Polizeibeamte auch gegen Kinder Taser (Elektroschockwaffen) einsetzen dürfen.

Personalien

Flüchtlinge

In den Regionalvertretungen des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen (UNHCR) hat es im Frühjahr 2009 einen Postentausch gegeben. Der Österreicher **Gottfried Köfner** wechselte zum 1. Januar 2009 vom Büro in Berlin an die Vertretung in Budapest. Dort ist er zuständig für Zentraleuropa (Bulgarien, Polen, Rumänien, die Slowakei, Slowenien, die Tschechische Republik und Ungarn). Der 55-jährige Köfner hatte die Leitung der Berliner Vertretung seit Dezember 2005 innegehabt (Vgl. Personalien, VN, 1–2/2006, S. 66). Zuvor hatte er sechs Jahre die UNHCR-Vertretung in Wien geleitet. Im Gegenzug wechselte sein bis dahin in Budapest stationierter Landsmann **Michael Lindembauer** Anfang Mai 2009 nach Berlin, um den Hohen Flüchtlingskommissar in Deutschland und Österreich zu vertreten. Der 50-jährige promovierte Jurist begann seine Karriere beim UNHCR im Jahr 1984 in Wien. Danach folgten Stationen in Hongkong, Irland, Myanmar, Sri Lanka und Sudan.

Friedenssicherung

William (Bill) Jefferson Clinton übernimmt zum zweiten Mal ein Ehrenamt für die Vereinten Nationen. UN-Generalsekretär Ban Ki-moon ernannte am 19. Mai 2009 den ehemaligen amerikanischen Präsidenten zu seinem Sondergesandten für Haiti. Clintons Aufgabe wird sein, den haitianischen Institutionen beim sozialen und wirtschaftlichen Wiederaufbau ihres Landes zu helfen, unter anderem durch



Valentin Inzko Foto: OHR

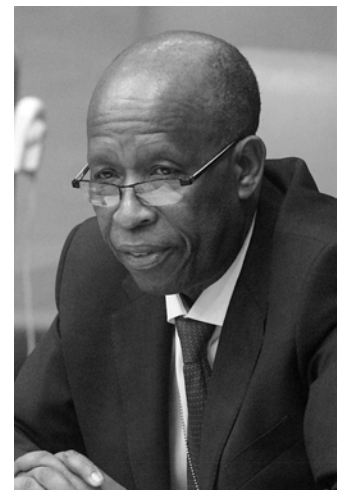
die Vermittlung von Partnerschaften mit der Privatwirtschaft, zivilgesellschaftlichen Organisationen und Gebern. Haiti, das als ärmstes Land der westlichen Hemisphäre gilt, war im Jahr 2008 von zwei Hurrikans und zwei Tropenstürmen heimgesucht worden und litt im besonderen Maße an den hohen Erdöl- und Nahrungsmittelpreisen. Clintons Erfahrungen mit dem Karibikstaat reichen bis in seine erste Amtszeit als Präsident zurück, als er 1994 Truppen nach Port-au-Prince schickte, um die Militärdiktatur zu beenden. Im März 2009 hatte er gemeinsam mit dem UN-Generalsekretär die Insel besucht, um die internationale Aufmerksamkeit auf die schwierige Lage dort zu lenken. Doch Clinton hat auch Erfahrungen mit der internationalen Katastrophenhilfe. So war er im Nachgang des verheerenden Tsunamis im Indischen Ozean vom 26. Dezember 2004 zum Sondergesandten des UN-Generalsekretärs für den Wiederaufbau in den von der Katastrophe betroffenen Ländern ernannt worden (Vgl. Personalien, VN, 3/2005, S. 109).

Die Schwedin **Karin Landgren** wurde im Februar 2009 von UN-Generalsekretär Ban Ki-moon zu seiner Beauftragten und Leiterin der Mission der Vereinten Nationen in Nepal (UNMIN) ernannt. Sie löst Ian Martin ab, der das Amt von Februar 2007 an bekleidet hatte (Vgl. Personalien, VN, 2/2007, S. 80). Das Mandat der Mission wurde mit Resolution 1864 des UN-Sicherheitsrats bis Juli 2009 verlängert. Landgren ist bereits seit September 2008 in Nepal und hatte das Amt der stellvertretenden Sonderbeauftragten des Generalsekretärs inne. Zuvor hat die 51-jährige Politikwissenschaftlerin und Juristin lange Zeit für den Hohen Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen gearbeitet, unter anderem in Bosnien-Herzegowina, Eritrea, Indien und Somalia.

Joseph Mutaboba aus Ruanda wurde vom UN-Generalsekretär am 3. Februar 2009 zu seinem Beauftragten sowie zum Leiter des Büros der Vereinten Nationen zur Unterstützung der Friedenskonsolidierung in Guinea-Bissau (UNOGBIS) ernannt. Der langjährige Diplomat war zuletzt Sondergesandter des Präsidenten Ruandas für die Region der Großen Seen. Von 1999 bis 2001 bekleidete der 59-Jährige das Amt des Ständigen Vertreters bei den Vereinten Nationen. Als Leiter des UNOGBIS ist er nun beauftragt, eng mit nationalen, regionalen und internationalen Partnern zusammenzuarbeiten, um nachhaltige Lösungen für die vielfältigen Probleme des Landes, insbesondere im Sicherheitssektor, in der Justiz oder bei der Jugendarbeitslosigkeit, zu finden. Gegenwärtig befindet sich das Land in einer

kritischen Phase: Anfang März 2009 waren der Präsident João Bernardo Vieira und der Stabschef der Streitkräfte Tagme Na Waie ermordet worden. Eine der Hauptaufgaben des neuen Beauftragten wird daher sein, die für den 28. Juni 2009 angesetzte Präsidentschaftswahl unterstützend zu begleiten.

Der UN-Sicherheitsrat begrüßte und erklärte sich einverstanden, dass der Lenkungsausschuss des Rates für die Umsetzung des Friedens in Bosnien-Herzegowina am 13. März 2009 **Valentin Inzko** zum Hohen Beauftragten für Bosnien-Herzegowina ernannt hat. Der Österreicher mit slowenischen Wurzeln soll die Umsetzung des Friedensvertrags von Dayton überwachen. Vor Amtsübernahme als Hoher Beauftragter war der studierte Jurist, Slawist und Balkan-Experte seit 2005 Botschafter seines Landes in Slowenien. Seine diplomatische Karriere begann Inzko im Jahr 1974. Neben Posten an der Ständigen Vertretung Österreichs bei den Vereinten Nationen in New York und an der Botschaft in Sarajevo war er von Beginn an



Joseph Mutaboba UN-Foto: Rockett

auch für die Vereinten Nationen tätig, unter anderem als Stellvertretender Direktor des Entwicklungsprogramms der Vereinten Nationen (UNDP) in der Mongolei.

Kinder

Marta Santos Pais aus Portugal wurde am 1. Mai 2009 von UN-Generalsekretär Ban Ki-moon zur ersten Sonderbeauftragten des Generalsekretärs zu Gewalt gegen Kinder im Range einer Beigeordneten Generalsekretärin ernannt. Ban Ki-moon war damit der Aufforderung der UN-Generalversammlung nachgekommen, die im Dezember 2007 die Einrichtung des Amtes für drei Jahre beschlossen hatte. Santos Pais wird ihre Arbeit in einem eigenen Büro am UN-Amtssitz aufnehmen, das durch freiwillige Beiträge finanziert und von UNICEF administrativ unterstützt wird. Santos Pais engagiert sich seit knapp 30 Jahren im Bereich Menschenrechte und setzt sich für die Kinderrechte ein. Von 1991 bis 1997 war sie Berichterstatteerin im UN-Ausschuss für die Rechte des Kindes. Santos Pais war außerdem maßgeblich an der Ausarbeitung der Kinderrechtskonvention und der beiden dazugehörigen Fakultativprotokolle beteiligt. Im Jahr 1997 nahm sie als Direktorin der Abteilung Evaluierung, Politik und Planung des Kinderhilfswerks (UNICEF) ihre Arbeit auf.

Sekretariat

Am 15. Mai 2009 ernannte UN-Generalsekretär Ban Ki-moon den Deutschen **Franz Baumann** zum Beigeordneten Generalsekretär der Vereinten Nationen für die Generalversammlung und das Konferenzmanagement. Baumann begann seine Karriere bei den

Vereinten Nationen im Jahr 1980 als Beigeordneter Sachverständiger für UNDP und die UNIDO in Nigeria. Seine erste Stelle im UN-Sekretariat am Amtssitz in New York trat er 1985 als Verwaltungsreferent in der Hauptabteilung Management an. Seitdem war er als leitender Referent in verschiedenen Abteilungen des UN-Sekretariats tätig, so in der Hauptabteilung Friedenssicherungseinsätze, im Exekutivbüro des Generalsekretärs und in der Hauptabteilung Generalversammlung und Konferenzmanagement. Von November 2002 bis 2004 war der 56-jährige promovierte Politikwissenschaftler Verwaltungsdirektor des Büros der Vereinten Nationen in Wien (UNOV) und des Büros der Vereinten Nationen für Drogen- und Verbrechensbekämpfung (UNODC). Im Jahr 2004 stieg er zum Stellvertretenden Generaldirektor von UNOV auf und im November 2006 zum kommissarischen Stellvertretenden Exekutivdirektor. Baumann löst den Äthiopier Yohannes Mengesha ab, der das Amt des Beigeordneten Generalsekretärs seit Mai 2006 innegehabt hatte.

Der Amerikaner **Gregory B. Starr** wurde am 6. Mai 2009 von UN-Generalsekretär Ban



Marta Santos Pais Foto: UNICEF



Thomas Stelzer UN-Foto: Filgueiras

Ki-moon zum Untergeneralsekretär für Sicherheit und Leiter der Hauptabteilung Sicherheit im UN-Sekretariat ernannt und folgt dem Briten David Veness. Nach den Anschlägen auf UN-Gebäude in Algier (Algerien) im Dezember 2007 war Veness bereits im Juni 2008 von seinem Amt zurückgetreten. Auf Bitten Bans blieb er im Amt, bis eine Nachfolge gefunden wurde. Starr war seit dem Jahr 1980 im Sicherheitsbereich des amerikanischen Außenministeriums tätig. Er entwickelte Sicherheitsstandards und war an der Formulierung sicherheitspolitischer Leitlinien und der Umsetzung von Programmen, unter anderem am UN-Amtssitz, wesentlich beteiligt. Auf seinem letzten Posten war der 59-Jährige verantwortlich für alle internationalen und nationalen Sicherheitsprogramme der Vereinigten Staaten, wie etwa für die Sicherheitsmaßnahmen der 285 amerikanischen Botschaften weltweit.

