

# VEREINTE NATIONEN

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

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



## AUS DEM INHALT

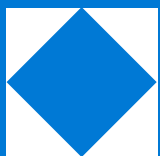
**Die Vereinten Nationen und Sudan (I).**  
Der Nord-Süd-Friedensprozess steht am Scheideweg  
*Martin Pabst*

**Standpunkt**  
**Eine UN-Friedenstruppe für Irak**  
*Andreas Zumach*

**Zwei Jahre Kommission für Friedenskonsolidierung.**  
Mit kleinen Schritten Richtung Erfolg  
*Silke Weinlich*

**»Wir müssen auch unsere Köpfe renovieren«**  
Interview mit *Srgjan Kerim*, Präsident der  
62. Generalversammlung der Vereinten Nationen

**Die Europäische Union in den Vereinten Nationen.**  
Der Vertrag von Lissabon fördert Kohärenz und Sichtbarkeit  
*Daniel Thym*



**Nomos**

**3 08**

56. Jahrgang | Seite 97-144  
ISSN 0042-384X | M 1308 F

# Nationale Interessen zurückstellen

Sudan ist seit Jahrzehnten ein Krisenherd. Wie schwierig es für die UN ist, angesichts widerstreitender Interessen großer UN-Mitgliedstaaten, den im Jahr 2005 begonnenen Friedensprozess zwischen Nord- und Südsudan zu unterstützen, einen erneuten Kriegsausbruch zu verhindern und für eine nachhaltige Stabilisierung in ganz Sudan zu sorgen, schildert **Martin Pabst**.

Allein in Sudan haben die UN gegenwärtig zwei Missionen stationiert, weltweit sind es zwanzig. Dennoch fordert **Andreas Zumach** in seinem Standpunkt eine weitere UN-Mission: für Irak. Fünf Jahre nach der Invasion plädiert der Journalist für eine Ablösung der anglo-amerikanischen Verbände. Diese würden von den Irakern als Besatzung empfunden und sollten so bald wie möglich durch eine UN-Truppe mit nicht weniger als 40 000 Soldaten ersetzt werden.

Zu einem Schwerpunkt der Vereinten Nationen in den letzten Jahren ist die Friedenskonsolidierung geworden. Nach zwei Jahren Kommission für Friedenskonsolidierung bilanziert **Silke Weinlich**, dass von dem neuen Gremium keine Wunder zu erwarten sind. Die großen Krisenherde, wie Sudan, Irak oder auch Kongo, werden nicht auf die Agenda der Kommission kommen, weil die Interessen zu vieler und zu mächtiger Staaten involviert sind. Erste bescheidene Erfolge in Sierra Leone und Burundi lassen aber hoffen, dass sich dieses neue Instrument zum Nutzen für kleine Post-Konflikt-Staaten einsetzen lässt.

Die nationalen Interessen zurückzustellen, wäre wohl auch mit Blick auf die Reform des Sicherheitsrats die Losung, die **Srgjan Kerim**, Präsident der 62. Generalversammlung, ausgeben sollte. Im Interview spricht er davon, dass in Kürze ernsthafte Verhandlungen aufgenommen werden sollten. Nach einer Probezeit, in der weitere Staaten quasi-ständig Mitglied im Rat sind, müsse auf Ebene der Staats- und Regierungschefs über die langfristige Neugliederung des Gremiums verhandelt werden. Wenn etwa in zehn Jahren die Regionalgruppe der osteuropäischen Staaten vielleicht nicht mehr existiert, weil immer mehr Staaten der Europäischen Union beitreten, müsse das Konzept Regionalgruppe überdacht werden.

Diese Veränderungen betreffen auch die EU und ihre Vertretung in den Vereinten Nationen. Sollte der Vertrag von Lissabon wie geplant Anfang 2009 in Kraft treten, so **Daniel Thym**, müssen die EU-Staaten ihre nationalen Interessen stärker hintanstellen als bisher. Die EU wird dadurch an Kohärenz und Sichtbarkeit gewinnen. Doch sollte nicht zuviel erwartet werden: Die UN, insbesondere der Sicherheitsrat, werden eine Domäne nationaler Außenpolitik bleiben, wenn auch hinter den Kulissen europäisch koordiniert.



Ich wünsche eine anregende Lektüre.

Anja Papenfuß, Chefredakteurin  
papenfuss@dgvn.de

## Inhalt

Martin Pabst

**Die Vereinten Nationen und Sudan (I).**

Der Nord-Süd-Friedensprozess steht am Scheideweg 99

---

Andreas Zumach

**Standpunkt** | Eine UN-Friedenstruppe für Irak

107

---

Silke Weinlich

**Zwei Jahre Kommission für Friedenskonsolidierung.**

Mit kleinen Schritten Richtung Erfolg 108

---

**»Wir müssen auch unsere Köpfe renovieren«.**

Interview mit Srgjan Kerim, Präsident der 62. Generalversammlung der Vereinten Nationen 117

---

Daniel Thym

**Die Europäische Union in den Vereinten Nationen.**

Der Vertrag von Lissabon fördert Kohärenz und Sichtbarkeit 121

---

### AUS DEM BEREICH DER VEREINTEN NATIONEN

#### Sozialfragen und Menschenrechte

Valentin Aichele

**Sozialpakt** | 38. und 39. Tagung 2007 127

---

Stefanie Lux

**Frauenrechtsausschuss** | 37. bis 39. Tagung 2007 128

---

#### Verwaltung und Haushalt

Thomas Thomma

**Generalversammlung** | 62. Tagung 2007/2008 | Haushalt 130

---

#### PERSONALIEN

133

---

#### BUCHBESPRECHUNGEN

135

---

#### DOKUMENTE DER VEREINTEN NATIONEN

139

---

#### Wiederkehrende Gedenkanklässe | Übersicht

141

---

#### English Abstracts

143

---

#### Impressum

144

---

# Die Vereinten Nationen und Sudan (I)

## Der Nord-Süd-Friedensprozess steht am Scheideweg\*

Martin Pabst

**Im Januar 2005 kam Hoffnung auf, als der jahrzehntelange Bürgerkrieg in Südsudan mit einem Friedensabkommen beendet wurde. Dreieinhalb Jahre später steht Sudan am Scheideweg. Der neu hinzugekommene Darfur-Konflikt ist von einer Lösung weiter entfernt denn je. Aber auch in Südsudan nehmen Spannungen und bewaffnete Zusammenstöße zu. Hier wird die Mission der Vereinten Nationen in Sudan (UNMIS) in der Verantwortung stehen, den Friedensprozess engagiert zu begleiten und gleichzeitig eine nachhaltige landesweite Stabilisierung zu unterstützen.**

### Die Ausgangslage

Obwohl Sudan jahrzehntlang von blutigen Bürgerkriegen heimgesucht wurde, konnten die UN lange Zeit nicht politisch tätig werden. Während des Kalten Krieges unterstützten die Supermächte, USA und Sowjetunion, und deren regionale Verbündete unterschiedliche Bürgerkriegsparteien – wobei die Allianzen im Lauf der Jahre wechselten. An einer Mitwirkung der Weltorganisation waren die Supermächte ebenso wenig interessiert wie die auf ihrem Souveränitätsanspruch beharrende sudanesisische Regierung. Nach dem Ende des Kalten Krieges hofften die UN auf eine baldige Wende. Doch blieben die Kriegsparteien friedensunwillig und wurden weiterhin von außen unterstützt. Im Sicherheitsrat konnte keine Mehrheit für ein Waffenembargo, geschweige denn für eine friedens erzwingende militärische Intervention gefunden werden. Lange Zeit wirkte sich auch das geringe Interesse der Weltöffentlichkeit an den Vorgängen in Sudan nachteilig aus.

### Bedrohung durch Terrorismus

Erst die Bedrohung durch den internationalen Terrorismus brachte den Sicherheitsrat zum Handeln: Als am 26. Juni 1995 ein islamistisches Attentat auf Ägyptens Staatschef Hosni Mubarak in Addis Abeba scheiterte und drei Verdächtige mit Verbindungen nach Khartum in der Islamischen Republik Sudan Zuflucht suchten, forderte der Sicherheitsrat die sudanesisische Regierung auf, unverzüglich die drei Verdächtigen an Äthiopien auszuliefern und jegliche Förderung des Terrorismus zu unterlassen.<sup>1</sup> Die USA drängten auf eine harte Linie, hatte die islamistische Regierungspartei doch Terroristen wie Carlos und Osama bin Laden Unterschlupf verschafft; letzterer hielt sich Anfang 1996 noch in Sudan auf. Zur Durchsetzung der Forderungen verhängte der Sicherheits-

rat Sanktionen: Verringerung des Personals in sudanesischen diplomatischen Vertretungen und Kontrolle seiner Bewegungen; Reisebeschränkungen für sudanesische Regierungsvertreter und Armeeinghörige sowie Start-, Lande- und Überflugverbote für sudanesische Flugzeuge.<sup>2</sup> Nur wenige Staaten hielten sich, wie die USA, an diese Beschlüsse. Im September 2001 hob der Sicherheitsrat die Sanktionen auf und erkannte damit an, dass sich Sudan inzwischen von der Unterstützung terroristischer Organisationen distanziert und entsprechende internationale Konventionen unterschrieben und ratifiziert hatte.<sup>3</sup> Die USA verlängerten einen Monat später ihre nationalen Sanktionen gegen Khartum, deuteten mit ihrer Stimmenthaltung im Sicherheitsrat aber eine kooperativere Haltung an.

### Operation Lifeline Sudan

Die UN mussten sich darauf beschränken, das humanitäre Desaster im 1983 erneut ausgebrochenen Bürgerkrieg in Südsudan<sup>4</sup> zu lindern. Den Anstoß gab die Hungerkatastrophe im Jahr 1988 in der westsudanesischen Provinz Bahr El Ghazal. Im April 1989 schlossen die UN ein Abkommen mit der Regierung und der Sudanesischen Volksbefreiungsbewegung/armee (Sudan People's Liberation Movement/Army – SPLM/A) über die Versorgung von Zivilisten in Südsudan. Die ›Operation Lifeline Sudan‹ (OLS) war das erste Beispiel einer vertraglich abgesicherten, neutralen Hilfsoperation in einem Bürgerkrieg und wurde zum Vorbild für ähnliche Operationen in Angola, Somalia oder Bosnien-Herzegowina. In dem Konsortium schlossen sich UNICEF und das Welternährungsprogramm mit über 40 nichtstaatlichen Organisationen (NGOs) zusammen. Das Ergebnis war



**Dr. Martin Pabst,** geb. 1959, Büro ›Forschung und Politikberatung‹ in München, befasst sich schwerpunktmäßig mit den politischen Entwicklungen in Afrika und im Mittelmeerraum.

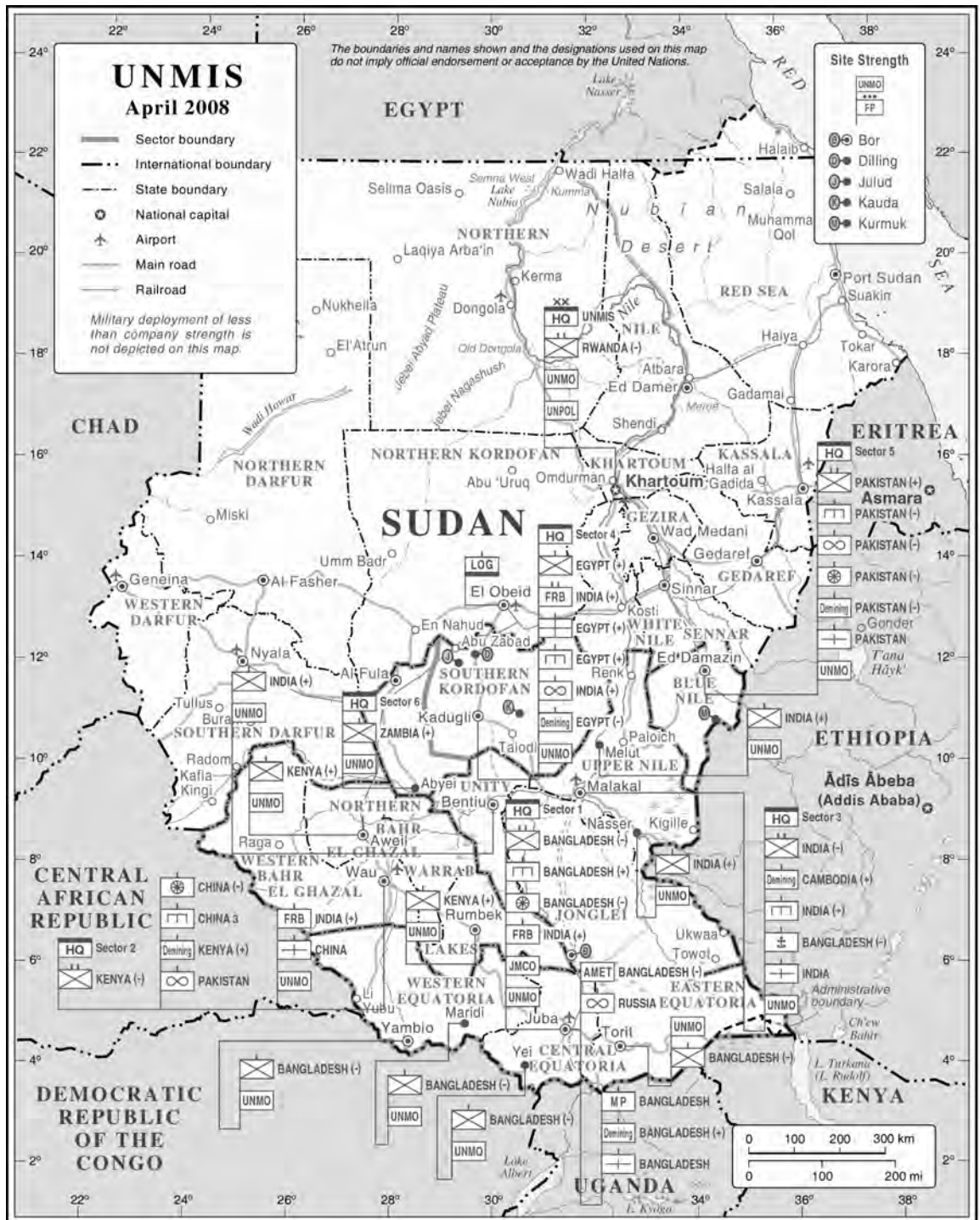
\* Für wertvolle Hinweise dankt der Autor Professor Fouad Ibrahim, Dr. Winrich Kühne (Leiter des Zentrums für Internationale Friedenseinsätze) und Peter Schumann (ehemaliger UNMIS Regional Representative). Ein Beitrag des Autors zu Darfur in VEREINTE NATIONEN folgt.

1 UN-Dok. S/RES/1044 v. 31.1.1996 (einstimmig beschlossen).

2 UN-Dok. S/RES/1054 v. 26.4.1996 und UN-Dok. S/RES/1070 v. 16.8.1996.

3 UN-Dok. S/RES/1372 v. 28.9.2001.

4 Südsudan umfasst die Bundesstaaten Central Equatoria, East Equatoria, West Equatoria, North Bahr al Ghazal, West Bahr al Ghazal, Lakes, Warab, Jonglei, Unity und Upper Nile. Die exakte Grenzlinie zum Norden ist umstritten und wird gemäß dem Friedensabkommen von einer Kommission festgelegt.



UN-Cartographic Section: UNMIS, no. 4249 Rev. 10, April 2008

zwiespältig; Zweifellos konnte die OLS hunderttausende Menschen unterstützen. Andererseits erlaubte ihre humanitäre Hilfe den Kriegsparteien, Zeit und Ressourcen für eine Fortführung des Krieges zu gewinnen und ihre Legitimität in den von ihnen kontrollierten Gebieten auszubauen. Das eingeräumte Vetorecht bei Hilfsaktionen wurde immer wieder missbraucht. Insbesondere die sudanesische Regierung stellte dieses Instrument in den Dienst ihrer militärischen Strategie. Doch keine Sicherheitsratsresolution prangerte die mangelnde Zusammenarbeit an. Die UN konnten kaum Einfluss nehmen: Als Ge-

neralsekretär Kofi Annan im Juli 2002 Khartoum besuchte, um auf uneingeschränkten Zugang zu allen Hilfsbedürftigen zu drängen, kehrte er mit leeren Händen zurück. Einen Monat später untersagte Khartoum der OLS Flüge in 35 Zielorte.<sup>5</sup> Ein Vorgehen, das die von beiden Konfliktparteien begrüßte humanitäre Hilfe mit politischem Druck verbunden hätte, hätte möglicherweise zur stärkeren Friedensbereitschaft der Parteien beitragen können.<sup>6</sup>

Ein anderer Ansatzpunkt für die UN war, Menschenrechtsverletzungen anzuprangern. Die UN-Menschenrechtskommission beschloss, das Amt eines Son-

derberichterstatters für die Lage der Menschenrechte in Sudan einzurichten.<sup>7</sup> Diverse Resolutionen der Generalversammlung prangerten Menschenrechtsverletzungen in Sudan an. Außerdem eröffnete das Amt des Hohen Kommissars für Menschenrechte im Jahr 2001 in Khartum ein Unterstützungsbüro. Wie gering jedoch der politische Wille der Mitgliedstaaten für eine aktive Menschenrechtspolitik in Sudan war, illustriert die Tatsache, dass die Fortführung des Amtes des Sonderberichterstatters auf der 58. Sitzung der Menschenrechtskommission im April 2002 nur mit einer Stimme Mehrheit beschlossen wurde.

## Sonderinteressen von UN-Mitgliedstaaten in Sudan

### Unterstützer Khartums

Geostrategische und wirtschaftliche Interessen haben immer wieder ein einheitliches Auftreten gegenüber der sudanesischen Regierung verhindert. Im Sicherheitsrat kann Khartum auf enge Verbündete zählen, die scharfe Resolutionen abmildern oder verhindern. China nahm im Jahr 2005 zwischen 50 und 60 Prozent der sudanesischen Ölexporte ab, die rund sieben Prozent des Eigenbedarfs deckten. China baute eine 1600 Kilometer lange Pipeline nach Port Sudan und investierte mehr als acht Milliarden US-Dollar in die Förderung von Erdöl; im Gegenzug liefert es der Regierung Waffen.<sup>8</sup> Russland ist wichtigster Waffenlieferant; so erhielt Sudan in den letzten Jahren von dort MiG-29-Kampfflugzeuge und Mi-24-Kampfhubschrauber. Außerdem gelingt es Khartum immer wieder, die Blockbildung zwischen Industrie- und Entwicklungsländern zu instrumentalisieren. Auch Demokratien wie Südafrika stärken das Regime in Khartum, wenn es wegen seiner Kriegspolitik oder Menschenrechtsfragen unter Druck steht. Festen Rückhalt genießt das Land zudem in der arabisch-islamischen Welt, wo es als unterstützenswerter Außenposten in Afrika gilt. Die geschickte sudanesishe Diplomatie hat es stets verstanden, Gegensätze zu nutzen und Akteure gegeneinander auszuspielen.

### Kritiker

Zu den Kritikern Khartums zählen in erster Linie westliche Länder. In den neunziger Jahren versuchten die USA, die sudanesishe Regierung wegen Förderung des internationalen Terrorismus und Menschenrechtsverletzungen im südsudanesischen Bürgerkrieg einzudämmen und zu isolieren. Seit dem Jahr 2001 verfolgt Washington eine Kombination aus Anreizen und Drohungen, um Khartum zum Frieden zu bewegen. Weiterhin gibt es erhebliche Differenzen zwischen beiden Staaten, doch arbeitet Washington im Anti-Terror-Kampf inzwischen eng mit Khartum zusammen, was der sudanesischen Regierung einen Handlungsspielraum eröffnet. Großbritannien und

Frankreich steuern einen kritischen Kurs (insbesondere gegenwärtig unter Premierminister Gordon Brown beziehungsweise Präsident Nicholas Sarkozy); gleichzeitig verfolgen sie wirtschaftliche Interessen. Konzerne aus beiden Staaten haben in den letzten Jahren Verträge mit dem sudanesischen Ölsektor abgeschlossen. Frankreich war zudem in den neunziger Jahren ein enger militärischer Partner und Waffenlieferant Khartums. Deutschland hat eine zurückhaltende Sudan-Politik betrieben. Kritische Äußerungen einzelner Politiker haben Khartum jedoch verärgert. Die wirtschaftlichen Beziehungen sind bislang nicht sehr intensiv; anstehende Infrastrukturprojekte im Norden und Süden wecken jedoch das Interesse deutscher Unternehmen.

Die Handlungsmöglichkeiten der UN sind daher äußerst begrenzt. Nur wenn es gelingt, einen mehrheitlichen getragenen Kompromiss zu finden, können übergeordnete Ziele in Sudan durchgesetzt werden. Häufig münden solche Kompromisse in ›wachsweichen‹ Formulierungen, die keine Veränderungen herbeiführen. Mitunter konnte die stille Diplomatie des Generalsekretärs und seiner Mitarbeiter die Regierung zum Handeln bewegen.

## Ein Friedensabkommen für den Nord-Süd-Konflikt

Der zweite Bürgerkrieg in Südsudan von 1983 bis 2002<sup>9</sup> forderte zwei Millionen Menschenleben, machte vier Millionen Sudanesen zu Binnenvertriebenen und ließ 500 000 in Nachbarstaaten fliehen. Infrastruktur und Lebensgrundlagen der Bevölkerung wurden in weiten Teilen Südsudans wie auch in angrenzenden Gebieten zerstört. Zur erfolgreichsten Friedensinitiative entwickelten sich die im Jahr 1993 begonnenen Bemühungen der Zwischenstaatlichen Behörde für Entwicklung (Intergovernmental Authority on Development – IGAD). Sie wurden von einem Partnerforum unterstützt und von einer ›Troika‹, bestehend aus den USA, Großbritannien und Norwegen, begleitet. UN-Generalsekretär Boutros Boutros-Ghali konnte sich hier nicht profilieren, wiewohl er sich in anderen Fragen wie einer Beilegung der Konflikte um das Nilwasser Verdienste erwarb. Sein

Die geschickte sudanesishe Diplomatie hat es stets verstanden, Gegensätze zu nutzen und Akteure gegeneinander auszuspielen.

Zur erfolgreichsten Friedensinitiative entwickelten sich die im Jahr 1993 begonnenen Bemühungen der IGAD.

<sup>5</sup> Ending Starvation as a Weapon of War in Sudan, International Crisis Group (ICG), Africa Report Nr. 54, Brüssel, 14.11.2002, S. 9.

<sup>6</sup> Tom Rhodes, Famine Politics and the Cycle of Relief Failure in Sudan's Civil War: A Case Study of the OLS Relief Operation in the Bahr el-Ghazal Famine, 1998, Globalics, Spring, 2002, S. 1–34.

<sup>7</sup> UN Doc. E/CN.4/RES/1993/60 v. 10.3.1993.

<sup>8</sup> More Than Humanitarianism: A Strategic U.S. Approach Toward Africa, Council on Foreign Relations, Independent Task Force Report Nr. 56, New York, Dezember 2005, S. 42.

<sup>9</sup> Der erste Bürgerkrieg fand von 1963 bis 1972 statt.

Nachfolger Kofi Annan spielte bei der Beendigung des Nord-Süd-Bürgerkriegs keine bedeutende Rolle. Vom Leiden der Menschen insbesondere im 2003 ausgebrochenen Darfur-Konflikt zunehmend erschüttert, machte er Friedensstiftung in Sudan dann zu einer Priorität seiner Amtszeit. Im Dezember 1997 ernannte Annan Mohamed Sahnoun zu seinem Sonderberater für Afrika. Sahnoun und weitere UN-Mitarbeiter nahmen an IGAD-Treffen und den Sitzungen des Partnerforums teil. Außerdem unterstützten sie die Friedensinitiative durch Konsultationen mit regionalen Regierungen und Organisationen. Lange Zeit wurden die Bemühungen der IGAD freilich durch konkurrierende Initiativen konterkariert (etwa von Seiten Ägyptens, Libyens, Eritreas und Nigerias).

### Einfluss der USA

Neue Impulse erhielt der Friedensprozess durch die Neuausrichtung der amerikanischen Politik. Sie wurde durch die Studie eines Washingtoner Forschungsinstituts bestärkt.<sup>40</sup> Darin wurde argumentiert, dass die Politik der Eindämmung und Isolation Khartums nur begrenzte Erfolge erzielt habe. Die politische und wirtschaftliche Position Chinas in Sudan sei dadurch gefestigt worden. Die wachsenden Öleinnahmen würden die Regierung stärken, was sich mittelfristig auch auf dem Kriegsschauplatz auswirken werde. Andererseits sei der Zeitpunkt für Verhandlungen derzeit besser als je zuvor. Die durch das innenpolitische Zerwürfnis mit dem islamistischen Chefideologen Hasan al-Turabi, wirtschaftliche Schwierigkeiten und militärische Rückschläge geschwächte Regierung signalisiere eine Abkehr von der Förderung des Terrorismus und eine Friedensbereitschaft. Politische und wirtschaftliche Anreize könnten ihr eine Vermittlertätigkeit der USA schmackhaft machen: Einwirkungsmöglichkeiten Washingtons auf die SPLM/A, eine Aussetzung von Sanktionen, Zusagen für Entwicklungshilfe und Schuldenerlass sowie Unterstützung bei der Wiederaufnahme der Zusammenarbeit mit dem Internationalen Währungsfonds und der Weltbank.

Solche politischen Anreize konnten mit wirkungsvollen Druckmitteln begleitet werden, wie sie schließlich im ›Sudan Peace Act‹ des amerikanischen Kongresses vom 21. Oktober 2002 festgeschrieben wurden: Das Gesetz ermächtigt den amerikanischen Präsidenten, im UN-Sicherheitsrat eine Resolution für ein Waffenembargo einzubringen sowie finanzielle und diplomatische Maßnahmen zu ergreifen, sollte die sudanesishe Regierung mangelnden Friedenswillen zeigen oder humanitäre Operationen behindern.

Der im November 2001 ernannte amerikanische Sonderbotschafter für Sudan John C. Danforth konnte die Zustimmung der Bürgerkriegsparteien für vertrauensbildende humanitäre Maßnahmen gewinnen. Im Januar 2002 gelang es ihm, einen befristeten lokalen Waffenstillstand mit internationalen Beobach-

tern für die Nuba-Berge in Süd-Kurdufan zu erwirken. Dieses Abkommen sollte als Ausgangspunkt für ein umfassendes Friedensabkommen dienen. Die ›Troika‹, unter Führung der USA, und die UN unterstützten die vom kenianischen General Lazaro Sumbeiywo geleitete IGAD-Vermittlungsinitiative und trugen dazu bei, dass sie zum allgemein anerkannten Forum für eine Konfliktlösung wurde.

Schon am 20. Juli 2002 wurde ein erstes Rahmenabkommen, das Protokoll von Machakos, von Regierung und SPLM/A geschlossen; am 17. Oktober 2002 trat ein erster befristeter Waffenstillstand Kraft. Schließlich unterzeichneten die Konfliktparteien am 9. Januar 2005 in Naivasha (Kenia) das **Umfassende Friedensabkommen (Comprehensive Peace Agreement – CPA)**, das alle zwischenzeitlich unterzeichneten Abkommen zusammenfasste und in Kraft setzte.

### Streitpunkt Unabhängigkeit

Die bereits im Protokoll von Machakos vereinbarte Option der Unabhängigkeit für Südsudan wich vom bisherigen Verhandlungsrahmen der IGAD ab. Die am 20. Juli 1994 von der Regierung und der SPLM/A vereinbarte ›Declaration of Principles‹ hatte Südsudan zwar ein Referendum in Ausübung des Selbstbestimmungsrechts zugestanden, jedoch die Möglichkeit der Sezession nicht explizit erwähnt. Als gemeinsames Ziel wurde die umfassende Selbstbestimmung durch Föderalisierung, Autonomie oder ähnliche Einrichtungen proklamiert.<sup>41</sup> War der ursprüngliche IGAD-Prozess auf eine umfassende landesweite Beseitigung der Konfliktursachen ausgerichtet gewesen, so drängten die USA und die Europäer ab dem Jahr 2002 auf einen schnellen Friedensschluss in Südsudan, eine Eingrenzung der Themen und einen strikten Zeitplan für die Umsetzung. Von der gesamtsudanesischen Agenda ist wenig geblieben (etwa die Abhaltung landesweiter demokratischer Wahlen).

In der wissenschaftlichen Literatur wird darüber spekuliert, ob die USA eine Sezession Südsudans favorisieren, um sich Zugriff auf die Ölreserven in einem Klientelstaat zu verschaffen. Denn ein großer Teil der Ölvorkommen liegt im Süden.<sup>42</sup> Doch war die Einräumung des Sezessionsrechts auch eine Folge der militärischen Stärke der SPLA. Im Jahr 1999 hatte Staatschef Omar al-Bashir erstmals ein entsprechendes Angebot gemacht. Auch in Washington ist die Sorge verbreitet, dass eine Loslösung Südsudans die Region destabilisieren und einen Dominoeffekt in anderen Landesteilen nach sich ziehen könnte. Bei einem Verlust Südsudans könnte zudem eine islamistische Radikalisierung in Nordsudan eintreten.

### Einbindung der UN

In den einzelnen Kapiteln des CPA finden sich diverse Aufforderungen der Konfliktparteien an die UN, die Umsetzung des Friedensabkommens zu unterstützen, etwa durch eine Beteiligung an den Umset-

Neue Impulse erhielt der Friedensprozess durch die Neuausrichtung der amerikanischen Politik.

Auch in Washington ist die Sorge verbreitet, dass eine Loslösung Südsudans die Region destabilisieren und einen Dominoeffekt in anderen Landesteilen nach sich ziehen könnte.

zungsgremien. Im Kapitel über die Sicherheitsbestimmungen wurde die Entsendung einer Friedensunterstützungsmission mit einem Mandat nach Kapitel VI der UN-Charta vorgeschlagen, die insbesondere Beobachtungs- und Verifikationsaufgaben übernehmen sowie Truppenverlegung und Minenräumung unterstützen sollte.

Auf die Aufforderung des Präsidenten des Sicherheitsrats hin<sup>13</sup> rief der UN-Generalsekretär eine Arbeitsgruppe zu Sudan ins Leben. Im Juni 2004 beschloss der Sicherheitsrat die Entsendung einer Vorausmission der Vereinten Nationen in Sudan (United Nations Advance Mission in Sudan – UNAMIS).<sup>14</sup> Diese politische Mission unter Verantwortung der Hauptabteilung Politische Angelegenheiten (DPA) sollte Kontakte zwischen den Parteien vermitteln und die Entsendung einer friedensunterstützenden Mission vorbereiten. Im selben Monat ernannte Kofi Annan den Niederländer Jan Pronk zu seinem Sonderbeauftragten für Sudan und Leiter der UNAMIS. Pronk und seine Mitarbeiter begleiteten sowohl den IGAD-Friedensprozess in Kenia als auch die Vermittlungsbemühungen der Afrikanischen Union (AU) für den 2003 ausgebrochenen Konflikt in Darfur.

## Aufgaben und Tätigkeit der UNMIS

Nach Unterzeichnung des CPA schuf der Sicherheitsrat im März 2005 die multidimensionale **Mission der Vereinten Nationen in Sudan (United Nations Mission in the Sudan – UNMIS)**.<sup>15</sup> Die Verantwortung wechselte vom DPA zur Hauptabteilung Friedenssicherungseinsätze (Department of Peacekeeping Operations – DPKO). Kontinuität brachte die Ernennung des bisherigen UNAMIS-Leiters Jan Pronk zum UNMIS-Chef sowie des bisherigen Obersten Militärberaters von UNAMIS, Generalleutnant Jasbir Singh Lidder, zum militärischen Befehlshaber. Autorisiert wurden bis zu 10 000 Soldaten einschließlich 750 Militärbeobachter, bis zu 715 Polizisten und ein entsprechender ziviler Anteil. Anfang April 2008 waren 8714 Soldaten, 574 Militärbeobachter, 664 Polizisten sowie 3446 zivile Mitarbeiter stationiert. Die Mission ist für eine Dauer von etwa sieben Jahren ausgelegt.

### Schwierige Umsetzung

Ein schwerer Rückschlag für den Friedensprozess war der Hubschrauberabsturz am 30. Juli 2005, bei dem der sudanese Vizepräsident, südsudanese Präsident und SPLM/A-Führer John Garang ums Leben kam. Nachfolger wurde sein bisheriger Stellvertreter Salva Kiir, der gelobte, das CPA mitzutragen und der Einheit Sudans Priorität einzuräumen. Doch dürfte er auf letzteres Ziel weniger festgelegt sein als der erklärte Sozialist Garang, der einen gerechteren ›neuen Sudan‹ schaffen wollte. Auch wird Kiir unter dem Druck der öffentlichen Meinung stehen: Beobach-

### Kernelemente des Umfassenden Friedensabkommens (CPA) vom 9.1.2005

- Einheit Sudans soll Priorität haben, sechsjährige Übergangsphase mit anschließender bindender Volksabstimmung der Südsudanese über die nationale Unabhängigkeit oder Verbleib in Sudan,
- Überwachung der Umsetzung durch eine internationale Friedenstruppe,
- Übergangsautonomie für Südsudan mit eigenem Präsidenten, Parlament, eigener Regierung, Judikative, Armee, Zentralbank und Währung,
- Beteiligung der SPLM (sowie in vermindertem Umfang sonstiger Parteien) an den gesamtsudanesischen Institutionen,
- Fortbestehen der Regierungsarmee und der SPLA unter getrennten Kommandos während der Übergangsphase,
- Bildung zusätzlicher gemeinsamer Militäreinheiten für Südsudan, die Zentralregion und Khartum (39 600 Personen),
- schrittweiser Abzug der SPLA-Einheiten aus Ostsudan und den nördlich an Südsudan grenzenden Regionen beziehungsweise der Regierungstruppen aus Südsudan und den angrenzenden Regionen,
- Aufteilung der Öleinnahmen zwischen Nord und Süd zu gleichen Teilen in der Übergangsphase,
- Abhaltung demokratischer Wahlen auf allen Ebenen im Jahr 2008,
- Sonderregelungen für die umstrittenen Grenzregionen: Abyei, Süd-Kurdufan/Nuba-Berge und Blauer Nil mit abschließenden Volksbefragungen (im Fall Abyeis auch über die Zugehörigkeit zum Norden oder Süden).