Am 17. April 2009 ernannte Ban Ki-moon den Amerikaner **Anthony Banbury** zum Beigeordneten Generalsekretär für die Unterstützung der Feldeinsätze. In diesem Amt, das er von seiner Landsfrau Jane Holl Lute übernahm (Vgl. Perso-

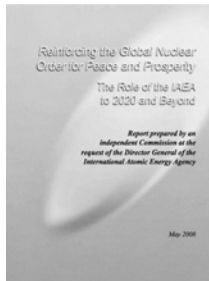
nalien, VN, 6/2008, S. 278), wird er verantwortlich sein, Maßnahmen und Strategien unter Berücksichtigung aller Bereiche der Feldeinsätze zu entwickeln und diese anzuleiten. Als Stellvertreter wird er eng mit der Untergeneralsekretärin der Hauptabteilung Unterstützung der Feldeinsätze Susan Malcorra zusammenarbeiten (Vgl. Personalien, VN, 2/2008, S. 86). Banbury bringt 20 Jahre Erfahrung in den Bereichen Politik, Friedenssicherung und Management mit. Zuletzt war er von 2003 an Regionaldirektor des Welternährungsprogramms in Asien gewesen.

Ban Ki-moon ernannte den Österreicher **Thomas Stelzer** am 8. Februar 2009 zum Beigeordneten Generalsekretär für Politikkoordinierung und interinstitutionelle Angelegenheiten der Hauptabteilung Wirtschaftliche und Soziale Angelegenheiten (DESA). Gleichzeitig übernimmt Stelzer das Amt des Sekretärs des Koordinierungsrats der Leiter der Organisationen des Systems der Vereinten Nationen (CEB). Der 53-Jährige bekleidete zahlreiche diplomatische und internationale Posten. Zuletzt war er von August 2001 an Ständiger Vertreter Österreichs bei den in Wien ansässigen internationalen Organisationen. Der promovierte Rechtswissenschaftler begann seine diplomatische Laufbahn im österreichischen Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten. Von 1990 bis 1994 war er Gesandter Botschaftsrat in der Österreichischen Vertretung bei den Vereinten Nationen in New York. Neben seiner diplomatischen Laufbahn war Stelzer Dozent für Multilateralismus an der Universität Wien.

Zusammengestellt von Monique Lehmann und Anja Papenfuß.

Eine neue IAEA für eine neue Nuklearordnung ?

Erwin Häckel



Reinforcing the Global Nuclear Order for Peace and Prosperity: The Role of the IAEA to 2020 and Beyond

Report Prepared by an Independent Commission at the Request of the Director General of the International Atomic Energy Agency

Wien: IAEA Mai 2008
IX+33 S., online kostenfrei

Internationale Organisationen sind relativ unflexibel. Institutionen in einer dynamischen Welt. Sie werden in bestimmten Situationen von einzelnen Staatengruppen mit bestimmten Interessen für begrenzte Zwecke ins Leben gerufen. Ihre Geburtsurkunde ist jeweils ein multilateraler Vertrag. Darin wird ihr Auftrag meist eng umschrieben, ihr Handlungsspielraum völkerrechtlich eingezäunt, ihr Entscheidungsverfahren satzungsgemäß festgezurr, ihre Wirkungs- und Entfaltungsmöglichkeit durch knapp bemessene Ressourcen eingeschränkt. Eifersüchtig wachen die Mitgliedstaaten darüber, dass ihr Geschöpf keinen autonomen Eigenwillen entwickelt.

In eigentümlichem Gegensatz zu dem engen Korsett, das ihnen auf den Leib geschneidert ist, steht die Tatsache, dass internationale Organisationen bei ihrer Gründung mit einem zeitlich unbegrenzten Mandat ausgestattet werden. Sie sind gleichsam für die Ewigkeit geschaffen. Tatsächlich kommt es äußerst selten vor, dass eine internationale Organisation aufgelöst wird und ersatzlos verschwindet (wie etwa der Warschauer Pakt 1991 anlässlich der Auflösung der ihn tragenden Staatengruppe). Viel häufiger ist die umgekehrte Entwicklung zu beobachten: Eine internationale Organisation, ursprünglich ein Zweckverband einer kleinen Staatengruppe, wächst durch Beitritt weiterer Staaten, gelegentlich auch durch Zerfall und Zellteilung einzelner Mitgliedstaaten, immer weiter an, bis sie schließlich einen Großteil der Staatenwelt umfasst, also tendenziell bis zur Universalität der Vereinten Nationen anschwillt. Der Austritt oder Ausschluss eines Mitgliedstaats findet nur vereinzelt statt. Dem externen Wachstum der Organisation durch neue Mitglieder entspricht in vielen Fällen ein internes Wachstum durch Übertragung zusätzlicher Aufgaben und Zuständigkeiten seitens der Mitglieder.

Aus diesen gegenläufigen Entwicklungstendenzen – mangelnde Eigenständigkeit und geringe Flexibilität der rechtlichen und institutionellen Rahmenbedingungen bei gleichzeitigem Zuwachs an Verantwortlichkeiten und entscheidungsberechtigten Mitgliedern in einer sich wandelnden Staatenwelt – ergibt sich für viele internationale Organisationen ein paradoxes Dilemma. Je erfolgreicher sie sind in der Erfüllung ihres ursprünglichen Daseinszwecks, desto größer ist der Zuwachs von Mitgliedern und Aufgaben; je mehr Mitglieder und Aufgaben der Organisation zuwachsen, desto größer wird der Anpassungsdruck und desto schwieriger die Anpassungs-

leistung im vorgegebenen institutionellen Rahmen. Das Dilemma verschärft sich im Verlauf der Zeit, je weiter die Organisation sich von ihrer Gründungssituation entfernt. Bei den Vereinten Nationen und anderen internationalen Organisationen, etwa dem Internationalen Währungsfonds, der Weltbank oder der Welthandelsorganisation, ist dies seit längerem zu beobachten. Es öffnet sich eine Schere zwischen den wachsenden Ansprüchen und Anforderungen, die an die internationalen Organisationen gestellt werden, und ihren unzureichenden, stagnierenden Ressourcen. In dieser Situation ist es üblich, unabhängige Gutachtergremien von hohem Ansehen einzuberufen, um den bedrängten Organisationen neue Ressourcen (wie Zukunftsvisionen, Finanzmittel, funktionale Kompetenzen, öffentliche Aufmerksamkeit oder politische Legitimität) zu verschaffen.

Auch die Internationale Atomenergie-Organisation (International Atomic Energy Agency – IAEA), eine 1957 gegründete, den Vereinten Nationen angeschlossene Organisation mit Sitz in Wien, die heute von 146 Mitgliedstaaten getragen wird, hat im 50. Jahr ihres Bestehens diesen Weg gewählt. Die Organisation hat gemäß ihrem Statut das Ziel, »in der ganzen Welt den Beitrag der Atomenergie zum Frieden, zur Gesundheit und zum Wohlstand zu beschleunigen und zu vergrößern«. Dieses Ziel ist längst nicht mehr so unumstritten wie vor einem halben Jahrhundert. Die zentrale Aufgabe der IAEA wird heute eher darin gesehen, die Einhaltung des Vertrags über die Nichtverbreitung von Kernwaffen (Nichtverbreitungsvertrag, Atomwaffensperrvertrag) zu überwachen. Doch in einer Zeit, in der die Welt immer noch unter dem Schock von Tschernobyl steht, der Ausbau der Atomenergie fast überall auf der Welt stagniert, einige Länder wie Deutschland gar ganz »aussteigen« wollen, während die nukleare Abrüstung lahm, einzelne Staaten wie Iran und Nordkorea nach der Bombe greifen, ein nuklearer Schwarzmarkt aufgedeckt wird, vagabundierendes Kernmaterial für Unruhe sorgt und der Nichtverbreitungsvertrag selbst in seinem Bestand gefährdet erscheint – in einer solchen Situation sieht auch die IAEA ihre Rolle vielfältigen Anfechtungen ausgesetzt. Vor diesem Hintergrund wurde im Frühjahr 2007 ein 18-köpfiges Gremium unter Vorsitz von Ernesto Zedillo, dem früheren Staatspräsidenten Mexikos, vom IAEA-Generaldirektor Mohamed El-Baradei beauftragt, Rahmenbedingungen für eine erfolgreiche Tätigkeit der Atombehörde vor dem Horizont des Jahres 2020 zu

definieren. Die Kommission, bestehend aus erfahrenen und angesehenen Experten (ehemaligen Regierungschefs, Fachministern, Diplomaten, Wissenschaftlern und Managern) aus 18 Mitgliedsländern, darunter auch der frühere deutsche UN-Diplomat Karl Theodor Paschke, präsentierte im Mai 2008 ihren Abschlussbericht. Das kompakte Dokument skizziert wahrscheinliche Entwicklungslinien der internationalen Nuklearpolitik in den nächsten zwölf bis 15 Jahren und benennt Voraussetzungen, unter denen die IAEA eine zentrale Rolle für die »internationale Friedens- und Wohlstandsordnung« spielen kann.

Für den betrachteten Zeitraum wurde als wichtigste Rahmenbedingung ein weltweit wachsender Energiebedarf angenommen, der aus ökonomischen, ökologischen und demografischen Gründen einen markanten Anstieg der Kernenergienutzung in vielen Ländern mit sich bringen dürfte. Nicht alle Kommissionsmitglieder mochten diese Perspektive willkommen heißen. Alle waren sich jedoch einig, dass mit der weiteren Verbreitung der Nukleartechnologie drei schwerwiegende Probleme verbunden sein würden: erstens die Gefahr kerntechnischer Unfälle, zweitens die Gefahr der Proliferation von Kernwaffen im Staatensystem und drittens die Gefahr des Zugriffs krimineller oder terroristischer Akteure auf nukleare Spaltstoffe. Diese drei Gefahren, betont der Bericht, seien transnationaler Natur, sie bedrohten die gesamte Menschheit, und wengleich die Gefahrenabwehr zuvörderst in der Verantwortung einzelner Staaten liege, sei sie effektiv nur durch internationale Kommunikation, Kooperation und Koordination zu leisten. Die IAEA sei die berufene Instanz, diese Aufgaben auf globaler Ebene wahrzunehmen, zu bündeln und voranzubringen. Als hochprofessionelle, unparteiische, allseits anerkannte und respektierte Fachbehörde habe sie die erforderliche Erfahrung, Statur und Kompetenz. Wo es der IAEA an Durchsetzungskraft fehle, müssten die Mitgliedstaaten ihr den Rücken stärken. Wo ihr Instrumentarium unzureichend sei, müssten der Organisation neue Mittel zugeführt, neue Befugnisse übertragen, neue Eingriffsmöglichkeiten eingeräumt werden. »Stärkung der IAEA« lautet in vielfacher Variation die Losung, mit der die Zedillo-Kommission ihr Arbeitsergebnis resümiert.

Mit einer Fülle von programmatischen Forderungen und Empfehlungen erläutert der Bericht, wie die IAEA in den kommenden Jahren den drei genannten Gefahrenquellen begegnen soll. Bei der friedlichen Nutzung der Kernenergie soll die Organisation die internationale Zusammenarbeit vorantreiben, den Technologieaustausch namentlich mit Entwicklungsländern fördern, für die Vereinbarung und Überwachung strenger kerntechnischer Sicherheitsstandards sorgen, bei eventuellen Störfällen helfend einspringen, die nukleare Brennstoffversorgung gewährleisten, gleichzeitig aber konsequent darauf hinwirken, dass sensitive Anlagen des Brennstoffkreislaufs (An-

reicherung, Wiederaufarbeitung, Entsorgung) möglichst nicht in nationaler Eigenregie, sondern in multinationalen Verbundsystemen betrieben werden, um industrielle und sicherheitstechnische Kapazitäten zu optimieren und inhärenten Proliferationsrisiken vorzubeugen. Nichtenergetische Anwendungen der Kerntechnik (zum Beispiel bei der Wasseraufbereitung, Schädlingsbekämpfung, medizinischen Diagnostik und Therapie) sollen vor allem den Entwicklungsländern zugute kommen.

Bei der Bekämpfung der Proliferation von Kernwaffen steht die weitere Verbesserung der IAEA-Sicherungskontrollen (safeguards) im Vordergrund, mit denen der militärische Missbrauch ziviler Kerntechnik verhütet werden soll. Das Zusatzprotokoll von 1997, das den Inspektoren der Wiener Behörde einen umfassenden Einblick in die nuklearen Aktivitäten der Mitgliedstaaten gewährt, muss nach Auffassung der Kommission zum obligatorischen Mindeststandard der Sicherheitskontrollen erhoben werden. Noch weiter reichende Maßgaben der Transparenz, Informationsbeschaffung und Überwachung durch die IAEA sollen angestrebt werden, um zuverlässige Risikoprofile zu erstellen und die zwischenstaatliche Vertrauensbildung zu fördern. Sanktionsdrohungen des UN-Sicherheitsrats sollen illoyale Mitglieder der Staatengemeinschaft davon abschrecken, aus ihren vertraglichen Verpflichtungen auszurechnen. Gleichzeitig werden die Kernwaffenstaaten eindringlich ermahnt, durch signifikante Abrüstungsschritte ihren Teil zur Balance des nuklearen Nichtverbreitungsregimes beizutragen. (Gegen die letztgenannten Forderungen haben sich einige Kommissionsmitglieder allerdings ausdrücklich verwahrt, da sie den Zuständigkeitsbereich der IAEA überschreiten.)

Bei der Bekämpfung krimineller und terroristischer Aktivitäten im Nuklearbereich sieht die Kommission vielfältigen Handlungsbedarf: verbesserter Schutz kerntechnischer Anlagen und Materialien, Verhütung des unkontrollierten Abflusses sensitiver Technologie, Unterbindung des Nuklearschmuggels und Ausschaltung illegaler Netzwerke. Der IAEA werden dabei mehrere zentrale Funktionen zugewiesen: Sie soll einschlägige Informationen sammeln, auswerten und vermitteln, Sicherheitsanforderungen definieren und ihre Umsetzung überprüfen, Spezialisten ausbilden und anleiten, Abwehrstrategien gegen nukleare Sabotage ausarbeiten und koordinieren, forensische Dienste anbieten und gegebenenfalls bei Nuklearkatastrophen helfen. Gleichzeitig muss sie ihr eigenes wissenschaftlich-technisches Profil schärfen, um mit den Modernisierungsschüben der innovativsten Staaten und ihrer Widersacher Schritt zu halten.

All dies kostet Geld, viel Geld – erheblich mehr, als der IAEA gegenwärtig zur Verfügung steht. Die Kommission weist in ihrem Bericht nachdrücklich darauf hin, dass die skizzierten Herausforderungen mit dem bisherigen Budget nicht zu bewältigen sind.

Der Organisation mit ihren 2300 Mitarbeitern wird seit vielen Jahren von ihren Mitgliedstaaten faktisch ein Nullwachstum verordnet. Zum Preis von 294 Millionen Euro im Haushaltsjahr 2009 ist sie – angesichts ihrer vielfältigen Aufgaben und ihrer Bedeutung für die internationale Sicherheit – immer noch ein Schnäppchen. Es erscheint deshalb durchaus maßvoll, wenn die Zedillo-Kommission bis 2020 eine Verdoppelung des regulären Budgetvolumens vorschlägt.

Eine kritische Würdigung des Berichts muss zunächst feststellen, dass er viele treffende Bemerkungen enthält, viele wichtige Empfehlungen formuliert und viele richtige Schlussfolgerungen zieht. Nichts davon ist falsch – doch auch nichts wirklich neu. Das sollte nicht überraschen, denn die Kommission nennt sich zwar ›unabhängig‹ (ihr Bericht beginnt mit den Worten: »Diese Kommission ist völlig unabhängig«), was formal zutrifft, obwohl ihre Mitglieder vom Auftraggeber, dem IAEA-Generaldirektor, selbst ausgewählt und berufen wurden. Die Kommissionäre haben nicht nach Weisung der IAEA oder ihrer Regierungen geurteilt, sondern als unabhängige Personen, allerdings Personen, die den eigenen Regierungen und auch der IAEA durchaus nahe stehen. 13 dieser 18 Experten kommen aus Staaten, die im Zeitraum der Kommissionstätigkeit im Gouverneursrat, dem obersten Lenkungsorgan der IAEA, vertreten waren, darunter zehn ständige Mitglieder (bei denen es sich laut Statut um solche Staaten handelt, »die in der Technik der Atomenergie einschließlich der Produktion von Ausgangsmaterial am weitesten fortgeschritten sind«). Dies ist nicht weiter schlimm, bürgt es doch für den Sachverstand und das Ansehen der Kommission. Es dämpft indessen ein wenig die Aura der Unabhängigkeit. Der Generaldirektor hat einen Bericht bestellt und bekommen, was er wollte.

Akzeptiert man, dass es sich hierbei um ein legitimes und nicht unübliches Verfahren der Selbstbestätigung und Selbstvergewisserung in bürokratischen Großbetrieben handelt, das auch aus anderen internationalen Organisationen wohlbekannt ist, so bleibt doch ein gewisses Unbehagen zurück. An wen richtet sich ein solcher Bericht eigentlich? (Die boshafte Antwort könnte lauten: Natürlich in erster Linie an die mehr als 100 übrigen Mitgliedstaaten der IAEA, die selten oder nie in den erlauchten Gouverneursrat ›ihrer‹ Organisation gewählt werden.) Und: Wie steht es mit der Umsetzung der programmatischen Forderungen und Empfehlungen der Kommission?

Das Mantra »Stärkung der IAEA« klingt seltsam vertraut. Wer länger zugehört hat, weiß, dass es seit vielen Jahren ertönt – meistens dann besonders dringlich, wenn die Unvollkommenheit der internationalen Nuklearordnung wieder einmal mit Händen zu greifen ist. Anscheinend steckt dahinter der Glaube, dass eine »starke« IAEA diese Ordnung vervollkommen oder gar erzwingen könnte.

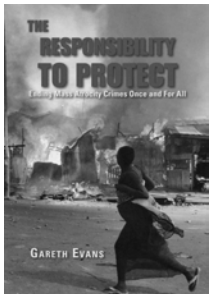
Es fällt auf, dass der Zedillo-Bericht viele Probleme erörtert, manche aber überhaupt nicht oder nur beiläufig. Wäre eine stärkere IAEA etwa in der Lage, die in etlichen Ländern schier aussichtslos verfahrenen innenpolitischen Konfrontationen über friedliche Kernenergienutzung (Reaktorsicherheit, Entsorgung, alternative Energiekonzepte) zu überwinden oder zu überspielen? Könnte sie eine Internationalisierung sensitiver Nuklearanlagen herbeiführen, wenn einzelne Länder partout darauf beharren, diese in nationaler Eigenregie zu betreiben? Könnte sie das Misstrauen gegen ihre Sicherungskontrollen ausräumen, die manchen Regierungen zu tief in nationale Souveränitätsrechte eingreifen, anderen aber nicht tief genug? Könnte sie eine nukleare Abrüstung einleiten, an der manche interessiert sind, andere aber nicht, oder eine nukleare Aufrüstung verhindern, für die das Gleiche gilt? Könnte sie widerspenstige Staaten disziplinieren, die sich nicht an die Regeln des nuklearen Nichtverbreitungsregimes halten? Könnte sie verschärfte Exportkontrollen verlangen oder striktere Sicherungsmaßnahmen verfügen, wenn in einigen Staaten dafür der nötige politische Wille, in anderen die administrative Fähigkeit fehlt? Könnte sie sich auf solche Streitfragen überhaupt einlassen, ohne ihre wissenschaftlich-technische Professionalität aufs Spiel zu setzen?