Quelle: <http://www.unmis.org/English/documents/cpa-en.pdf>

ter schätzen, dass die Südsudanese gegenwärtig mit übergroßer Mehrheit für die Unabhängigkeit stimmen würden.

In der sudanesischen Übergangsregierung konnte der Juniorpartner SPLM bisher kein deutliches Profil entfalten. Die wichtigsten Ministerien blieben in der Hand von Bashirs Nationaler Kongresspartei (National Congress Party – NCP), namentlich das Innen-, Verteidigungs-, Finanz- und das bis zuletzt hef-

<sup>10</sup> US Policy to End Sudan War, Report of the CSIS Task Force on U.S.-Sudan Policy, Center for Strategic and International Studies (CSIS), Washington, DC, 2001.

<sup>11</sup> Siehe Declaration of Principles, IGAD, 20.7.1994, <http://www.c-r.org/our-work/accord/sudan/key-texts-igad-dop.php>

<sup>12</sup> So zum Beispiel Ismail S.H. Ziada, Oil in Sudan. Facts and Impact on Sudanese Domestic and International Relations, Universität Madrid, 2007, S. 21f., [http://www.ecosonline.org/back/pdf\\_reports/2007/Oil/Oil\\_industry\\_in\\_Sudan.pdf](http://www.ecosonline.org/back/pdf_reports/2007/Oil/Oil_industry_in_Sudan.pdf)

<sup>13</sup> UN-Dok. S/PRST/2003/16 v. 10.10.2003.

<sup>14</sup> UN-Dok. S/RES/1547 v. 11.6.2004.

<sup>15</sup> UN-Dok. S/RES/1590 v. 24.3.2005.



### Das UNMIS-Mandat

Nach Kapitel VI UN-Charta:

- Einheit Sudans soll Priorität haben, sechsjährige Übergangsphase mit anschließender bindender Volksabstimmung der Südsudanesen über die nationale Unabhängigkeit oder Verbleib in Sudan,
- Beobachtung und Überwachung des Waffenstillstands und des Truppenrückzugs,
- Unterstützung des Entwaffnungs-, Demobilisierungs- und Wiedereingliederungsprogramms,
- Mitwirkung bei der Flüchtlingsrückkehr,
- Unterstützung bei der Vorbereitung von Wahlen und Abstimmungen,
- Unterstützung des gesamtsudanesischen Friedensprozesses,
- Aufbauhilfe in den Bereichen Polizei und Justiz,
- Durchsetzung der Menschenrechte
- enge Verbindung zu der in Darfur operierenden Mission der Afrikanischen Union in Sudan (AMIS) und Unterstützung von deren Bemühungen.

Nach Kapitel VII UN-Charta:

- Durchsetzung der Maßnahmen zum Schutz des Personals und Materials der UN, der humanitärer Helfer sowie der Zivilbevölkerung in ihrem Wirkungsbereich gegebenenfalls mit militärischem Zwang.

Quelle: UN-Dok. S/RES/1590 v. 24.3.2005.

tig umstrittene Energieministerium. Südsudanesischer Amtsinhaber werden in ihren Kompetenzen und Wirkungsmöglichkeiten beschnitten. Die SPLM hat sich daher auf die Konsolidierung ihrer Macht in Südsudan konzentriert. Die Umwandlung von einer Guerillabewegung zur Regierung beziehungsweise politischen Partei ist ein schwieriger, bislang nicht abgeschlossener Prozess; sie ist Macht- und Richtungskämpfen ausgesetzt. Im Mai 2008 fand in Juba ein lang erwarteter Parteikongress statt, auf dem eine gewählte Parteiführung auf allen Ebenen installiert wurde.

Kiir hat politisches Geschick bewiesen und potenzielle Gegner eingebunden. So konnte er die wichtigste Rivalin, die ›Southern Sudan Defence Forces‹ (SSDF) unter Führung von Paulino Matip am 8. Januar 2006 in Juba zu einer Integration in die SPLA bewegen.<sup>16</sup> Dieser Vorgang wurde bis Juli 2007 abgeschlossen. Der im CPA vorgesehene ›Süd-Süd-Dialog‹ auf breiter Basis hat hingegen kaum stattgefunden, geschweige denn ein Versöhnungs- und Demokratisierungsprozess.

### Neue Konflikte

Der Waffenstillstand hat überwiegend gehalten, wenn gleich es zu einzelnen Verletzungen kam. So brachen im Oktober 2007 Scharmützel zwischen SPLA und Regierungseinheiten in Bahr El Ghazal und am Fluss

Bahr El Arab aus. Besonders bedrohlich ist die Lage in der von beiden Seiten beanspruchten ölfreien Grenzregion Abyei, dem ›sudanesischen Kaschmir‹. Der beiderseitige Truppenabzug hat dort noch nicht stattgefunden, und lokale Ressourcenkonflikte werden von beiden Konfliktparteien manipuliert. Zum Jahreswechsel 2007/2008 forderten Kämpfe zwischen SPLA-Einheiten und regierungsnahen arabischen Misseriya-Nomaden mindestens 75 Tote. Im Februar und Mai 2008 trafen SPLA- und Armeeeinheiten in Abyei aufeinander, zuletzt am 20. Mai unter Einsatz von Panzern und Mörsern. Dabei mussten beide Seiten Dutzende Tote beklagen. An die 50 000 Zivilisten (zwei Drittel der dortigen Bevölkerung) sind vor den Kämpfen geflohen, das Zentrum der gleichnamigen Stadt Abyei wurde weitgehend zerstört. Angesichts einzelner Vorstöße von Darfur-Rabellen nach Abyei droht zudem eine Verschränkung mit dem dortigen Konflikt. Auch in einer weiteren Grenzregion, Süd-Kurdufan/Nuba-Berge, ist die Lage fragil.

### Umsetzung stagniert

In einem Bericht an den UN-Sicherheitsrat<sup>17</sup> kritisierte Generalsekretär Kofi Annan im September 2006 mit deutlichen Worten die schleppende und unzureichende Umsetzung des Friedensabkommens. Wichtige Gesetzesänderungen würden verzögert, die Kommission zur Aufteilung der Öleinnahmen funktioniere nicht zufriedenstellend, und die Übergangsregierung gewähre den UN keinen Zugang zu Abyei. Die Entwaffnung bewaffneter Kämpfer liege hinter dem vereinbarten Terminplan, und Flüchtlinge seien mit Gewalt repatriert worden. Auch sei die vereinbarte Menschenrechtskommission noch nicht eingerichtet worden. Die internationale finanzielle Hilfe für Südsudan fließe zu spärlich und werde vom Treuhandfonds der Weltbank unzureichend umgesetzt. Beim Nachschub für die UNMIS bereite die Regierung durch Zollbestimmungen, Genehmigungsverfahren und ähnliches erhebliche Schwierigkeiten.

Annans Befürchtungen bewahrheiteten sich: Ein Jahr später kam es zur Krise. Im September 2007 zogen sich die SPLM-Minister aus der Übergangsregierung zurück. Damit protestierten sie gegen den verspäteten Abzug sudanesischer Armeeeinheiten aus ölfreien Regionen, die Verzögerung der Grenzfestlegung und der Volkszählung, fortdauernde Unklarheit über Abyei sowie gegen eine intransparente Verwendung und Aufteilung der Öleinnahmen.

### Vermittlung der USA

Nach amerikanischer Vermittlung kehrten die SPLM/A-Minister im Dezember in die Übergangsregierung zurück. Ein neuer Terminplan für den Abzug der Armeeeinheiten wurde erarbeitet. Die sudanesischen Armee hat die Rückverlegung aus Südsudan nun weitgehend abgeschlossen; im Gegenzug begann der vereinbarte Abzug der SPLA-Einheiten aus den Nuba-

Bergen und der Region Blauer Nil. Zudem wurde vereinbart, dass die Regierung ihren Sitz künftig alternierend in Khartum und Juba (Südsudan) einnimmt. Im April 2008 begann die landesweite Volkszählung. Bezüglich Abyei konnte man sich nicht einigen. Der Bericht der Abyei-Grenzkommision wird nicht einvernehmlich anerkannt, weswegen dort bis heute keine Übergangsverwaltung eingesetzt werden konnte. Zur Lösung des Problems verständigte man sich nun auf Einsetzung eines Ausschusses.

Beide Partner unterstützen das Friedensabkommen, weil es momentan für sie am vorteilhaftesten ist, nicht jedoch aus grundsätzlicher Überzeugung. Wahrscheinlich werden sie bei den landesweiten Wahlen eine taktische Koalition eingehen, um ihre vom CPA eingeräumte Führungsrolle zu wahren. Dennoch herrscht weiterhin gegenseitiges Misstrauen.

Die in der Übergangsregierung dominierende Präsidentenpartei NCP tendiert dazu, die Umsetzung des CPA zu verzögern beziehungsweise es möglicherweise gar scheitern zu lassen. Denn die durch einen Militärputsch an die Macht gekommene Partei hat bei den für das Jahr 2009 vorgesehenen allgemeinen Wahlen wie bei dem für das Jahr 2011 terminierten Südsudan-Referendum viel zu verlieren.

### Fehlende Infrastruktur

Verzögerungen werden einerseits absichtlich herbeigeführt, andererseits entstehen sie aufgrund des ungenügenden bürokratischen Unterbaus. Für die Durchführung von Wahlen und Abstimmungen müssen erst grundlegende Voraussetzungen (Volkszählung, Grenzfestlegung) geschaffen werden. Das CPA würde es beiden Parteien ermöglichen, Termine und deren Reihenfolge einvernehmlich zu verschieben. Sicherlich werden noch Modifikationen notwendig werden. Die internationale Gemeinschaft muss den Friedensprozess mit Fingerspitzengefühl begleiten und je nach Lageeinschätzung entweder auf die Einhaltung von Vorgaben dringen oder zu Geduld raten. UNMIS und Geberländer sind in der Pflicht, tatkräftige logistische und materielle Unterstützung zu leisten.

### Mobilisierung statt Demobilisierung

Eine Verkleinerung der Armeen könnte eine Rückkehr zum Bürgerkrieg unwahrscheinlicher machen und die Wirtschaft entlasten. Das im Friedensabkommen vorgesehene Entwaffnungs-, Demobilisierungs- und Wiedereingliederungsprogramm wurde bislang nicht hinreichend angegangen. Im Jahr 2008 soll nun ein neuer Anlauf gemacht werden. Beide Seiten halten sich die militärische Option offen. Khartum investiert einen hohen Anteil der Öleinnahmen in Wafenkäufe. Im November 2007 rief Präsident Omar al-Bashir auf dem Jahrestag der paramilitärischen ›People's Defence Forces‹ (PDF) dazu auf, für einen künftigen ›Dschihad‹ zu mobilisieren.<sup>18</sup> Damit spielte er auf Südsudan an, wo der Norden unter diesem

Motto in den neunziger Jahren einen ideologisierten Krieg gegen Christen und Animisten geführt hatte. Die Regierung kündigte an, Freiwillige in Lagern für den ›Heiligen Krieg‹ auszubilden. In Südsudan lässt Kiir wie zuvor Garang keinen Zweifel daran, dass eine schlagkräftige Armee die einzige wirkliche Garantie darstellt und rüstet die SPLA auf. Dabei setzt er nicht nur auf traditionelle Verbündete wie die USA, sondern besuchte 2006 auch China. Umstrittene Grenzregionen wie Abyei sind Pulverfässer, die jederzeit einen neuen Bürgerkrieg auslösen könnten.

### Gemeinsame Militäreinheiten

Die UNMIS unterstützt die Formation von 39 600 Personen starken gemeinsamen/integrierten Einheiten (Joint Integrated Units – JIU), die als Instrument der Vertrauensbildung und gesamt-sudanesischer Klammer dienen und in umstrittenen Regionen nördlich der Nord-Süd-Linie Spannungen abbauen sollen. Aufstellung und Stationierung haben sich allerdings erheblich verzögert (erst 85 Prozent der Sollstärke im März 2008). Führungs- und Kontrollmechanismen sind unterentwickelt, und eine gemeinsame Ausbildung hat bisher kaum stattgefunden. Auf Weisung des Sicherheitsrats richtete die UNMIS im November 2007 eine Unterstützerguppe für die JIU zur Einwerbung und Koordinierung internationaler Unterstützung ein.<sup>19</sup>

### Bilanz UNMIS

Die UNMIS hat ein erfüllbares Mandat und verfügt über die notwendigen Ressourcen. In den vergangenen Jahren hat sie sich Respekt verschafft und genießt Ansehen bei allen Parteien. In manchen Regionen schränkt die eine oder andere Seite ihre Bewegungsfreiheit ein. Die Größe der Mission und die damit verbundene Bürokratie sind mitunter problematisch. Wünschenswert wäre eine noch klarere Definition der Aufgaben, insbesondere der militärischen Komponente.

Die Mission beobachtete und überwachte die Rückverlegung der SPLA-Einheiten aus Ostsudan sowie den Abzug der nordsudanesischen Truppen aus Süd-

Beide Partner unterstützen das Friedensabkommen, weil es momentan für sie am vorteilhaftesten ist, nicht jedoch aus grundsätzlicher Überzeugung.

Die in der Übergangsregierung dominierende Präsidentenpartei NCP tendiert dazu, die Umsetzung des CPA zu verzögern beziehungsweise es scheitern zu lassen.

<sup>16</sup> Juba Declaration on Unity and Integration between the Sudan People's Liberation Army (SPLA) and the South Sudan Defence Forces (SSDF), 8.1.2006. [http://www.iss.co.za/af/profiles/sudan/darfur/juba\\_decljano6.pdf](http://www.iss.co.za/af/profiles/sudan/darfur/juba_decljano6.pdf)

<sup>17</sup> Report of the Secretary-General on the Sudan, UN Doc. S/2006/728 v. 12.9.2006.

<sup>18</sup> South Sudan Dangers Still Lurking, BBC News, 17.12.2007, <http://news.bbc.co.uk/2/hi/africa/7145935.stm>

<sup>19</sup> Neither ›Joint‹ nor ›Integrated‹. The Joint Integrated Units and the Future of the CPA, Sudan Issue Brief, 10, März 2008, über: <http://www.smallarmssurvey.org/>

sudan. In den umstrittenen Regionen nördlich der Nord-Süd-Linie sind die Truppenverlegungen auf beiden Seiten noch nicht abgeschlossen.

### Flüchtlingsrückkehr

Auch unterstützt die Mission das Rückführungsprogramm des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen (UNHCR), das zwischen Dezember 2005 und Ende März 2006 über 100 000 transnationale Flüchtlinge auf 18 Land- und Lufttrouten aus Äthiopien, Kenia und Uganda zurückgebracht hat. Weitere rund 150 000 Flüchtlinge sind unorganisiert zurückgekehrt; etwa 260 000 warten noch in Nachbarländern darauf, zurückkehren zu können.

### Hauptstadtlastigkeit

Lokale UNMIS-Vertreter haben zahlreiche Initiativen unternommen, um in Kooperation mit Vertretern der Parteien den Friedens- und Versöhnungsprozess voranzubringen. Problematisch ist, dass die gesamte UNMIS-Führung in Khartum stationiert ist und nur besuchsweise in den Süden reist. Dadurch wird sie dort jedoch nicht hinreichend wahrgenommen und kann nicht angemessen auf die südsudanesischen Regierung einwirken. Verantwortlich hierfür ist möglicherweise auch Unsicherheit in New York darüber, welche Haltung man zur südsudanesischen Regierung einnehmen soll. Viele Staaten stehen Khartum nahe und unterstützen daher keine starke Regierung in Südsudan. Doch ohne eine effiziente südsudanesischen Regierung wird weder der Wiederaufbau gelingen noch eine stabile politische Lösung erreicht werden. Mindestens einer der stellvertretenden Sonderbeauftragten des UN-Generalsekretärs sollte dauerhaft in Juba residieren, um der UNMIS dort ein stärkeres Profil zu verleihen.

Geschadet hat den Bemühungen der UNMIS, dass der Posten des Sonderbeauftragten für Sudan und des Leiters der Mission lange Zeit unbesetzt war. Jan Pronk wurde wegen angeblich regierungs- und armeefeindlicher Äußerungen zu Darfur im Oktober 2006<sup>20</sup> von der sudanesischen Regierung binnen kurzer Frist des Landes verwiesen. UN-Generalsekretär Kofi Annan bestand darauf, dass er sein Amt in New York noch bis zum vorgesehenen Ende der Amtszeit am 31. Dezember 2006 ausübte. Es sollte noch weitere acht Monate dauern, bis am 4. Juli 2007 mit dem Pakistaner Ashraf Jehangir Qazi ein Nachfolger ernannt wurde; vor Ort war er erst einen Monat später.

### Darfur-Konflikt

Ebenso nachteilig für die Tätigkeit der UNMIS wirkte sich die wachsende Bedeutung des Konflikts in der westsudanesischen Provinz Darfur aus. In den Jahren 2003 bis 2005 war es genau umgekehrt gewesen: Die Fokussierung auf die Südsudan-Friedensverhandlungen hatte die anderen Konflikte in den Hinter-

grund gedrängt. Seit dem Jahr 2005 beherrscht Darfur die internationale Agenda; der Sonderbeauftragte Pronk widmete sich nun überwiegend diesem Thema. Damit verloren Südsudan und die UNMIS an Bedeutung, was sich auch in der sinkenden internationalen Bereitschaft für finanzielle Hilfen niederschlug. Nach dem Abtritt Pronks wurde zum Jahresbeginn 2007 mit Jan Eliasson ein eigener UN-Sondergesandter für Darfur ernannt. Im Juli 2007 beschloss der Sicherheitsrat die Entsendung des so genannten Hybriden Einsatzes der Afrikanischen Union und der Vereinten Nationen in Darfur (African Union-United Nations Hybrid Operation in Darfur – UNAMID)<sup>21</sup>, der – wenn vollständig stationiert – gegenwärtig größten und teuersten Friedensmission der UN. Eigentlich hatte der Sicherheitsrat die UNMIS vergrößern und auf Darfur ausdehnen wollen, doch beugte er sich schließlich dem Widerstand Khartums. Zwei UN-Sonderbeauftragte und zwei UN-Friedensmissionen in einem Land (zuzüglich der Darfur-Vermittlungsmission ›AU/UN Joint Mediation Support Team‹ unter Führung von Jan Eliasson und Salim Ahmed Salim) sind kein glückliches Konstrukt und führen zu unnötigem Mehraufwand. Bis heute sind die gegenseitige Abstimmung und Koordinierung der Missionen sowie die Verteilung der Kompetenzen nicht befriedigend geregelt. Den Konfliktparteien wird die Möglichkeit eröffnet, die diversen UN-Vertreter gegeneinander auszuspielen. Die UNMIS leidet bereits unter der Konkurrenz durch UNAMID: Personal und Material werden von ihr abgezogen.

### Ausblick

In den kommenden Jahren wird es die Hauptaufgabe der UNMIS sein, Präsenz zu zeigen, Spannungen abzubauen und die Konfliktpartner vom Nutzen einer friedlichen Lösung zu überzeugen. Wesentliche Anreize dabei sind Erfolge bei der Rückführung und Integration von Flüchtlingen und demobilisierten Kämpfern, beim Wiederaufbau und bei der wirtschaftlichen Entwicklung. Mittelfristig müssen die UN ein schicksalhaftes Referendum engagiert begleiten, um zu verhindern, dass der Bürgerkrieg wieder ausbricht. Entweder gelingt es, die Südsudanesen von den Vorteilen der Landeseinheit zu überzeugen, oder die internationale Gemeinschaft muss, wie in Kosovo, eine kontrollierte und überwachte Unabhängigkeit unter größtmöglicher Schadensbegrenzung erreichen.

Zwei UN-Sonderbeauftragte und zwei UN-Friedensmissionen in einem Land sind kein glückliches Konstrukt und führen zu unnötigem Mehraufwand.

In den kommenden Jahren wird es die Hauptaufgabe der UNMIS sein, Präsenz zu zeigen, Spannungen abzubauen und die Konfliktpartner vom Nutzen einer friedlichen Lösung zu überzeugen.

<sup>20</sup> <http://www.janpronk.nl/weblog/english/october-2006.html>

<sup>21</sup> Die Terminologie ist nicht einheitlich. Die UNAMID nennt sich selbst United Nations-African Union Mission in Darfur.

# Eine UN-Friedenstruppe für Irak

Andreas Zumach

Der jüngste Bericht über die Lage in Irak, den der UN-Untergeneralsekretär für politische Angelegenheiten Lynn Pascoe dem Sicherheitsrat Ende April 2008 vorlegte, beschönigt die Situation und räumt der Hilfsmision der Vereinten Nationen für Irak (UNAMI) Handlungsspielräume und Einwirkungsmöglichkeiten ein, die sie gar nicht hat. Hochproblematische Vorgänge und Entwicklungen, die nicht nur in internen diplomatischen Dossiers, sondern auch in den Medien sowie von in Irak tätigen nichtstaatlichen Organisationen (NGOs) ausführlich beschrieben wurden, werden in Pascoes Bericht nur am Rande erwähnt oder gar verschwiegen. Dazu gehören die systematischen ethnischen Säuberungen und andere menschenrechtlich und politisch höchst fragwürdige Maßnahmen, mittels derer in der zweiten Hälfte 2007 die vor allem von der amerikanischen Regierung gefeierte ›Verbesserung der Sicherheitslage‹ erreicht wurde. Ebenso unerwähnt bleiben die seit Mitte 2007 dramatisch ansteigende Zahl der Inhaftierten sowie die Rolle der rund 160 000 ausländischen Söldner (Mitarbeiter privater ›Sicherheitsfirmen), die dort ohne jede politische Kontrolle und in einem *de facto* rechtsfreien Raum handeln.

Einige dieser Fragen wurden in der Debatte des Sicherheitsrats über Pascoes Bericht Ende April zwar angesprochen. Doch auch der Sicherheitsrat drückte sich – wie Pascoes Bericht – um die zentrale Frage eines Abzugs der als ›multinationale Verbände‹ bezeichneten anglo-amerikanischen Besatzungstruppen. Schon kurz nach dem Krieg im Frühjahr 2003 galt, was – trotz aller inzwischen eskalierten innerirakischen Konflikt- und Gewaltdynamik – bis heute richtig ist: Ohne den vollständigen Abzug der Besatzungstruppen sowie der ausländischen Söldner ist die Chance auf eine nachhaltige Befriedung Iraks minimal.

Ein ersatzloser Abzug der Besatzungstruppen wäre allerdings verantwortungslos. Um den Staat Irak in seinen derzeitigen Grenzen zu erhalten und zu stabilisieren, bedarf es für einige Jahre einer starken und möglichst unparteiischen internationalen Präsenz im Lande – zivil und militärisch. Diese Aufgabe können – wenn überhaupt – nur die UN leisten, mit einem politischen Sonderbeauftragten in Bagdad und einer landesweit stationierten robusten Blauhelmtruppe mit mindestens 40 000 Soldaten. Hauptverantwortung des zivilen Sonderbeauftragten der UN wäre die aktive Vermittlung zwischen den verschiedenen Parteien und Fraktionen, um tragfähige Lösungen in den zentralen innenpolitischen Streitfragen (wie Verfassung, föderale Struktur, Verfügung über Öl und andere Bodenschätze) herbeizuführen.

Zweite Aufgabe des UN-Sonderbeauftragten wäre die Förderung und Koordinierung der Kooperation zwischen Irak und seinen fünf Nachbarstaaten Iran, Jorda-

nien, Saudi-Arabien, Syrien und Türkei, deren Regierungen sämtlich ihr Interesse am Erhalt Iraks in seinen derzeitigen Grenzen bekundet haben. Bedingung für die Stationierung einer Blauhelmtruppe wäre die Zustimmung der irakischen Regierung. Darüber hinaus sollte die Zustimmung aller derzeit im Parlament vertretenen politischen Parteien und ihrer Milizen unbedingt angestrebt werden. Mandat und Auftrag dieser UN-Friedenstruppe müsste sein, erstens die Sicherheit im Land zu gewährleisten, zweitens die außerhalb von regulären Armee- und Polizeieinheiten existierenden Waffen einzusammeln sowie drittens die irakische Armee bei der Ausbildung von Soldaten zu unterstützen.

Die UN-Truppe müsste aus Kontingenten solcher Staaten bestehen, die am Irak-Krieg von 2003 nicht beteiligt waren und ihn nicht unterstützt haben. In Frage kämen Länder mit UN-erfahrenen Streitkräften wie Kanada, Frankreich, Schweden, Finnland und Österreich sowie Argentinien oder Indien. Damit die UN-Truppe in der für die Aufgabe erforderlichen Größenordnung zustande kommt, wäre auch die Entsendung von Bundeswehrsoldaten wünschenswert. Ein Truppenverband aus der Region wäre sinnvoll, jedoch nur, wenn Soldaten aus allen fünf unmittelbaren Nachbarstaaten Iraks daran beteiligt wären.

Die Diskussion mit Washington über diese dringend erforderliche grundsätzliche Veränderung der Rahmenbedingungen für die weitere Entwicklung in Irak wird nach Antritt der neuen Regierung im Januar nächsten Jahres möglich werden – unabhängig davon, wer ins Weiße Haus einziehen wird.

Doch auch unabhängig von solchen grundsätzlichen Veränderungen können und müssen die UN-Mitgliedsstaaten schon heute sehr viel mehr tun, um das Leben für viele Millionen Irakerinnen und Iraker etwas erträglicher zu machen und die Lage in der Region zu entspannen. Vorrangig – das steht auch in dem Bericht von Pascoe – durch eine deutliche verstärkte finanzielle Unterstützung für das Amt des Hohen Flüchtlingskommissars, das sich mit völlig unzureichenden Ressourcen um über zwei Millionen Binnenvertriebene sowie um zwei Millionen irakische Flüchtlinge in Syrien und Jordanien kümmert. Hilfreiche wäre auch, wenn ein Teil dieser Flüchtlinge zumindest vorübergehend in Europa, Nordamerika, Australien oder anderen Weltregionen Aufnahme fände. Dass Deutschland stattdessen versucht, 18 000 irakische Flüchtlinge, die der Diktatur von Saddam Hussein entkommen waren, in ihre jetzt angeblich sichere Heimat abzuschicken, ist sicherlich nicht der richtige Weg und eine Ohrfeige für die UN. Mit der Korrektur dieser Politik und dem Engagement für eine UN-Truppe in Irak würde Deutschland dem vielbekundeten Interesse an einer Stabilisierung des Landes besser dienen.



Foto: Kristin Flory

**Andreas Zumach**, geb. 1954, ist Korrespondent deutschsprachiger Rundfunkanstalten und Zeitungen (darunter der ›tageszeitung‹, Berlin) beim Genfer Büro der Vereinten Nationen.

# Zwei Jahre Kommission für Friedenskonsolidierung

## Mit kleinen Schritten Richtung Erfolg

Silke Weinlich



Dipl.-Pol.

Silke Weinlich,

geb. 1976, ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für interkulturelle und internationale Studien (InIIS) der Universität Bremen.

**Die im Dezember 2005 geschaffene Kommission für Friedenskonsolidierung soll die Lücke zwischen Friedenssicherung und Entwicklungszusammenarbeit schließen. Eine erste Bilanz dieses Gremiums nach zwei Jahren fällt erwartungsgemäß gemischt aus. Vor allem im ersten Jahr hatte die Kommission einige Anlaufschwierigkeiten. Sie konnte aber mehr Klarheit über ihre Ziele und Arbeitsweise erreichen und verzeichnet erste, wenn auch bescheidene Erfolge in Sierra Leone und Burundi.**

Auf dem Weltgipfel 2005 beschlossen die Staats- und Regierungschefs, den Vereinten Nationen eine neue Architektur für Friedenskonsolidierung zu geben.<sup>1</sup> Ausschlaggebend dafür war die Diagnose einer Expertenkommission, es gebe eine institutionelle Lücke im UN-System, die mit dafür verantwortlich sei, dass in zahlreichen Staaten gewaltsame Konflikte erneut ausbrechen, nachdem sie übergangsweise als befriedet galten.<sup>2</sup>

Die drei Pfeiler dieser Architektur sind:

1. die **Kommission für Friedenskonsolidierung** (Peacebuilding Commission – PBC);
2. das **Büro zur Unterstützung der Friedenskonsolidierung** (Peacebuilding Support Office – PBSO) im Sekretariat; und
3. der **Friedenskonsolidierungs-Fonds** (Peacebuilding Fund – PBF).

Die PBC und die ihr zugeordneten Strukturen sind eines der wenigen konkreten Ergebnisse des Weltgipfels. Die in den Berichten der Hochrangigen Gruppe und des Generalsekretärs vorgeschlagene Struktur im Verlauf der Verhandlungen wurde jedoch radikal verändert: Die Anzahl der Mitglieder wurde stark erhöht, das Mandat auf die Nachkriegsphase und auf reine Beratung eingeschränkt und die Ressourcen sowie die Größe des Unterstützungsbüros verringert.<sup>3</sup>

Im Juni 2008 feiert die PBC ihren zweiten Jahrestag. Auf ihrer Tagesordnung stehen Burundi, Sierra Leone und seit Dezember 2008 auch Guinea-Bissau. Wie ist die bisherige Arbeit der Kommission, des Unterstützungsbüros und des Fonds zu bewerten?

Die bisherige Bilanz fällt erwartungsgemäß gemischt aus. Positiv ist, dass die Kommission trotz des zu Beginn von Misstrauen geprägten Klimas in der Weltorganisation ihre Arbeit aufgenommen und einige Klarheit über ihre Ziele und Arbeitsweise erreichen konnte. Sie hat zudem für die ersten beiden Länder Burundi und Sierra Leone Strategiepapiere entwickelt und in deren Entstehungsprozess mehr rele-

vante Akteure eingebunden und nationale Eigenverantwortung zu verwirklichen versucht, als es je zuvor in den UN Praxis war. Zudem haben nicht nur diese beiden Länder von PBF-Mitteln profitiert, sondern auch noch andere ›Waisenkinder‹ der internationalen Gebergemeinschaft, denen es an Aufmerksamkeit und finanzieller Zuwendung bisher eher mangelte. Auf der anderen Seite hat die Kommission sich anfänglich in Kontroversen um prozedurale Fragen verloren. In ihren eigentlichen Aktivitäten machte sie dann einige Fehler, die verdeutlichen, dass die Probleme, zu deren Lösung die Kommission eingerichtet wurde, nicht leicht zu überwinden sind.

### Erster Pfeiler: Die Kommission für Friedenskonsolidierung

Die Kommission für Friedenskonsolidierung trat zum ersten Mal am 23. Juni 2006 zusammen, nachdem sie formal bereits am 20. Dezember 2005 durch (fast wortgleiche) Resolutionen der Generalversammlung und des Sicherheitsrats eingerichtet worden war.<sup>4</sup> In diesen Resolutionen hatten die Mitgliedstaaten der Kommission das Mandat erteilt, als Koordinationsforum für alle relevanten Akteure zu fungieren, die Entwicklung integrierter Strategien voranzutreiben, Ressourcen zu mobilisieren, beste Verfahrensweisen zu entwickeln, und die Aufmerksamkeitsspanne der internationalen Gemeinschaft für Post-Konflikt-Staaten zu verlängern. Dabei ist die PBC als Beratungsgremium, das seine Empfehlungen und Beschlüsse selbst nicht durchsetzen kann, den anderen UN-Organen – Sicherheitsrat, Wirtschafts- und Sozialrat und Generalversammlung – zur Seite gestellt.

Die Startbedingungen für die Kommission waren nicht ideal. Zwar hatten alle Mitgliedstaaten das Mandat der Kommission generell befürwortet, und es gab auch außerhalb der Weltorganisation kaum kritische Stimmen, welche den Sinn der neuen Friedenskonsolidierungs-Architektur ernsthaft in Frage stellten. Dennoch ging der Einrichtung der Kommission im Dezember 2005 ein dreimonatiger Verhandlungsprozess voraus, der die ursprüngliche Begeisterung für die neue Kommission gedämpft hatte. Die Staatenvertreter benötigten dann weitere sechs Monate, um sich bis zur ersten Sitzung im Juni 2006 auf die konkrete Zusammensetzung und eine vorläufige Geschäftsordnung zu einigen.

Die Kommission für Friedenskonsolidierung ist ein neuartiges Gremium mit einem beispiellosen Bera-

tungsauftrag. Es galt daher zunächst einmal herauszufinden, wie dieses Beratungsmandat und die anderen Aufgaben der Kommission sinnvoll zu füllen sind. In diesem Prozess prallten die unterschiedlichen Sichtweisen über Auftrag und Arbeitsweise der Kommission besonders häufig aufeinander. Die Gründungsresolutionen sind teilweise vage formuliert und bieten breiten Interpretationsspielraum. Die oftmals hinter dieser Ungenauigkeit verborgenen Meinungsverschiedenheiten prägten in der Folge auch die ersten Schritte der Kommission. Dabei verliefen die Konfliktlinien typischerweise (aber nicht ausschließlich) entlang einer Nord-Süd-Teilung, beispielsweise in Bezug auf die Zuständigkeiten der PBC (Welches Verhältnis hat die Kommission zum Sicherheitsrat?) oder ihrer Hauptzielsetzung (zugespißt: mehr Entwicklung oder mehr Sicherheit?). Insgesamt kann es also nicht verwundern, dass die Kommission einen eher schleppenden Start hatte, vor allem in den ersten sieben Monaten. Danach zog das Tempo an, und die PBC war in der Lage, pünktlich zum Abschluss ihrer ersten Sitzungsperiode im Juni 2007 einige konkrete Ergebnisse vorzuweisen. In der zweiten Sitzungsperiode bis Juni 2008 spielten prozedurale Fragen eine weniger wichtige Rolle; auch hatte sich die Arbeit in Bezug auf einzelne Ländern intensiviert.