Indem er zu solchen Fragen schweigt, unterstreicht der Bericht der Zedillo-Kommission erneut, was er eigentlich verschweigen will: dass eine internationale Organisation nicht die Ordnung ersetzen kann, die sie bewahren soll. Nicht die IAEA ist dringend reformbedürftig (und tatsächlich steht auf dem Rezept, das ihr verschrieben wird, überdeutlich zu lesen: »Weiter so, und jetzt erst recht!«), sondern die internationale Nuklearordnung, von der in dem Bericht so oft die Rede ist. Für diese Ordnung ist aber nicht die IAEA verantwortlich, sondern die Staatengemeinschaft selbst. Und die ist in Nuklearfragen höchst uneins. In einer nuklearpolitisch fragmentierten Welt kann eine internationale Organisation nicht mehr leisten als ihren Mitgliedern recht ist.

Am Ende möchte man gern wissen, was ein solcher Bericht eigentlich bewirkt. Die IAEA hat den Bericht der Zedillo-Kommission im Mai 2008 veröffentlicht. Es wäre nicht uninteressant zu erfahren, was seitdem innerhalb oder außerhalb der Wiener Atombehörde geschehen ist, um seinen Forderungen und Empfehlungen Nachdruck zu verleihen. Wenig oder nichts, wird man wohl sagen müssen. Schließlich zielte die Kommission auf einen weiten und ziemlich fernen Horizont – »2020 and beyond«. Lange vor Ablauf dieser Periode dürfte jedoch erkennbar geworden sein, ob die IAEA die ordnungspolitische Rolle spielen kann, die ihr dieser Bericht zugeordnet hat. Möglichkeiten und Grenzen des Multilateralismus in der Nuklearpolitik werden daran zu messen sein.

Die Schutzverantwortung richtig anwenden

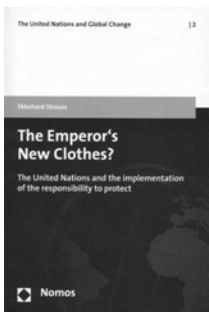
Joachim Hütter



Gareth Evans

The Responsibility to Protect: Ending Mass Atrocity Crimes Once and For All

Washington, D.C.:
Brookings Institution Press 2008
349 S., 29,95 US-Dollar



Ekkehard Strauss

The Emperor's New Clothes? The United Nations and the Implementation of the Responsibility to Protect

Baden-Baden:
Nomos Verlagsgesellschaft 2009
144 S., 24,00 Euro

Auf dem Weltgipfel 2005 verabschiedeten die versammelten Staats- und Regierungschefs der Vereinten Nationen ein umfangreiches Dokument, in dem sie unter anderem erklärten:

»Jeder einzelne Staat hat die Verantwortung für den Schutz seiner Bevölkerung vor Völkermord, Kriegsverbrechen, ethnischer Säuberung und Verbrechen gegen die Menschlichkeit. (...) Wir akzeptieren diese Verantwortung und werden im Einklang damit handeln (...).« Und weiter: »Die internationale Gemeinschaft hat durch die Vereinten Nationen auch die Pflicht, geeignete diplomatische, humanitäre und andere friedliche Mittel nach den Kapiteln VI und VIII der Charta einzusetzen, um beim Schutz der Bevölkerung vor Völkermord, Kriegsverbrechen, ethnischer Säuberung und Verbrechen gegen die Menschlichkeit behilflich zu sein. In diesem Zusammenhang sind wir bereit, im Einzelfall und in Zusammenarbeit mit den zuständigen Regionalorganisationen rechtzeitig und entschieden kollektive Maßnahmen über den Sicherheitsrat im Einklang mit der Charta, namentlich Kapitel VII, zu ergreifen, falls friedliche Mittel sich als unzureichend erweisen und die nationalen Behörden offenkundig dabei versagen, ihre Bevölkerung vor Völkermord, Kriegsverbrechen, ethnischer Säuberung und Verbrechen gegen die Menschlichkeit zu schützen. (...)«. (UN-Dok. A/RES/60/1 v. 16.9.2005, Abs. 138 und 139).

Gareth Evans, ehemaliges australisches Kabinettsmitglied und langjähriger Präsident der ›International Crisis Group‹, ist einer der geistigen Väter dieser Erklärung. Als einer der beiden Vorsitzenden der von der kanadischen Regierung eingesetzten und finanzierten ›Internationalen Kommission zu Intervention und Staatensouveränität‹ hatte er maßgeblichen Anteil an der Entwicklung eines Konzepts, das dazu beitragen sollte, die Fronten in der umstrittenen Frage der so genannten humanitären Intervention zu überwinden. Das Ergebnis war die ›Schutzverantwortung‹ (responsibility to protect), ein Ansatz, der die bisherige Betrachtungsweise vom Kopf auf die Füße stellte. An die erste Stelle trat der Anspruch einer Bevölkerung auf Schutz. Statt auf die staatlichen Souveränitätsrechte wurde der Schwerpunkt auf die damit einhergehenden Pflichten gelegt, und aus dem Recht auf Intervention wurde eine der staatlichen Verantwortung nachgeordnete kollektive Verantwortung. Was die Formen der Intervention anlangt, setzte die Kommission den Akzent auf Vorbeugung und

friedliche Hilfeleistung. Für den Fall, dass ein militärisches Eingreifen notwendig werden sollte, wurde die Kompetenz des UN-Sicherheitsrats betont.

Evans war auch Mitglied der Ende 2003 vom UN-Generalsekretär berufenen Hochrangigen Gruppe für Bedrohungen, Herausforderungen und Wandel, die das Konzept der Schutzverantwortung in ihrem Bericht übernahm (UN-Dok. A/59/565 v. 2.12.2004, Abs. 203). Es fand schließlich Eingang in den Bericht des Generalsekretärs ›In größerer Freiheit‹ vom 21. März 2005, der wiederum eine Vorlage für das Gipfeltreffen im September war.

Im ersten, kürzeren Teil seines Buches skizziert Evans die Genese des Konzepts und setzt sich mit Einwänden der Kritiker auseinander, ebenso wie mit Versuchen der Befürworter, seine Anwendung übermäßig auszuweiten (etwa im Zusammenhang mit dem Kampf gegen Aids) oder für eigene Zwecke in Anspruch zu nehmen (im Krieg gegen Irak). Der weit aus längere zweite Teil handelt davon, was Evans die ›Operationalisierung‹ des Konzepts nennt, also die Umsetzung in praktisches Handeln. In drei Kapiteln befasst er sich mit Fragen der Vorbeugung, der Reaktion während einer Krise und dem Wiederaufbau danach. In weiteren Kapiteln folgt ein Überblick über die relevanten internationalen Akteure, also die Vereinten Nationen und andere Organisationen, sowie die Probleme bei der Bereitstellung der erforderlichen zivilen und militärischen Kapazitäten.

Evans gibt hier einen Überblick über die ganze Bandbreite der derzeit eingesetzten Instrumente, von diplomatischen Vermittlungsbemühungen über mehrdimensionale Friedensoperationen der Vereinten Nationen bis hin zu Maßnahmen zur nachhaltigen Stabilisierung durch den Wiederaufbau, beziehungsweise die Reform staatlicher Strukturen, etwa im Rechtswesen oder bei Polizei und Streitkräften. Der Autor referiert hier überwiegend und behält seine Meinung über die Effektivität dieser oder jener Maßnahme für sich. Wie er als Präsident der ›International Crisis Group‹ nur zu gut weiß, ist es ja nicht so, als führten solche Bemühungen alsbald zum Erfolg. Um ein Beispiel zu nennen: Auch die beste Anleitung für Richter und Anwälte bleibt in ihrem Nutzen begrenzt in einer Gesellschaft, die Blutsbande im Zweifelsfall über das Gesetz stellt, und in der es sich Gerichte kaum leisten können, sich über die Wünsche mächtiger Politiker hinwegzusetzen oder Geschenke (meist verbunden mit einer stillschweigenden Drohung) abzulehnen. Es ist von Fall zu Fall schwer abzuschätzen,

wie lange es dauern wird (Dekaden? Generationen?) bis Rechtsstaatlichkeit die Oberhand gewinnt.

Zwei weitere Kapitel über die internationalen Akteure und die Bereitstellung von zivilen und militärischen Einsatzkräften lesen sich fast wie ein Kompendium der Grenzen internationaler Organisationen und der Schwierigkeiten, die beim Aufbau ausreichender Kapazitäten zu überwinden sind. Evans schließt mit einem Kapitel über die Notwendigkeit, politischen Willen zu mobilisieren, und den Bedarf an engagierter politischer Führung. Er nennt in diesem Zusammenhang Namen von Franklin Delano Roosevelt bis Nelson Mandela; von den UN-Generalsekretären erwähnt er nur Dag Hammarskjöld.

Ekkehard Strauss, Mitarbeiter im New Yorker Verbindungsbüro des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Menschenrechte, behandelt in seinem konzisen Band weitgehend dieselben Themen. Im Hinblick darauf, dass die Hochrangige Gruppe die Schutzverantwortung eine »sich herausbildende Norm« genannt hatte, geht Strauss zunächst der Frage nach, ob eine neue völkerrechtliche Norm der Schutzverantwortung zweckmäßig und wünschenswert sei. Er kommt zu dem Ergebnis, dass sie wenig Mehrwert zu den schon bestehenden Normen schaffen würde, als da sind die Konvention über die Verhütung und Bestrafung des Völkermordes, die Haager Abkommen, die Genfer Abkommen und ihre Zusatzprotokolle. Nützlicher sei die Schutzverantwortung als politisches Konzept, um den schon bestehenden Normen mehr Geltung zu verschaffen. Letztlich, so hofft er, würde die dem Konzept implizite Möglichkeit der militärischen Intervention abschreckend wirken, so dass die Intervention selbst nicht mehr nötig sein würde.

In einem zweiten Schritt befasst sich Strauss mit der institutionellen Praxis hinsichtlich der Schutzverantwortung. Hierunter subsumiert er Verweise in Beschlüssen unterschiedlicher Qualität, Stellungnahmen von Delegierten in der Generalversammlung und interne Prozesse im Sekretariat. Daraus lassen sich kaum tragfähige Schlüsse ziehen, und Strauss tut das auch nicht. Auch die ausdrückliche Bekräftigung der Schutzverantwortung durch den Sicherheitsrat besagt ja keineswegs, dass sich dessen Mitglieder im konkreten Fall auf ein wirksames Eingreifen verständigen werden.

Ähnlich wie Evans räumt Strauss der Frage der Umsetzung des Konzepts in die Praxis einigen Raum ein. Dennoch ist dieser Abschnitt zu kurz, um die Dinge mehr als nur zu skizzieren. Hier ist man bei Evans besser bedient. Es fällt übrigens auf, dass beide der Kommission für Friedenskonsolidierung ein bis zwei Seiten widmen, aber nicht der Weltbank, die auf demselben Feld tätig ist und weitaus mehr Mittel einsetzen kann.

Strauss findet, dass ein gemeinsames Ethos hinsichtlich der Schutzverantwortung entwickelt wer-

den müsse, und erwartet vom UN-Generalsekretär, genauer: von Ban Ki-moon, dabei die Führung zu übernehmen. Dieses Ethos müsse sich von nationalen Interessen ebenso abheben wie von dem Idealismus der Menschenrechte und dem Wunsch nach Frieden für alle. Es müsse zielorientiert sein. Zugleich sollten die Abteilungen und Organisationen der Vereinten Nationen unter Führung des Generalsekretärs ihre Hausaufgaben machen und Instrumente entwickeln, die speziell für die Prävention oder Beendigung von Völkermord, Kriegsverbrechen, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und ethnische Säuberungen geeignet sind.

Die Antwort auf die im Buchtitel gestellte Frage ist also: Des Kaisers neue Kleider müssen erst noch geschneidert werden, und Ban Ki-moon und sein Team sollen sie entwerfen.

Strauss' hohe Erwartungen an seinen Generalsekretär sind ein Beispiel dafür, welchen Widerhall das Konzept der Schutzverantwortung nicht nur in den Köpfen, sondern auch in den Herzen vieler gefunden hat. Die offizielle Annahme durch die Generalversammlung auf höchster Ebene zeigte, dass sich eben doch etwas bewegen lässt, wenn man es geschickt genug anfängt. Gleichwohl sollte man darüber nicht aus den Augen verlieren, dass dieses Konzept kein einziges der Probleme löst, die Anlass dazu gaben, es zu entwickeln: Weder würde der vom Sicherheitsrat nicht autorisierte Luftkrieg gegen Serbien im Jahr 1999 durch das Prinzip der Schutzverantwortung legalisiert, noch kann man einen uneinigen Sicherheitsrat dazu zwingen, sich zu einigen. Die damalige Berufung auf einen Notstand stützt sich auf eine Güterabwägung, die sich schwer objektivieren lässt; die Wahrheit ist bekanntlich das erste Kriegsoffer. Überdies sind politische Begriffe urheberrechtlich nicht geschützt und lassen sich leicht zweckentfremden (die amerikanische Regierung unter Ronald Reagan nannte eine Interkontinentalrakete »Peacekeeper«).

Aber viel wahrscheinlicher als Missbrauch und schädlicher für die Glaubwürdigkeit der Vereinten Nationen ist Nichtanwendung oder eine halbherzige oder politischen Einschränkungen unterliegende Anwendung mit von vornherein geringer Aussicht auf Erfolg. In seinem ersten Jahresbericht im Sommer 1982, verfasst von Brian Urquhart, erinnerte der damalige UN-Generalsekretär Javier Pérez de Cuéllar die Mitglieder des Sicherheitsrats daran, dass sie die politische Verantwortung dafür trügen, dass die Beschlüsse des Rates auch verwirklicht würden, insbesondere jene, denen sie selbst zugestimmt hatten. Mit anderen Worten, es genügt nicht, dem Generalsekretär einen Auftrag zu geben und dann die Hände in den Schoß zu legen. Dies bleibt aktuell, und man wird mit Interesse verfolgen, wie die Regierungen und Parlamente der UN-Mitglieder ihrer innerstaatlichen und internationalen Schutzverantwortung nachkommen werden.

In der Weltgesellschaft Politik machen

Micha Brumlik



Christoph Zöpel

Politik mit 9 Milliarden Menschen in Einer Weltgesellschaft. Eine Orientierung in Worten und Zahlen

Berlin: vorwärts buch Verlag 2008
635 S., 29,95 Euro

Mit Christoph Zöpels ›Politik mit 9 Milliarden Menschen in Einer Weltgesellschaft‹ liegt nun das Werk eines Autors vor, der als langjähriger Parlamentarier und Minister sowohl dem sozialen System der Politik als auch dem System der Wissenschaft angehört. In dem mehr als 600 Seiten langen, gut lesbaren Buch stellt Zöpel eine ausufernde und verzweigte sozialwissenschaftliche Debatte überzeugend und vollständig dar, um dann allerdings bestreitbare politische Konsequenzen aus ihr zu ziehen.

In dem aus drei Teilen bestehenden Buch führt der Autor die Leserschaft zunächst kompetent, umfassend und jederzeit nachvollziehbar in ›Politisches Denken in der Weltgesellschaft‹ ein, in einen Denkansatz, der vor mehr als 20 Jahren der Bielefelder Soziologe Niklas Luhman begründet hat. Damit ist das Paradigma des so genannten methodologischen Nationalismus, wonach ›Gesellschaften‹ genau jene Gebilde sind, die territorial begrenzt, von ihren herrschenden Eliten mit einer bestimmten Identität bedacht und im Rahmen eines eigenen Rechtssystems regiert werden, überwunden. Stellt man indes mit Luhmann von räumlichen Metaphern auf die fundamentale Gegebenheit von Kommunikation ab, dann zeigt sich, dass es seit der Entdeckung der letzten schriftlosen Kulturen Papua-Neuguineas nur noch eine Menschheit und nur noch eine Gesellschaft gibt, wenngleich die Art und Weise, wie sich diese zwischen allen Menschen bestehenden Kommunikationen funktional ausdifferenziert und zu sozialen Systemen stabilisiert haben, denkbar unterschiedlich ist. Gleichwohl: Gesellschaft ist dann nicht mehr mit ›Nation‹ oder ›Staat‹ gleichzusetzen, weshalb sich aber umso drängender die Frage stellt, wie – und ob überhaupt – im Rahmen der Weltgesellschaft noch effektiv politisch gehandelt werden kann.

Dieser Frage geht Zöpel im zweiten Teil nach, der dem ›Politischen System der Weltgesellschaft zu Beginn des 21. Jahrhunderts‹ gewidmet ist. Dieser Teil überzeugt vor allem dadurch, dass darin die abstrakten Begriffe der Soziologie um handfeste empirische Daten aus Wohlfahrtsindizes, Bevölkerungsstatistiken und Gesundheitsübersichten ergänzt werden. Auf jeden Fall wird hier sinnfällig, dass die ›Weltgesellschaft‹ nicht nur ein soziologisches Konstrukt, sondern eine gut belegte empirische Realität ist.

Wie in diesem komplexen Rahmen politisch zu handeln ist, ist zunächst eine Frage der leitenden Grundsätze und der institutionellen Gegebenheiten. Dem gilt der dritte Teil des Buches, ›Politisches Han-

deln in der Weltgesellschaft‹. Hinsichtlich der Institutionen entfaltet der Autor eindringlich das dichte Geflecht bereits bestehender internationaler Rechtssysteme, an denen sich auch nationalstaatliche Akteure zu orientieren haben. Die Frage der leitenden Grundsätze wird von Zöpel einleuchtend mit zwei Postulaten beantwortet: Mit dem Postulat universaler menschlicher Sicherheit und dem Postulat gesellschaftlicher Nachhaltigkeit. Ein demokratisches Prinzip wird hier nicht eigens aufgestellt; vielmehr behauptet Zöpel in einer abgeschwächten Form des ansonsten von ihm heftig kritisierten außenpolitischen Realismus, dass demokratische Teilhabe und soziale Integration quasi sachlogische Konsequenzen aus gewährter Sicherheit und Nachhaltigkeit seien. Das ist allemal diskutierbar – das normative Ziel einer Weltdemokratie, das heißt eines globalen integrierten Systems, in dem alle Menschen gleiche Rechte und Pflichten haben, bleibt das Ziel – der Autor sieht es als eine konkrete Utopie an.

Die politischen Konsequenzen, die der politische Praktiker aus alledem zieht, haben es dann durchaus in sich: Nicht nur schlägt er vor, dass die Bundesrepublik auf einen möglichen Sitz im UN-Sicherheitsrat zugunsten eines Sitzes der Europäischen Union verzichtet und sich die Bundeswehr nicht mehr am NATO-Einsatz in Afghanistan beteiligt, sondern dass gar ein Teil der militärischen Fähigkeiten der Bundeswehr direkt dem UN-Generalsekretär unterstellt wird. Mag dies noch realistisch sein, so entsprechen doch andere Überlegungen, etwa dass Staaten wie Australien und Kanada in einer ›Welt-Raumordnung (...) Nachhaltigkeitsausgleichsräume‹ sein könnten, die eine Masseneinwanderung aus zu dicht besiedelten Räumen aufnehmen könnten, dem Prinzip eines weltgesellschaftlichen Denkens nicht; hier drängt sich der Eindruck auf, dass am Schreibtisch sinniert wird, ohne dass die politischen Gegebenheiten in anderen Ländern wirklich zur Kenntnis genommen werden.

Gleichwohl: mit diesem Buch liegt ein Werk vor, das eine politisch interessierte Öffentlichkeit und Politiker selbst auf die Höhe einer sozialwissenschaftlichen Debatte führt, die sie kennen sollten, wenn sie in Zukunft verantwortlich handeln wollen. Umgekehrt sollten Sozialwissenschaftler, Politologen und Globalhistoriker die Lektüre nicht scheuen, können sie doch an einem Buch wie diesem kontrollieren, welchen Weg ihre Überlegungen gehen, wenn sie aus dem System der Wissenschaft in das System der politischen Entscheidungsfindung eingebracht werden.