Die Kommission tagt bisher in drei Formationen: erstens als Organisationsausschuss, der sich vor allem Verfahrensfragen annehmen soll; zweitens als länderspezifische Konfiguration jeweils zu Burundi, Sierra Leone und Guinea-Bissau, in der die inhaltliche Arbeit der Kommission abläuft; und drittens als Evaluierungs-Sitzungen (*lessons learned*), in der bereits bestehendes Wissen zu den förderlichen und hinderlichen Faktoren in Friedenskonsolidierungs-Prozessen zusammengetragen und für die anstehenden Fälle fruchtbar gemacht werden sollen (siehe Grafik S. 110).

### Der Organisationsausschuss

Der Organisationsausschuss besteht aus 31 Mitgliedsstaaten, die nach einem ausgeklügelten geographischen Proporz ernannt werden.<sup>5</sup>

### Erste Sitzungsperiode

Verfahrensfragen nahmen in der ersten Sitzungsperiode<sup>6</sup> einen großen Stellenwert ein, weshalb viel Energie in die Arbeit des Organisationsausschusses floss. Es ging zunächst einmal darum, eine gemeinsame Vorstellung davon zu entwickeln, was die Kommission in der Erfüllung ihres Mandats tun und auf welche Weise sie arbeiten sollte.

Meilensteine in diesem Klärungsprozess waren:

1. eine vorläufige Geschäftsordnung;
2. Regeln zur Beteiligung von internationalen Geberinstitutionen und von zivilgesellschaftlichen Akteuren; sowie
3. ein erster Tätigkeitsbericht.

### Klärung der Arbeitsweise

Die vorläufige Geschäftsordnung der PBC wurde in der Eröffnungssitzung am 23. Juni 2006 verabschiedet. Sie legt die Amtszeit der Vorsitzenden auf ein Jahr fest, sieht eine Unterteilung in einen Organisationsausschuss und länderspezifische Konfigurationen sowie öffentliche und geschlossene Sitzungen vor; ferner wird das Konsensprinzip für Beschlüsse der Kommission bestätigt.<sup>7</sup>

Einer der besonderen Vorzüge der PBC sollte sein, dass zivilgesellschaftliche Akteure ebenso wie Geberinstitutionen an der Arbeit der Kommission mitwirken. Wie dies geschehen sollte, war allerdings so kontrovers, dass der Organisationsausschuss im Oktober 2006 eine eigene Arbeitsgruppe gründete, die erst kurz vor Ende der ersten Sitzungsperiode eine Einigung erzielen konnte.

Im Fall der Geberinstitutionen war strittig, welche Organisationen eingeladen werden sollten, ob sie über die Teilnahme hinaus auch ein Stimm- oder gar ein Vetorecht besäßen, und ob sie auch an Sitzungen des Organisationsausschusses teilnehmen sollten. Im Mai 2007 erging als Kompromiss eine Dauereinladung nicht nur an die Weltbank und den Internationalen Währungsfonds, sondern auch an die Europäische Gemeinschaft und die Organisation der Islamischen Konferenz. Diese vier Organisationen können nun an allen Sitzungen der PBC teilnehmen, sollte nicht der oder die Vorsitzende eine rein zwischenstaatliche Sitzung einberufen. Weitere Organisationen, etwa regionale Entwicklungsbanken, können zu den länderspezifischen Konfigurationen eingeladen werden.

Wie die Zivilgesellschaft und die Geberinstitutionen in die Arbeit eingebunden werden sollten, war höchst kontrovers.

1 Vgl. Ergebnisdokument des Weltgipfels 2005, UN-Dok. A/RES/60/1 v. 16.9.2005, Abs. 97–105.

2 Vgl. Eine sichere Welt: Unsere gemeinsame Verantwortung. Bericht der Hocharangigen Gruppe für Bedrohungen, Herausforderungen und Wandel, UN-Dok. A/59/565 v. 2.12.2004, Abs. 261–269 sowie In größerer Freiheit: Auf dem Weg zu Entwicklung, Sicherheit und Menschenrechten für alle, Bericht des Generalsekretärs, UN-Dok. A/59/2005 v. 21.3.2005, Abs. 114–119.

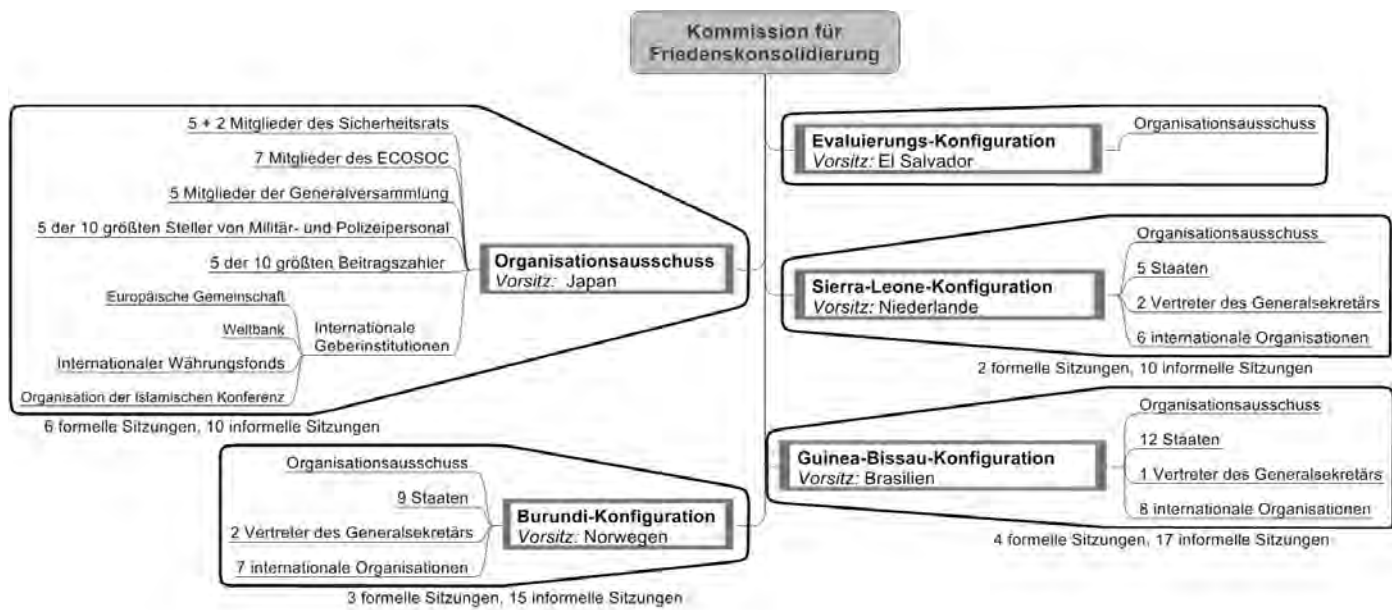
3 Vgl. allgemein Silke Weinlich, *Weder Feigenblatt noch Allheilmittel: Die neue Kommission für Friedenskonsolidierung der Vereinten Nationen*, Vereinte Nationen (VN), 1–2/2006, S. 2–11.

4 Siehe die Resolution des Sicherheitsrats UN-Dok. S/RES/1645 v. 20.12.2005 beziehungsweise der Generalversammlung UN-Dok. A/RES/60/180 v. 20.12.2005.

5 Näheres zur Zusammensetzung, Weinlich, a.a.O. (Anm. 3).

6 Die Sitzungen sind auf der Website der Kommission dokumentiert: <http://www.un.org/peace/peacebuilding/> Für mehr Informationen siehe auch den PBC-Tätigkeitsbereich, UN Doc. A/62/137–S/2007/458 v. 25.7.2007. Für Berichte und Pressemitteilungen zu Tätigkeiten der PBC haben die UN ein eigenes Kürzel (PBC/\*) eingeführt.

7 UN Doc. PBC/1/OC/3 v. 23.6.2006.



Kommission für Friedenskonsolidierung in ihren Konfigurationen (Stand: Mai 2008)

Viele NGOs haben Befürchtungen geäußert, dass die eher restriktiven Regeln einen Rückschritt für die Beziehungen zwischen den UN und NGOs bedeuten.

Hinsichtlich der Beteiligung der Zivilgesellschaft befürworteten einige Staaten aus dem Süden (beispielsweise Ägypten) einen eher eingeschränkten und formalisierten Zugang. Andere Staaten wiederum traten für eine flexiblere, möglicherweise sogar die gängige UN-Praxis übersteigende Vorgehensweise ein. Zivilgesellschaftliche Akteure, die große Hoffnungen in die PBC setzen, drängten auf größtmögliche Transparenz und Inklusivität.<sup>8</sup> Nach langem Ringen in geschlossenen, informellen Arbeitsgruppentreffen verabschiedete der Organisationsausschuss schließlich im Juni 2007 vorläufige Richtlinien für die Akkreditierung und Zulassung von Vertretern der Zivilgesellschaft.<sup>9</sup> Für informelle Sitzungen wurde die bis dahin angewandte Praxis beibehalten, derzufolge die Teilnahme von einer Einladung der Vorsitzenden abhängt. Die Teilnahme an formellen Sitzungen wird darüber hinaus an Bedingungen geknüpft, die eine Beteiligung von nichtstaatlichen Organisationen (NGOs) erschweren und den Einspruch einzelner Staaten erleichtern. Viele NGOs haben Befürchtungen geäußert, dass die eher restriktiven Regeln einen Rückschritt für die Beziehungen zwischen den UN und NGOs bedeuten.<sup>10</sup> Andere NGOs, die bisher in die Arbeit der länderspezifischen Konfigurationen einbezogen waren, setzen ihre Hoffnung in die Fortsetzung der bisher eher inklusiven Praxis.

### Zweite Sitzungsperiode

Die Abschlussitzung des Organisationsausschusses der ersten Sitzungsperiode am 27. Juni 2007 war zugleich der Auftakt der zweiten Sitzungsperiode. Der

Organisationsausschuss entschied, dem Gesuch des Sicherheitsrats nachzukommen, Guinea-Bissau auf die Tagesordnung zu setzen. In weiteren Sitzungen einigten sich die Staatenvertreter zudem, Feldmissionen der Kommission durch den ordentlichen Haushalt der Organisation finanzieren zu lassen.<sup>11</sup> Darüber hinaus dürfen nun je ein Vertreter der Präsidentschaft des Europäischen Rates und der Kommission in den länderspezifischen Sitzungen hinter dem Namensschild der Europäischen Gemeinschaft Platz nehmen und das Wort ergreifen.<sup>12</sup>

Nach zwei Jahren sind nun die dringlichsten Verfahrensfragen geklärt. Die Aktivität des Organisationsausschusses hat dementsprechend abgenommen; das Interesse der Mitgliedstaaten an seiner Arbeit ist gesunken. Unter anderem aus diesem Grund hat der japanische Vorsitzende begonnen, inhaltliche Sitzungen des Organisationsausschusses abhalten zu lassen. Dies kommt vor allem einigen Entwicklungsländern entgegen, die sich in den länderspezifischen Sitzungen auch mangels Repräsentanz vor Ort in Sierra Leone, Burundi oder Guinea-Bissau marginalisiert zu fühlen beginnen.

### Länderspezifische Sitzungen

Die länderspezifischen Sitzungen der Kommission sollten von Beginn an das Herzstück der Kommission sein. Zusätzlich zu den 31 Mitgliedern des Organisationsausschusses nehmen an diesen Sitzungen noch weitere Staaten und internationale Organisationen teil, die den betreffenden Regionen angehören oder am Konfliktnachsorgeprozess beteiligt sind.<sup>13</sup>

Schon in der konstituierenden Sitzung der PBC wurden Sierra Leone und Burundi als mögliche erste Kandidaten behandelt. Es galt, Post-Konflikt-Staaten zu finden, die einen ersten Erfolg der Kommission zumindest möglich erscheinen ließen. Weiterhin war wichtig, dass die betreffenden Regierungen interessiert und bereit für ein solches Experiment waren. Länder mit besonders vielschichtigen Konflikten (etwa Haiti) oder solche, in denen Großmächte engagiert sind (etwa Afghanistan oder Irak), schieden für die erste Runde aus. Allerdings gab es auch hier Zweifel: In Sierra Leone, wo zwischen 1991 und 2002 ein Bürgerkrieg herrschte, liegt die offizielle Beendigung der Kämpfe schon mehr als fünf Jahre zurück. Daher ist das Land kein naheliegender Kandidat für die Kommission und den Fonds, deren Hauptaugenmerk vor allem auf die Unterstützung der in der Regel äußerst holprigen Anfangsphase von Friedenskonsolidierung liegen sollte. Im Fall Guinea-Bissaus, dem fünftärmsten Land der Welt, zögerte der Sicherheitsrat lange, bevor er dem Gesuch der Regierung nachkam. Von vielen Seiten wurde eine größere geografische Streuung des PBC-Engagements über Westafrika hinaus gewünscht. Außerdem gilt die Situation vor Ort als äußerst schwierig, unter anderem, da das Land zu einer Oase für südamerikanische Drogenkartelle avanciert ist, die Kokain nach Europa schmuggeln.<sup>14</sup>

Im Oktober 2006 fanden die ersten formellen länderspezifischen Sitzungen statt, und auch hier hatte die Kommission einige Anlaufschwierigkeiten. Sie ging in allen Fällen ähnlich vor. Zu Beginn fanden informelle Treffen in New York statt, bei denen NGOs Diplomaten halfen, zu einer besseren Einschätzung der Problemlagen zu gelangen. In allen Fällen reisten Vertreter der Kommission in die jeweiligen Länder, um sich ein Bild von der Lage zu machen, die Prioritäten und den strategischen Rahmenplan mit Akteuren vor Ort zu diskutieren sowie die Friedenskonsolidierungs-Prozesse in den Fokus der internationalen Gemeinschaft zu rücken. Auch Reisen des Vorsitzenden der Kommission oder von Mitgliedern des PBSO wurden durchgeführt. Akteure aus Sierra Leone, Burundi und Guinea-Bissau konnten per Videokonferenz an vielen Sitzungen in New York teilnehmen. Alle drei Länder bekamen relativ früh die Zusage, dass ihnen Gelder aus dem Friedenskonsolidierungs-Fonds zur Verfügung gestellt würden. Für die ersten beiden Länder war in diesem Zusammenhang ein von der Kommission gemeinsam mit der jeweiligen Regierung erarbeiteter Prioritätenplan, der die Vergabe der Gelder anleiten sollte, eines der ersten Arbeitsergebnisse.

### Integrierte Friedenskonsolidierungs-Strategien

Im Februar 2007 hatte sich der Organisationsausschuss darauf geeinigt, so genannte integrierte Friedenskonsolidierungs-Strategien (Integrated Peacebuilding Strategies – IPBS) als Schlüsselinstrument für

die Erfüllung des Mandats der Kommission zu verwenden.<sup>15</sup> Derartige integrierte Strategien sollen zwischen allen Akteuren abgestimmte Rahmendokumente sein, die gegenseitige Verpflichtungen der PBC und des betreffenden Landes in den Bereichen Politik, Sicherheit, Entwicklung und Menschenrechten benennen. Die IPBS sollen eine Art Meta-Plan sein, der zu einer größeren Kohärenz und Koordinierung der Maßnahmen führt und auch die Mobilisierung von Ressourcen für konkrete Zwecke leichter macht. Außerdem sollen sie einen Abgleich zwischen UN- und Geberressourcen mit den Bedürfnissen und Prioritäten vor Ort erleichtern.

Für Burundi und Sierra Leone begann die Arbeit an den jeweiligen IPBS Anfang 2007. Die erste Fassung wurde jeweils vor Ort von den UN-Landesteams und den politischen Missionen in Zusammenarbeit mit den Regierungen und unter Einbeziehung der Zivilgesellschaft sowie anderer Akteure erstellt. Auf dieser Grundlage verhandelten die länderspezifischen Konfigurationen in New York die endgültigen IPBS. Die als ›Strategisches Rahmenwerk für Friedenskonsolidierung‹ bezeichnete IPBS für Burundi wurde im Juni 2007 verabschiedet und vier Monate später um Überwachungsmechanismen ergänzt.<sup>16</sup> Im Fall Sierra Leones entschied sich die Kommission, die auf August verschobenen Wahlen abzuwarten. Erst im Dezember 2007 verabschiedete sie den ›Kooperationsrahmen

Die integrierten Strategien sollen zwischen allen Akteuren abgestimmte Rahmendokumente sein, die gegenseitige Verpflichtungen der PBC und des betreffenden Landes benennen.

<sup>8</sup> Siehe etwa Vanessa Hawkins Wyeth, *Getting the Peacebuilding Commission off the Ground: Including Civil Society*, FES Briefing Paper, Friedrich-Ebert-Stiftung (FES), New York, September 2006.

<sup>9</sup> Siehe UN Doc. PBC/1/OC/12 v. 6.6.2007. Unter welchen Bedingungen zivilgesellschaftliche Akteure vor Ort an der Arbeit der PBC beteiligt werden, wird darin nicht festgelegt.

<sup>10</sup> Siehe auch den offenen Brief vom 31.5.2007, in dem die Vertreter von 22 NGOs gemeinsam ihre Bedenken gegenüber den Richtlinien formulierten und gegen ihren Ausschluss aus dem Verhandlungsprozess protestierten, [http://www.peacebuildingcommission.org/files/uploads/Letter\\_31\\_May\\_2007.pdf](http://www.peacebuildingcommission.org/files/uploads/Letter_31_May_2007.pdf)

<sup>11</sup> Die Generalversammlung hat daraufhin den Vorschlag des Generalsekretärs zur Kenntnis genommen, die für den Zweijahreszeitraum 2008–2009 dafür eingeplanten 676 300 US-Dollar zunächst aus dem Haushalt für politische Angelegenheiten zu nehmen und im nächsten Budgetentwurf einen eigenen Posten für derartige Reisen vorzusehen, UN-Pressemitteilung GA/10698 v. 3.4.2008 sowie Bericht des Generalsekretärs, UN Doc. A/62/670 v. 31.1.2008.

<sup>12</sup> UN Doc. PBC/2/OC/SR.5 v. 19.12.2007.

<sup>13</sup> Zur Zusammensetzung der verschiedenen Länder-Konfigurationen siehe UN Doc. PBC/2/INF/1 v. 13.2.2008.

<sup>14</sup> *How a Tiny West African Country Became the World's First Narco State*, *The Observer*, 9.3.2008.

<sup>15</sup> Siehe Konzeptpapier des PBSO, <http://www.peacebuildingcommission.org/files/index.php?act=download&id=108>

<sup>16</sup> Siehe UN Doc. PBC/1/BDI/4 v. 30.7.2007 beziehungsweise PBC/2/BDI/4 v. 27.11.2007.



Dass die Kommission bisher den Sicherheitsrat noch nicht in größerem Umfang beraten hat, mag auch der Ermangelung passender Gelegenheiten geschuldet sein.

für die Friedenskonsolidierung in Sierra Leone.<sup>17</sup> Die länderspezifische Konfiguration für Guinea-Bissau hat Ende Februar 2008 die Arbeit an der IPBS aufgenommen und peilt die Fertigstellung für Mitte 2008 an.

Die IPBS für Burundi und Sierra Leone befinden sich gegenwärtig im Stadium der Umsetzung, die von der Anwendung der Überwachungsmechanismen begleitet wird. Im Fall Burundis wurde eine Partner-Koordinierungsgruppe eingerichtet, die gleichzeitig auch die Umsetzung der parallel erstellten Armutsreduzierungsstrategie überwacht. Auf der Grundlage einer vereinbarten Matrix, die Etappenziele, Indikatoren und Verantwortlichkeiten benennt, werden halbjährlich Fortschrittsberichte verfasst, die der auf Botschafterebene zusammentretenden Burundi-Konfiguration vorgelegt werden. Der Kooperationsrahmen für Sierra Leone sieht bisher weniger konkrete Maßnahmen vor. Auch in diesem Bereich sucht die PBC noch nach den besten Verfahren. Mitte Mai hat am UN-Amtssitz eine hochrangig besetzte eintägige Veranstaltung zu Sierra Leone stattgefunden, die einer ersten Evaluierung dienen sollte. Im Juni 2008 stehen weitere Evaluierungssitzungen an.

#### Beratung des Sicherheitsrats

Der Sicherheitsrat hat alle drei Länder an die PBC überwiesen und sie um Empfehlungen gebeten. Diesem Beratungsauftrag ist die PBC bisher formell eher zurückhaltend nachgekommen. Noch suchen PBC und Rat vorsichtig nach geeigneten Kooperationsmechanismen. Im Fall Burundis, dessen politische Lage sich im Jahr 2007 deutlich verschlechterte, übermittelte die länderspezifische Konfiguration jeweils an die Präsidenten des Sicherheitsrats, der Generalversammlung und des Wirtschafts- und Sozialrats adressierte ›Schlussfolgerungen und Empfehlungen‹. Im September 2007 rief die PBC den Sicherheitsrat auf, die Lage weiter genau zu verfolgen, und, wenn nötig, zu erwägen, im Hinblick auf die effektive und fristgerechte Umsetzung des Waffenstillstandsabkommens angemessen tätig zu werden.<sup>18</sup> Diese Empfehlung wurde im März 2008 wiederholt.<sup>19</sup> Der norwegische Vorsitzende, Botschafter Johan Løvald, unterrichtete darüber hinaus im Dezember 2007 den Sicherheitsrat über die bisherigen Aktivitäten der länderspezifischen PBC und drängte ihn, die fragile Situation in Burundi weiter genau zu beobachten.

Im Fall Sierra Leones war die formelle Interaktion zwischen Sicherheitsrat und PBC geringer. Dies lag unter anderem daran, dass sich der dortige Friedenskonsolidierungs-Prozess trotz der anlässlich der Wahlen erneut aufbrechenden ethnopolitischen Spannungen als deutlich solider und weiter vorangeschritten erwiesen hat. Der PBC-Vorsitzende hat im Dezember 2007 dem Sicherheitsrat über die kurz vorher verabschiedete IPBS Bericht erstattet. Auf Bitte des Rates hat die PBC außerdem den Wahlprozess in Sierra Leone verfolgt und im Anschluss eine Er-

klärung veröffentlicht, die an den Sicherheitsrat weitergeleitet wurde.<sup>20</sup>

Dass die Kommission bisher den Sicherheitsrat noch nicht in größerem Umfang beraten hat, mag auch der Ermangelung passender Gelegenheiten geschuldet sein: Seitdem sich die PBC mit den Ländern befasst, hat sich der Sicherheitsrat mit eigenen Beschlüssen eher zurückgehalten. Dies geschah wohl auch, um der Kommission Raum zu geben, ihre eigene Rolle zu finden. In der Tat war die PBC dadurch in der Lage, sich auf eine Art und Weise in die Friedensprozesse einzubringen, wie sie bisher dem Sicherheitsrat vorbehalten war. Sie hat beispielsweise durch Reisen und Diplomatie versucht, die Aufmerksamkeit der Weltöffentlichkeit auf die Wahlen in Sierra Leone zu lenken oder die Konfliktparteien in Burundi zur Einhaltung des Waffenstillstandsabkommens zu bewegen.

PBC und Sicherheitsrat werden in Zukunft enger zusammenarbeiten: In Burundi verschlechterte sich die Sicherheitslage nochmals gravierend, als im April 2008 Rebellen das Waffenstillstandsabkommen brachen und die Hauptstadt angriffen. Der Rat hat bereits in einer Erklärung des Präsidenten die erneute Gewalt verurteilt. Weitere Maßnahmen könnten nötig werden. In Sierra Leone soll bis September 2008 der Plan, die UN-Präsenz zu reduzieren und in eine politische Mission umzuwandeln, umgesetzt werden. Dies erfordert eine neue Sicherheitsratsresolution, in deren Vorbereitungsprozess der PBC-Vorsitzende und das PBSO einbezogen werden könnten. Überdies hat sich der Sicherheitsrat in seiner Debatte des PBC-Tätigkeitsberichts im Oktober 2007 für eine engere Kooperation mit der Kommission bereit gezeigt, und mit einer ganztägigen offenen Debatte zu Friedenskonsolidierung im Mai 2008 erneut sein Interesse an dem Thema unter Beweis gestellt.

#### Zweiter Pfeiler: Das Büro zur Unterstützung der Friedenskonsolidierung

Der zweite Pfeiler der neuen Architektur ist das Büro zur Unterstützung der Friedenskonsolidierung im Sekretariat, das der PBC zuarbeitet. Dem kleinen Büro stand während der ersten beiden Sitzungsperioden die Beigeordnete Generalsekretärin Carolyn McAskie vor, die, wie aus New York verlautet, im Sommer aber ihr Amt niederlegen wird. Das PBSO besteht aus 15 Mitarbeitern. Zusätzlich sind vier Mitarbeiter von anderen UN-Organisationen abgestellt. Da die UN-Mitgliedstaaten im Jahr 2005 beschlossen hatten, die PBC aus ›bestehenden Ressourcen‹ zu schaffen, erfolgte die Anschubfinanzierung des PBSO über den Haushalt für politische Missionen. Mittlerweile ist die angesichts der Aufgaben sehr bescheidene Finanzierung aber im ordentlichen Haushalt der Organisation für 2008–2009 verankert.

PBC und Sicherheitsrat werden in Zukunft enger zusammenarbeiten.

Das PBSO untersteht direkt dem Generalsekretär, ist also formal unabhängig von der Hauptabteilung Politische Angelegenheiten und der Hauptabteilung Friedenssicherungseinsätze, obwohl es freilich auf enge Kooperation mit den beiden angewiesen ist. Ähnlich wie die Kommission hatte auch das PBSO leichte Anlaufschwierigkeiten, und es dauerte bis Anfang 2007, ehe die meisten Stellen besetzt und das Büro arbeitsfähig waren. Dass die Finanzierung des Büros so lange ungewiss war, erschwerte es zusätzlich, Personal zu finden.<sup>21</sup>

Neben der Unterstützung für die Kommission hat das PBSO eine weitere wichtige Funktion. Im Mai 2007 entschied der Grundsatzausschuss des Generalsekretärs, dass die integrierte Friedenskonsolidierungs-Strategien nicht nur die PBC und nationale Regierungen betreffen, sondern auch die Friedenskonsolidierungs-Aktivitäten der unterschiedlichen UN-Akteure anleiten sollen. Das Büro erhielt die Aufgabe zu eruieren, auf welche Weise dies zu erfolgen habe, und ob derartige integrierte Strategien auch als Instrument für Staaten genutzt werden könnten, die nicht auf der Tagesordnung der PBC stehen. Außerdem wurde es damit beauftragt, den Generalsekretär zu beraten, wie das UN-System kohärentere und effektivere Friedenskonsolidierungs-Strategien entwickeln könnte. Das Büro ist überdies für die Koordinierung der verschiedenen UN-Akteure in New York zuständig. Die Abstimmung erfolgt mit Hilfe einer vom PBSO geleiteten Hochrangigen Gruppe sowie in einer Arbeitsgruppe auf Expertenebene.<sup>22</sup>

### Dritter Pfeiler: Der Friedenskonsolidierungs-Fonds

Der Friedenskonsolidierungs-Fonds wurde im Oktober 2006 eingerichtet und untersteht dem Generalsekretär. Sein Ziel ist, eine kurzfristige Brückenfinanzierung für den Übergang von Nothilfe zur Entwicklungshilfe bereitzustellen, etwa in den ersten Monaten nachdem ein Friedensabkommen unterzeichnet worden ist, aber noch keine Geberkonferenz abgehalten wurde. Gelder aus dem Fonds sollen also für Projekte mit unmittelbarer Relevanz für den Friedensprozess benutzt werden und dabei auch nachhaltigere Stabilisierungs- und Entwicklungsmechanismen in Gang setzen. Der Fonds kann auch übergangsweise einspringen, sollte für einzelne wichtige Friedenskonsolidierungs-Projekte die Finanzierung fehlen.<sup>23</sup>

Ursprünglich war für den mehrjährigen Fonds eine Zielgröße von 250 Millionen US-Dollar angesetzt, die durch freiwillige Beiträge erreicht werden sollte. Diese wurde nach anfangs eher schleppendem Mittelzufluss durch die Zahlungen von insgesamt 43 Gebern im März 2008 überschritten. Einige von ihnen haben auch mehrjährige Zusagen gemacht. Die USA haben sich bislang noch nicht beteiligt.

Es besteht keine exklusive Beziehung zwischen Fonds und PBC, auch wenn die Institutionen eng miteinander verknüpft sind und den Ländern auf der Agenda der PBC wohl ein Großteil der Gelder zukommen wird. Die Mittel des Fonds können auf drei Wegen ausgeschüttet werden:

1. Staaten auf der Agenda der PBC können finanzielle Zuwendungen erhalten. Dafür muss die PBC dies dem Generalsekretär empfehlen und gemeinsam mit den relevanten Akteuren einen Prioritätenplan entwickeln. Dann erklärt der Generalsekretär die Länder für anspruchsberechtigt und bestimmt die Höhe der Mittel. Dies hat er in allen bisherigen Fällen getan.<sup>24</sup>

2. Der Generalsekretär kann auch andere Staaten für qualifiziert erklären, etwa wenn diesen eine (erneute) gewaltsame Eskalation droht.<sup>25</sup>

3. Bis zu 100 Millionen US-Dollar können für Projekte in Ländern freigegeben werden, in denen aufgrund von unvorhergesehenen Entwicklungen oder einer unmittelbaren Bedrohung des Friedensprozesses rasches Handeln geboten ist (emergency window). Diese Form der Notfallfinanzierung erbittet der jeweilige hochrangige UN-Landesvertreter vom PBSO.<sup>26</sup>

Die Management- und Aufsichtsverantwortung liegt beim Vorsitz des PBSO, der unter der Autorität

Es besteht keine exklusive Beziehung zwischen Fonds und PBC, auch wenn die Institutionen eng miteinander verknüpft sind und den Ländern auf der Agenda der PBC wohl ein Großteil der Gelder zukommen wird.

<sup>17</sup> UN Doc. PBC/2/SLE/1 v. 3.12.2007.

<sup>18</sup> Die Empfehlungen wurden im Anschluss an eine Reise des Kommissionsvorsitzenden nach Burundi formuliert, UN Doc. PBC/2/BDI/2, Anhang, v. 21.9.2007.

<sup>19</sup> UN Doc. PBC/2/BDI/7 v. 20.3.2008.

<sup>20</sup> UN Doc. PBC/1/SLE/4 v. 22.6.2007.

<sup>21</sup> The Peacebuilding Commission: A Year in Review. An Interview with Assistant Secretary-General Carolyn McAskie, Center for UN Reform Education, 4.6.2007.

<sup>22</sup> Siehe hierzu ein Papier, das beschreibt, wie sich der IPBS-Prozess auf das UN-System auswirkt, UN Doc. CEB/2008/HLCF-XV/CRP.8 v. 29.2.2008.

<sup>23</sup> UN Doc. A/60/984 v. 22.8.2006, das im Anhang die Aufgabenbeschreibung des Fonds enthält. Siehe auch die Website des Fonds, <http://www.unpbf.org>

<sup>24</sup> Burundi und Sierra Leone haben im Jahr 2007 je 35 Millionen US-Dollar zugesprochen bekommen. Auch Guinea-Bissau ist für anspruchsberechtigt erklärt worden und hat Ende April 2008 auf der Grundlage eines provisorischen Prioritätenplans sechs Millionen US-Dollar zugesprochen bekommen.

<sup>25</sup> Die Zentralafrikanische Republik und jüngst Nepal erhielten so zusätzliche Gelder. Liberia hat auf diese Weise 15 Millionen US-Dollar über einen Zeitraum von zwei Jahren zugesagt bekommen.

<sup>26</sup> Bisher wurde in Guinea, Liberia, Côte d'Ivoire sowie in der Zentralafrikanischen Republik von diesem Instrument Gebrauch gemacht, um Dialog- und Versöhnungsprozesse zu finanzieren. Siehe auch ausführlicher Marie-Christine Heinze, Die Peacebuilding Commission der Vereinten Nationen Ein Generalschlüssel für den Frieden?, Internationales Konversionszentrum Bonn (BICC), BICC-Konzeptpapier, März 2008, S. 14–19.

Die wechselseitige Unzufriedenheit der Entwicklungsländer und Industriestaaten hätte bei gleichzeitigem Konsensprinzip leicht zu einer Lähmung der Kommission führen können.

des Generalsekretärs handelt. Wenn der Generalsekretär ein Land für anspruchsberechtigt erklärt hat und der Betrag festgesetzt worden ist, ist – außer bei Notfällen – ein Lenkungsausschuss in den betreffenden Ländern für die Vergabe von Projektmitteln zuständig.<sup>27</sup> Die Kommission ist also nicht an der Bewilligung von konkreten Projekten auf Länderebene beteiligt, obwohl ihre Erwägungen und die Festlegung auf strategische Prioritäten die generelle Vergabe von Geldern mitbestimmen.

Der Generalsekretär hat eine zehnköpfige Beratergruppe ernannt, die Aufsichts- und Beratungsfunktionen für die Fondstätigkeiten übernimmt. Er legt der Generalversammlung einmal im Jahr einen Tätigkeitsbericht vor<sup>28</sup> und informiert die PBC über die Aktivitäten des Fonds. Der Generalversammlung obliegt die allgemeine politische Steuerung des Fonds, und das UN-Entwicklungsprogramm übernimmt die Finanzverwaltung.

### Bewertung der Kommissionsarbeit

Welche Schlüsse lassen sich aus der bisherigen Arbeit der Kommission ziehen? Es erscheint sinnvoll, die Arbeit anhand zweier Fragestellungen zu bewerten:

Erstens ist zu fragen, ob die Kommission ›funktioniert‹, das heißt, ob sie arbeitet und Ergebnisse produziert. Zweitens muss gefragt werden, ob die PBC so funktioniert, dass ihre Aktivitäten eine erfolgreichere Friedenskonsolidierung begünstigen.