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 Dokumentenarchiv 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 die Resolutionen und die Erklärungen des Präsidenten des Sicherheitsrats von **Januar bis Mai 2009** aufgeführt. Die Dokumente sind alphabetisch nach Ländern, Regionen oder Themen sortiert. In der jeweiligen Rubrik erfolgt die Auflistung chronologisch (das älteste Dokument zuerst).

Sicherheitsrat				
	UN-Dok.-Nr.	Datum	Gegenstand	Abstimmungsergebnis
Afghanistan	S/RES/1868(2009)	25.3.2009	Der Sicherheitsrat beschließt, das Mandat der Hilfsmission der Vereinten Nationen in Afghanistan (UNAMA) bis zum 23. März 2010 zu verlängern . Er beschließt ferner, dass die UNAMA und der Sonderbeauftragte des Generalsekretärs im Rahmen ihres Mandats und geleitet von dem Grundsatz, die afghanische Eigenverantwortung und Führung zu stärken, die internationalen zivilen Maßnahmen weiterhin leiten werden. Er unterstreicht, wie wichtig die bevorstehenden Präsidentschafts- und Provinzratswahlen für die demokratische Entwicklung Afghanistans sind , und fordert, dass alles darangesetzt wird, um die Sicherheit der Wahlen zu gewährleisten.	Einstimmige Annahme
Afrika	S/PRST/2009/3	18.3.2009	Der Sicherheitsrat bekräftigt seine Resolution 1809(2008), in der er die Notwendigkeit anerkennt, die Berechenbarkeit, Nachhaltigkeit und Flexibilität der Finanzierung der Regionalorganisationen zu erhöhen, wenn diese im Rahmen eines Mandats der Vereinten Nationen Friedenssicherungsmaßnahmen durchführen . Er begrüßt die von der Gruppe der Afrikanischen Union (AU) und den UN unternommenen Anstrengungen bei der Erstellung eines Berichts über die Modalitäten zur Unterstützung der Friedenssicherungseinsätze der AU (A/63/666-S/2008/813) und ersucht den Generalsekretär, bis zum 18. September 2009 einen Bericht vorzulegen, in dem er praktische Wege aufzeigt, wie die AU wirksam unterstützt werden kann . Der Rat unterstreicht, wie wichtig die Durchführung des Zehnjahresprogramms zum Aufbau von Kapazitäten für die AU auf dem Gebiet von Frieden und Sicherheit ist, insbesondere die Herstellung der Einsatzbereitschaft der Verfügungsbereiten Truppe der Afrikanischen Union und die Inbetriebnahme des Kontinentalen Frühwarnsystems.	
	S/PRST/2009/11	5.5.2009	Der Sicherheitsrat bekundet seine tiefe Besorgnis darüber, dass es in einigen wenigen afrikanischen Ländern wieder zu verfassungswidrigen Regierungswechseln gekommen ist . Er äußert seine Besorgnis über die Gewalt, die mit solchen Ereignissen einhergehen kann, sowie über die nachteiligen Auswirkungen auf das wirtschaftliche und soziale Wohl der Bevölkerung und die Entwicklung der betroffenen Länder. Der Rat begrüßt die von der Afrikanischen Union und subregionalen Organisationen ergriffenen Maßnahmen zur Verhütung von verfassungswidrigen Regierungswechseln.	
Ehemaliges Jugoslawien	S/RES/1869(2009)	25.3.2009	Der Sicherheitsrat begrüßt es und erklärt sich damit einverstanden, dass der Lenkungsausschuss des Rates für die Umsetzung des Friedens am 13. März 2009 Valentin Inzko in Nachfolge von Miroslav Lajčák zum Hohen Beauftragten bestimmt hat .	Einstimmige Annahme
Guinea-Bissau	S/PRST/2009/6	9.4.2009	Der Sicherheitsrat begrüßt die Vereidigung von Raimundo Pereira als Interimspräsident Guinea-Bissaus und nimmt mit Befriedigung davon Kenntnis, dass sich die neue Führung verpflichtet hat, nach der Ermordung des Präsidenten João Bernardo Vieira und des Stabschefs der Streitkräfte Tagme Na Waie die verfassungsmäßige Ordnung aufrechtzuerhalten und den nationalen Konsens über den Übergang und den Wahlprozess zu vertiefen. Er begrüßt die Ansetzung der Präsidentschaftswahl für den 28. Juni 2009 .	

	UN-Dok.-Nr.	Datum	Gegenstand	Abstimmungs- ergebnis
Haiti	S/PRST/2009/4	6.4.2009	Der Sicherheitsrat nimmt mit Besorgnis von den Herausforderungen auf dem Gebiet der sozialen und wirtschaftlichen Entwicklung Kenntnis, da sich der Lebensstandard der meisten Haitianer erheblich verschlechtert hat . Er fordert die Stabilisierungsmission der Vereinten Nationen in Haiti (MINUSTAH) und das Landesteam der Vereinten Nationen auf, sich noch stärker mit der Regierung Haitis und den internationalen und regionalen Partnern abzustimmen und dabei zu berücksichtigen, dass die Trägerschaft und die Hauptverantwortung bei der Regierung und dem Volk liegen. Der Rat legt den Institutionen Haitis eindringlich nahe, sich verstärkt um die Befriedigung der Grundbedürfnisse der haitianischen Bevölkerung zu bemühen und zur Förderung des Dialogs, der Rechtsstaatlichkeit und guter Regierungsführung zusammenzuarbeiten.	
Humanitäres Völkerrecht	S/PRST/2009/1, (Anlage)	14.1.2009	Der Sicherheitsrat verabschiedet das in der Anlage zu dieser Erklärung seines Präsidenten enthaltene aktualisierte Aide-mémoire , um neuen Entwicklungen auf dem Gebiet des Schutzes von Zivilpersonen in bewaffneten Konflikten Rechnung zu tragen. Er verweist erneut auf die Bedeutung des Aide-mémoire als eines praktischen Instruments, das es gestattet, zentrale Schutzfragen insbesondere im Rahmen der Beratungen über Friedenssicherungsmandate besser zu analysieren. Der Rat betont ferner, dass die darin enthaltenen Konzepte regelmäßiger und konsequenter, unter Berücksichtigung der besonderen Umstände einer jeden Konfliktsituation, angewandt werden müssen. Das Dokument ist das Ergebnis von Konsultationen zwischen dem Sicherheitsrat und dem Amt für die Koordinierung humanitärer Angelegenheiten (OCHA) sowie zwischen dem Amt und den zuständigen Hauptabteilungen und Organisationen der Vereinten Nationen und anderen maßgeblichen humanitären Organisationen.	
Kinder	S/PRST/2009/9	29.4.2009	Der Sicherheitsrat betont im Zusammenhang auf Kinder und bewaffnete Konflikte sowie die Achtung des sonstigen anwendbaren Völkerrechts zum Schutz der von bewaffneten Konflikten betroffenen Kinder, wie wichtig es ist, eine breit angelegte Strategie der Konfliktprävention zu verfolgen , die die Ursachen bewaffneter Konflikte in umfassender Weise angeht, um die Situation von Kindern auf lange Sicht zu verbessern, namentlich durch Förderung der nachhaltigen Entwicklung, Armutsbekämpfung, nationale Aussöhnung, gute Regierungsführung, Demokratie, Rechtsstaatlichkeit sowie die Achtung und den Schutz der Menschenrechte. Er bittet den Generalsekretär , gegebenenfalls die Anstrengungen zur Herstellung der vollen Kapazität des Überwachungs- und Berichterstattungsmechanismus zu verstärken , um eine rasche Kampagnenarbeit und eine wirksame Reaktion auf alle Rechtsverletzungen und Missbrauchshandlungen an Kindern zu ermöglichen. Er ersucht ihn ferner, seiner Arbeitsgruppe für Kinder und bewaffnete Konflikte zusätzliche administrative Unterstützung zu gewähren.	
Konflikt- prävention	S/PRST/2009/8	21.4.2009	Der Sicherheitsrat unterstreicht seine Absicht, in allen Stadien eines Konfliktzyklus eingeschaltet zu bleiben und nach Möglichkeiten zu suchen, um die Vermittlung als wichtiges Mittel zur friedlichen Beilegung von Streitigkeiten , nach Möglichkeit bevor sie in Gewalt eskalieren, stärker zu fördern. Er unterstreicht die Notwendigkeit, Vermittlungsprozesse zu gestalten, die an den tieferen Ursachen von Konflikten ansetzen. Der Rat betont, dass die Hauptverantwortung für die friedliche Beilegung von Streitigkeiten bei den Konfliktparteien liegt. Der Rat fordert ferner das Sekretariat nachdrücklich auf , in Zusammenarbeit mit allen Partnern dafür zu sorgen, dass auf allen Ebenen gut ausgebildete, erfahrene Vermittlungsexperten unterschiedlicher geografischer Herkunft bereitstehen und Frauen in angemessenem Umfang auf Entscheidungspositionen als hochrangige Vermittlerinnen und im Rahmen der Vermittlerteams ernannt werden .	
Massenvernichtungs- waffen	S/PRST/2009/7	13.4.2009	Der Sicherheitsrat verurteilt den am 5. April 2009 durchgeführten Start eines Flugkörpers durch die Demokratische Volksrepublik Korea (DVRK) , der unter Verstoß gegen die Resolution 1718(2006) des Sicherheitsrats erfolgte. Er erklärt erneut, dass die DVRK ihre Verpflichtungen danach vollständig einhalten muss und verlangt, dass die DVRK keinen weiteren Start durchführt. Der Rat unterstützt die Sechs-Parteien-Gespräche, fordert ihre baldige Wiederaufnahme und legt allen Teilnehmern eindringlich nahe, ihre Anstrengungen zur vollständigen Umsetzung der von China, der DVRK, Japan, der Republik Korea, der Russischen Föderation und den Vereinigten Staaten herausgegebenen Gemeinsamen Erklärung vom 19. September 2005 und ihrer darauf folgenden Konsensdokumente zu verstärken, um auf friedliche Weise die verifizierbare Entnuklearisierung der koreanischen Halbinsel herbeizuführen und den Frieden und die Stabilität auf der koreanischen Halbinsel und in Nordostasien zu wahren.	

Dokumente

	UN-Dok.-Nr.	Datum	Gegenstand	Abstimmungsergebnis
Nahost	S/PRST/2009/14	11.5.2009	Der Sicherheitsrat betont die Dringlichkeit der Herbeiführung eines umfassenden Friedens im Nahen Osten auf der Grundlage eines ständigen Bekenntnisses zu gegenseitiger Anerkennung, Gewaltfreiheit, dem Ende von Aufstachelung und Terror sowie zu der Zwei-Staaten-Lösung . Er fordert alle Parteien auf, ihre Verpflichtungen aus dem Ergebnisorientierten Fahrplan zu erfüllen. Der Rat fordert ferner alle Staaten und internationalen Organisationen auf, die palästinensische Regierung zu unterstützen, die den Grundsätzen des Quartetts und der Arabischen Friedensinitiative verpflichtet ist und die Verpflichtungen der Palästinensischen Befreiungsorganisation achtet. Er unterstützt den Vorschlag der Russischen Föderation, eine internationale Konferenz über den Nahost-Friedensprozess einzuberufen , die im Jahr 2009 in Moskau stattfinden soll.	
Nepal	S/PRST/2009/12	5.5.2009	Der Sicherheitsrat bekundet seine Besorgnis über die derzeitige politische Krise in Nepal und unterstreicht die dringende Notwendigkeit, dass die Regierung Nepals und alle politischen Parteien auch weiterhin in einem Geist des Kompromisses zusammenarbeiten. Er bekräftigt seine volle Unterstützung für die Mission der Vereinten Nationen in Nepal (UNMIN) und fordert die Regierung Nepals erneut auf , auch weiterhin die erforderlichen Beschlüsse zu fassen, um die entsprechenden Voraussetzungen für den Abschluss der Tätigkeit der UNMIN bis zum Ende des derzeitigen Mandats zu schaffen . Der Rat erinnert zudem an die Zusage der Regierung Nepals, die in den Sammellagern befindlichen Minderjährigen freizulassen, und fordert die Regierung auf, diese Zusage im Einklang mit dem Völkerrecht einzuhalten.	
Westsahara	S/RES/1871(2009)	30.4.2009	Der Sicherheitsrat beschließt, das Mandat der Mission der Vereinten Nationen für das Referendum in Westsahara (MINURSO) bis zum 30. April 2010 zu verlängern . Er fordert die Parteien auf, die Verhandlungen unter der Schirmherrschaft des Generalsekretärs ohne Vorbedingungen und in redlicher Absicht unter Berücksichtigung der seit 2006 unternommenen Anstrengungen und der späteren Entwicklungen fortzusetzen, mit dem Ziel, eine gerechte, dauerhafte und für beide Seiten annehmbare politische Lösung herbeizuführen, die die Selbstbestimmung des Volkes von Westsahara im Rahmen von Regelungen vorsieht.	Einstimmige Annahme
Zentralafrikanische Republik	S/PRST/2009/5	7.4.2009	Der Sicherheitsrat verlangt, dass alle bewaffneten Gruppen , insbesondere diejenigen, die in letzter Zeit im Norden der Zentralafrikanischen Republik operieren, die Gewalt sowie die Einziehung und den Einsatz von Kindern sofort einstellen . Er begrüßt die von der Zentralafrikanischen Wirtschafts- und Währungsgemeinschaft (CEMAC) am 30. Januar 2009 gegebene Zusage, zur Finanzierung des Entwaffnungs-, Demobilisierungs- und Wiedereingliederungsprozesses beizutragen. Er begrüßt die Empfehlung des Generalsekretärs (S/2009/128), ein Integriertes Büro der Vereinten Nationen für die Friedenskonsolidierung in der Zentralafrikanischen Republik (BINUCA) in Nachfolge des derzeitigen Büros der Vereinten Nationen zur Unterstützung der Friedenskonsolidierung (BONUCA) einzurichten . Der Rat ersucht den Generalsekretär, namentlich durch die frühzeitige Entsendung des neuen Sonderbeauftragten und seines Stellvertreters dafür zu sorgen, dass der Übergang zu dem neuen integrierten Büro reibungslos und möglichst bald erfolgt.	
Zentralafrikanische Republik (Tschad)	S/PRST/2009/13	8.5.2009	Der Sicherheitsrat verurteilt die neuerlichen militärischen Übergriffe von außen kommender tschadischer bewaffneter Gruppen im Osten Tschads und betont, dass jeder Versuch einer gewaltsamen Destabilisierung des Landes nicht hinnehmbar ist. Er verlangt, dass die bewaffneten Rebellengruppen die Gewalt sofort einstellen, und fordert alle Parteien auf, den Dialog im Rahmen des Abkommens von Sirte vom 25. Oktober 2007 wieder aufzunehmen . Der Rat bekundet ferner seine tiefe Besorgnis über die von der Aktivität der bewaffneten Gruppen ausgehende unmittelbare Bedrohung für die Sicherheit der Zivilbevölkerung und die Durchführung humanitärer Einsätze. Er fordert alle Parteien auf, ihre Verpflichtungen nach dem humanitärem Völkerrecht einzuhalten.	
Zypern	S/PRST/2009/10	30.4.2009	Der Sicherheitsrat lobt die Führer der griechisch-zyprischen und der türkisch-zyprischen Volksgruppe für deren politische Führungsstärke und begrüßt die bisher in den umfassenden Verhandlungen erzielten Fortschritte sowie die gemeinsamen Erklärungen. Der Rat fordert die Führer mit allem Nachdruck auf, die Verhandlungsdynamik zu verstärken , um sicherzustellen, dass diese Gelegenheit zur Herbeiführung einer umfassenden Regelung, die auf einer beide Volksgruppen einschließenden bizonalen Föderation und auf politischer Gleichberechtigung beruht, wie in den einschlägigen Resolutionen des Sicherheitsrats dargelegt, in vollem Umfang genutzt wird.	

Wiederkehrende Gedenkanlässe sowie laufende und künftige Jahre und Jahrzehnte der Vereinten Nationen

Internationale Tage	
Januar	27. Internationaler Tag des Gedenkens an die Opfer des Holocaust
Februar	20. Welttag der sozialen Gerechtigkeit 21. Internationaler Tag der Muttersprache (UNESCO)
März	8. ^a Tag der Vereinten Nationen für die Rechte der Frau und den Weltfrieden (Internationaler Frauentag) 21. Internationaler Tag für die Beseitigung der Rassendiskriminierung 22. Weltwassertag 23. Welttag der Meteorologie (WMO) 25. Internationaler Tag des Gedenkens an die Opfer der Sklaverei und des transatlantischen Sklavenhandels
April	2. Welttag der Aufklärung über Autismus 4. Internationaler Tag zur Aufklärung über die Minengefahr und zur Unterstützung von Antiminenprogrammen 7. Weltgesundheitstag (WHO) 23. Welttag des Buches und des Urheberrechts (UNESCO) 25. Welt-Malaria-Tag ^b (WHO)
Mai	3. Welttag der Pressefreiheit 8./9. Tage des Gedenkens und der Versöhnung zu Ehren aller Opfer des Zweiten Weltkriegs 15. Internationaler Tag der Familie 17. – Weltfernmeldetag (ITU) – Welttag der Informationsgesellschaft 21. Welttag der kulturellen Vielfalt für Dialog und Entwicklung 22. Internationaler Tag der biologischen Vielfalt 29. Internationaler Tag der Friedenssicherungskräfte der Vereinten Nationen 31. Weltnichtrauchertag (WHO)
Juni	4. Internationaler Tag der Kinder, die unschuldig zu Aggressionsoffern geworden sind 5. Welt-Umwelttag 17. Welttag für die Bekämpfung von Wüstenbildung und Dürre 20. Weltflüchtlingstag 23. Tag des öffentlichen Dienstes 26. – Internationaler Tag gegen Drogenmissbrauch und unerlaubten Suchtstoffverkehr – Internationaler Tag der Vereinten Nationen zur Unterstützung der Opfer der Folter
Juli	Internationaler Tag der Genossenschaften (erster Samstag im Juli) 11. Weltbevölkerungstag (UNDP/UNFPA)
August	9. ^c Internationaler Tag der indigenen Bevölkerungen der Welt 12. Internationaler Tag der Jugend 23. Internationaler Tag des Gedenkens an den Sklavenhandel und seine Abschaffung (UNESCO)
September	8. Weltalphabetisierungstag (UNESCO) 15. Internationaler Tag der Demokratie 16. Internationaler Tag für die Erhaltung der Ozonschicht 21. Internationaler Friedenstag 27. Welttourismustag (UNWTO) Weltschiffahrtstag (IMO) (ein Tag in der letzten Septemberwoche)
Oktober	1. Internationaler Tag der älteren Menschen 2. Internationaler Tag der Gewaltlosigkeit 5. Welttag der Lehrer (UNESCO) Welttag des Wohn- und Siedlungswesens (Habitat-Tag) (erster Montag im Oktober) Internationaler Tag der Katastrophenvorbeugung (zweiter Mittwoch im Oktober) 9. Weltposttag (UPU) 10. Welttag für psychische Gesundheit (WHO) 15. Internationaler Tag der Frauen in ländlichen Gebieten

- 16. Welternährungstag
- 17. Internationaler Tag für die Beseitigung der Armut
- 24. – Tag der Vereinten Nationen
– Welttag der Information über Entwicklungsfragen

November

- 6. Internationaler Tag für die Verhütung der Ausbeutung der Umwelt in Kriegen und bewaffneten Konflikten
- 14. Weltdiabetestag
- 16. Internationaler Tag der Toleranz
Weltgedenktage für die Straßenverkehrstopfer (dritter Sonntag im November)
- 20.^a – Weltkindertag^d
– Tag der Industrialisierung Afrikas
- 21. Welttag des Fernsehens
- 25. Internationaler Tag für die Beseitigung der Gewalt gegen Frauen
- 29. Internationaler Tag der Solidarität mit dem palästinensischen Volk