#### ›Funktioniert‹ die Kommission?

Verglichen mit dem ebenfalls auf dem Weltgipfel 2005 geschaffenen Menschenrechtsrat arbeitet die PBC in ihren unterschiedlichen Konstellationen relativ gut. Zwar hat sie vor allem in ihrem ersten Jahr Verfahrensfragen über inhaltliche Belange gestellt und ein schleppendes Tempo an den Tag gelegt. Jedoch hat die Kommission es trotz großer und heterogener Mitgliedschaft bewerkstelligt, die wichtigsten Fragen zu beantworten. Die wechselseitige Unzufriedenheit der Entwicklungsländer und Industriestaaten in Bezug auf die jeweilig befürwortete Priorisierung der Entwicklungs- beziehungsweise der Sicherheitsagenda hätte bei gleichzeitigem Konsensprinzip leicht zu einer Lähmung der Kommission führen können. Und die anfänglichen Machtspiele um den größtmöglichen Einfluss in dem neuen Gremium hätten noch mehr von der eigentlichen Zielsetzung der Kommission ablenken können. Allerdings hätte man sich sicherlich eine deutlich raschere Beilegung der strittigen Verfahrensfragen wünschen können, ebenso wie eine mehr an den spezifisch inhaltlichen Fragen als an tradierten Nord-Süd-Scharmützeln orientierte Arbeit in den länderspezifischen Sitzungen. Unabdingbar für die konstruktive Arbeit der Kommission war bisher das starke Engagement der Vorsitzenden. Es wird sich zeigen, ob die zukünftigen Vorsitzenden dies ebenso

tun werden. Die USA haben sich bisher insgesamt in der PBC sehr zurückgehalten, ebenso wie China und Russland. Alles in allem ist die zweite Sitzungsperiode von einer eher konstruktiven Atmosphäre geprägt. Eine Studie aus dem April 2008 geht sogar so weit, von einer möglichen Verbesserung der Beziehungen zwischen Nord und Süd als Nebeneffekt der PBC zu sprechen.<sup>29</sup>

Dass die Mitgliedstaaten in der Kommission zusammenarbeiten, ist nicht selbstverständlich. Einige offene Fragen bleiben: beispielsweise, wann das Engagement der PBC für ein Land enden soll und welche Kriterien dafür herangezogen werden sollen. Ebenso unklar ist, welche Staaten eigentlich wie auf der PBC-Agenda gelangen. Bisher sind ausschließlich jene Staaten an die PBC überwiesen worden, mit denen auch der Sicherheitsrat befasst war, wodurch laut Charta allen anderen UN-Gremien die Hände gebunden sind. Dies machte, zum Missfallen einiger Länder, den großen Handlungsspielraum des Sicherheitsrats deutlich, dessen ständige Mitglieder sich schon im Dezember 2007 auch in der Kommission die ständige Mitgliedschaft gesichert hatten. Ebenso ist noch zu klären, in welcher Beziehung die PBC zu den anderen Räten und der Generalversammlung steht. Auch die genaue Abgrenzung von langfristiger sozioökonomischer Entwicklung und Friedenskonsolidierung wird im Einzelfall sicherlich immer wieder für Debatten sorgen. Herausforderungen für eine funktionierende Kooperation liegen außerdem noch auf einer pragmatischeren Ebene: Die Größe der Mitgliedschaft führt gerade in den formalen Treffen oftmals zu sich wiederholenden Redebeiträgen. Um einerseits einer Politisierung vorzubeugen und andererseits der Komplexität der Friedenskonsolidierungs-Prozesse gerecht zu werden, werden die Verhandlungsgegenstände oft auf technische Aspekte heruntergebrochen. Die relativ häufig stattfindenden Kommissionssitzungen sind daher nicht besonders populär – schon jetzt sind viele Mitgliedstaaten abwesend oder lassen sich durch weniger ranghohe Diplomaten oder gar Praktikanten vertreten. Und auch die PBC hat mit dem Sichtbarkeitsproblem erfolgreicher Friedenskonsolidierung zu kämpfen: Ihr Gelingen ist wesentlich weniger offensichtlich als ihr Scheitern.

#### Erfolge für die Friedenskonsolidierung?

Was die Kommission bisher an positiven Veränderungen bewirkt hat, ist angesichts der komplexen Kausalketten und des kurzen Zeitrahmens deutlich schwieriger zu beurteilen. Daher können hier nur vorläufige Einschätzungen darüber getroffen werden, inwieweit die PBC bisher die Friedenskonsolidierungs-Prozesse der Länder unterstützt hat, die auf ihrer Tagesordnung sind, und inwieweit Verbesserungen in der Koordinierung der diversen, in Post-Konflikt-Staaten engagierten Akteure erzielt worden sind.

Unabdingbar für die konstruktive Arbeit der Kommission war bisher das starke Engagement der Vorsitzenden.

## Unterstützung der Prozesse in den Ländern

Ein erster NGO-Schattenbericht von Juni 2007, der die Arbeit der Kommission in Sierra Leone und Burundi untersucht hat, ist vorsichtig optimistisch.<sup>30</sup> Der Bericht resümiert, die PBC habe bisher einen wichtigen Beitrag für Sierra Leone in Form gesteigener internationaler Aufmerksamkeit und finanzieller Unterstützung geleistet und besäße das Potenzial, dies in einem noch größeren Umfang zu tun. Diese allgemein positive Einschätzung gilt auch für Burundi.

Die Autoren der Studie stellen gleichzeitig aber auch gravierende Mängel fest. So verspielte die Kommission in beiden Fällen einiges an Kapital und möglichem Einfluss auf den politischen Prozess dadurch, dass PBF-Gelder schon versprochen waren, bevor die gemeinsame Friedenskonsolidierungs-Strategie erarbeitet worden war. Außerdem war lange Zeit unklar, wie sich die neuen Gelder und auch die IPBS in das bestehende ›Strategiedickicht‹ beider Länder einpassen sollten. Ein weiterer Kritikpunkt bezog sich auf die Art der Beteiligung der Zivilgesellschaft. Vor allem gut organisierte größere NGOs aus der Hauptstadt profitierten vom neuen Konsultationsprozess; kleinere lokale Organisationen blieben außen vor und wussten oft noch nicht einmal, dass die Kommission existiert. Auch regierungsnahe NGOs waren im Vorteil, da vor allem ihnen die Mitwirkung in den Lenkungs-gremien ermöglicht wurde. Auf der anderen Seite, so der Schattenbericht, erleichterte der sanfte Druck von UN- und PBC-Akteuren in Burundi, dass zivilgesellschaftlichen Akteuren überhaupt die Tür geöffnet wurde. Es hat sich dann aber auch gezeigt, dass nur wenige NGOs über die nötigen Kapazitäten und Ressourcen für ein dauerhaftes Engagement verfügen und dass es bisher an proaktiven Strategien zum Aufbau der Zivilgesellschaft mangelt. Der von New York ausgehende Zeit- und Erfolgsdruck stand zudem im Widerspruch zum Ziel, eine möglichst umfassende nationale Eigenverantwortung zu erreichen – diese ist nicht in wenigen Wochen zu verwirklichen, erst recht nicht in Ländern, in denen die Zivilgesellschaft eher schwach ist.

Im März 2008 stellten die Teilnehmer einer Tagung in Berlin ähnliche Probleme fest: Die Arbeit der Kommission scheint zivilgesellschaftlichen Akteuren in Burundi vielerorts nicht bekannt gewesen zu sein. Der Prozess zur Erstellung der IPBS in Burundi, so wurde außerdem beklagt, sei lange nicht so offen und inklusiv abgelaufen wie nötig. Einmal in den politischen Prozess in New York eingespeist, wären die dortigen politischen Dynamiken zudem nur schwierig vom Feld aus zu beeinflussen gewesen. Auch das Verhältnis zwischen Botschaften vor Ort und Akteuren in New York bedarf weiterer Klärung. Außerdem ist ein deutlicher Mehrwert der jeweiligen IPBS auf den ersten Blick nicht offensichtlich, da sie vielfach allgemeine Aussagen und Verpflichtungen beinhalten.<sup>31</sup>

Im Fall Burundis stellt eine andere Studie einen Zusammenhang her zwischen dem Engagement der PBC – insbesondere ihres norwegischen Vorsitzenden – und den relativ hohen Finanzzusagen bei einer Geberkonferenz im Mai 2007.<sup>32</sup> Und die Leiterin des Unterstützungsbüros McAskie führte auf der oben genannten Tagung in Berlin die gestiegene norwegische Unterstützung für Burundi ebenso wie die brasilianische Hilfe für Guinea-Bissau auf die PBC zurück.<sup>33</sup> Anzeichen für eine nachhaltigere Unterstützung etwa in Form einer Diversifizierung des Geberportfolios und des Anstiegs von Direktinvestitionen sind allerdings noch nicht in größerem Umfang zu verzeichnen gewesen. McAskie lobte aber auch die politische Unterstützung, die die PBC Sierra Leone zu Zeiten der Präsidentschafts- und Parlamentswahlen gewähren konnte, und die Burundi 2007 erhielt, um die Blockade zwischen Regierung und Parlament zu überwinden. Dass diese Unterstützung eine positive Wirkung zeitigte, ist wahrscheinlich. Wie auch bei anderen Formen diplomatischen Engagements ist deren Ausmaß indes schwer einzuschätzen.

Insgesamt kann für Burundi nicht gefolgert werden, dass der Friedenskonsolidierungs-Prozess nun weiter vorangeschritten sei als zu Beginn des PBC-Engagements. Dies liegt aber vor allem daran, dass die Rebellenorganisation FNL im April 2008 wieder zu den Waffen gegriffen hat. Wenn der zu konsolidierende Frieden brüchig wird, treten klar die Beschränkungen des PBC-Engagements zutage. Für Sierra Leone lässt sich ein positiveres Resümee ziehen, für Guinea-Bissau hingegen ist jedwede Einschätzung zu früh.

Es hat sich gezeigt, dass nur wenige NGOs über die nötigen Kapazitäten und Ressourcen für ein dauerhaftes Engagement verfügen.

Ein deutlicher Mehrwert der jeweiligen Strategie ist auf den ersten Blick nicht offensichtlich, da sie vielfach allgemeine Aussagen und Verpflichtungen beinhalten.

<sup>27</sup> Eigentlich ist vorgesehen, schon bestehende Lenkungs- und Koordinierungsgremien diese Funktion übernehmen zu lassen. Sowohl in Sierra Leone als auch in Burundi wurden jedoch neue Ausschüsse (steering committees) ins Leben gerufen. Zur Zusammensetzung siehe die jeweiligen Mandate (terms of reference) über: <http://www.unpbf.org/>

<sup>28</sup> Der erste Bericht wurde im Juli 2007 vorgelegt, UN Doc. A/62/138 v. 26.7.2007.

<sup>29</sup> Taking Stock, Looking Forward: A Strategic Review of the Peacebuilding Commission, Center on International Cooperation/International Peace Institute, New York 2008, S. 28.

<sup>30</sup> Howard Mollett (CARE)/Jennifer Smith (CAFOD)/Annie Street (Action Aid), Consolidating the Peace? Views from Sierra Leone and Burundi on the United Nations Peacebuilding Commission, 26.6.2007, S. 14.

<sup>31</sup> Siehe Michèle Roth, Die UN-Kommission für Friedenskonsolidierung. Erste Bilanz und künftige Rolle Deutschlands und der EU. Dokumentation der Fachtagung des Ressortkreises für Zivile Krisenprävention und der Stiftung Entwicklung und Frieden, Bonn, 7.3.2008, S. 15.

<sup>32</sup> Siehe Special Research Report No. 2, Security Council Report, 5.10.2007, S. 2.

<sup>33</sup> Siehe Roth, a.a.O. (Anm. 31).

### Verbesserte Koordinierung?

Die gegenwärtigen Probleme rühren nicht von einem gänzlichen Mangel an Koordinierung her, dem die PBC nun eine umfassende Strategie entgegenzusetzen könnte.

Ein Grund für die Einrichtung der Kommission war die Diagnose gewesen, dass die internationale Gemeinschaft in ihrer Unterstützung von Friedenskonsolidierungs-Prozessen bei weitem nicht an einem Strang ziehe. Es bestehen gravierende Koordinierungsprobleme, die bei den Entwicklungs- und Außenministerien von Geberländern beginnen, sich auf multilateraler Ebene potenzieren und im Feld beispielsweise durch das Zusammentreffen unterschiedlicher Organisationskulturen und Ressourcenknappheit noch komplexer werden. Zu bedenken ist allerdings, dass die gegenwärtigen Probleme nicht von einem gänzlichen Mangel an Koordinierung herrührt, dem die PBC nun eine umfassende Strategie entgegenzusetzen könnte, die allen Beteiligten ihre jeweiligen Aktivitäten vorschreibt. Dies wäre weder sinnvoll noch Erfolg versprechend, zumal sich schon seit rund einem Jahrzehnt verstärkt bemüht wird, diese Koordinierungs- und Kohärenzprobleme zu verbessern.<sup>34</sup>

Die PBC muss hier also ihren Platz finden. Ob ihr Hauptinstrument, die integrierten Strategiepapiere, dabei schon einen Mehrwert erbringen ist bisher noch unklar. Fraglich scheint beispielsweise, ob die inhaltlichen Erfordernisse solcher Strategiepapiere durch auf Konsens zielende Staatenverhandlungen erreicht werden können. Ein zwar weniger großer, aber immer noch durchaus möglicher Mehrwert der PBC in puncto Koordinierung kann sich aus ihrem Forumscharakter entwickeln. Dadurch wird beispielsweise der Weltbank, dem UN-Entwicklungsprogramm, der Europäischen Union und bilateralen Gebern Meinungs- und Informationsaustausch sowie die Abstimmung ermöglicht. Dieser Austausch- und Abstimmungsprozess scheint sich auf eine bisher noch nicht da gewesene Art und Weise abzuspielen. Auch scheint das PBSO die Koordinierung im UN-System voranzutreiben. Inwieweit diese Bemühungen allerdings schon Früchte getragen haben, ist schwierig einzuschätzen. Der NGO-Schattenbericht konnte für Burundi im Juni 2007 zumindest noch keine Verbesserung feststellen; ein anderer Bericht erkennt immerhin einige positive Anzeichen.<sup>35</sup>

Die Kommission hat sicherlich nicht die an sie gerichteten – hohen – Erwartungen erfüllt. Sie kann keine Wunder vollbringen.

### Fazit

Die Bilanz der ersten beiden Tätigkeitsjahre der Kommission für Friedenskonsolidierung fällt gemischt aus. Sie hat sicherlich nicht die an sie gerichteten – hohen – Erwartungen erfüllt. Die PBC kann keine Wunder vollbringen. Ein solches wäre, die UN-Mitgliedstaaten dazu zu bewegen, ihre nationalen Interessen und politischen Differenzen dem gemeinsamen Ziel der erfolgreichen Friedenskonsolidierung weitestgehend unterzuordnen – zumal nach wie vor nicht klar ist, welcher Weg dafür der beste ist. Sie kann deswegen kein »Generalschlüssel für den Frieden«<sup>36</sup> oder

Allheilmittel sein, allein schon, weil die ihr derzeit zur Verfügung gestellten Mittel – finanziell wie politisch – gerade einmal ausreichen, in zwei bis drei Ländern von eher geringer Größe und untergeordneter geopolitischer Bedeutung unter bestimmten Umständen einen positiven Beitrag zu leisten. Dies steht im krassen Gegensatz zu dem, was eigentlich erforderlich wäre, um die Lebensbedingungen von Bevölkerungen in Ländern wie Kongo, Sudan, Uganda, Afghanistan, Irak, aber auch Tschetschenien oder Somalia nachhaltig zu verbessern. Gemessen an der Anzahl und Intensität weltweiter Krisen und Konflikte und ins Verhältnis gesetzt zum globalen Rüstungsmarkt ist die neue Friedenskonsolidierungs-Architektur also sicherlich nur ein Tropfen auf dem heißen Stein.

Jene Handvoll Länder, die in den Genuss der Aufmerksamkeit von PBC, PBSO und PBF kommen, tragen aber einen Vorteil davon, der bisher zwar eher finanzieller Natur ist, aber sich durchaus auch in einen Mehrwert für die Bevölkerung übersetzen kann. Im Mai 2008 haben daher auch Côte d'Ivoire und die Zentralafrikanische Republik den Generalsekretär um das Engagement der PBC ersucht. Ost-Timor, von vielen Kommentatoren als Kandidat gehandelt, zieht allerdings bislang die volle Aufmerksamkeit des Sicherheitsrats einer Überweisung an die PBC vor.

Auch kann die neue Friedenskonsolidierungs-Architektur die Kohärenz der internationalen Gemeinschaft verbessern und dazu beitragen, dass Übergangsprozesse besser verstanden werden. Noch hat die Kommission keine herausragenden Ergebnisse vorzuweisen. Der Politikprozess in New York, aber auch die Arbeit der Kommission in Burundi und Sierra Leone sind sicherlich in vielen Aspekten verbesserungswürdig. Doch lässt die länderspezifische Konfiguration zu Guinea-Bissau erkennen, dass man sich bemüht, Fehler nicht zu wiederholen.<sup>37</sup> Die gestiegene Aufmerksamkeit, die dem Thema Friedenskonsolidierung in den Vereinten Nationen und außerhalb zukommt, lässt hoffen, dass all diese Bemühungen sich tatsächlich auch in beispielsweise verbesserte Abstimmungsprozesse innerhalb der Geberländern übersetzen.

<sup>34</sup> Als Stichwort sei hier die Paris-Erklärung von 2005 des OECD-DAC genannt, siehe auch Cedric H. de Coning, *Coherence and Coordination in United Nations Peacebuilding and Integrated Missions*, Norwegian Institute of International Affairs, Oslo 2007.

<sup>35</sup> *Taking Stock*, a.a.O (Anm. 29), S. 17–21.

<sup>36</sup> So der Titel einer Studie, siehe Heinze, a.a.O. (Anm. 26).

<sup>37</sup> Man weiß mittlerweile, dass beispielsweise die UN-Landesteams ebenso wie andere an der Erstellung der Strategiepapiere beteiligte Akteure diese Aufgabe nicht einfach zusätzlich zu ihren bisherigen erledigen können, sondern hierfür Unterstützung benötigen. Für Guinea-Bissau wird außerdem erst eine IPBS vereinbart, bevor das Land in den Genuss von PBF-Geldern kommt.

## »Wir müssen auch unsere Köpfe renovieren«

Interview mit **Srgjan Kerim**, Präsident der 62. Generalversammlung der Vereinten Nationen, über Verbesserungen der Arbeitsweise der Generalversammlung, neue Themen auf der Agenda, die Rolle des Präsidenten, die Überprüfung der Mandate und die Reform des Sicherheitsrats.

**Frage:** Herr Präsident, Sie konnten bereits auf einen reichen Erfahrungsschatz in den Vereinten Nationen zurückgreifen, als Sie im September letztes Jahres die Präsidentschaft der 62. Generalversammlung übernahmen. Mit welchen Erwartungen haben Sie ihren Posten angetreten?

**SRGJAN KERIM:** Im Großen und Ganzen waren die Erwartungen ziemlich hoch. Zugleich hegte ich die Hoffnung, die Generalversammlung mit einer Agenda auszustatten, mit einer Relevanz, die ihr nicht nur aufgrund ihrer zentralen Rolle im UN-System zusteht, sondern auch aufgrund der Tatsache, dass das Gremium schon seit 14 Jahren Resolutionen verabschiedet, die die eigene ›Revitalisierung‹ fordern. Dieser Begriff ist falsch gewählt. Ich glaube nicht, dass es sinnvoll ist, wenn Mitgliedstaaten ihre eigene Generalversammlung ständig durch Resolutionen wiederzubeleben versuchen. Nur ein fast toter Körper wird revitalisiert. Deswegen habe ich mir vorgenommen, als Präsident – wenigstens für die 62. Tagung – eine Agenda zusammenzustellen, die der Generalversammlung die richtigen Inhalte und Prioritäten vorgibt und auch die Relevanz in den Vordergrund stellt. Deswegen habe ich mich dafür eingesetzt, dass Klimawandel, die Millenniums-Entwicklungsziele (MDGs), die Entwicklungsfinanzierung, der Kampf gegen den Terrorismus und die Reform der UN, dass dies die fünf Hauptthemen der Generalversammlung werden. Die Mitgliedstaaten haben dies akzeptiert und mit ihrer Hilfe wird diese Agenda auch umgesetzt.

Das zweite, was ich erreichen wollte, war, mit einem Missverständnis aufzuräumen. Zu meiner Überraschung habe ich erfahren, dass man in New York den ersten Teil der Tagung – von September bis Dezember – ›Hauptteil‹ (main part) nennt. Ich habe mich gefragt, was passiert dann von Januar bis September? Sind wir auf Urlaub oder hat die UN nur mit Nebensachen zu tun, wenn es einen Hauptteil gibt? Also habe ich gesagt, wenn man den ersten Teil ›main part‹ nennt, dann müssen wir den zweiten Teil ›major part‹, also ausschlaggebender Teil, nennen.



Srgjan Kerim

Foto: Monique Lehmann

### Konnten Sie das in die Tat umsetzen?

Ich habe die Tagesordnung so angesetzt, dass wir jeden Monat wichtige Themen erörtern und Sitzungen abhalten, so dass die Mitgliedstaaten vollauf beschäftigt sind. Ich habe zwei Debatten mit neuen Themen vorgesehen. Eine davon, zur menschlichen Sicherheit, hat bereits stattgefunden. Das zweite Thema wird Menschenhandel sein.

Mein Ziel ist, die Generalversammlung richtig in Schwung zu halten, relevant zu machen, ihr ihre zentrale Rolle zurückzugeben. Das ist bis jetzt weitgehend gelungen. Ich kann sagen, dass es ein positives Echo von den Mitgliedstaaten gab. Sie erwarten, dass der Präsident diese initiative Rolle übernimmt.

Zugleich habe ich auch eingeführt, dass der Generalsekretär regelmäßig zu aktuellen Themen Bericht erstattet – so wie der Bundeskanzler gelegentlich im Bundestag Regierungserklärungen abgibt. Dies war früher nicht der Fall.

Weiterhin habe ich mit dem Generalsekretär regelmäßige Treffen. Wir stimmen uns ab über die Themen, die Prioritäten und die Zusammenarbeit des Sekretariats mit der Generalversammlung. Zudem habe ich monatliche Treffen mit den jeweiligen Präsidenten des Sicherheitsrats.

›Last but not least‹ habe ich mich dafür eingesetzt, dass wir als Generalversammlung auch auf aktuelle und wichtige Ereignisse reagieren, wie zum Beispiel die Lebensmittelkrise oder die Katastrophen in Myanmar und China. Es gab sofort eine Sitzung, bei der der Generalsekretär die Mitgliedstaaten informiert hat. Die Mitgliedstaaten haben somit die Möglich-

## Srgjan Kerim

Dr. Srgjan Kerim, seit September 2007 Präsident der bis September 2008 dauernden 62. Generalversammlung der Vereinten Nationen, ist Mazedonier mit ausgeprägter Affinität zu Deutschland. Als Papst Benedikt XVI. im April 2008 die UN-Generalversammlung besuchte, wurde er von ihrem Präsidenten mit ›Grüß Gott‹ willkommen geheißen. Seine hervorragenden Kenntnisse der deutschen Sprache erwarb Kerim in München, wo er das Gymnasium besuchte. Nach einem Studium der Wirtschaftswissenschaften mit Promotion sowie Anstellung an der Universität Belgrad konnte er als Gastprofessor an der Hamburger Universität seine Beziehung zur Bundesrepublik weiter ausbauen. Parallel zu seiner akademischen Karriere schlug der 1948 in Skopje geborene Kerim die diplomatische Laufbahn ein: So war er von 1986 bis 1989 Minister der Republik Mazedonien und von 1989 bis 1991 Staatssekretär der Sozialistischen Föderativen Republik Jugoslawien. Als Botschafter vertrat er von 1994 bis 2000 die Interessen Mazedoniens in Deutschland, Liechtenstein und der Schweiz. Nach einem Jahr als Außenminister Mazedoniens ging er als Botschafter seines Landes an den Amtssitz der Vereinten Nationen nach New York. Von 2001 bis 2003 war er dort neben seinem Botschafterposten stellvertretender Vorsitzender der Konferenz über Entwicklungsfinanzierung in Monterrey sowie des Weltgipfels für nachhaltige Entwicklung in Johannesburg; er war zudem Mitglied einer Gruppe von Fazilitatoren zur UN-Reform und Mitorganisator eines der Regionalforen zum Dialog der Kulturen. Am 24. Mai 2007 wählte ihn die Generalversammlung auf Vorschlag der Gruppe der Osteuropäischen Staaten zum Präsidenten der 62. Tagung. Seit 2003 ist Kerim zudem Geschäftsführer einer Tochtergesellschaft der WAZ-Mediengruppe.

keit, zu gerade anstehenden Fragen Vorschläge zu machen und ihre Vorstellungen zu äußern.

Also sehen wir, alles in allem, eine sehr dynamische und effektive Generalversammlung – so stelle ich mir die UN eigentlich vor.

### **Haben Sie diese Vorschläge einfach so machen können oder wurde es erst möglich durch eine zuvor gebilligte Stärkung der Befugnisse des Präsidenten?**

Es gibt seit vier Jahren ein neues Verfahren. Der Präsident wird drei Monate vor Amtsantritt gewählt, damit er eine längere Vorbereitungszeit hat. Ich habe mir selber noch drei Monate zusätzlich genommen, als ich designierter Präsident war. So habe ich die drei Monate der ›Vor‹vorbereitung genutzt, um eine Reihe von Hauptstädten wie Berlin, Beijing, Moskau, Paris, London, Washington, Tokio, zu besuchen. Diese Besuche waren für mich sehr nützlich, um zu prüfen, ob die Themen, die ich gewählt hatte, richtig und akzeptabel sind. Vor allem mit dem Klimawandel war es nicht eindeutig. Zu dieser Zeit war das Thema

noch nicht so präsent. Im Gegenteil, vor dem G-8-Gipfel gab es erhebliche Differenzen. Aber trotzdem habe ich es als ein ›Flaggschiff‹-Thema vorgeschlagen. Das ist dann auch positiv aufgenommen worden.

In den drei Monaten seit der Wahl – ab Juni –, bevor ich dann das Amt übernommen habe, nutzte ich die Zeit, um die Mitgliedstaaten zu konsultieren. Bei informellen Treffen mit den fünf Regionalgruppen der Generalversammlung habe ich alles abgestimmt. Der so erreichte Konsens über die Hauptthemen war mir wichtig.

Diese Themen liegen allerdings außerhalb der Agenda. Die Generalversammlung hat ja bereits eine Tagesordnung mit über 160 Tagesordnungspunkten, die sie abarbeiten muss. Diese Themen, wie Klimawandel und Terrorismusbekämpfung, wurden doch zusätzlich zur normalen Tagesordnung diskutiert.

Ich sage Ihnen ganz offen weswegen: Ich halte nicht viel von diesen 160 Tagesordnungspunkten. Bei allem Respekt gegenüber der Generalversammlung und den UN denke ich persönlich nicht, dass man seine Arbeit erledigt, indem man so formalistisch und routinemäßig von Jahr zu Jahr so viele Themen abhakt. Aus diesem Grund habe ich mich auf diese wesentlichen Hauptthemen konzentriert. Das ist die kreative Arbeit, das sind Inhalte. Die UN würden nichts von ihrer Autorität und Relevanz verlieren, wenn sie die Hälfte dieser 160 Punkte nicht auf der Tagesordnung haben würde.

### **Könnten Sie sich vorstellen, dass es vielleicht in einem oder zwei Jahren möglich ist, die Tagesordnung so stark zu reduzieren, dass nur noch ein Bruchteil dieser 160 Punkte behandelt werden?**

Ich wäre sehr glücklich darüber. Es ist ein Prozess in Gang gekommen. Einige Resolutionen, über die jährlich abgestimmt wurde, werden nun im Zwei- oder Drei-Jahres-Rhythmus auf die Tagesordnung gebracht. Ich glaube jedoch, dass dies nicht reicht. Es ist nur ein halber Schritt, wir müssen einen ganzen Schritt gehen. Die Tagesordnung sollte sich stärker auf Fragen konzentrieren, die für die UN-Arbeit wesentlich sind, und nicht alle möglichen Themen behandeln.

### **Es werden jedes Jahr knapp 300 Resolutionen verabschiedet. Dadurch mag auch dieses Bild in der Öffentlichkeit entstanden sein, dass in der Generalversammlung viel geredet, viel Papier produziert wird und nicht so viel dabei heraus kommt. Das hat sich natürlich über die 62 zurückliegenden Jahre gesteigert. Wie könnte man diese Entwicklung wieder umkehren?**

Es hat in der Tat einmal mit acht oder neun Tagesordnungspunkten angefangen. Auf der anderen Seite muss man verstehen, dass die UN eine Organisation von 192 Ländern sind. Trotzdem gibt es eine positive Entwicklung. Es werden neue Themen in den Resolutionen aufgenommen. Dies ist hauptsächlich

auf Initiativen einzelner Mitgliedstaaten zurückzuführen. Es ist uns zum Beispiel zum ersten Mal, seit es die UN gibt, gelungen, eine Resolution, die Israel vorgeschlagen hat, ohne Gegenstimmen zu verabschieden. Es handelte sich um eine Resolution zum Einsatz von Technologien in der Landwirtschaft. Ich habe gesagt, warum soll man das nicht probieren? Ich habe Israel in seinem Unterfangen tatkräftig unterstützt. Die anderen Staaten habe ich in die Konsultationen einbezogen, und die Resolution wurde verabschiedet.

Zweitens habe ich Kirgisistan ermutigt, eine Resolution über soziale Gerechtigkeit einzubringen. Diese wurde auch verabschiedet. Ich finde es richtig, dass Staaten, die nicht im Sicherheitsrat sitzen, und die nicht immer die Möglichkeit haben, in den UN eine Schlüsselrolle zu spielen, dass sie durch die Generalversammlung ermutigt werden und Profil zeigen können.

Wir haben eine andere, ähnliche Initiative von vier Staaten, Chile, Schweden, Südafrika und Thailand. Diese Staaten haben ihre Meinung zur Managementreform eingebracht – was sehr wichtig war. Diese ›Vier-Länder-Initiative‹ hat auch ein gutes Ergebnis erbracht. Sie war Teil der Debatte, die wir – übrigens auch zum ersten Mal – im Plenum der Generalversammlung zur Managementreform geführt haben. Bisher hat sich die Generalversammlung nie in dieser Form damit beschäftigt.

**Hat nicht die Generalversammlung vorletztes Jahr ausführlich über die Vorschläge von Kofi Annan diskutiert und sie schließlich sogar abgelehnt?**

Ja, aber das war keine eigene Debatte. Das waren die Vorschläge des Sekretariats. Jetzt hatte die Generalversammlung eine eigene thematische Debatte geführt, an der mehr als 100 Staaten teilgenommen haben. Sie haben dem Generalsekretär viele Vorschläge zur zukünftigen Arbeit, zur Reform des Sekretariats sowie zu den Entscheidungsprozessen vorgelegt.

**Auch diese Debatte wird wieder zusätzlich zu den bestehenden Tagesordnungspunkten geführt. Die alten Zöpfe abzuschneiden, das heißt, wirklich viele Themen wegzulassen oder die Resolutionen nicht jedes Mal zu wiederholen, sondern nur darauf zu verweisen, dass die Resolution aus dem Vorjahr unverändert bestehen bleiben. Denken Sie, dass dies möglich wäre?**

Doch, ich denke schon. Das müssen die nächsten Schritte sein. Das Problem ist, man muss dafür sorgen, dass es eine Kontinuität in der Generalversammlung gibt. Diese Kontinuität muss über die jeweiligen Präsidenten gewährleistet werden, so dass diese Tagesordnungspunkte, die sich über Jahre hinziehen, die reine Routine sind, wegfallen. Stattdessen sollten wir uns mehr mit aktuellen Problemen beschäftigen.

Ich habe gesehen, dass die Staatenvertreter das mit vollem Enthusiasmus aufgenommen haben.

Übrigens ist es uns auch gelungen, Mandate zu beenden. Die Überprüfung der Mandate war ein Tabu. Es gab überhaupt keine Einigkeit darüber. Jetzt ist es gelungen, nicht nur die Grundsätze festzulegen, nach denen die Mandatsüberprüfung abgewickelt wird, sondern das erste Kapitel im Bereich humanitäre Angelegenheiten wurde bereits abgearbeitet. Viele Mandate wurden gestrichen. Jetzt muss der Generalsekretär mit seiner Mannschaft ausrechnen, wie viel Geld wir damit gespart haben, so dass wir den eingesparten Betrag für Entwicklungsarbeit der UN einsetzen können.

*»Man wird nicht das richtige Ziel erreichen, wenn man nur Teile des Systems reformiert. Vielmehr muss das ganze System reformiert werden, alles, auch die Generalversammlung.«*

**Es sind rund 9000 Mandate, 700 davon wurden jetzt behandelt. Wann könnte die Überprüfung abgeschlossen sein?**

Das erste Kapitel ist abgeschlossen. Das nächste wären dann die Mandate im Bereich Entwicklung.

**Wann werden alle 9000 Mandate abgeschlossen sein?**

Das müssen Sie den Präsidenten der nächsten Generalversammlung fragen. Ich habe mein Bestes getan. Ich kann nicht in einem Jahr 9000 Mandate überprüfen lassen.

**Beim Thema Reform stand in den letzten Monaten die Reform des Sicherheitsrats im Vordergrund, obwohl die Bemühungen im Jahr 2005, unter anderem von Deutschland, zu keinem Ergebnis geführt hatten. Warum ist dies nun noch einmal diskutiert worden, und was kam dabei heraus?**

Ich bin der festen Überzeugung, dass die Reform nur als Ganzes behandelt und verabschiedet werden kann. Man wird nicht das richtige Ziel erreichen, wenn man nur Teile des Systems reformiert. Vielmehr muss das ganze System reformiert werden, alles, auch die Generalversammlung.

Das UN-Gebäude in New York wird jetzt renoviert. Wir müssen auch unsere Köpfe renovieren und die UN auf ein anderes System umstellen. In diesem Zusammenhang habe ich mich sehr dafür eingesetzt, dass wir die Debatte über die Reform des Sicherheitsrats wiederbeleben. Damit es Fortschritte gibt, auch wenn kein ganz großer Wurf gelingt, dann gern auch durch eine Übergangslösung.

Selbst eine derartige Übergangslösung soll dazu beitragen, dass es eine wesentliche Reform des Sicherheitsrats gibt. Man kann nicht die Welt den UN anpassen, man kann nur die UN der Welt anpassen.



Die Welt hat sich so verändert, dass der Sicherheitsrat samt seiner Arbeitsmethoden, seiner Struktur und auch die Wahl seiner Mitglieder sich verändern müssen.

#### Inwiefern?

Ich glaube zum Beispiel nicht, dass auf lange Sicht die Regionalgruppen die Kandidaten für den Sicherheitsrat bestimmen werden. Wer wird der so genannten osteuropäischen Gruppe in zehn Jahren angehören? Vielleicht nur noch ganz wenige Mitgliedstaaten (Russland, Belarus, Moldau und Georgien). Die anderen könnten dann Mitgliedstaaten der EU sein. Die meisten sind schon NATO-Mitgliedstaaten. Was ist dann der Sinn der Übung? Da muss man sich die Frage stellen, wie werden die Gruppen vertreten? Ich würde dieses Thema auch in der Europäischen Union aufgreifen. Wie wird die EU in Zukunft im Sicherheitsrat repräsentiert werden?

*»Mein nächstes Ziel ist, die Verhandlungen zwischen den Mitgliedstaaten zu eröffnen. Sie müssen anfangen, zu verhandeln und nicht nur reden.«*

Die anderen Regionen stellen sich diese Frage auch. Afrika tritt jetzt als eine Region auf. Die Afrikanische Union besteht derzeit auf einer Lösung, bei der sie zwei ständige Sitze stellt. Sie sagt sich: Wir sind jetzt 52 Länder, wir sind nicht mehr die ehemaligen Kolonien, sondern Staaten, souverän, stark, und wir wollen uns profilieren. Lateinamerika sagt dazu, ja richtig, aber vergesst nicht, wir sind seit der Gründung dabei und haben auch nach 60 Jahren kein ständiges Mitglied. Wir wollen auch entsprechend vertreten sein. So stellt sich die Frage, ist das legitim? Ich antworte persönlich: Ja, es ist legitim. Jetzt müssen sich die ständigen Mitglieder bewegen. Zwei haben sich schon in diese Richtung

*»Eine Übergangslösung würde erlauben, auszuprobieren, ob der Sicherheitsrat auch in einer veränderten Form funktionieren kann. Denn sonst wird der Sicherheitsrat mit der Zeit immer mehr an Bedeutung verlieren.«*

geäußert: Frankreich und Großbritannien. Präsident Nicolas Sarkozy und Premierminister Gordon Brown haben in ihrem Gipfel-Kommuniqué ganz offen gesagt, sie unterstützen eine Reform mit neuen ständigen Mitgliedern. Wenn dies jetzt nicht gelingen sollte, dann wenigstens mit einer Übergangslösung. Das heißt also, es gibt Bewegung, und die müssen wir nutzen.

Mein nächstes Ziel ist, die Verhandlungen zwischen den Mitgliedstaaten zu eröffnen. Sie müssen anfangen, zu verhandeln und nicht nur reden.

**Es wurden doch schon etliche Modelle erarbeitet und vorgelegt. Doch es scheitert bisher alles daran, dass die meisten Staaten den Status quo einer möglichen neuen Konstellation vorziehen, in der ein anderer Staat und nicht der eigene Staat einen ständigen Sitz bekommt.**

Das ist in der Tat die Denkweise, die man nur dadurch überwinden kann, dass man die Verhandlungen eröffnet. Es müssen alle diese Modelle auf dem Tisch liegen. Dann können die Mitgliedstaaten darüber verhandeln. Es spricht nichts dagegen.

#### Gibt es einen Termin?

Ich kann Ihnen keinen konkreten Termin nennen, aber ich gehe davon aus, dass wir im Laufe dieser 62. Tagung schon eine Resolution oder ein Dokument verabschieden, mit dem dies festgelegt wird und womit die Verhandlungen eröffnet werden. Dann geben wir den Mitgliedstaaten eine Chance, darüber zu verhandeln.

Aufgrund der bisherigen Beratungen bin ich aber zu der Überzeugung gelangt, dass derzeit nur eine Übergangslösung eine Chance auf Erfolg hat. Nach einer von den Mitgliedstaaten zu verhandelnden Frist sollte meiner Meinung nach eine Konferenz einberufen werden, und zwar auf höchster politischer Ebene, wo sich die Staats- und Regierungschefs damit auseinandersetzen und eine wirklich wesentliche Neugliederung des Sicherheitsrats in die Wege leiten. Eine Übergangslösung würde erlauben, auszuprobieren, ob der Sicherheitsrat auch in einer veränderten Form funktionieren kann. Denn sonst wird der Sicherheitsrat mit der Zeit immer mehr an Bedeutung verlieren.

**Aber in dieser Übergangszeit werden schon neue Staaten aufgenommen?**

Ja, in der Übergangszeit könnte man dann dementsprechend Staaten wählen, die länger im Sicherheitsrat bleiben, also nicht nur zwei Jahre. Ein Staat könnte bei Wiederwahl sogar die gesamte Interimsperiode im Sicherheitsrat tätig sein, also quasi-ständig. Das würde nicht nur die Konstellation innerhalb des Rates verändern, sondern es würde in der Tat ein Modell sein, mit dem man testen kann, inwieweit sich diese Veränderungen bewähren.

Das Gespräch fand in deutscher Sprache am 26. Mai 2008 in Berlin statt. Die Fragen stellte Anja Papenfuß.

# Die Europäische Union in den Vereinten Nationen

## Der Vertrag von Lissabon fördert Kohärenz und Sichtbarkeit

Daniel Thym

**Ein erklärtes Ziel des europäischen Verfassungsprozesses war eine Verbesserung der Handlungsfähigkeit und Sichtbarkeit der Europäischen Union auf der internationalen Ebene. Tatsächlich wurde viel erreicht: Auf der Grundlage früherer Reformen wird das europäische Außenverfassungsrecht fortgeschrieben; der Vertrag von Lissabon verwirklicht die wesentlichen Errungenschaften des Verfassungsvertrags in neuer Verpackung. Gleichwohl sind die Auswirkungen der Reformen auf die europäische Rolle in den Vereinten Nationen gering. Die Weltorganisation bleibt aus politischen und rechtlichen Gründen eine Domäne der nationalen Außenpolitik, die hinter den Kulissen europäisch koordiniert wird. Dessen ungeachtet bekräftigt der neue Vertrag die prinzipielle Unterstützung Europas für die multilaterale Zusammenarbeit und eine Stärkung des UN-Systems.**

### Reform der europäischen Außenpolitik

Nur auf den ersten Blick hätte der gescheiterte Verfassungsvertrag die europäische Tradition einer Abfolge kleiner Reformschritte beendet.<sup>1</sup> Der Begriff ›Verfassung‹ und das vollmundige Versprechen eines ›Außenministers‹ hinterließen den Eindruck eines umfassenden Neuanfangs. Dagegen steht der am 13. Dezember 2007 verabschiedete Vertrag von Lissabon<sup>2</sup> für eine neue Nüchternheit. Der Verzicht auf den Begriff Verfassung, die Umbenennung des Außenministers in Hoher Vertreter und der Fortbestand der intergouvernementalen Vertragsgrundlage für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) hinterlassen bewusst den Eindruck eines begrenzten Reformeffers. Dies ist kein Zufall: Die Verständigung auf einen Reformvertrag zur Änderung des geltenden Rechts dient der französischen und der britischen Regierung zur politischen Rechtfertigung des Verzichts auf ein Referendum.<sup>3</sup> Allerdings stellen die Unterschiede zwischen dem Verfassungsvertrag und dem Vertrag von Lissabon bei näherer Betrachtung keinen Rückschritt der Ambitionen dar. Dieses Ergebnis gründet letztlich darauf, dass die Bedeutung der jeweiligen Änderungen überzeichnet worden war – und zwar sowohl die Neuheiten des Verfassungsvertrags als auch deren teilweise Rücknahme aufgrund des Reformvertrags.

Deutlich zeigt dies der Posten des vormaligen Außenministers und künftigen Hohen Vertreters der Union für die Außen- und Sicherheitspolitik. Tatsächlich erfolgt nur eine Namensänderung, während die

Befugnisse dieselben bleiben.<sup>4</sup> Ihr größter Mehrwert ist die Zusammenführung der bisherigen Troika europäischer Außenvertretung durch den EU-Ratsvorsitz als Sprecher der GASP, den gegenwärtigen Hohen Vertreter (Javier Solana) sowie den zuständigen EG-Kommissaren als Repräsentanten der supranationalen Außenbeziehungen (Handel, Entwicklung, Assoziierung, Nachbarschaftspolitik und andere). Die unterschiedlichen Positionen werden verschmolzen und in einer Person gebündelt. Der künftige Hohe Vertreter ist, anders als sein Vorgänger gleichen Namens, nicht auf die Vertretung der intergouvernementalen GASP unter Federführung des Rates beschränkt, sondern vertritt aufgrund seines ›Doppelhuts‹ zugleich die supranationalen Außenbeziehungen als Vizepräsident der Kommission. Die Stärke des neuen Amtes ist sein institutioneller Pragmatismus: Der neue Hohe Vertreter begründet eine Einheit der Außenvertretung, ohne die Kompetenzverteilung zwischen den beteiligten Organen zu verändern.<sup>5</sup>

Zugleich ist der Pragmatismus des Amtes dessen Achillesferse. Der künftige Hohe Vertreter ist keineswegs ein Außenminister, der eigenverantwortlich die europäische Außenpolitik leitet, auch wenn er an den Schaltstellen auswärtigen Handelns über eine Viel-



**Dr. Daniel Thym**  
**LL.M.**,  
geb. 1973, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Walter-Hallstein-Institut für europäisches Verfassungsrecht an der Humboldt-Universität zu Berlin.

<sup>1</sup> Vgl. den Vertrag über eine Verfassung für Europa vom 29.10.2004 (im Folgenden: Verfassungsvertrag); Bundestags-Drucksache 15/4900 v. 18.2.2005, dessen Ratifizierung nach den Referenden in Frankreich und den Niederlanden nicht weiterverfolgt wurde.

<sup>2</sup> Konsolidierte Fassungen des Vertrags über die Europäische Union (im Folgenden: EUV-Liss.) und des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (im Folgenden: AEUV), Rats-Dok. 6655/08 v. 15.4.2008, deutscher Text: <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/st06655.de08.pdf>

<sup>3</sup> Die Ratifizierung des Vertrags durch alle EU-Mitgliedstaaten soll am 1. Januar 2009, spätestens jedoch Mitte 2009, also vor den Wahlen zum Europäischen Parlament im Juni, abgeschlossen sein; ein Referendum wird aufgrund verfassungsrechtlicher Vorgaben nur in Irland stattfinden; der Deutsche Bundestag hat dem Vertrag am 24. April 2008 zugestimmt, Bundestags-Drucksache 16/8300 v. 28.2.2008. Der Bundesrat hat am 23. Mai 2008 ebenfalls zugestimmt.

<sup>4</sup> Zu Posten und Aufgaben des künftigen Hohen Vertreters allgemein Art. 18 EUV-Liss.

<sup>5</sup> Für Einzelheiten siehe Daniel Thym, Außenverfassungsrecht nach dem Lissaboner Vertrag, in: Ingolf Pernice (Hrsg.), Vertrag von Lissabon: Reform der EU ohne Verfassung?, Baden-Baden (im Erscheinen), S. 167–183, hier S. 172ff, vorab online über: <http://www.whi-berlin.de/lissabon>

Es ist wichtig festzuhalten, dass der Hohe Vertreter nur als Sprachrohr der europäischen Politik fungiert und diese nicht eigenständig festlegt.

falt an Einflussmöglichkeiten verfügt. Eher einem Staatssekretär vergleichbar ist der Hohe Vertreter als Vizepräsident der Kommission in die supranationale Entscheidungsfindung einbezogen und hängt im Anwendungsbereich der GASP von den Anweisungen des Rates ab (nach dem Vertrag von Lissabon nicht anders als nach dem Verfassungsvertrag).<sup>6</sup> Hinzu kommt das mögliche Konkurrenzverhältnis zum neuen ständigen Präsidenten des Europäischen Rates, der »auf seiner Ebene« mit der Außenvertretung der GASP beauftragt ist.<sup>7</sup> Umso bedeutsamer ist die Verständigung auf die Einrichtung eines Europäischen Auswärtigen Dienstes, welcher den institutionellen Doppelhut des Hohen Vertreters auf der Ebene der Ministerialbürokratie durch eine Zusammenlegung von Dienststellen der Kommission und des Rates nachzeichnet; im Idealfall überwindet der Europäische Auswärtige Dienst das Konkurrenzverhältnis der Institutionen und bereitet einer einheitlichen und kohärenten Außenpolitik den Weg.<sup>8</sup>

Es ist wichtig festzuhalten, dass der Hohe Vertreter nur als Sprachrohr der europäischen Politik fungiert und diese nicht eigenständig festlegt. Weder der Verfassungsvertrag noch der Vertrag von Lissabon bewirken eine umfassende Vergemeinschaftung der Außenpolitik nach dem Modell eines Bundesstaats. Stattdessen bestehen für die unterschiedlichen Politikbereiche eigene Regelungen fort, die im neuen Vertrag nur punktuell angepasst werden: In den supranationalen Außenbeziehungen wird regelmäßig mit qualifizierter Mehrheit unter Beteiligung des Europäischen Parlaments entschieden; im Anwendungsbereich der GASP gilt jedoch weiterhin das Einstimmigkeitsprinzip.<sup>9</sup> Dennoch begründet die fortgesetzte Intergovernmentalität der GASP keinen Rückschritt gegenüber dem Verfassungsvertrag. Auch dessen Bestimmungen waren so konzipiert, dass die GASP eine Enklave der Intergovernmentalität innerhalb der Verfassungsurkunde darstellte. Ohne die regelmäßig einstimmige Zustimmung des Rates darf der Hohe Vertreter keine Initiativen ergreifen. Die Existenz des Außenministers/Hohen Vertreters hätte die Spaltung Europas während des Irak-Kriegs im Jahr 2003 nicht verhindert; mangels Einigkeit im Rat wäre Europas Stimme stumm geblieben.<sup>10</sup>

Ohne die regelmäßig einstimmige Zustimmung des Rates darf der Hohe Vertreter keine Initiativen ergreifen.

## Auswirkungen auf die Vereinten Nationen

Die Reform der europäischen Verträge betrifft die innereuropäische Entscheidungsfindung und Aufgabenteilung. Einseitig kann die Europäische Union die internationalen Beziehungen nicht nach ihren Vorstellungen umgestalten. Gleichwohl hat die europäische Außenpolitik in den vergangenen Jahren eine Anerkennung durch zahlreiche Drittstaaten erfahren. Die bilateralen Beziehungen zu den europäischen Nachbarstaaten und zahlreichen Entwicklungs- und Schwellenländern sind heute durch völkerrechtliche

Verträge der Europäischen Union geprägt. Im Namen Europas verhandelt die Kommission mit Unterstützung des Rates in der Welthandelsorganisation, über Partnerschaftsabkommen mit der Gruppe der afrikanischen, karibischen und pazifischen Staaten (AKP), eine Assoziierung der Mittelmeer-Länder oder ein neues Kooperationsabkommen mit Russland. In all diesen Fällen kommt der vertragliche Regelfall einer gemeinsamen Außenvertretung zur Anwendung; künftig werden der Hohe Vertreter und der Europäische Auswärtige Dienst die Kohärenz und Schlagkraft der europäischen Politik erhöhen. Dagegen verbleiben die Vereinten Nationen eine Domäne der Nationalstaaten. Hieran kann und will der Reformvertrag von Lissabon nichts Grundlegendes ändern.

Offensichtlicher Grund für die eingeschränkte Rolle der Europäischen Union in den Vereinten Nationen ist die Begrenzung der Mitgliedschaft auf Staaten (Art. 4 UN-Charta). Zwar zeigt das Modell der WTO, dass eine gemeinsame Mitgliedschaft von Mitgliedstaaten und Union entsprechend der inner-europäischen Kompetenzverteilung völkerrechtlich vereinbart werden kann – in der Landwirtschafts- und Ernährungsorganisation (FAO) auch im Rahmen der UN-Familie.<sup>11</sup> Allerdings erfordert eine EU-Mitgliedschaft in den Vereinten Nationen eine Änderung der UN-Charta, die gegenwärtig nicht abseh-

<sup>6</sup> Für die reformierten Vorschriften der GASP siehe Art. 23 ff. EUV-Liss. und zum neuen Vertragsteil zum auswärtigen Handeln die Art. 205 ff. AEUV in Nachfolge des EG-Vertrags.

<sup>7</sup> Siehe Art. 15 Abs. 6 EUV-Liss.; ein aktiver Präsident des Europäischen Rates könnte zudem bewirken, dass der Präsident der Kommission seine supranationale Vertretungsmacht in Anspruch nimmt und mithin eine neue Troika der beiden Präsidenten und des Außenministers entsteht.

<sup>8</sup> Art. 27 Abs. 3 EUV-Liss. schafft nur eine Vertragsgrundlage für die teilweise Zusammenlegung von Ratssekretariat sowie einzelner Generaldirektionen der Kommission; die bedeutsamen Einzelheiten werden im Durchführungsbeschluss festgelegt, der auch die Rolle der nationalen Dienste bestimmen wird; ausführlicher zu möglichen Modellen: Julia Lieb/Andreas Maurer, Europas Rolle in der Welt stärken, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), SWP-Studie S 15, Berlin 2007 sowie dies., Der Europäische Auswärtige Dienst, SWP-Aktuell 35, Mai 2008.

<sup>9</sup> Vgl. Art. 31 EUV-Liss., der weitgehend mit dem bisherigen Art. 23 EUV identisch ist; theoretisch sind, wie bisher, Mehrheitsentscheidungen für Durchführungsbeschlüsse denkbar, allerdings von der einstimmigen Zustimmung zum Grundbeschluss abhängig und durch die Kodifizierung des modifizierten Luxemburger Kompromisses relativiert; für Einzelheiten siehe Thym, a.a.O. (Anm. 5), S. 168ff.

<sup>10</sup> Vgl. Art. III-301 Verfassungsvertrag, der weitgehend mit dem künftigen Art. 31 EUV-Liss. übereinstimmt.

<sup>11</sup> Für die Entwicklungen der jüngeren Vergangenheit die Übersicht von Frank Hoffmeister, Outsider or Frontrunner?, Common Market Law Review, 44. Jg., 2/2007, S. 41–68.

bar ist und auch von den EU-Mitgliedstaaten nicht unterstützt wird. So steht der europarechtlich zulässige UN-Beitritt der EU aus völkerrechtlichen und politischen Gründen nicht auf der Tagesordnung.<sup>12</sup> Aus diesem Grund bleibt die Rolle der Europäischen Union in den Vereinten Nationen auf eine mittelbare Beeinflussung des UN-Handelns beschränkt: In eigener Funktion kommt der künftigen EU-Delegation bei der Generalversammlung und dem Wirtschafts- und Sozialrat (ECOSOC) ein Beobachterstatus zu; vor allem jedoch werden die Mitgliedstaaten weiterhin als Stellvertreter und Sprachrohr der europäischen Außenpolitik auftreten.

Gegenwärtig findet die Troika der europäischen Außenvertretung eine Entsprechung auf der Ebene der UN-Vertretungen: Seit dem Jahr 1994 vertritt ein Verbindungsbüro des Rates gemeinsam mit dem Ratsvorsitz die intergouvernementale GASP, während die Kommission als Vertreterin der supranationalen Außenbeziehungen aufgrund ihres offiziellen Beobachterstatus bei der Generalversammlung und dem ECOSOC seit dem Jahr 1974 eine eigene Delegation in New York unterhält.<sup>13</sup> Bereits heute erfolgt eine praktische Kooperation vor Ort: Die gemeinsame Internetpräsenz ›European Union@United Nations‹ vermittelt anderen Delegationen, Journalisten und der interessierten Öffentlichkeit die gesamteuropäischen Aktivitäten.<sup>14</sup> Künftig werden die Einrichtungen formal zusammengelegt und als ›Delegation der Union‹ im neuen Europäischen Auswärtigen Dienst unter der Verantwortung des Hohen Vertreters aufgehen.<sup>15</sup> Allerdings besitzt die EU-Delegation weiterhin nur einen Beobachterstatus, der mit Verhandlungsgeschick und Einsatz politischen Kapitals allenfalls aufgewertet werden könnte.<sup>16</sup> Eine (teilweise) Übernahme der mitgliedstaatlichen Befugnisse in den Vereinten Nationen ist mit der Einrichtung einer einheitlichen EU-Delegation als Teil des Europäischen Auswärtigen Dienstes nicht verbunden.

Hiernach wird der Schwerpunkt weiterhin auf einer indirekten Vermittlung europäischer Politik durch die Mitgliedstaaten liegen. Diese sind mit den Vorrechten der Mitgliedschaft ausgestattet und verleihen der EU-Position als etablierte diplomatische Akteure Gewicht. Tatsächlich entwickelte sich in den vergangenen Jahren eine Übung der außenpolitischen Koordinierung, die zunehmend eine Kohärenz des europäischen Auftretens in den Vereinten Nationen erreichte. Nachhaltig befördert wurde die EU-Koordinierung durch den Ausbau der GASP-Strukturen. Diese unterstützen unterhalb der Ebene der monatlichen Treffen der Außenminister mittels zahlreicher Arbeitsgruppen und Koordinationsforen in Brüssel und New York eine Praxis der Politikkoordinierung.<sup>17</sup> Seit Mitte der neunziger Jahre besteht insbesondere in der Generalversammlung und dem ECOSOC ein weitgehender Gleichklang der EU-Stimmabgabe, der auch die neuen EU-Mitgliedstaaten einschließt.<sup>18</sup> Eine einheit-

liche EU-Position würde durch einen gemeinsamen EU-Sitz in einzelnen UN-Gremien aufgrund des Zwangs zum Kompromiss gefördert, hängt aber nicht notwendig von diesem ab. Vielmehr kann eine einheitliche Stimme auch dann erreicht werden, wenn diese von vielen Akteuren als Chor unterstützt wird.<sup>19</sup>

Die konstruktivistische Denkschule der Politikwissenschaft hilft beim Verständnis, dass die soziale Gestaltung der europäischen Außenpolitik auch ohne gemeinsamen EU-Sitz einen wichtigen Beitrag zum schrittweisen Erfolg leistet. Gemeinsame Werte und Interessen, die Übung einer Politikkoordinierung auf-

Eine Übernahme der mitgliedstaatlichen Befugnisse in den UN ist mit der Einrichtung einer einheitlichen EU-Delegation als Teil des Europäischen Auswärtigen Dienstes nicht verbunden.

**12** Von den Anforderungen des Völkerrechts sind die europarechtlichen Vorgaben zu unterscheiden: Diese stehen auch nach dem Vertrag von Lissabon einer alleinigen EU-Mitgliedschaft in den UN mangels umfassender EU-Zuständigkeit für die auswärtige Gewalt entgegen; im Anwendungsbereich der EU-Kompetenzen indessen wäre ein UN-Beitritt neben den Mitgliedstaaten nach dem FAO-Modell europarechtlich zulässig, wenn auch mit Blick auf die Bestandsschutzklausel des Art. 351 AEUV (bisher Art. 307 EGV) nicht zwingend.

**13** Näher Frank Hoffmeister/Pieter-Jan Kuijper, *The Status of the EU at the UN*, in: Jan Wouters/Frank Hoffmeister/Tom Ruys (Eds.), *The United Nations and the European Union: An Ever Stronger Partnership?*, Den Haag 2006, S. 9–34, hier S. 14ff.; seit 1979 nimmt das Büro der Kommission auch den Beobachterstatus beim ECOSOC wahr.

**14** Siehe <http://www.europa-eu-un.org>

**15** Vgl. Art. 220f. AEUV.

**16** Da die EU-Delegationen teildentisch mit der Kommissionsdelegation sind, übernehmen sie als deren Rechtsnachfolger den Beobachterstatus bei der Generalversammlung und dem ECOSOC; Möglichkeiten eines ›erweiterten‹ Beobachterstatus diesseits der Mitgliedschaft erörtert Hoffmeister, a.a.O. (Anm. 11), S. 54ff.

**17** Ausführlich Esa Paasivirta/Dominic Porter, *EU Coordination at the UN General Assembly and ECOSOC: A View from Brussels – A View from New York*, in: Wouters/Hoffmeister/Ruys, a.a.O. (Anm. 13), S. 35–48, hier S. 38–43 sowie Armin Laschet, *Gemeinsame Strategie gibt der EU-Außenpolitik Profil*, *Vereinte Nationen (VN)*, 3/2001, S. 97–100.

**18** Für empirische Daten siehe Ernst Sucharipa, *Die GASP der EU im Rahmen der Vereinten Nationen*, in: Jochen Frowein et al. (Hrsg.), *Verhandeln für den Frieden. Liber Amicorum Tono Eitel*, Heidelberg 2003, S. 773–797, hier S. 781ff.; weniger positiv die Analyse des Abstimmungsverhaltens zu Menschenrechtsfragen im 3. Ausschuss der Generalversammlung und der ehemaligen Menschenrechtskommission von Karen Smith, *Speaking with One Voice?*, *Journal of Common Market Studies (JCMS)*, 44. Jg. 1/2006, 113–138; zur Konvergenz der neuen Mitgliedstaaten Elisabeth Johansson-Nogués, *The Fifteen and the Accession States in the UN General Assembly*, *European Foreign Affairs Review*, 9. Jg., 1/2004, 67–92.

**19** Auch die Zusammenfassung der Mitgliedstaaten in einer einheitlichen Regionalgruppe anstelle der gegenwärtigen Verteilung auf die Gruppen westeuropäischer, osteuropäischer und asiatischer Staaten verspricht keinen besonderen Mehrwert, da die EU-Koordinierung ohnehin über einen eigenen institutionellen Rahmen verfügt und der Zugriff auf drei Regionalgruppen den europäischen Einfluss im wohlverstandenen Eigeninteresse mehrt.

Der Vertrag von Lissabon beschreibt den richtigen Weg, wenn er den Reformschwerpunkt auf die Verbesserung der praktischen Zusammenarbeit legt und die Rechtspflichten zur Koordinierung und Zusammenarbeit unverändert bestätigt.

Im Bereich der Friedenssicherung beschleunigt der Vertrag von Lissabon die Entwicklungen der vergangenen Jahre.

grund regelmäßiger Treffen, die Entwicklung persönlicher Netzwerke zwischen den Diplomaten sowie geteilte Erfolge und Misserfolge schaffen eine ›Kultur der Kooperation.«<sup>20</sup> Letztere wird durch formale Rechtspflichten unterstützt, nicht aber garantiert. Dies folgt aus den Besonderheiten der außenpolitischen Zusammenarbeit, die, anders als die Rechtsharmonisierung im EU-Binnenmarkt, nicht auf die Normierung von Rechtsfolgen gerichtet ist, sondern von der gemeinsamen Entwicklung und Durchsetzung überzeugender Konzepte abhängt.<sup>21</sup> Insofern beschreibt der Vertrag von Lissabon den richtigen Weg, wenn er den Reformschwerpunkt auf die Verbesserung der praktischen Zusammenarbeit legt und die Rechtspflichten zur Koordinierung und Zusammenarbeit unverändert bestätigt.<sup>22</sup> Entscheidend ist die Verständigung der EU-Mitgliedstaaten auf eine gemeinsame Position; erst danach stellt sich die Frage deren Durchsetzung im UN-Rahmen durch die Mitgliedstaaten und die künftige EU-Delegation.

### Sonderfall: UN-Sicherheitsrat

Aus nachvollziehbaren Gründen konzentriert sich das öffentliche Interesse an den Vereinten Nationen auf den Sicherheitsrat als dem einflussreichsten UN-Organ. Aufgrund der besonderen Rolle Großbritanniens und Frankreichs als ständige Mitglieder und der Uneinigkeit Europas während des Irak-Kriegs entstand der Eindruck, die europäische Außenpolitik scheitere in zentralen Fragestellungen der internationalen Beziehungen. Dies trifft zweifellos zu; dennoch sollte nicht übersehen werden, dass in der Tagespolitik oft eine große Übereinstimmung der Europäer herrscht – im Sicherheitsrat ebenso wie in anderen UN-Gremien. Erneut darf der Blick nicht auf die Frage einer direkten EU-Vertretung eingeengt werden, sondern muss die Koordinierung der nationalen Positionen im UN-Sicherheitsrat einbeziehen. Der Vertrag von Lissabon verbessert auf beiden Ebenen die Sichtbarkeit des europäischen Beitrags.

Im Bereich der Friedenssicherung als Tätigkeitsschwerpunkt des Sicherheitsrats beschleunigt der Vertrag von Lissabon die Entwicklungen der vergangenen Jahre. Schon länger ist die EU mit ihren Maßnahmen zur Konfliktprävention ein wichtiger Partner entsprechender UN-Projekte.<sup>23</sup> Aufgrund des Ausbaus ziviler und militärischer EU-Strukturen zum Krisenmanagement im Rahmen der GASP steigt nunmehr die Bedeutung des europäischen Beitrags im Kernbereich der Sicherheitsratsaktivitäten.<sup>24</sup> In den vergangenen drei Jahren waren die EU-Missionen in Kongo, Darfur/Tschad, Aceh, Bosnien-Herzegowina und Kosovo eng mit parallelen Aktivitäten der Vereinten Nationen verbunden, die im Sicherheitsrat zumindest diskutiert wurden.<sup>25</sup> An der Schnittstelle von Konfliktprävention und Krisenmanagement hat die Zusammenlegung von Rat und Kommission im Euro-

päischen Auswärtigen Dienst unter Aufsicht des Hohen Vertreters als dem zentralen Reformprojekt des Vertrags von Lissabon greifbare Auswirkungen. Bislang erschwerte das verwirrende Nebeneinander von intergouvernementaler GASP und supranationalen Außenbeziehungen die Sichtbarkeit des europäischen Beitrags zur Friedenssicherung. Dieses Defizit wird durch den Reformvertrag beseitigt.

Allerdings dürfte den Mitgliedstaaten weiterhin die Hauptverantwortung zufallen, als Vertreter der europäischen Außenpolitik deren Darstellung im Sicherheitsrat zu gewährleisten. Das zeigt das Beispiel der Kommission für Friedenskonsolidierung, der gegenwärtig acht EU-Mitgliedstaaten angehören, während die EG erst nach Debatten einen Zugang erhielt.<sup>26</sup> Ebenso wie in der Generalversammlung stimmen sich die EU-Mitgliedstaaten im Sicherheitsrat ab und treten als Sprecher der europäischen Außenpolitik auf. Der Vertrag von Lissabon bekräftigt, dass diese Praxis einer Rechtspflicht der Mitglieder des Sicherheitsrats entspringt, sich untereinander abzustimmen, die anderen Mitgliedstaaten zu informieren und »sich bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben ... für die Standpunkte und Interessen der Union ein(zusetzen).«<sup>27</sup> Tatsächlich entwickelte sich in den ver-

<sup>20</sup> Für eine entsprechende Deutung der GASP siehe Kenneth Glarbo, *Reconstructing a Common Foreign and Security Policy*, in: Thomas Christiansen/Knud Erik Jørgensen/Antje Wiener (Eds.), *The Social Construction of Europe*, London 2001, S. 140–157 sowie Hildgard Bedarff/Cord Jakobeit, *Die GASP der EU aus der Perspektive von politikwissenschaftlichen Integrationstheorien*, in: Thomas Bruha/Carsten Nowak (Hrsg.), *Die Europäische Union: Innere Verfasstheit und globale Handlungsfähigkeit Baden-Baden 2006*, S. 183–194, hier S. 190ff.

<sup>21</sup> Hierzu Daniel Thym, *Auswärtige Gewalt*, in: Armin von Bogdandy (Hrsg.), *Europäisches Verfassungsrecht*, 2. Aufl., Berlin 2008, Abschnitt IV (im Erscheinen).

<sup>22</sup> Die Vorgaben in Art. 34 f. EUV-Liss. beziehungsweise 220f. AEUV entsprechen den gegenwärtigen Bestimmungen der Art. 19f. EUV beziehungsweise Art. 302 EGV.

<sup>23</sup> Siehe Detlef Wolter, *Zivile Konfliktverhütung und menschliche Sicherheit. Die Zusammenarbeit von Vereinte Nationen und Europäischer Union*, VN, 2/2007, S. 62–67.

<sup>24</sup> Instruktiv die grundlegende ›Joint Declaration on UN-EU Cooperation in Crisis Management‹, 24.9.2003 und die Nachfolgeerklärung ›Joint Statement on UN-EU Cooperation in Crisis Management‹, 7.6.2007.

<sup>25</sup> Einen guten und aktuellen Überblick über die stetig wachsende Zahl militärischer und ziviler EU-Operationen bietet: <http://www.consilium.europa.eu>

<sup>26</sup> Zu den acht Mitgliedern gehört gegenwärtig auch Deutschland; die EG ist als institutioneller Geber gemäß Abs. 9, S/RES/1645 v. 20.12.2005, an allen Sitzungen beteiligt.