Dezember

- 1. Welt-Aids-Tag (WHO)
- 2. Internationaler Tag für die Abschaffung der Sklaverei
- 3. Internationaler Tag der Menschen mit Behinderungen
- 5. Internationaler Tag der Freiwilligen für wirtschaftliche und soziale Entwicklung^e
- 7. Tag der Internationalen Zivilluftfahrt
- 9. Internationaler Tag gegen die Korruption
- 10. Tag der Menschenrechte
- 11. Internationaler Tag der Berge
- 18. Internationaler Tag der Migranten
- 19. Tag der Vereinten Nationen für die Süd-Süd-Zusammenarbeit
- 20. Internationaler Tag der menschlichen Solidarität

Internationale Wochen

- Woche der Solidarität mit den gegen Rassismus und Rassendiskriminierung kämpfenden Völkern (Beginn 21. März)
- Woche der Solidarität mit den Völkern der Gebiete ohne Selbstregierung (Beginn 25. Mai)
- Internationale Weltraumwoche (Beginn 4. Oktober)
- Abrüstungswoche (Beginn 24. Oktober)
- Internationale Woche der Wissenschaft und des Friedens (Woche, in die jeweils der 11. November fällt)

Internationale Jahre

- 2008 Internationales Jahr des Menschenrechtslernens (seit 10. Dezember 2008 für ein Jahr)
- 2009 Internationales Jahr der Aussöhnung
Internationales Jahr der Naturfasern
Internationales Jahr der Astronomie
- 2010 Internationales Jahr der biologischen Vielfalt
Internationales Jahr zur Annäherung der Kulturen
- 2011 Internationales Jahr der Wälder
Internationales Jahr der Chemie

Internationale Jahrzehnte

- 2001–2010 Internationale Dekade für eine Kultur des Friedens und der Gewaltlosigkeit zu Gunsten der Kinder der Welt
Zweite Internationale Dekade für die Beseitigung des Kolonialismus
Dekade zur Zurückdrängung der Malaria in den Entwicklungsländern, insbesondere in Afrika
- 2003–2012 Alphabetisierungsdekade der Vereinten Nationen ›Bildung für alle‹
- 2005–2014 Dekade der Vereinten Nationen ›Bildung für eine nachhaltige Entwicklung‹
Zweite Internationale Dekade der indigenen Bevölkerungen der Welt
- 2005–2015 Internationale Aktionsdekade ›Wasser – Quelle des Lebens‹
- 2006–2016 Dekade für die Wiederherstellung und die nachhaltige Entwicklung der betroffenen Regionen^f
- 2008–2017 Zweite Internationale Dekade für die Beseitigung der Armut
- 2010–2020 Dekade der Vereinten Nationen für Wüsten und der Bekämpfung der Wüstenbildung

- a keine generell gültige kalendermäßige Festlegung
- b als internationaler Tag vorgeschlagen und zur freiwilligen Entscheidung
- c nur während der Internationalen Dekade der indigenen Bevölkerungen der Welt
- d wird in Deutschland am 20. September begangen
- e wird in Deutschland als ›Tag des Ehrenamts‹ begangen
- f bezieht sich auf die Tschernobyl-Katastrophe

GERMAN REVIEW ON THE UNITED NATIONS | Abstracts

VOLUME 57 | 2009 | No. 3

The UN and Terrorism

Eric Rosand

pp. 99–103

Implementation of the UN Global Counter-Terrorism Strategy: The Role of the United Nations

The September 2006 UN Global Counter-Terrorism Strategy broadened political support for UN counter-terrorism efforts by reflecting the buy-in and the consensus of the entire UN membership rather than just the Security Council. Coordinated, strategic, and sustained engagement by different parts of the UN system with states and other stakeholder—something the UN has struggled to realize, particularly since its counter-terrorism activities mushroomed in the aftermath of 9/11—is now needed to help countries strengthen their counter-terrorism capacities and thus be able to implement the Strategy. In order to maximize the UN's role over the long-term, existing mechanisms may need to be adapted. This could involve the creation of a unified counter-terrorism office or department within the UN Secretariat, the placement of counter-terrorism officers within relevant UN countries or regional teams, and the appointment of a UN High Commissioner for counter-terrorism to spearhead the UN system's counter-terrorism program and provide more strategic direction to its Strategy implementation work.

Monika Heupel

pp. 104–110

Guarding the Guardians. The United Nations Has to Do More to Ensure the Safety of its Personnel in the Field

In the past two decades, military and civilian UN personnel in the field have increasingly fallen victim to criminal and targeted violence. The spectacular terrorist attacks against UN premises and personnel in Baghdad in 2003 and Algiers in 2007 have triggered reforms of the UN security-management system. The United Nations has made efforts to better coordinate the various bodies that form part of the system and to facilitate cooperation between UN agencies and public authorities of host countries. It also contributed to the development of public international law in an attempt to strengthen the legal conditions necessary to hold perpetrators accountable. Noticeable improvements notwithstanding, the efforts have so far failed to assure that the United Nations can effectively live up to its legal and moral responsibility to guarantee the security of its personnel. The organization must therefore intensify its reform efforts and develop a holistic approach that addresses both the symptoms and the root causes of the rising level of violence against UN personnel.

Michael Lysander Fremuth

pp. 111–116

Individuals in the Cross Lines of the Security Council. On the UN Security Council's Terror List, White Knights and Missed Chances

As international terrorism has become a cross-border threat to the international community, smart and targeted sanctions have emerged as one way of combating it. UN member states have to implement and enforce sanctions against individuals on the so-called 'consolidated list,' which is issued by the Security Council's Al-Qaida and Taliban Sanctions Committee. Individuals on this list face serious consequences, and yet the procedure of listing and delisting falls short of granting the minimum procedural rights under international human rights law. This might tarnish the UN's reputation and provoke member states to refuse the enforcement of sanctions. The European Court of Justice, adopting the role of a white knight, is willing to grant procedural rights where the Security Council missed the chance of delivering. To ensure the effectiveness of the fight against international terrorism and respecting human rights at the same time, the Security Council should set up an independent and impartial body to assure that listing and delisting procedures comply with legal standards. Additionally, listed people must be guaranteed the right to file individual complaints. If the Security Council acts in conformity to the legal procedures of its Member States, it also needs to respect the corresponding restrictions binding upon them. In the long run, terrorism cannot be defeated without respecting and fostering human rights.

Dustin Dehéz

pp. 117–122

The United Nations in Somalia. Failure or Recommencement?

Somalia has once again found its way to the top of the international agenda: Piracy off the country's coast is escalating, the Islamic group al-Shabaab has considerably expanded its influence in Southern Somalia, and the Transitional Federal Government, though under fresh leadership, appears to be as weak as ever. Following the Ethiopian withdrawal from Somalia, the Transitional Federal Government's security now depends on a weak and understaffed African Union Mission in Somalia (AMISOM). Against this backdrop, the creation of a new UN peacekeeping mission is likely later this year. For such an engagement to succeed, previous failures will have to be avoided and a coherent policy needs to be formulated. However, inconsistencies are already surfacing and the United Nations might have failed to learn the right lessons from past mistakes.

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
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

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

DEUTSCHE GESELLSCHAFT FÜR DIE VEREINTEN NATIONEN

Vorstand

Prof. Dr. Thomas Bruha (Vorsitzender)
Detlef Dzembitzki, MdB (Stellvertretender Vorsitzender)
Ekkehard Griep (Stellvertretender Vorsitzender)
Ana Dujic (Schatzmeisterin)
Sabine Birken
Prof. Dr. Manuel Fröhlich
Armin Laschet
Astrid van der Merwe
Dr. Wolfgang Münch
Winfried Nachtwei, MdB
Dr. Christian Tams

Präsidium

Dr. Hans Arnold
Prof. Dr. Kurt Biedenkopf
Dr. Hans Otto Bräutigam
Dr. Eberhard Brecht
Dr. Fredo Dannenbring
Prof. Dr. Klaus Dicke
Bärbel Dieckmann
Hans Eichel
Manfred Eisele
Prof. Dr. Tono Eitel
Joschka Fischer
Hans-Dietrich Genscher
Dr. Wilhelm Höynck
Prof. Dr. Klaus Hüfner
Prälat Dr. Karl Jüsten
Dr. Dieter Kastrup
Dr. Hans-Peter Kaul
Dr. Inge Kaul
Dr. Klaus Kinkel
Matthias Kleinert
Dr. Manfred Kulesa
Dr. Hans Werner Lautenschlager
Prof. Dr. Klaus Leisinger
Walter Lewalter
Ingrid Matthäus-Maier
Prof. Dr. Jens Naumann
Karl Theodor Paschke
Dr. Gunter Pleuger
Detlev Graf zu Rantzau
Prälat Dr. Stephan Reimers
Prof. Dr. Volker Rittberger
Dr. Irmgard Schwaetzer
Prof. Bruno Simma
Heide Simonis
Dr. Frank-Walter Steinmeier
Prof. Dr. Rita Süsmuth
Dr. Helga Timm
Prof. Dr. Klaus Töpfer
Prof. Dr. Christian Tomuschat
Dr. Günther Unser

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

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

Landesverband Berlin-Brandenburg
Vorsitzende: Dr. Christine Kalb
dgvn-bb@dgvn.de

Landesverband Hessen
Vorsitzender: Dustin Dehéz
info@dgvn-hessen.org

Landesverband Nordrhein-Westfalen
Vorsitzende: Sabine Birken
kontakt@dgvn-nrw.de

Landesverband Sachsen, Sachsen-Anhalt, Thüringen
Vorsitzender: Dr. Nils Geißler
lv-sachsen@dgvn.de

Generalsekretariat

Dr. Beate Wagner, Generalsekretärin
Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen
Zimmerstr. 26/27, D-10969 Berlin
Telefon: 030 | 25 93 75-0
Telefax: 030 | 25 93 75-29
E-Mail: info@dgvn.de
Internet: www.dgvn.de