<sup>27</sup> Art. 34 Abs. 2 EUV-Liss. in Bezug auf ständige und nichtständige Mitglieder.

gangenen Jahren eine Praxis der Unterrichtung und Koordinierung, die zwar von Frankreich und Großbritannien zumeist nur halbherzig, von den jeweiligen nichtständigen Mitgliedern jedoch aktiv betrieben wird.<sup>28</sup>

Der Reformvertrag von Lissabon geht noch einen Schritt weiter, wenn unter gewissen Voraussetzungen der Hohe Vertreter im Sicherheitsrat auftreten soll. Der neue Art. 34 Abs. 2 bestimmt: »Wenn die Union einen Standpunkt zu einem Thema festgelegt hat, das auf der Tagesordnung des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen steht, beantragen die dort vertretenen Mitgliedstaaten, dass der Hohe Vertreter gebeten wird, den Standpunkt der Union vorzutragen.«<sup>29</sup> Unklar bleibt, ob anstelle des Hohen Vertreters auch Mitglieder des Europäischen Auswärtigen Dienstes von der Vorschrift umfasst sind, etwa der Chef der EU-Delegation bei den UN.<sup>30</sup> Erzwingen können die EU-Mitgliedstaaten im Sicherheitsrat einen Auftritt des Hohen Vertreters nur dann, wenn dieser zugleich einer nationalen Delegation angehört; er nähme dann formal als Vertreter des betreffenden EU-Mitgliedstaats an der Sitzung teil.<sup>31</sup> Weniger empfehlenswert ist eine Fortsetzung der vereinzelt angewandten bisherigen Praxis, den Hohen Vertreter als sonstigen Vertreter mit besonderer Sachkenntnis vor dem Sicherheitsrat sprechen zu lassen.<sup>32</sup> Der Hohe Vertreter soll gerade nicht, ähnlich einem Vertreter beispielsweise der Weltbank, seine Expertise einbringen, sondern im Namen der Europäischen Union deren politische Position für oder wider eine bestimmte Maßnahme vertreten.

Es bleibt abzuwarten, ob die neue Regelung umfassend angewandt wird. Zuletzt fand die Debatte über das iranische Atomprogramm ohne aktive Mitwirkung des Hohen Vertreters statt, obgleich dieser vom Sicherheitsrat zu Gesprächen mit Iran ausdrücklich aufgefordert wurde.<sup>33</sup> Das britische Unterhaus geht davon aus, dass die Bestimmung »die bisherige Praxis kaum ändern wird. Sie wird weder an der Position des Vereinigten Königreichs im UN-System noch an der Vertretung des Vereinigten Königreichs und seiner Rolle als ständigem Mitglied im Sicherheitsrat etwas ändern.«<sup>34</sup> Vermutlich wird der Hohe Vertreter in naher Zukunft nur in Einzelfällen vor dem Sicherheitsrat sprechen. In der täglichen Praxis dürfte die Koordinierung des mitgliedstaatlichen Auftretens weiterhin im Vordergrund stehen. Ein EU-Sitz im Sicherheitsrat bedürfte ohnehin einer Änderung der Charta und war aufgrund der britischen, französischen und auch deutschen Position nie eine realistische Perspektive.<sup>35</sup> Das vorläufige Scheitern der Sicherheitsratsreform hat aus der Perspektive der EU-Organe den positiven Nebeneffekt, dass der Imageverlust einer Reform ohne EU-Sitz nicht eintritt. Stattdessen erscheint der Status quo als historisches Relikt, der schrittweise durch eine Europäisierung der nationalen Positionen überlagert wird.

## ›Wirksamer Multilateralismus‹

Der Vertrag von Lissabon bekräftigt das Bekenntnis der Europäischen Union, auf einen ›wirksamen Multilateralismus‹ hinzuarbeiten.<sup>36</sup> Die zeitgleich zum Irakkrieg im Verfassungskonvent ausgearbeiteten Ziele des neuen EU-Vertrags bekennen sich »zur strikten Einhaltung und Weiterentwicklung des Völkerrechts, insbesondere zur Wahrung der Grundsätze der Charta der Vereinten Nationen.«<sup>37</sup> Zwar handelt es sich um keine bedingungslose Gefolgschaft.<sup>38</sup> Gleichwohl

Der Hohe Vertreter soll gerade nicht, seine Expertise einbringen, sondern im Namen der Europäischen Union deren politische Position für oder wider eine bestimmte Maßnahme vertreten.

**28** Ausführlich Sucharipa, a.a.O. (Anm. 18), S. 787–795 und Jan Verbeke, EU Coordination on UN Security Council Matters, in: Wouters/Hoffmeister/Ruys, a.a.O. (Anm. 13), S. 49–61.

**29** Juristisch bezieht sich die Bestimmung wohl nur auf Situationen, in denen die EU einen Beschluss über einen Standpunkt nach Art. 29 EUV-Liss. angenommen hat; entsprechend kann man die Vorschrift jedoch auf informelle Verständigungen auf eine gemeinsame Außenpolitik ausdehnen, welche die Praxis der GASP bestimmen.

**30** Nach Art. 27 Abs. 3 EUV-Liss. stützt sich der Hohe Vertreter bei der Erfüllung seines Auftrags auf den Europäischen Auswärtigen Dienst; wenn hiernach der Leiter der EU-Delegation vermehrt für die EU im Sicherheitsrat spräche, würde eine EU-Vertretung schrittweise zur Regel.

**31** Notwendig wäre eine Akkreditierung nach Rule 13 Provisional Rules of Procedure of the Security Council (vorläufige Verfahrensordnung) für einen Mitgliedstaat; alternativ könnte man den Hohen Vertreter ein Rederecht in entsprechender Anwendung von Rule 14 in Bezug auf sonstige UN-Mitglieder erteilen.

**32** Gemäß Rule 39 Provisional Rules of Procedure of the Security Council, einen entsprechenden Auftritt hatte Javier Solana zuletzt am 9.1.2007 bei einer Sicherheitsratsdebatte zur Demokratischen Republik Kongo; vgl. Wortprotokoll der 5616. Sitzung, UN Doc S/PV.5616.

**33** Vgl. UN-Dok. S/RES/1803 v. 3.3.2008, Abs. 16, sowie ›Statement by the Foreign Ministers of China, France, Germany, Russia, the United Kingdom and the United States with support of the High Representative of the European Union‹, Pressemitteilung des Auswärtigen Amtes v. 3.3.2008, über: <http://www.diplo.de>

**34** House of Commons Foreign Affairs Committee, Foreign Policy Aspects of the Lisbon Treaty, 3rd Report of Session 2007–08, 20.1.2008, Abs. 157, (Übersetzung durch Verfasser) unter Verweis auf die bisherige Praxis, die sich nach meiner dargelegten Auffassung aber gerade von der Intention der neuen Bestimmung unterscheidet.

**35** Näheres dazu siehe Laschet, a.a.O. (Anm. 17), S. 98ff.; Bardo Fassbender, The Better Peoples of the United Nations?, European Journal of International Law, 15. Jg., 5/2004, S. 857–884, hier S. 881f. und Ingo Winkelmann, Europäische und mitgliedstaatliche Interessenvertretung in den Vereinten Nationen, Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, 60. Jg., 2000, S. 413–464, hier S. 434ff.

**36** So die bekannte Formulierung der Europäischen Sicherheitsstrategie, Rats-Dok. 15895/03 v. 12.3.2003, S. 10.

**37** Art. 3 Abs. 5 EUV-Liss.

**38** Man achte auf den Kompromiss einer »Einhaltung und Weiterentwicklung« (Art. 3 Abs. 5 EUV-Liss.) des Völkerrechts und die Qualifikation eines nicht bedingungslosen, sondern »wirksamen Multilateralismus« (Europäische Sicherheitsstrategie).

Der größte Mehrwert der europäischen Außenpolitik für die Vereinten Nationen liegt nicht in der Koordinierung der europäischen Stimme in den UN-Organen, sondern in der Zusammenarbeit bei konkreten Fragestellungen.

Auch in Zukunft bleibt der direkte Einfluss von EU-Vertretern in den UN-Organen beschränkt.

tritt das Ziel der internationalen Zusammenarbeit deutlich hervor: Die Union »setzt sich insbesondere im Rahmen der Vereinten Nationen für multilaterale Lösungen bei gemeinsamen Problemen ein.«<sup>39</sup> Diese nachdrückliche Betonung des Multilateralismus als Leitbild der europäischen Außenpolitik ist kein Zufall, sondern entspricht europäischer Erfahrung einer Sicherung von Frieden und Wohlstand auf der Grundlage geteilter Souveränität, vereinbarter Regeln und supranationaler Institutionen.<sup>40</sup> Das europäische Integrationsmodell steht insoweit Pate für eine Neustrukturierung der internationalen Beziehungen.<sup>41</sup>

Allerdings kann die Union ihre verfassungsrechtliche Selbstverpflichtung auf den Multilateralismus nicht einseitig auf die internationale Ebene übertragen. Zum einen teilen zahlreiche Staaten nicht die europäische Auffassung; zum anderen wird die europäische Außenpolitik dem hehren Ziel des Multilateralismus nicht immer gerecht. Dies gilt nicht nur für Verhandlungen in wirtschaftlichen Fragen; selbst in den Bereichen des Gewaltverbots und der Menschenrechte erscheint Europa nicht immer als Vorbild.<sup>42</sup> Der jüngste Streit um die Übernahme der UN-Verwaltung in Kosovo zeigt, dass die europäische Lesart des Völkerrechts nicht von allen Staaten geteilt wird.<sup>43</sup> Auch sei an die Schlussanträge von Generalanwalt Luis Miguel Poiares Maduro erinnert, welche der Europäischen Union die Umsetzung einer Resolution des Sicherheitsrats wegen der Verletzung europäischer Grundrechte untersagen möchten.<sup>44</sup> Erforderlich ist daher ein Realismus, der selbstkritisch die Relativität des europäischen Blickwinkels anerkennt und andere Lesarten aktueller Entwicklungen zulässt. Mittelbar bestätigt dies auch der Vertrag von Lissabon, wenn dieser neben dem Multilateralismus zum Ziel der europäischen Außenpolitik bestimmt, »ihre Werte, ihre grundlegenden Interessen, ihre Sicherheit, ihre Unabhängigkeit und ihre Unversehrtheit zu wahren.«<sup>45</sup>

Ungeachtet dieser Einschränkung bleibt richtig, dass EU und UN über eine große Schnittmenge gemeinsamer Ziele verfügen. Der größte Mehrwert der europäischen Außenpolitik für die Vereinten Nationen liegt nicht in der Koordinierung der europäischen Stimme in den UN-Organen, sondern in der Zusammenarbeit bei konkreten Fragestellungen. Für alle wesentlichen Zielvorgaben der UN-Charta leistet die europäische Außenpolitik einen wichtigen Beitrag: Die Friedenssicherung, die Armutsbekämpfung, die Förderung der Menschenrechte, der Ausbau des Völkerrechts und die Finanzierung des UN-Haushalts werden allesamt durch die Europäische Union und ihre Mitgliedstaaten wesentlich mitgetragen. Wenn der Vertrag von Lissabon die Funktionsfähigkeit der europäischen Außenpolitik insgesamt verbessert, fördert dies zugleich die Arbeit der Vereinten Nationen. Soweit die EU darüber hinaus zunehmend eigene Initiativen ergreift und die internationale Agenda mitbe-

stimmt, kann auch dies die UN stärken. Hiervon zeugen das europäische Engagement für den Internationalen Strafgerichtshof, den Klimaschutz oder den Menschenrechtsrat.

## Fazit

Die Reform des auswärtigen Handelns im Vertrag von Lissabon fördert die Kohärenz und Sichtbarkeit der europäischen Außenpolitik durch die Zusammenlegung von intergouvernementaler GASP und supranationalen Außenbeziehungen. Insbesondere die bilateralen Beziehungen zwischen der EU und Drittstaaten werden zunehmend durch die europäischen Organe gestaltet, während die Vertretung in den Vereinten Nationen als Keimzelle der überstaatlichen Zusammenarbeit als Domäne der nationalen Außenpolitik fortbesteht. Auch in Zukunft bleibt der direkte Einfluss von EU-Vertretern in den UN-Organen beschränkt; die vertragliche Vorgabe zum Rederecht des Hohen Vertreters im UN-Sicherheitsrat dürfte nur vereinzelt zu öffentlichkeitswirksamen Auftritten im Namen Europas führen. Es liegt in der Verantwortung der EU-Mitgliedstaaten, durch eine Abstimmung ihrer Außenpolitik in Brüssel und New York, vermehrt gemeinsame EU-Positionen zu entwickeln und einheitlich in den UN-Organen zu vertreten. Insoweit bewirkt der Reformvertrag von Lissabon keine direkten Änderungen. Wenn in seiner Folge die außenpolitische Handlungsfähigkeit der Union zunimmt, hat dies gleichwohl Rückwirkungen auf die Vereinten Nationen. Vermehrt wird die Europäische Union in den Vereinten Nationen durch die Mitgliedstaaten mit einer Stimme sprechen und der Weltorganisation bei der Verwirklichung ihrer Maßnahmen aktiv zur Seite stehen.

<sup>39</sup> Art. 21 Abs. 1 EUV-Liss.

<sup>40</sup> Stellvertretend die Analysen von Kalypso Nicolaïdes/Robert Howse, ›This is my EUtopia ...‹: Narrative as Power, *JCMS*, 40. Jg., 4/2002, 767–792 und Wolfgang Wagner/Gunther Hellmann, *Zivile Weltmacht?*, in: Markus Jachtenfuchs/Beate Kohler-Koch (Hrsg.), *Europäische Integration*, 2. Aufl., Opladen 2003, S. 569–596.

<sup>41</sup> Vgl. Ingolf Pernice, *The Global Dimension of Multilevel Constitutionalism*, in: Pierre-Marie Dupuy et al. (Hrsg.), *Festschrift für Christian Tomuschat*, Kehl 2006, S. 973–1005 und Armin Laschet, *Für einen effizienten Multilateralismus*, *VN*, 2/2004, 41–45.

<sup>42</sup> Weiterführend Fassbender, a.a.O. (Anm. 35), S. 863–872.

<sup>43</sup> Vgl. Georg Nolte, *Kein Recht auf Abspaltung*, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 13.2.2008.

<sup>44</sup> Schlussanträge vom 16.1.2008, Rs. C-402/05 P, Kadi/Rat und Kommission in Bezug auf die Terroristen-Verdachtslisten, *Europäische Grundrechte-Zeitschrift*, 35. Jg., 2008, S. 103–113.

<sup>45</sup> Art. 21 Abs. 2 (a) EUV-Liss.

# Aus dem Bereich der Vereinten Nationen

## Sozialfragen und Menschenrechte

### Sozialpakt:

#### 38. und 39. Tagung 2007

- Allgemeine Bemerkung zum Recht auf soziale Sicherheit
- Stellungnahme zum ›Ressourcenvorbehalt‹

Valentin Aichele

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Valentin Aichele, Sozialpakt: 36. und 37. Tagung 2006, VN, 6/2007, S. 242ff., fort.)

Der Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (CESCR) hielt turnusgemäß im Jahr 2007 zwei Tagungen in Genf ab (38. Tagung: 30.4.–18.5.; 39. Tagung: 5.–23.11.). Im Berichtszeitraum sind zwei Länder – Laos und Bahrain – dem Internationalen Pakt für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (kurz: Sozialpakt) beigetreten. Ende des Jahres hatte er 157 Mitglieder. Im Berichtszeitraum hat der Ausschuss eine Allgemeine Bemerkung zum Recht auf soziale Sicherheit und eine Stellungnahme zum Ressourcenvorbehalt verabschiedet.

### Recht auf soziale Sicherheit

Die Allgemeine Bemerkung Nr. 19 hat der CESCR im November 2007 fertig gestellt. Sie bezieht sich auf Art. 9 des Sozialpaktes. Danach erkennen die Vertragsstaaten das Recht eines jeden auf soziale Sicherheit, einschließlich einer Sozialversicherung an. Soziale Sicherheit, so die Allgemeine Bemerkung, ist von essenzieller Bedeutung für den Erhalt der menschlichen Würde, indem sie Menschen gegen Risiken wie Arbeitslosigkeit, Krankheit oder Alter absichert und sie vor dem sozialen Abstieg schützt. Der Ausschuss betont die Verpflichtung jedes Vertragsstaats, das Recht auf soziale Sicherheit mithilfe eines transparenten Systems zu gewährleisten, das jedem Menschen ohne Unterschied den Zugang zu sozialen Leistungen und somit auch einem angemessenen Lebensstandard sichert.

### Ressourcenvorbehalt

Hintergrund für die Stellungnahme des Ausschusses über den Passus in Art. 2 (1) des Sozialpakts »unter Ausschöpfung aller seiner Möglichkeiten« waren die internationalen Verhandlungen über das Fakultativprotokoll. Die verhandelnden Staaten hatten sich die Frage gestellt, wie der CESCR den Ressourcenvorbehalt im Rahmen eines Individualbeschwerdeverfahrens zur Anwendung bringen würde. In seiner Stellungnahme führte der Ausschuss nun aus, er verstehe unter »Möglichkeiten« (available resources) zunächst alle verfügbaren Ressourcen des Staates, aber auch die im Rahmen der internationalen Hilfe und Zusammenarbeit zur Verfügung gestellten Mittel. Im Fall einer Individualbeschwerde richte sich die Prüfung unter anderem darauf, ob die Mittel »vernünftig« eingesetzt worden seien. Vernünftig in diesem Sinne sei, wenn der Vertragsstaat durchdachte, konkrete und zielgerichtete Maßnahmen ergriffen habe, die auf die Verwirklichung des in der Beschwerde angesprochenen Rechts gerichtet sei.

### Fakultativprotokoll

Auch im Jahr 2007 tagte die UN-Arbeitsgruppe zur Ausarbeitung eines Fakultativprotokolls für ein Individualbeschwerdeverfahren zum Sozialpakt. Der Menschenrechtsrat hatte die Arbeitsgruppe beauftragt, einen konkreten Textentwurf zu erarbeiten. Von Beginn der Entwurfsphase an waren Interesse und Beteiligung sehr groß. Die erste Lesung des ersten Entwurfs der Vorsitzenden der Arbeitsgruppe Catarina de Albuquerque zeigte: Das Projekt wurde von keinem Staat mehr grundsätzlich in Frage gestellt. Streitpunkte waren insbesondere der Anwendungsbereich, die Zulässigkeitskriterien und der Maßstab, der den Entscheidungen des CESCR zugrunde liegen soll.

### Staatenberichte

Von den zehn Vertragsstaaten, deren Berichte im Verlauf der beiden Tagungen diskutiert wurden, hatten Lettland und auch San Marino ihren ersten Bericht vorgelegt.

### Diskriminierung bestimmter Bevölkerungsgruppen

Wie bereits im Jahr zuvor, war Diskriminierung bestimmter Bevölkerungsgruppen ein zentrales Thema bei der Berichtsprüfung aller Staaten. So gab es kaum ein Land, welches nicht aufgrund von mangelhafter Umsetzung der in Art. 2 (2) des Sozialpaktes festgelegten Verpflichtung zur Nichtdiskriminierung angemahnt wurde. Als besonders kritisch empfand der Ausschuss die Situation der Roma in Europa (Belgien, Finnland, Ukraine, Ungarn), indigener Gruppen und Afro-Lateinamerikaner in Costa Rica sowie indigener Gruppen und niedriger Kasten in Nepal. Die Lage der Roma zeichnet sich insbesondere durch Diskriminierung bei der Arbeits- und Wohnungsvergabe und dem fehlenden Zugang zu Bildung für ihre Kinder aus. Diskriminierung von Angehörigen indigener Gruppen und afro-lateinamerikanischer Herkunft beispielsweise in Costa Rica ist vielschichtig (fehlender Zugang zu Wasser, Unterkunft, Gesundheit und Bildung). Deutlich wird diese Diskriminierung vor allem durch wesentlich höhere Armutsraten, Arbeitslosigkeit und Analphabetismus im Vergleich zu den anderen Bevölkerungsgruppen.

In Finnland, Nepal und Paraguay sind fehlende Landrechte und/oder Vertreibungen ein grundlegendes Problem der indigenen Gemeinschaften. Vertreibungen wurden problematisiert unter dem Aspekt des Rechts auf Nahrung und des Rechts auf kulturelle Selbstbestimmung. Auch Diskriminierung von Ausländern und Migranten, vor allem in den Bereichen Arbeit und Wohnen, bleibt ein weit verbreitetes Problem (Belgien, Finnland, Ukraine). Der CESCR zeigte sich besorgt darüber, dass Menschen ohne entsprechende Staatszugehörigkeit von sozialen Leistungen wie Arbeitslosengeld (San Marino) oder Gesundheitsversorgung (Lettland) ausgeschlossen sind. Im Fall Lettlands forderte der CESCR genauere Informationen bezüglich der Erfüllung der Rechte von Nichtstaatsangehörigen. Zwar hob der Ausschuss auch positive Entwicklungen in Bezug auf Diskriminierung hervor, etwa neue Gesetze in Belgien, Finnland, Nepal,



Ukraine und Ungarn, die Schaffung eines Minderheitenbeauftragten in Finnland oder einer Stelle für indigene Angelegenheiten in Costa Rica. Jedoch seien hier noch weitere Schritte nötig, um der Diskriminierung ein Ende zu setzen. Vor allem müsse der Straflosigkeit von ethnisch (oder Kasten-) bedingter Diskriminierung durch die effektive Umsetzung spezifischer Gesetze entgegengewirkt werden (Costa Rica, Nepal, San Marino). Lettland müsse seinem Antidiskriminierungsgesetz zur Wirksamkeit verhelfen und Nepal die bestehenden Gesetze auf Diskriminierung hin überprüfen. Weiter empfahl der Ausschuss Costa Rica, die politische Vertretung benachteiligter Gruppen zu verstärken, Ukraine und Ungarn Schulungs- und Arbeitsprogramme sowie Finnland Bewusstseinskampagnen gegen Fremdenhass durchzuführen.

#### Diskriminierung und Gewalt gegen Frauen

Auch in diesem Berichtsjahr hat es keinen Staatenbericht gegeben, der nicht Anlass gewesen ist, die Benachteiligung von Frauen oder auch das Problem geschlechtsspezifischer Gewalt zu thematisieren. Häusliche Gewalt stellt immer noch eine weit verbreitete Praxis dar (so angesprochen in Bezug auf Costa Rica, Finnland, Lettland, Nepal, Paraguay und Ukraine). Der CESCR sprach in diesem Zusammenhang unter anderem das Fehlen spezifischen Strafrechts zu häuslicher Gewalt (Belgien, Finnland, Lettland, Nepal, Ungarn, Ukraine) an. In Bezug auf Costa Rica wurde positiv bewertet, dass es nicht nur ein solches Gesetz verabschiedet hat, sondern auch institutionelle Maßnahmen sowie ein Betreuungsprogramm für Opfer häuslicher Gewalt eingeführt hat. Doch auch hier sind weitere Maßnahmen und vor allem eine effektive Umsetzung bestehender Gesetze dringend erforderlich, um der steigenden Zahl von Fällen häuslicher Gewalt zu begegnen.

#### Recht auf Arbeit

Den Staatenberichten zufolge ist Arbeitslosigkeit und damit verbundene Armut in vielen Ländern ein großes Problem. Betroffen sind insbesondere Gruppen, deren Lebenssituation aufgrund bestimmter Merkmale besonders gefährdet ist. So ist Arbeitslosigkeit unter den Roma (Finnland, Ungarn, Ukraine), den Indigenen und

Afro-Lateinamerikaner/innen (Costa Rica), sowie Angehörigen niedriger Kasten (Nepal) besonders verbreitet. Auch Menschen mit Behinderung (Ungarn, Lettland) haben es ungleich schwerer, Arbeit zu finden.

Ursachen für die hohe Arbeitslosigkeit von Angehörigen dieser Gruppen sind auch Diskriminierungen, zum Beispiel in Bezug auf den Zugang zum Arbeitsmarkt. Verstärkt wird dies durch fehlende Schul- und Ausbildungsmöglichkeiten, aber auch durch den mangelhaften Zugang zu Land und produktiven Ressourcen. Der Ausschuss empfahl daher gezielte Schulungs- und Arbeitsprogramme für gefährdete Gruppen, aber auch Anreize für Arbeitgeber zu setzen, Angehörige dieser Gruppen einzustellen (Lettland, Nepal). Insbesondere auf dem Land, wo Armut besonders verbreitet ist, sollten Förderprogramme durchgeführt und der Zugang zu Land und anderen produktiven Ressourcen sichergestellt werden. Schulbildung sollte kostenfrei und obligatorisch sein, damit Kinder von benachteiligten Gruppen nicht ausgegrenzt würden und langfristige Nachteile haben (Finnland, Lettland, Nepal, Paraguay, Ukraine).

Kritisiert wurden überdies die schlechten Arbeitsbedingungen. Auch hier sind es bestimmte Gruppen, die sich besonders häufig in schlechten Arbeitsverhältnissen befinden. In Costa Rica etwa arbeiten vorwiegend Migrantinnen im schlecht bezahlten Haushaltssektor. Flüchtlinge, Angehörige ethnischer Minderheiten und Menschen mit Behinderung sind besonders häufig im informellen Sektor tätig. In Paraguay beispielsweise liegt der Anteil der im informellen Sektor arbeitenden Menschen bei 80 Prozent. Die Ukraine dagegen wurde wegen besonders häufiger Arbeitsunfälle, oftmals auch tödlich, im illegalen Kohleabbau angemahnt. Lettland, Ungarn und der Ukraine empfahl der CESCR häufigere Sicherheitskontrollen.

In einigen Ländern wurden die bestehenden Mindestlöhne vom Ausschuss als zu niedrig angesehen (Ungarn, Lettland, Ukraine). In Paraguay gibt es keine Mindestlohngarantie. In Nepal gilt der Mindestlohn nicht für die Landwirtschaft, wo immerhin 75 Prozent der Erwerbstätigen beschäftigt sind. Belgien, Costa Rica, Paraguay und die Ukraine wurden aufgefordert, das Recht auf Gewerkschaftsbildung und Streik besser zu schützen.

Kinderarbeit hat der Ausschuss scharf kritisiert. In Nepal ist Kinderarbeit weit verbreitet, insbesondere auf dem Land, zum Teil auch in Form von Schuldknechtschaft und vielerorts unter gefährlichen Bedingungen. In der Ukraine werden Kinder vor allem im illegalen Kohleabbau, in der Sex-Industrie oder von Bettlerbanden ausgebeutet. In Paraguay arbeiten Kinder meist im Haushalt, wo sie besonders oft Misshandlung, Ausbeutung und sexuellem Missbrauch ausgesetzt sind.

#### Parallelberichterstattung

Die Staatenberichtsprüfungen haben auch im Jahr 2007 durch die Parallelberichterstattung stark gewonnen. Denn bei seiner Beurteilung stützt sich der CESCR nicht nur auf die Staatenberichte der Länder selbst, sondern er bezieht auch die Informationen von nichtstaatlichen Organisationen (NGOs) und Nationalen Menschenrechtsinstitutionen mit ein. NGOs haben am jeweiligen Eröffnungstag jeder Tagung die Möglichkeit, dem Ausschuss Informationen bezüglich der im Anschluss zu prüfenden Staatenberichte vorzutragen. Viele Organisationen haben von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht.

#### Frauenrechtsausschuss: 37. bis 39. Tagung 2007

- Bilanz nach 25 Jahren:  
Entscheidender Beitrag zur Förderung der Frauenrechte
- Zwei Entscheidungen zu häuslicher Gewalt in Österreich

Stefanie Lux

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Stefanie Lux, Frauenrechtsausschuss: 34. bis 36. Tagung 2006, VN, 6/2007, S. 246f., fort.)

Für die 23 Mitglieder des Ausschusses zur Beseitigung jeder Form der Diskriminierung der Frau (CEDAW) war 2007 ein Jubiläumsjahr: Der Ausschuss besteht seit 25 Jahren. Im Oktober 1982, etwa ein Jahr nach Inkrafttreten des Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form der Diskriminierung der Frau trafen die 23, damals von 38 Vertragsstaaten gewählten, Mitglieder das erste Mal zusammen. Er hat in diesem Vierteljahrhundert fast 400 Berichte geprüft. Am Ende der 39. Tagung waren

dem Übereinkommen 185 Staaten beigetreten – ein Staat mehr als im Vorjahr –, seinem Fakultativprotokoll, das Individualbeschwerden ermöglicht, 88 Staaten – damit neun Staaten mehr als im Vorjahr.

Bei einer Feierstunde während der 39. Tagung lobten Vertreter der UN und von nichtstaatlichen Organisationen (NGOs) die Arbeit des Ausschusses in den zurückliegenden 25 Jahren. Sheikha Haya Rashed Al Khalifa, Präsidentin der 61. UN-Generalversammlung aus Bahrain, betonte, der Ausschuss hätte durch seine Beratungs- und Kontrollfunktion die Verantwortlichkeit der Staaten im Hinblick auf Frauenrechte gestärkt. Louise Arbour, die Hohe Kommissarin für Menschenrechte, wies besonders auf den Beitrag des CEDAW zur Rechtsentwicklung hin. Besonders einflussreich sei die Allgemeine Empfehlung Nr. 19 zu Gewalt gegen Frauen gewesen. Diese hätte den entscheidenden Anstoß zur Erklärung der Generalversammlung über die Beseitigung der Gewalt gegen Frauen im Jahr 1993 sowie zur Einrichtung des Postens eines Sonderberichterstatters zum selben Thema gegeben.

Ab Januar 2008 gehört der CEDAW nicht länger der Abteilung Frauenförderung (Division for the Advancement of Women) in New York an, sondern wie alle anderen Ausschüsse dem Amt des Hohen Kommissars für Menschenrechte in Genf, wo auch alle künftigen Tagungen stattfinden werden.

Das Jubiläumsjahr ließ den CEDAW keineswegs kürzer treten. In seinen drei Tagungen des Jahres 2007 (37. Tagung: 15.1.–2.2.; 38. Tagung: 14.5.–1.6.; 39. Tagung: 23.7.–10.8.) prüfte der Ausschuss, dank zusätzlicher Tagungszeit und einer Tagung im Zwei-Kammer-System, die Rekordzahl von 38 Staatenberichten und verabschiedete fünf Entscheidungen zu Individualbeschwerden unter dem Fakultativprotokoll.

#### Individualbeschwerdeverfahren

Drei der fünf Mitteilungen unter dem Fakultativprotokoll erklärte der CEDAW für unzulässig. Im Fall Sagaldo gegen Großbritannien hatte sich eine Britin vergeblich um die britische Staatsangehörigkeit für ihren 1954 in Kolumbien geborenen Sohn bemüht (zum fraglichen Zeitpunkt konnte nur ein britischer Vater seine Staatsangehörigkeit weitergeben). Die Beschwerde war unzulässig, da die diskriminierende

Gesetzgebung vor Inkrafttreten des Übereinkommens geändert wurde und Frau Sagaldo nicht alle innerstaatlichen Rechtsbehelfe ausgeschöpft hatte.

Im Fall N.S.F. gegen Großbritannien legte eine pakistanische Frau gegen die Ablehnung ihres Asylgesuchs durch britische Behörden Beschwerde ein. Da ihr und ihren Kindern in Pakistan drohe durch ihren Ehemann umgebracht zu werden, hatte die Beschwerdeführerin Asyl beantragt und gegen die Ablehnung ihres Gesuchs in Großbritannien erfolglos geklagt. Da sie jedoch nicht gegen Diskriminierung als solche geklagt hatte, befand der Ausschuss, die innerstaatlichen Rechtsbehelfe seien noch nicht ausgeschöpft.

Auch im Fall Cristina Sainz de Vicuña gegen Spanien, blieb die Klägerin erfolglos. Die Spanierin sah sich als Opfer von Diskriminierung, da der Adelstitel ihrer Familie nicht an sie, dem ältesten Kind, sondern an ihren jüngeren Bruder als männlichen Nachfahren, vererbt wurde. Der Ausschuss lehnte die Beschwerde ab, da der Adelstitel vor Inkrafttreten des Übereinkommens und des Fakultativprotokolls in Spanien vererbt worden war. In einer Erklärung zur Entscheidung betonten acht CEDAW-Mitglieder zudem, dass das Übereinkommen Frauen vor Diskriminierung im Hinblick auf die Verwirklichung ihrer Menschenrechte schütze; ein Adelstitel habe jedoch lediglich symbolischen Wert, die Diskriminierung betreffe also kein Menschenrecht.

In zwei sehr ähnlichen Individualbeschwerden gegen Österreich stellte der Ausschuss Verletzungen des Übereinkommens fest. Beide Fälle wurden im Namen der Nachkommen zweier verstorbener Frauen, Fatma Yildirim und Sahide Goekce, vorgebracht. Beide Frauen hatten unter schwerer Gewalt ihres Ehemanns gelitten und Todesdrohungen erhalten. Die Polizei hatte wiederholt eingegriffen und die beiden Männer der Wohnung verwiesen. Ein Bezirksgericht hatte ihnen zudem per einstweiliger Verfügung die Rückkehr in die Wohnung und die Kontaktaufnahme untersagt. In beiden Fällen hatte die Staatsanwaltschaft die Gesuche der Polizei über eine Festnahme der beiden Männer abgelehnt. Fatma Yildirim wurde von ihrem Mann auf dem Nachhauseweg erstochen, Sahide Goekce in ihrer Wohnung erschossen. In beiden Fällen befand der Ausschuss, Österreich sei seiner Verpflichtung unter

Art. 2 (a) bis (c) und (f), sowie Art. 3, die Frauen wirksam vor Diskriminierung zu schützen, nicht nachgekommen.

Im Folgenden seien einige der Abschließenden Bemerkungen zu den Staatenberichten des Jahres 2007 exemplarisch herausgegriffen.

#### 37. Tagung

Anerkennend äußerten sich die Sachverständigen zu **Indiens** Vorhaben, 30 Prozent aller Entwicklungsausgaben für Frauen zu verwenden. Äußerst besorgt zeigten sich die Ausschussmitglieder über das wachsende Missverhältnis von Frauen zu Männern, obwohl Abtreibungen aufgrund des Geschlechts des Kindes seit dem Jahr 2003 verboten sind. Zudem wurde die schlechte Gesundheitssituation vieler Frauen moniert, Indiens Müttersterblichkeit gehört zu den höchsten der Welt.

Positiv bewertete der Ausschuss eine Reihe von Gesetzesänderungen in **Österreich** im Bereich Mutterschutz, Vaterschaftsurlaub und Arbeitszeiten. Besorgt zeigten sich die Sachverständigen über die anhaltende stereotype Darstellung von Frauen in erster Linie als Mütter und Fürsorgende. Trotz Bemühungen Österreichs, den Zugang von Frauen zum Arbeitsmarkt zu fördern, seien weiterhin beträchtliche Unterschiede beim Einkommen und eine hohe Konzentration von Frauen in geringfügig- und unterbezahlten Beschäftigungsverhältnissen festzustellen, kritisierte der Ausschuss.

Die Benachteiligung von Einwanderinnen, Flüchtlingsfrauen und Angehöriger von Minderheiten im Hinblick auf Zugang zu Bildung, Arbeit und Gesundheitsdiensten in den **Niederlanden** bereitete dem Ausschuss weiter Sorge. Äußerst negativ bewerteten die Sachverständigen, dass die Staatskundig Reformierte Partei (SGP) Frauen explizit von Parteiposten ausschließt und dennoch finanzielle Mittel vom Staat erhält. Sie bemängelten zudem die geringe Anzahl von Frauen in gewählten Vertretungen auf lokaler Ebene. Positiv wurden die Programme zur Förderung der Frauenrechte der niederländischen Entwicklungshilfe bewertet.

**Kolumbien** hat seit der Prüfung des letzten Berichts verschiedene Gesetze erlassen und Programme ins Leben gerufen, um die Situation von Frauen im Gesundheits- und Bildungsbereich zu verbessern. Ferner wurde eine Quotenregelung einge-

führt, die sicherstellen soll, dass Frauen in Führungspositionen im öffentlichen Sektor mindestens 30 Prozent ausmachen. Sorgen bereiteten dem Ausschuss das weiter vorherrschende Klima von Gewalt und Kriminalität sowie das Risiko für Frauen, Opfer von Gewaltakten zu werden. Die Sachverständigen wiesen auch auf den schwierigen Zugang von Binnenvertriebenen zu Bildung, Sozialdiensten, Gesundheitsdiensten und Arbeit hin. Dabei seien Frauen, die alleine für ihre Familie sorgen müssen, besonders betroffen. Der Ausschuss lobte zwar eine Verordnung, die Abtreibung im Falle von Vergewaltigung oder Gefahr für die Gesundheit der Mutter erlaubt, wies jedoch darauf hin, dass die Zahl unsicherer und illegaler Abtreibungen immer noch zu hoch sei.

### 38. Tagung

Die neue Verfassung **Serbiens** verpflichtet den Staat, die Gleichstellung von Mann und Frau zu garantieren und Maßnahmen zur Erreichung der Chancengleichheit zu ergreifen. Der Ausschuss begrüßte die Verfassung und den Anstieg des Anteils der weiblichen Abgeordneten in der Nationalversammlung von 12,8 auf 20,4 Prozent. Besorgnis äußerten die Mitglieder darüber, dass das Strafmaß für häusliche Gewalt gesenkt wurde und sexuelle Belästigung nicht mehr als Straftat angesehen wird. Kritisiert wurden auch die schwierige Situation von Frauen auf dem Arbeitsmarkt, im Hinblick auf Lohnunterschiede, hohe Arbeitslosigkeit und überwiegend schlecht bezahlte Arbeitsplätze.

Mindestens 20 Prozent der Kandidaten in Gemeinde- und Parlamentswahlen in **Mauretanien** müssen Frauen sein. Ferner gibt es finanzielle Anreize für Parteien, Frauen zu fördern. Im Ergebnis sind 33 Prozent der auf Gemeindeebene Gewählten und 17 Prozent der Parlamentarier Frauen. Der Ausschuss lobte dieses System und die Einführung einer Schulpflicht für 6- bis 14-Jährige. Die Analphabetenrate unter Frauen sei jedoch weiterhin hoch. Besorgt zeigten sich die Sachverständigen angesichts des Fortbestehens schädlicher Bräuche und Traditionen, wie zum Beispiel Genitalverstümmelung, Zwangsheirat und Heirat im Kindesalter, sowie die weit verbreitete Auffassung körperliche Züchtigung von Frauen sei rechens.

### 39. Tagung

Die CEDAW-Experten begrüßten die Bemühungen **Brasilens**, die Gesetzgebung besser mit dem Übereinkommen in Einklang zu bringen, insbesondere das Gesetz zu Gewalt gegen Frauen sowie bessere Regelungen im Arbeitsrecht und zu Mutterschaft und Gesundheit. Es gebe jedoch weiterhin eine beträchtliche Kluft zwischen der rechtlichen und der tatsächlichen Situation von Frauen. Vor allem indigene Frauen seien benachteiligt. Kritisch äußerte man sich angesichts des Ausmaßes des Frauenhandels. Ein Missstand sei zudem, dass das Arbeitsrecht Hausangestellte nicht schützt, was vor allem Frauen afrikanischer Abstammung betrifft, die häufig ausgebeutet werden.

Die Einführung kostenfreier und verpflichtender Grundschulbildung sowie das gesetzliche Verbot von Genitalverstümmelung, Zwangsheirat und Heirat im Kindesalter lobten die Ausschussmitglieder bei der Prüfung des Berichts aus **Kenia**. Sie kritisierten die Verfassung, deren Diskriminierungsverbot nicht auf die Bereiche Ehe, Scheidung, Adoption und Nachfolge anwendbar ist. Der Ausschuss bedauerte die geringen Fortschritte beim Gesetzesvorhaben gegen häusliche Gewalt, das seit dem Jahr 2002 seiner Verabschiedung harret. Besorgt zeigte man sich auch angesichts des geringen Anteils von Frauen im Parlament (4,8 Prozent).

Nach Veröffentlichung des Übereinkommens im Amtsblatt von **Jordanien** sind seine Bestimmungen Gesetz, was der Ausschuss positiv hervorhob. Ebenso lobten seine Mitglieder die Einführung einer Frauen-Quote von 20 Prozent für Gemeinderäte sowie das Erreichen von gleichen Anteilen Jungen und Mädchen in Grund- und Sekundarschulen. Äußerst besorgt zeigte man sich angesichts der Erklärung, Jordanien könne aus politischen Gründen Frauen nicht erlauben, ihre Staatsangehörigkeit an ihre Kinder weiterzugeben, und religiöse Gründe den Staat hindern würden, Frauen gleiche Rechte in Bezug auf Ehe, Scheidung und Sorgerecht zuzusichern. Zwar begrüßte der Ausschuss, dass Täter von »Ehrenverbrechen« nicht länger straflos bleiben. Unhaltbar sei jedoch, dass das Strafmaß reduziert würde, wenn der Täter in einem Anfall von Wut handelt oder wenn die Familie des Opfers ihm vergibt.

## Verwaltung und Haushalt

### Generalversammlung:

#### 62. Tagung 2007/2008 | Haushalt

- 4,2 Mrd. US-Dollar ordentlicher Haushalt 2008–2009
- 6,7 Mrd. US-Dollar für Friedensoperationen

Thomas Thomma

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Sujata Ghorai, Generalversammlung: 60. Tagung 2005/2006, Haushalt, VN, 6/2006, S. 255ff., fort.)

Die 62. Generalversammlung der Vereinten Nationen hat am 22. Dezember 2007 den **Programmhauhaltsplan für den Zweijahreszeitraum 2008–2009** in Höhe von **4,171 Mrd. US-Dollar** verabschiedet (UN-Dok. A/RES/62/237 A–C). Die Verhandlungen über den ordentlichen Haushalt gestalteten sich erwartungsgemäß schwierig, führten aber zu einem für alle Seiten akzeptablen Abschluss: Man einigte sich auf signifikante Kürzungen des Haushaltsentwurfs, ohne die Auftrags Erfüllung der Vereinten Nationen zu gefährden. Die Abkehr der USA vom Konsensprinzip kam unerwartet und lässt sich nicht mit dem (zu hohen) Budgetvolumen begründen.

### Verhandlungsverlauf und -ergebnis

Zu Beginn der Beratungen im September 2007 lag ein Haushaltsentwurf von UN-Generalsekretär Ban Ki-moon in Höhe von 4,397 Mrd. US-Dollar vor. Hierzu gab der **Beratende Ausschuss für Verwaltungs- und Haushaltsfragen (Advisory Committee on Administrative and Budgetary Questions – ACABQ)** nur Empfehlungen für geringe Kürzungen ab (minus 12,3 Mio. US-Dollar). Die Entscheidung blieb letztlich dem **5. Hauptausschuss der Generalversammlung** (Verwaltung und Haushalt) überlassen. Parallel hierzu liefen im 5. Hauptausschuss die Beratungen zu den finanziellen Auswirkungen von Entscheidungen anderer Hauptausschüsse der Generalversammlung (programme budget implications). Ebenso musste der Ausschuss Entscheidungen über einzelne, neu angepasste Budgetansätze (revised estimates) des ordentlichen Haushalts

treffen, die im Entwurf des Generalsekretärs noch nicht berücksichtigt werden konnten. Diese beiden parallelen Verhandlungsstränge führten zu einer Nachforderung gegenüber dem Haushaltsentwurf des Generalsekretärs von insgesamt 61,7 Mio. US-Dollar. Der ACABQ sprach hierzu Empfehlungen für umfangreiche Kürzungen von 20,7 Mio. US-Dollar aus.

Unter Berücksichtigung der im Dezember erfolgten Neukalkulation (recosting) für Preisanstieg und Wechselkursentwicklung an den verschiedenen UN-Standorten in Höhe von 43,7 Mio. US-Dollar summierten sich alle geforderten Ausgaben auf 4,502 Mrd. US-Dollar. Dieser Betrag wurde aufgrund der Kürzungsempfehlungen des ACABQ um 33 Mio. US-Dollar reduziert. Folglich musste sich der 5. Hauptausschuss in der Endphase der Verhandlungen mit Ausgabenforderungen in Höhe von 4,469 Mrd. US-Dollar auseinandersetzen.

### Nord-Süd-Interessenausgleich

Wie kam es bei den Verhandlungen im 5. Hauptausschuss zu einem Kürzungsvorschlag von fast 300 Mio. US-Dollar? Entscheidend für die Billigung der Kürzungen war, dass in enger Abstimmung der großen Beitragszahler – sowohl innerhalb der Europäischen Union als auch mit Australien, Japan und Kanada – mit dem pakistanischen Verhandlungsführer für die Gruppe der 77 (G-77) und China ein Interessenausgleich gefunden werden konnte. Dieser Ausgleich bestand darin, im Gegenzug für einige wenige zusätzliche Planstellen, die über den Haushaltsentwurf hinausgingen, Zustimmung zu weiteren Budgetkürzungen zu erhalten. Diese Verhandlungsstrategie ist von den USA zwar nicht aktiv gefördert worden, aber auf Arbeitsebene in den Hauptausschussberatungen mitgetragen worden. In einer fast 24-stündigen Marathonsitzung erzielte eine kleine Gruppe von Verhandlungsführern letztlich Übereinstimmung, weitere Einsparungen gegenüber dem Generalsekretär durchzusetzen. Der von der G-77 und China geforderte Preis, ein Dutzend neue Planstellen über den im Haushaltsentwurf vorgesehenen (1,1 Mio. US-Dollar Hinzurechnung) und einmalig 2,5 Mio. US-Dollar zur Speisung des Entwicklungskontos des Sekretariats, erschien akzeptabel.

Spitz gerechnet sind gegenüber den beantragten Mitteln des Haushaltsentwurfs in den Verhandlungen Kürzungen von 124,7 Mio. US-Dollar und Hinzurechnungen von 3,6 Mio. US-Dollar erreicht worden. Die Kürzungen umfassen 26,3 Mio. US-Dollar für einen deutlich geringeren Anstieg der Lebenshaltungskosten am Standort New York als noch im Haushaltsentwurf kalkuliert. Die verbleibenden 98,4 Mio. US-Dollar konnten durch lineare Kürzungen bei Sachkosten, durch Einsparungen bei den zentralen Unterstützungsdiensten und nicht zuletzt durch einen höheren Prozentsatz bei den voraussichtlich unbesetzten Stellen (Vakanzrate) im Sekretariat erreicht werden.

Knapp 200 Mio. US-Dollar weniger wurden bewilligt, da sich die Planungen für das neue Hauptquartier der UN-Hilfsmission für Irak (UNAMI) in Bagdad verzögerten und von einer umfassenden Finanzierung durch freiwillige Beiträge außerhalb des UN-Haushalts ausgegangen wurde. Weitere Entlastungen bei den Pflichtbeiträgen durch freiwillige Leistungen waren von den Mitgliedstaaten nicht beabsichtigt.

### Vergleich mit dem Haushalt 2006/2007

Der neue Haushalt von 4,2 Mrd. US-Dollar bedeutet eine Erhöhung von zehn Prozent gegenüber dem vorherigen Zweijahreshaushalt. Ein Blick zurück hilft, die Budgetdynamik zu verstehen. Im Dezember 2005 beschloss die Generalversammlung einen ordentlichen UN-Haushalt von 3,798 Mrd. US-Dollar. Im Rahmen des Haushaltsvollzugs über die Jahre 2006 und 2007 stiegen die bewilligten Ausgaben auf 4,302 Mrd. US-Dollar. Bei Haushaltsabschluss im Dezember 2007 waren hiervon 4,189 Mio. US-Dollar ausgegeben worden (UN Doc. A/62/575). Folglich waren bei Abschluss des Haushalts im Dezember 2007 im Vergleich zum Beschluss des Haushalts von Dezember 2005 insgesamt 391 Mio. US-Dollar zusätzlich verausgabt. Diese Differenz kann auch als Mindestgröße (Basiseffekt) für die zu erwartenden Mehrausgaben im laufenden Haushalt bis Dezember 2009 interpretiert werden.

Je nach Lesart ergeben sich unterschiedliche Interpretationen des Haushaltvolumens 2008–2009. Verglichen mit dem Abschluss des Haushalts 2006–

### Die größten Ausgabenblöcke des Haushalts sind:

629 Millionen US-Dollar	Generalversammlung und Wirtschafts- und Sozialrat
495 Millionen US-Dollar	Politische Angelegenheiten
540 Millionen US-Dollar	Management und Unterstützungsdienste
477 Millionen US-Dollar	regionale Entwicklungszusammenarbeit
398 Millionen US-Dollar	internationale Entwicklungszusammenarbeit

2007 ist ein nominales Nullwachstum erreicht worden. Sinnvoller ist jedoch der Vergleich jeweils zum Zeitpunkt des Beschlusses. Beim Vergleich des Beschlusses vom Dezember 2007 in Höhe von 4,171 Mrd. US-Dollar mit dem im Dezember 2005 beschlossenen Haushalt, ergibt sich ein stattliches nominales Wachstum von zehn Prozent.

### Personallastige Struktur des UN-Haushalts

Mit dem ordentlichen Haushalt sind annähernd 10 000 Planstellen bewilligt worden. Hiervon entfallen knapp 45 Prozent auf Posten vergleichbar mit dem deutschen höheren Dienst. Es verwundert daher nicht, dass ungefähr 62 Prozent des Haushaltsvolumens (knapp 2,6 Mrd. US-Dollar) auf Personalkosten entfallen.

Bedenklich erscheint hier, dass der Haushaltsentwurf des Generalsekretärs lediglich 35 Streichungen und sieben Stellenumwandlungen vorsah, jedoch gleichzeitig 248 neue Stellen forderte. Netto waren somit 220 neue Planstellen gefordert, die sich auf alle Aufgabenbereiche des Sekretariats verteilen. Mit 56 neuen Planstellen ist das Amt für interne Aufsichtsdienste am stärksten bedacht worden (UN Doc. A/62/6).

Die Mitgliedstaaten hätten sich jedoch ein verstärktes Bemühen seitens des Generalsekretärs gewünscht, noch mehr Umwandlungen vorzuschlagen, um eine höhere Effizienz des eingesetzten Personals zu erreichen. Zumal die steigenden Personalforderungen im Bereich der Friedensoperationen durch einen eigenen Sonderstellenplan für das Sekretariat (support account) bereits aufgefangen werden, der bereits im Juni 2007 mit einem Haushalts-

volumen von 230 Mio. US-Dollar verabschiedet worden war (UN-Dok. A/RES/61/279).

In den 495 Mio. US-Dollar für politische Angelegenheiten (siehe Tabelle) waren 386,6 Mio. US-Dollar Ausgaben für 26 so genannte besondere politische Missionen (Special Political Missions – SPM) im Jahr 2008 enthalten. Da zu fünf weiteren SPM die politische Entscheidung über das Mandat erst nach dem Haushaltsbeschluss fiel, musste die Ausgabenermächtigung im März 2008 durch den 5. Hauptausschuss um 49 Mio. US-Dollar erhöht werden, so dass nun für das Jahr 2008 Ausgaben für SPM in Höhe von 435,6 Mio. US-Dollar bewilligt sind.

An diesem Beispiel zeigt sich das mit Unsicherheiten behaftete Haushaltsverfahren: Obwohl ein ordentlicher Haushalt für die Jahre 2008 und 2009 verabschiedet worden ist, sind die voraussichtlichen Ausgaben für SPM im Jahr 2009 bisher nicht im Haushalt aufgenommen, da der Sicherheitsrat und/oder die Generalversammlung das politische Mandat jeweils nur für maximal zwölf Monate gewährt. Wird jedoch von einer zu erwartenden Fortführung der bisherigen Mandate ausgegangen, muss mit einer Nachforderung für SPM im Jahr 2009 in Höhe von 500 Mio. US-Dollar gerechnet werden.

### Haushalte für Friedensoperationen

Die Friedensoperationen haben jeweils ein Haushaltsjahr, das vom 1. Juli bis 30. Juni läuft. Der Haushalt jeder Friedensoperation wird regelmäßig im Mai durch den 5. Hauptausschuss beschlossen. Aufgrund der Resolutionen des Sicherheitsrats 1769 vom 31. Juli 2007 beziehungsweise 1778 vom 25. September 2007 zum Einsatz des hybriden Einsatzes der Afrikanischen Union und der Vereinten Nationen in Darfur (UNAMID) beziehungsweise der Friedensmission in der Zentralafrikanischen Republik und Tschad (MINURCAT) musste der 5. Hauptausschuss im Dezember 2007 auch über deren Finanzierung entscheiden.

Besonders ins Gewicht fiel dabei UNAMID mit einem Budget von 1,276 Mrd. US-Dollar. Dies entspricht knapp einem Fünftel aller bewilligten Ausgaben in Höhe von 6,711 Mrd. US-Dollar für Friedensmissionen von Juli 2007 bis Juni 2008. Der Haushalt für Friedensoperationen ist

mit diesen rund 6,7 Mrd. US-Dollar mehr als dreimal so groß wie der ordentliche UN-Haushalt mit 2,1 Mrd. US-Dollar jährlich.

Von den gegenwärtigen Friedensoperationen mit eigenem Haushalt schlägt nach UNAMID die Mission in der Demokratischen Republik Kongo (MONUC) mit 1,167 Mrd. US-Dollar zu Buche, gefolgt von der Mission in Sudan (UNMIS) mit 887 Mio. US-Dollar und der Mission in Libanon (UNIFIL) mit 748 Mio. US-Dollar.

#### Deutschlands jährlicher Anteil an den Pflichtbeiträgen (2008–2009):

	in Prozent	in Mio. US-Dollar	in Mio. Euro
Ordentlicher Haushalt	8,577	176	ca. 113,7
Friedensoperationen	8,577	573	ca. 370
Insgesamt	8,577	749	ca. 484

### Politische Bewertung

Präsentation, Struktur und Umfang des Haushaltsentwurfs boten ausreichend Konfliktstoff zwischen den organisierten Interessengruppen der 192 Mitgliedstaaten. Die EU, unter portugiesischer Präsidentschaft, hat mit maßgeblicher Unterstützung Deutschlands, Frankreichs und Großbritanniens, in den Verhandlungen Einsparungsvorschläge durchgesetzt und mit der G-77 eine konstruktive Verhandlungsatmosphäre aufrechterhalten.

Das gemeinsame Interesse der großen Beitragszahler an budgetärer Disziplin und höherer Effizienz der UN-Bürokratie hielt die USA jedoch nicht davon ab, vom bewährten Konsensprinzip in Haushaltsfragen abzuweichen. Der für Haushaltsfragen zuständige amerikanische Botschafter bestand entgegen aller Signale und Erwartungen am Ende des schwierigen aber erfolgreichen Verhandlungsprozesses auf einer Abstimmung über den ordentlichen Haushalt. Er begründete die Ablehnung des Haushaltskompromisses zum einen mit grundsätzlichen Bedenken gegen die Höhe und zum anderen – als Tropfen, der für die USA das Fass zum Überlaufen gebracht habe – mit dem für die USA völlig inakzeptablen Beschluss zu den veran-

schlagten Kosten (6,8 Mio. US-Dollar; UN Doc. A/C.5/62/21) für eine Nachfolgekonferenz der Weltkonferenz gegen Rassismus von 2001 im südafrikanischen Durban. Auf jener Konferenz war Israel Rassismus vorgeworfen worden. Bei der Abstimmung lehnten die USA als einziger Staat den Haushaltsbeschluss ab.

Nicht die Begründung der USA für die Ablehnung, sondern der Bruch des Konsensprinzips ist politisch langfristig von Bedeutung. Bis Mitte der achtziger Jahre wurden Haushaltsbeschlüsse in der Generalversammlung mit Mehrheit verabschiedet. Gerade auf Druck der USA entschied die Generalversammlung dann im Jahr 1986, dass der für Haushaltsfragen zuständige 5. Hauptausschuss größtmögliche Übereinstimmung bei der Verabschiedung des Haushalts erreichen solle. Ziel dieses Prinzips war und ist, die kleine Gruppe der großen Beitragszahler davor zu schützen, von der Mehrheit der kleinen Beitragszahler (G-77 und China) überstimmt zu werden. Praktisch gab es bis zum 22. Dezember 2007 – 21 Jahre lang – in haushaltswirksamen Fragen nur Konsensbeschlüsse. Dieser Bruch des Konsensprinzips könnte die weitere Arbeit des 5. Hauptausschusses erschweren und das Verhältnis zwischen Industrie- und Entwicklungsländern in den UN einer neuen Belastungsprobe aussetzen.

### Ausblick

Viele der Themen, die in der 62. Generalversammlung nicht mehr entschieden werden konnten, stehen ab September 2008 auf der Tagesordnung der 63. Generalversammlung. Zu nennen sind hier insbesondere die Vorschläge zur Stärkung der Hauptabteilung Politische Angelegenheiten und der entwicklungspolitischen Bereiche des Sekretariats. Darüber hinaus wird über eine kostenträchtige Straffung und Harmonisierung der Arbeitsverträge für Personal im Feldeinsatz zu entscheiden sein. Gleichzeitig dürfte die Neuverhandlung der Beitragsskala ihre Schatten vorauswerfen. Weiterhin bleibt der Fortschrittsbericht über die Sanierung des UN-Amtssitzes in New York (capital master plan) abzuwarten. Allein aufgrund der Höhe des hierfür bewilligten Budgets von knapp 1,9 Mrd. US-Dollar und des Planungszeitraums bis 2013 ist dieses Projekt mit einer nicht zu unterschätzenden budgetären Unsicherheit behaftet.

# Personalien

## Friedenssicherung

Zum Sonderkoordinator für Libanon wurde **Johan Verbeke** am 16. April 2008 ernannt. In dieser im Oktober 2005 geschaffenen Funktion ist der belgische Diplomat für die Koordinierung aller politischen Aktivitäten der UN in dem Land zuständig. Der Jurist tritt damit die Nachfolge des Norwegers Geir O. Pedersen an, der diesen Posten seit Februar 2007 innehatte. Als Botschafter Belgiens war Verbeke im Nahen Osten, in Afrika und den USA stationiert. Seit dem Jahr 2004 war der 56-jährige Historiker Ständiger Vertreter Belgiens bei den Vereinten Nationen in New York und hat sein Land im Sicherheitsrat sowie der Kommission für Friedenskonsolidierung vertreten.

UN-Generalsekretär Ban Ki-moon ernannte **Miroslav Jenca** im Mai 2008 zum Sonderbeauftragten und Leiter des Regionalzentrums der Vereinten Nationen für vorbeugende Diplomatie für Zentralasien (UNRCCA). Das Zentrum in Ashgabat, der Hauptstadt Turkmenistans, wurde im Dezember 2007 eingerichtet, um grenzüberschreitende Bedrohungen wie Terrorismus, Drogenhandel, Umweltverschmutzung sowie organisierte Kriminalität in den Ländern Kasachstan, Kirgisistan, Tadschikistan, Turkmenistan und Usbekistan vorzubeugen und zu bekämpfen. Vor Amtsantritt war der 43-jährige Jurist Direktor im slowakischen Außenministerium. Von 2004 bis 2007 bekleidete er das Amt des Botschafters und Leiters der Mission der Organisation für Sicherheit und Kooperation (OSZE) in Taschkent, Usbekistan.



Johan Verbeke UN-Foto: 148349

**Tayé-Brook Zerihoun** aus Äthiopien trat am 13. Mai 2008 die Nachfolge des Dänen Michael Møller als Sonderbeauftragter des UN-Generalsekretärs und Leiter der Friedenstruppe der Vereinten Nationen in Zypern (UNFICYP) an. Der Sudan-Experte wurde von UN-Generalsekretär Ban Ki-moon zu diesem Posten ernannt. Von 2004 bis zu seinem Amtsantritt in Zypern war Zerihoun in Sudan im Einsatz, unter anderem als erster Stellvertretender Sonderbeauftragter des Generalsekretärs. Von Oktober 2007 an leitete der 65-Jährige als UN-Vermittler die Darfur-Friedensgespräche und wurde dabei vom Sondergesandten Jan Eliasson unterstützt. Zerihoun begann seine UN-Karriere im Jahr 1981 und war seitdem hauptsächlich für die Hauptabteilung Politische Angelegenheiten (DPA) tätig.

## Entwicklung

Am 7. April 2008 ernannte der Administrator des UN-Entwicklungsprogramms Kemal Dervis – nach intensiven Gesprächen mit dem UN-Generalsekretär – die Spanierin **Inés**

**Alberdi** zur neuen Exekutivdirektorin des Entwicklungsfonds der Vereinten Nationen für die Frau (UNIFEM). Sie folgt damit Noeleen Heyzer. Seit mehr als 25 Jahren arbeitet Alberdi im Bereich Geschlechterfragen und Politik. Die 60-jährige Soziologin war zuletzt Professorin an der Universität in Madrid. Ihre Nominierung war jedoch sowohl in den Entwicklungs- als auch Industrieländern umstritten. Stimmen waren laut geworden, es fehle ihr an praktischen Erfahrungen in Entwicklungsländern, in denen die Rechte der Frauen besser geschützt werden müssten, sollen die Millenniums-Entwicklungsziele erreicht werden.

Im Februar 2008 wurde **Flavia Pansieri** zur neuen Exekutivkoordinatorin des in Bonn ansässigen Freiwilligenprogramms der Vereinten Nationen (UNV) ernannt. Sie tritt damit die Nachfolge des Niederländers Ad(rianus) de Raad an, der das Amt seit August 2004 bekleidet hatte (vgl. Personalien, VN, 6/2004, S. 223). Seit dem Jahr 1983 ist die 57-jährige Italienerin für die UN, insbesondere in der Entwick-



Flavia Pansieri Foto: UNV

lungszusammenarbeit, tätig. Von 2004 bis zu ihrem Amtsantritt bei UNV war sie als Residierende Koordinatorin und Residierende Vertreterin des Entwicklungsprogramms der Vereinten Nationen (UNDP) in Jemen stationiert. Andere Posten beim UNDP brachten sie nach Myanmar, Bangladesch und China.

Die deutsche Bundesministerin für wirtschaftliche Entwicklung und Zusammenarbeit **Heidemarie Wiecek-Zeul** wurde von UN-Generalsekretär Ban Ki-moon im April 2008 zum Sondergesandten für die UN-Konferenz über Entwicklungsfinanzierung ernannt. Gemeinsam mit dem südafrikanischen Finanzminister **Trevor Manuel** wird sie für die Vorbereitung der viertägigen ›Internationalen Folgekonferenz über Entwicklungsfinanzierung zur Überprüfung der Umsetzung des Konsenses von Monterrey‹ in Doha, Katar, beginnend am 29. November dieses Jahres, verantwortlich sein. Die beiden Sondergesandten sollen politische Unterstützung mobilisieren und für eine hochrangige Teilnahme Sorge tragen. In Doha wird es vor allem um eine Bestandsaufnahme sowie die Festlegung verbindlicher Vereinbarungen gehen.

## Gesundheit

UN-Generalsekretär Ban Ki-moon ernannte am 14. Februar 2008 den amerikanischen Unternehmer **Raymond G. Chambers** zu seinem Sondergesandten für Malaria. Der 66-jährige Philanthrop ist Vorsitzender und Ko-Gründer der Organisation ›Malaria No More‹. In Partnerschaft mit Organisationen wie dem Kinderhilfs-

werk der Vereinten Nationen (UNICEF), dem amerikanischen Roten Kreuz, dem Globalen Fonds zur Bekämpfung von Aids, Tuberkulose und Malaria oder der United Nations Foundation kämpft er gegen die Ausweitung der Tropenkrankheit. Als Sondergesandter ist es Chambers Ziel, in den nächsten fünf Jahren acht bis zehn Milliarden US-Dollar zur Finanzierung unter anderem von Moskitonetzen und Medikamenten zu mobilisieren.

### Menschenrechte

**Wolfgang S. Heinz**, wissenschaftlicher Mitarbeiter am Deutschen Institut für Menschenrechte, ist am 26. März 2008 für zwei Jahre in den Expertenausschuss des UN-Menschenrechtsrats gewählt worden. Der neu geschaffene sogenannte Beratende Ausschuss besteht aus 18 Mitgliedern und soll als ›Think Tank‹ den UN-Menschenrechtsrat unterstützen. Der Beratende Ausschuss tritt die Nachfolge der ehemaligen Unterkommission der Menschenrechtskommission an. Er ist mit weniger Kompetenzen ausgestattet als die Unterkommission. So hat er weder das Recht auf eigene Initiativen noch auf Äußerungen zu Ländersituationen. Heinz ist einer der drei Experten, die die ›Westeuropäische Gruppe und andere Staaten‹ im Ausschuss repräsentieren.

### Regionalkommissionen

Die Mexikanerin **Alicia Bárcena Ibarra**, derzeit Untergeneralsekretärin für Management, wird neue Exekutivsekretärin der Wirtschaftskommission für Lateinamerika und die Karibik (ECLAC) in Nachfolge des Argentiniers José Luis Machinea. Die 56-jährige Biologin und Ökologin kehrt damit an ihre

alte Wirkungsstätte zurück. Sie war seit dem Jahr 1999 Leiterin der Abteilung Umwelt und menschliche Siedlungen, ab 2003 Stellvertretende Exekutivsekretärin von ECLAC.

### Sekretariat

**Johnston Barkat**, langjähriger Experte für Mediation, wurde von UN-Generalsekretär Ban Ki-moon zur Ombudsperson im Range eines Beigeordneten Generalsekretärs ernannt. In seiner Position wird der Amerikaner dem Generalsekretär unterstellt sein und seine Funktion unabhängig von jeglichen UN-Organen oder UN-Bediensteten ausüben. Barkat wird ein Büro leiten, das sowohl der UN-Hauptorganisation als auch den Fonds und Programmen zur Verfügung steht. Seine langjährige Erfahrung als Ombudsperson und Vermittler sammelte er unter anderem am International Center for Cooperation and Conflict Resolution an der New Yorker Columbia-Universität und den Gerichten des Staates New York. Er war außerdem Präsident der International Ombudsman Association (IOA).

Am 13. Mai 2008 wurde **Angela Kane** von UN-Generalsekretär Ban Ki-moon zur Untergeneralsekretärin für Management und Leiterin der Hauptabteilung Management ernannt. Die 60-jährige Deutsche war seit Mai 2004 Beigeordnete Generalsekretärin für politische Angelegenheiten. Sie wird das neue Amt am 1. Juli von Alicia Bárcena Ibarra übernehmen. Zu Kanes neuen Aufgaben wird die Umsetzung der UN-Managementreform gehören. Neben Achim Steiner, Untergeneralsekretär und Exekutivdirektor des Umweltprogramms der Vereinten Nationen (UNEP), wird sie mit diesem weiteren Karrieresprung

die höchstrangige Deutsche im UN-System sein. Die studierte Philologin und Politologin begann ihre UN-Karriere im Jahr 1977 (vgl. Interview, VN, 6/2007, S. 235ff.)

Um das Personalmanagement zu verbessern, es effektiver und flexibler zu machen, ernannte UN-Generalsekretär Ban Ki-moon im April dieses Jahres die in diesem Bereich erfahrene Guyanerin **Catherine Pollard** als neue Beigeordnete Generalsekretärin für Personalmanagement. Die 48-jährige Finanzexpertin ist gegenwärtig Stabschefin der Hauptabteilung Friedenssicherungseinsätze (DPKO). In der Vergangenheit hat sie dazu beigetragen, die Managementstrukturen zu verbessern und war verantwortlich für die Umstrukturierung des DPKO. Pollard löst die Neuseeländerin Jan Beagle ab.

### Sonstiges

Bremens ehemaliger Innensenator **Wilfried Lemke** (SPD) folgte im April 2008 dem Schweizer Adolf Ogi auf den Posten des UN-Sonderberaters für Sport und Entwicklung. Der ehemalige Manager von Werder Bremen und derzeitige nebenamtliche Werder-Aufsichtsratschef hat sein Senato-

renamt abgeben, um sich ganz der neuen Aufgabe zu widmen. Der im Jahr 1946 geborene Lemke arbeitet nun vorläufig für eine Amtszeit von einem Jahr im Range eines Untergeneralsekretärs für ein symbolisches Gehalt von einem US-Dollar. Mit jährlich 450 000 Euro unterstützt Deutschland die sechs Mitarbeiter sowie die drei Büros in New York, Genf und Bremen. Lemkes Aufgabe besteht darin, UN-Initiativen zu leiten und zu koordinieren, um weltweit das Verständnis für Sport als Instrument zur Umsetzung von Entwicklung und Frieden zu fördern.

### Deutschland

Zum neuen Vorstandsvorsitzenden des Deutschen Komitees für UNICEF (Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen) wurde Mitte April 2008 der 71-jährige Unternehmer **Jürgen Heraeus** gewählt. Da der Organisation Verschwendung und intransparente Mittelverwendung vorgeworfen wurde, waren die Vorsitzende Heide Simonis sowie der Geschäftsführer Dietrich Garlichs Anfang des Jahres zurückgetreten.

Zusammengestellt von Monique Lehmann und Anja Papenfuß.

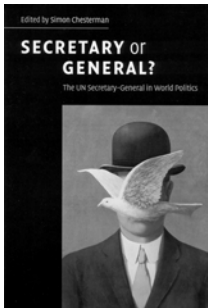


Wilfried Lemke und Ban Ki-moon

Foto: 173276

# Der UN-Generalsekretär in der Weltpolitik

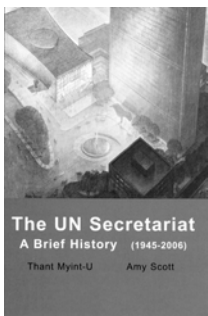
Heiko Nitzschke



Simon Chesterman  
(Ed.)

**Secretary or  
General? The UN  
Secretary-General  
in World Politics**

Cambridge: Cam-  
bridge University  
Press 2007  
280 S., 15,99 brit.  
Pfund



Thant Myint-U/  
Amy Scott

**The UN Secretariat.  
A Brief History  
(1945-2006)**

New York:  
International Peace  
Academy 2007  
155 S., 13,99 Euro  
(online kostenfrei)

»Sie sind im Begriff, den unmöglichsten Job der Welt anzutreten« – mit diesen Worten empfing der erste UN-Generalsekretär Trygve Lie 1953 seinen designierten Nachfolger Dag Hammarskjöld am Flughafen in New York. Auch heute, 55 Jahre später, trifft diese Beschreibung noch zu. Der Generalsekretär ist zugleich höchster Diplomat, Leiter einer Groß-Behörde, Befehlshaber über knapp 100 000 Blauhelme und nicht zuletzt eine moralische Instanz. Dabei ist er weitgehend von der Gnade der Mitgliedstaaten abhängig. Ein gängiger Scherz lautet daher, dass das englische Kürzel ›SG‹ nicht nur für Secretary-General, sondern auch für ›scapegoat‹ stehe – den Sündenbock der internationalen Gemeinschaft.

Drei neue Bücher geben Einblicke in die verschiedenen Funktionen des Amtes, seine Rolle in der Weltpolitik und die Persönlichkeiten der bisherigen sieben Amtsinhaber (der seit Januar 2007 amtierende Ban Ki-moon erscheint nur am Rande).

Für seinen hervorragenden Band ›Secretary or General?‹ hat der australische Völkerrechtler **Simon Chesterman** zahlreiche UN-Experten als Autoren gewinnen können, darunter das ›UN-Urgestein‹ Sir Brian E. Urquhart sowie Shashi Tharoor, den ehemaligen Leiter der Hauptabteilung Presse und Information im UN-Sekretariat. Hinzu kommen ehemalige UN-Botschafter, Professoren und Journalisten.

Wie Chesterman eingangs ausführt, fällt die Arbeitsplatzbeschreibung des Generalsekretärs in der UN-Charta äußerst knapp aus: Als »höchster Verwaltungsbeamter der Organisation« (Art. 97) hat der Generalsekretär die ihm von Sicherheitsrat, Generalversammlung, Wirtschafts- und Sozialrat und Treuhandrat übertragenen Aufgaben auszuführen (Art. 98). Von Bedeutung ist seine Befugnis, den Sicherheitsrat eigenständig mit Themen zu befassen, die nach seiner Einschätzung eine Gefahr für den Weltfrieden darstellen (Art. 99). Welche Rolle der Generalsekretär nun in der Weltpolitik spielt, hängt laut Chesterman vor allem von drei Faktoren ab: der Persönlichkeit des Amtsinhabers, den jeweiligen weltpolitischen Rahmenbedingungen sowie dem Verhältnis des Amtsinhabers zu den UN-Mitgliedstaaten, allen voran den Vetomächten im Sicherheitsrat.

Entlang dieser Linien ist das Buch in vier Abschnitten mit jeweils drei Kapiteln unterteilt. In Abschnitt I stellen Urquhart und Tharoor jeweils anekdotenreich dar, wie sich das Amt des Generalsekretärs von seiner ursprünglichen Konzeption unter den jeweiligen Amtsinhabern fortentwickelt hat. Der ehemalige

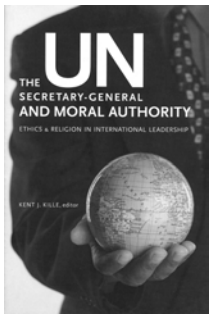
neuseeländische UN-Botschafter Colin Keating analysiert Veränderungen im hauptsächlich informellen Auswahl- und Ernennungsprozess.

Abschnitt II beleuchtet die Rolle des Generalsekretärs für die Wahrung von Frieden und Sicherheit. Für James Cockayne und den ehemaligen kanadischen UN-Botschafter David M. Malone steht hier zuvorderst das Verhältnis zum Sicherheitsrat. Anschaulich beschreiben sie den Drahtseilakt zwischen Kooperation und Konfrontation, den ein Generalsekretär dabei vollbringen muss, stets in der Gefahr, seine Legitimation in den Augen der breiteren UN-Mitgliedschaft zu verlieren. Seine Einflussmöglichkeiten auch außerhalb des Sicherheitsrats beschreibt Theresa Whitfield anhand der »Freundesgruppen«, bei denen der Generalsekretär auf die politischen (und finanziellen) Ressourcen einzelner Mitgliedstaaten zur politischen Konfliktlösung zurückgreifen kann. Quang Trinh ergänzt dies um die Möglichkeit, durch öffentliche Äußerungen zu Fragen des Einsatzes von Gewalt die öffentliche Diskussion zu beeinflussen.

Abschnitt III konzentriert sich auf die normative Rolle des Generalsekretärs. Ian Johnstone untersucht die Rolle Kofi Annans als ›norm entrepreneur‹ am Beispiel der Schutzverantwortung (responsibility to protect) und dem Schutz von Zivilisten. Aus der Warte Afrikas vergleicht Adekeye Adebajo das Vermächtnis der beiden afrikanischen Generalsekretäre Boutros Boutros-Ghali und Kofi Annan, die in den vergangenen 15 Jahren das öffentliche Gesicht der Weltorganisationen waren. David Kennedy wiederum beschreibt die Rolle des Generalsekretärs als ›policy entrepreneur‹ in einer zunehmend vernetzten und von nichtstaatlichen Akteuren bestimmten Weltpolitik.

In Abschnitt IV steht die Frage im Mittelpunkt, wie unabhängig der Generalsekretär handeln kann. Vor allem am Beispiel des ›Aufstiegs und Falls‹ von Kofi Annan zeigt James Traub anschaulich, wie sehr seine Einflussmöglichkeiten und sein politischer Freiraum vom Verhältnis mit den Vetomächten (und hier vor allem den USA) abhängen. Dem besonderen Verhältnis zwischen den UN und Washington widmet sich auch Edward C. Luck. Aufbauend auf eine historische Analyse der Beziehungen zeigt er an den Beispielen Boutros-Ghalis und Annans deutlich die Grenzen eines zu konfrontativen Kurses mit der Supermacht USA. In einer knappen Zusammenfassung von Chesterman und dem Völkerrechtler Thomas M. Franck werden noch einmal die Widersprüche deut-





Kent J. Kille (Ed.)

**The UN Secretary-General and Moral Authority. Ethics and Religion in International Leadership**

Washington, DC.: Georgetown University Press 2007, 370 S., 29,95 US-Dollar

lich, mit denen auch zukünftige Amtsinhaber zu kämpfen haben werden.

›Secretary or General?‹ verdient es, ein Standardwerk für Wissenschaft und Praxis zu werden. Es ist äußerst informativ, gut lesbar und reich an Fakten und Einblicken wie sie nur ›UN-Insider‹ vermitteln können. Einziges Manko – das der Herausgeber jedoch selbst eingesteht – ist, dass das Buch kaum auf die Rolle als höchsten Verwaltungsbeamten eingeht.

Diese Lücke vermag teilweise das sehr informative Bändchen ›The UN Secretariat‹ von **Thant Myint-U** (Enkel des UN-Generalsekretärs U Thant) und **Amy Scott** zu schließen. In sieben Kapiteln, chronologisch geordnet nach den Amtsinhabern, beschreiben sie die Entwicklung des UN-Sekretariats seit Gründung der Organisation. Die Autoren beginnen mit einer kurzen Darstellung der Londoner Vorbereitungskonferenz von 1945, wo bereits die Grundzüge der Struktur des Sekretariats und der Aufgaben des Generalsekretärs festgelegt wurden. Diese mit Leben zu füllen – und das zeitgleich mit dem Ausbruch des Kalten Krieges – war die schwierige Aufgabe des ersten Generalsekretärs Trygve Lie (1946–1953). Dass er allgemein als blasse Randfigur der UN-Geschichte gilt, ist vor diesem Hintergrund nicht ganz gerecht.

Auch zum Wirken der anderen Generalsekretäre bietet das Buch Fakten und Schaubilder. Dag Hammarskjöld (1953–1961) wollte entsprechend seiner eigenen Rolle ein aktives und unabhängiges Sekretariat schaffen, was ihn jedoch bald in Misskredit bei den Mitgliedstaaten brachte. Sein Nachfolger Sithu U Thant (1961–1971) führte die bis heute bestehende zweistufige Struktur aus Untergeneralsekretären (USGs) und Beigeordneten Generalsekretären (ASGs) sowie den Posten des Militärberaters ein. Kurt Waldheim (1972–1981) verordnete der Organisation zunächst einen drastischen Sparkurs, konnte die personelle Aufblähung des Sekretariats jedoch nicht verhindern. Auf seine Initiative hin wurde 1978 zumindest der Eingangstest für Bewerber auf UN-Dienstposten eingeführt.

Javier Pérez de Cuéllar (1982–1991) schrieb sich die Wiederherstellung der Moral und eine Entpolitisierung des Sekretariats auf die Fahnen, allerdings forderte die tiefe finanzielle Krise der Organisation seine volle Aufmerksamkeit. Das Ende des Kalten Krieges bescherte ihm die Chance, als Friedensstifter, nicht Verwaltungschef in die Geschichte einzugehen. Sein Nachfolger Boutros Boutros-Ghali (1992–1996) nutzte seine kurze Amtszeit für umfangreiche Strukturereformen. Kaum im Amt fasste er die verschiedenen politischen Büros in einer Hauptabteilung Politische Angelegenheiten (DPA) zusammen und schuf die Hauptabteilung Friedenssicherungseinsätze (DPKO). Gleichzeitig förderte er die operative Rolle des Generalsekretärs – 1994 unterstanden ihm 40 Sondergesandte, -beauftragte und -berater. Kofi Annan (1997–2006) setzte zunächst auf verstärkte Kohä-

renz: Er gruppierte die verschiedenen Organisationen, Büros und Abteilungen in vier Bereiche – Sicherheit und Frieden, wirtschaftliche und soziale Angelegenheiten, humanitäre Angelegenheiten sowie Entwicklung – jeweils koordiniert von einem Exekutiv Ausschuss. Auf den ›Öl-für-Lebensmittel-Skandal reagierte Annan mit umfangreichen Reformvorschlägen, auch zur effizienten Verwaltung des Sekretariats.

Thant und Scott schließen den Band mit neun Beobachtungen ab. Davon erwähnenswert sind vor allem, dass die andauernden Finanzkrisen der Organisation zwar wichtiger Impuls für Reformen waren – diese allerdings eher auf kurzfristige Kostenreduzierung als auf systematische Verbesserungen ausgerichtet waren, und dass die Ernennung beziehungsweise Neuwahl eines Generalsekretärs oftmals Gelegenheit für Reformen bietet.

Im Mittelpunkt des Sammelbands ›The UN Secretary-General and Moral Authority‹, herausgegeben vom britischen Politikwissenschaftler **Kent J. Kille**, steht die Frage, ob seine religiöse beziehungsweise ethische Prägung den jeweiligen Amtsinhaber in der Ausübung seines Amtes geprägt haben. Kille sieht dies nicht nur als Beitrag zum besseren Verständnis des Amtes des Generalsekretärs und seiner Persönlichkeiten, sondern auch als Teil eines wachsenden Forschungsbereichs zum Einfluss von Religion und Ethik auf die internationalen Beziehungen.

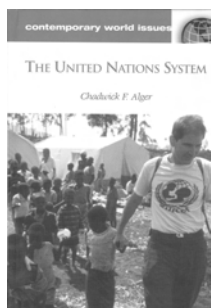
Ausgehend von einer Beschreibung der eher begrenzten formalen Macht des Generalsekretärs stellt Kille in seiner Einleitung vor allem auf die moralische Bedeutung des Amtes ab. Eben diese moralische Rolle sei es schließlich auch, die die verschiedenen Amtsinhaber mal mehr, mal weniger prominent für sich reklamiert haben. Wie sehr sie dabei von religiösen oder ethischen Werten geleitet werden, soll anhand von Fallstudien zum Wirken der einzelnen Generalsekretäre überprüft werden.

Insgesamt können die gewonnenen Erkenntnisse sicherlich dazu beitragen, das Bild der bisherigen Generalsekretäre zu ergänzen. Doch für Praktiker im UN-System dürfte der Erklärungsnutzen dieses Werkes begrenzt sein. Kille selbst schreibt, dass man vorsichtig sein müsse, direkte Verbindungen zwischen dem ethischen Rahmen eines Generalsekretärs und bestimmten Entscheidungen zu ziehen (S. 346).

Schwierig erscheint es auch, Voraussagen für das Verhalten zukünftiger Amtsinhaber abzuleiten. Wird Ban Ki-moon tatsächlich ähnlich zurückhaltend wie U Thant agieren, als Vertreter ›asiatischer Werte‹? Oder wird sein Handeln nicht eher von seinem christlichen Glauben beeinflusst, wie ihm außer U Thant bislang alle Amtsinhaber in unterschiedlicher Ausprägung angehörten? Diese Fragen müssen offen bleiben. Aber die Lektüre der hier besprochenen drei Werke wäre Ban Ki-moon in jedem Fall zu empfehlen, wenn er von den Erfahrungen seiner Vorgänger profitieren möchte.

# Amerikanische UN-Lehrbücher

Günther Unser



Chadwick F. Alger

## The United Nations System: A Reference Handbook

Santa Barbara,  
Denver, Oxford:  
ABC-CLIO 2006  
375 S., 55,00 US-  
Dollar

In den vorliegenden beiden amerikanischen Publikationen werden die Vereinten Nationen nicht nur aus ganz unterschiedlichen Blickwinkeln betrachtet, ihre Aussagen werden auch von jeweils gänzlich anderen Erkenntnisinteressen geleitet. Algers handbuchartig angelegter ›Überblick‹ bezieht das gesamte UN-System ein und will – ganz im Sinne der politischen Bildung – das Bewusstsein dafür wecken, wie bedeutsam die Vereinten Nationen im täglichen Leben sind. Smith hingegen konzentriert sich auf die Hauptorganisation (UN) und geht – wissenschaftlich anspruchsvoller – der Frage nach, wie die Vereinten Nationen ihre Entscheidungen treffen, das heißt wie Entscheidungsprozesse innerhalb der Organisation ablaufen, welche Akteure mit welchen Anteilen an der Entscheidungsfindung beteiligt sind.

Der in der Verlagsreihe ›Contemporary World Issues‹ erschienene Band des Doyens der amerikanischen UN-Forschung **Chadwick F. Alger** (Jahrgang 1924) ist in neun sehr unterschiedlich konzipierte Kapitel gegliedert, die jeweils mit gezielten Quellen- und Literaturhinweisen abschließen. Im einführenden Kapitel beklagt der Autor, dass insbesondere die Medien dazu neigten, die UN auf den Sicherheitsrat und die Friedenstruppen zu reduzieren. Sein Ansatz umfasst das UN-System als eine »Ansammlung von Organisationen«, und in groben Strichen werden zunächst – unter Hinweis auf die auslösenden Faktoren der Dynamik in der Technologie sowie die Veränderungen in Wirtschaft und Politik – dessen historische Herausbildung und Wandlung skizziert; er charakterisiert diesen Entwicklungsprozess als »Ära zur Vorbereitung auf die Global Governance« (S. 27).

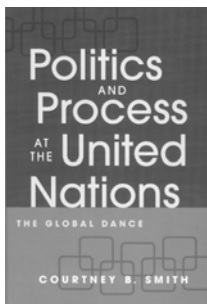
Das UN-System steht somit angesichts der vielschichtigen globalen Wandlungsprozesse kontinuierlich vor neuen Herausforderungen. Wie die Vereinten Nationen darauf reagieren beziehungsweise reagieren sollten, wird im zweiten Kapitel mit Beispielen belegt: Welche Konsequenzen ergeben sich etwa aus unterschiedlichen Definitionen globaler Werte wie Frieden, Menschenrechte, Entwicklung und Sicherheit? Welchen Beitrag sollte das UN-System bei der Lösung sozialer Konflikte leisten? Wie reformbedürftig sind Sicherheitsrat und Generalversammlung? Und welche Bedeutung kommt der zunehmenden Rolle der Zivilgesellschaft sowie der Wirtschaft an der UN-Arbeit zu?

Im dritten Kapitel werden die »ambivalente Teilnahme« (S. 49) der USA an den Vereinten Nationen und die wechselseitigen Konsequenzen dieser Ambi-

valenz diskutiert. Alger kommt zu dem Schluss, dass ein erheblicher Dissens hinsichtlich der Einschätzung der Weltorganisation seitens der amerikanischen Regierung und der Bevölkerung besteht. Der weitgehend unilateral geprägten skeptischen regierungsoffiziösen UN-Sichtweise steht eine eher multilateral ausgerichtete positive UN-Einschätzung der öffentlichen Meinung gegenüber. Da jedoch in der Bevölkerung – wie Umfragen beweisen – Kenntnisse über die UN nur rudimentär vorhanden sind, plädiert Alger, ganz im Sinne der Intention seines Buches, für Bemühungen um mehr Grundlagenwissen über das UN-System und generell über Fragen der Global Governance.

Im vierten Kapitel wird die einleitend bereits grob skizzierte Entstehungs- und Entwicklungsgeschichte der Vereinten Nationen mit ihren Hauptorganen sowie den Sonderorganisationen detaillierter präsentiert. Damit soll dem Leser verdeutlicht werden, über welches Potenzial das UN-System zur Lösung der anstehenden Probleme verfügt. Einen konkreten Einblick in den weitgefassten Aufgabenbereich und die entsprechenden Aktivitäten vermittelt das lapidar mit ›Daten und Fakten‹ überschriebene und rund 140 Seiten umfassende fünfte Kapitel. Durch den Abdruck zentraler UN-Dokumente und Kurzanalysen (etwa über Menschenrechtsschutz, Friedenssicherung, Terrorismusbekämpfung oder Finanzfragen) entsteht ein anschauliches Bild von der Spannweite der Tätigkeitsfelder und ihrer Probleme.

Da die Vereinten Nationen einem steten Wandel unterliegen, misst der Autor im sechsten Kapitel notwendigen Reformen besondere Bedeutung zu. Er stellt eine Reihe der vorliegenden Reformpakete vor, wie etwa das Millenniums-Projekt, Kofi Annans Bericht »In größerer Freiheit«, den Cardoso-Bericht und den Brahimi-Bericht sowie gezielte Vorschläge zur Reform des Sicherheitsrats und des Wirtschafts- und Sozialrats. Aus deutscher Sicht bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang der ausdrückliche Hinweis auf das ›Komitee für eine Demokratische UNO‹ mit Sitz in Deutschland, das die Einrichtung einer Parlamentarischen Versammlung bei den Vereinten Nationen fordert (S. 271). Aus der Fülle weiterer Reformansätze greift Alger auf ein Vorschlagspaket zurück, das er bereits 1998 als Buch unter dem Titel ›The Future of the UN System: Potential for the Twenty-First Century‹ publiziert hat. In jener Publikation suchen 22 Wissenschaftler aus allen Teilen der Welt nach »realistischen Möglichkeiten«, die Fähigkeiten der Vereinten Nationen zu stärken.



Courtney B. Smith

**Politics and Process  
at the United  
Nations:  
The Global Dance**

Boulder and London:  
Lynne Rienner  
Publishers 2006  
329 S., 23,50 US-  
Dollar

Die nachfolgenden Kapitel 7 bis 9 unterstreichen den Handbuchcharakter der Veröffentlichung. Während Kapitel 7 die Adressen einer Vielzahl internationaler und nationaler Einrichtungen staatlicher oder nichtstaatlicher Art auflistet, die auf die UN von außen einzuwirken versuchen, enthält das achte Kapitel 23 Kurzbiographien von Personen, die im Jahr 2005 an der Spitze zentraler UN-Einrichtungen standen (von Kofi Annan bis Klaus Töpfer). Im abschließenden Kapitel finden sich ausgewählte Hinweise auf gedruckte und anderweitige Informationsquellen.

**Courtney B. Smith** lehrt als außerordentlicher Professor an der John C. Withhead School of Diplomacy and International Relations, an der Seton Hall University in South Orange, New Jersey. Seine frühe Leidenschaft für die UN sei nicht zuletzt durch seinen ›Mentor‹ Chadwick F. Alger geweckt worden.

Mit dem Untertitel seines Buches ›Der globale Tanz‹ weist der Autor die Leser bildhaft auf die Kernfrage seiner Arbeit hin: Wer sind in New York und an den anderen UN-Standorten die Tänzer und nach welcher Choreographie wird getanzt? Der Inhalt des in drei Teile mit insgesamt zehn Kapiteln gegliederten Werkes kreist um drei Fragestellungen: 1. Wer oder was sind die Vereinten Nationen? 2. Wie funktionieren sie? 3. Was bewirken sie?

Ausgangspunkt bei Smith ist wie bei seinem Kollegen Alger die weitverbreitete klischeehafte Fehleinschätzung des Wesens der Weltorganisation durch Medien und Politik. Smith stellt eingangs klar: »Die Vereinten Nationen sind ein komplexes Netzwerk miteinander verbundener Einrichtungen (...) und sie sind vor allem eine intergouvernementale Einrichtung« (S. 19), deren Erfolge oder Misserfolge entscheidend vom Agieren der Mitgliedstaaten abhängen. Auf der Grundlage dieser realistischen Einschätzung identifiziert Smith im ersten Teil seines Buches neun an Entscheidungsprozessen beteiligte Akteure.

Zunächst stellt er die seiner Ansicht nach einflussreichsten Akteure vor: die Mitgliedstaaten, wobei er den Ständigen Vertretungen und Delegationen – als interessengeleitete Schaltzentralen vor Ort – und deren Besetzung mit ausreichendem und qualifiziertem Personal besondere Relevanz beimisst. Auf die weitgehend kollektive Arbeitsweise in Gruppen und Blöcken innerhalb der Vereinten Nationen und deren jeweiligen Anteil an den Entscheidungsprozessen weist der Autor im dritten Kapitel hin. Darin benennt er sowohl positive als auch negative Einflüsse (S. 55–57) und nimmt eine detaillierte Typisierung der handelnden Gruppierungen vor. Der direkte und indirekte Einfluss des Sekretariats und insbesondere des Generalsekretärs am Zustandekommen der Entscheidungen ist Gegenstand des vierten Kapitels. Das fünfte Kapitel gibt Auskunft über die gewachsenen vielfältigen Mitwirkungschancen der Zivilgesellschaft (insbesondere der nichtstaatlichen Organisationen) und die im Vergleich hierzu sehr viel bescheideneren

Beteiligungsmöglichkeiten des von den multinationalen Unternehmen geprägten Privatsektors.

Im zweiten Teil der Publikation (S. 141–276) steht die komplexe Dimension der Entscheidungsfindung im Mittelpunkt: einerseits in den drei Hauptorganen Generalversammlung, Sicherheitsrat und Wirtschafts- und Sozialrat, andererseits in den Sonderorganisationen und auf den UN-Weltkonferenzen. In zwei Schritten werden zunächst die vorhandenen Strukturen und formalen Verfahren der Entscheidungsfindung beschrieben, anschließend richtet sich der Blick auf die Vorgehensweise und die damit verbundene Einflussnahme der zahlreichen informellen Netzwerke. Abschließend unterteilt der Autor die Versuche, die politische Wirkung im Sinne der jeweiligen Akteure zu beeinflussen, in drei Strategien, die zum einen der Machtposition der Akteure Rechnung tragen, zum anderen auf der persönlichen Ausstrahlung der Handelnden beruhen und die drittens Verfahrensmanipulationen in Kauf nehmen (S. 247–273).

Im dritten und letzten Teil seines Buches zieht Smith eine Bilanz hinsichtlich der Nachhaltigkeit der in den UN-Gremien getroffenen Entscheidungen; letztlich gibt er damit eine Antwort auf die Frage nach den Wirkungsmöglichkeiten der UN insgesamt: »Die Entscheidungen der Vereinten Nationen, gleichgültig ob sie rechtlich bindend sind oder nicht, können das Verhalten ihrer Mitgliedstaaten und anderer Akteure beeinflussen« (S. 293). Auf den ersten Blick ein eher bescheidenes, aber durchaus realitätsbezogenes Fazit, denn damit wird nochmals der intergouvernementale Charakter der UN-Organisationen herausgestrichen: Es sind die Akteure – in erster Linie die Staaten –, die für die Akzeptanz und Effizienz der Vereinten Nationen verantwortlich sind.

Beide Publikationen verfügen über ein weiterführendes Literaturverzeichnis und über ein benutzerfreundliches, kombiniertes Sach- beziehungsweise Personenverzeichnis. Für den deutschsprachigen Leserkreis bietet die Arbeit von Alger durch ihren Handbuchcharakter zwar einen guten einführenden Zugang zum gesamten UN-System, aber vergleichbare deutschsprachige Werke bewegen sich auf gleich hohem Niveau und sind in der Regel themenbezogener strukturiert und damit didaktisch eingängiger.

Größeres Interesse sollte das Buch von Smith finden, der mit seiner ausgezeichneten empirischen Untersuchung über das vielschichtige Thema der Entscheidungsfindung in den Vereinten Nationen, das in der Literatur zumeist nur aufgrund normativer Vorgaben (wie Satzungen und Geschäftsordnungen) analysiert wird, eine wegweisende Studie vorlegt. Seine praxisrelevanten, demokratiepolitisch oftmals ernüchternden Erkenntnisse beruhen nicht nur auf der Auswertung einer Vielzahl von Quellen und der amerikanischen UN-Standardliteratur, sondern auf mehr als 50 ausführlichen Gesprächen mit Mitgliedern von UN-Delegationen und Mitarbeitern des UN-Sekretariats.

# Dokumente der Vereinten Nationen

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

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

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

## Generalversammlung

	UN-Dok.-Nr.	Datum	Gegenstand	Abstimmungsergebnis
<b>Menschenrechte</b>	A/RES/62/149	18.12.2007	Die Generalversammlung fordert alle Staaten, die noch an der Todesstrafe festhalten, dazu auf, alle internationalen Standards zu beachten, die Garantien zum Schutz der Rechte von Personen vorsehen, denen die Todesstrafe droht. Dabei insbesondere die in der Anlage zu der Resolution 1984/50 des Wirtschafts- und Sozialrats enthaltenen Mindestgarantien. Ferner fordert sie alle Staaten auf, den Generalsekretär über die Anwendung der Todesstrafe und die Beachtung der Garantien zum Schutz der Rechte von Personen zu informieren, <b>die Anwendung der Todesstrafe zunehmend einzuschränken</b> , die Zahl der Straftatbestände, für die sie verhängt werden darf, zu verringern sowie ein <b>Moratorium für Hinrichtungen</b> in Kraft zu setzen mit dem Ziel, die Todesstrafe abzuschaffen.	+ 104 (darunter alle EU-Staaten); -54; =29

## Sicherheitsrat

	UN-Dok.-Nr.	Datum	Gegenstand	Abstimmungsergebnis
<b>Afghanistan</b>	S/RES/1806(2008)	20.3.2008	Der Sicherheitsrat beschließt, das <b>Mandat der Unterstützungsmission der Vereinten Nationen in Afghanistan (UNAMA) bis zum 23. März 2009 zu verlängern</b> . Er beschließt ferner, dass die UNAMA und der Sonderbeauftragte des Generalsekretärs die Leitung der internationalen zivilen Maßnahmen übernehmen werden. Darunter soll unter anderem eine kohärentere Unterstützung der afghanischen Regierung durch die internationale Gemeinschaft sowie die Einhaltung der im Afghanistan-Pakt aufgeführten Grundsätze der Wirksamkeit der Hilfe gefördert werden. UNAMA und der Sonderbeauftragte sollen überdies die Zusammenarbeit mit der Internationalen Sicherheitsbeistandstruppe (ISAF) auf allen Ebenen stärken, zur Verbesserung des Regierungswesens, der Rechtsstaatlichkeit und zur Bekämpfung der Korruption beitragen sowie eine zentrale Koordinierungsrolle übernehmen.	Einstimmige Annahme
<b>Burundi</b>	S/PRST/2008/10	24.4.2008	Der Sicherheitsrat ist ernsthaft <b>besorgt über die jüngsten Konfrontationen zwischen den Palipehutu-FNL und den Nationalen Verteidigungskräften Burundis</b> und die dadurch verursachten Verluste von Menschenleben. Er verurteilt die Anwendung von Gewalt und fordert die beiden Parteien abermals auf, die am 7. September 2006 geschlossene Waffenruhe strikt zu achten.	
<b>Georgien</b>	S/RES/1808(2008)	15.4.2008	Der Sicherheitsrat beschließt, das <b>Mandat der Beobachtermission der Vereinten Nationen in Georgien (UNOMIG) bis zum 15. Oktober 2008 zu verlängern</b> . Er fordert die georgische und die abchasische Seite nachdrücklich auf, die legitimen Sicherheitsanliegen der jeweils anderen Partei zu berücksichtigen, alle Gewalthandlungen oder Provokationen zu unterlassen, den früheren Abkommen über eine Waffenruhe und die Nichtanwendung von Gewalt in vollem Umfang nachzukommen sowie dafür zu sorgen, dass in der Sicherheitszone und der Waffenbeschränkungszone keinerlei nicht genehmigte militärische Aktivitäten durchgeführt werden.	Einstimmige Annahme

Dokumente

	UN-Dok.-Nr.	Datum	Gegenstand	Abstimmungsergebnis
Horn von Afrika	S/PRST/2008/12	30.4.2008	Der Sicherheitsrat stellt fest, dass die <b>anhaltenden Behinderungen der Mission der Vereinten Nationen in Äthiopien und Eritrea (UNMEE) durch Eritrea</b> ein Ausmaß erreicht haben, das die Grundlagen des Mandats der Mission unterhöhlt und die UNMEE zur <b>vorübergehenden Verlegung</b> gezwungen hat. Er fordert beide Seiten nachdrücklich auf, die ungelösten Fragen von nun an im Einklang mit den in den Abkommen von Algier eingegangenen Verpflichtungen zu lösen.	
Myanmar	S/PRST/2008/13	2.5.2008	Der Sicherheitsrat nimmt Kenntnis von der Ankündigung der Regierung Myanmars, im <b>Mai 2008 ein Referendum über einen Verfassungsentwurf</b> und im Jahr 2010 Wahlen abzuhalten. Er nimmt ferner davon Kenntnis, dass sich die Regierung Myanmars verpflichtet hat, einen freien und fairen Referendumsprozess zu gewährleisten.	
Nahost	S/PRST/2008/8	15.4.2008	Der Sicherheitsrat wiederholt sein Bekenntnis zur <b>vollständigen Durchführung aller Bestimmungen der Resolution 1701(2006)</b> (Libanon/Israel) und bekundet erneut seine nachdrückliche Unterstützung für die diesbezüglichen Anstrengungen des Generalsekretärs. Er fordert alle beteiligten Parteien, insbesondere diejenigen in der Region, auf, ihre Anstrengungen zur Durchführung der Resolution 1701 zu verstärken.	
Ostafrikanisches Zwischen-seengebiet	S/RES/1807(2008)	31.3.2008	Der Sicherheitsrat beschließt, dass alle Staaten bis zum 31. Dezember 2008 weiterhin die erforderlichen Maßnahmen treffen werden, um die Lieferung, den Verkauf und die <b>Weitergabe von Rüstungsgütern</b> und sonstigem Wehrmaterial von ihrem Hoheitsgebiet aus oder durch ihre Staatsangehörigen oder unter Benutzung von ihre Flagge führenden Schiffen oder Luftfahrzeugen sowie die Bereitstellung jeder Hilfe, Beratung oder Ausbildung, einschließlich der Finanzierung militärischer Aktivitäten aller nichtstaatlichen Einrichtungen und Personen, die im Hoheitsgebiet der Demokratischen Republik Kongo operieren, zu verhindern. Er beschließt ferner, die Einreise oder Durchreise aller von dem Ausschuss in Ziffer 13 dieser Resolution bezeichneten Personen in beziehungsweise durch ihr Hoheitsgebiet zu verhindern. Der Rat ersucht den Generalsekretär, das Mandat der mit Resolution 1771(2007) eingesetzten Sachverständigen-gruppe ebenso bis zum 31. Dezember 2008 zu verlängern.	Einstimmige Annahme
Sudan	S/RES/1812(2008)	30.4.2008	Der Sicherheitsrat beschließt, das <b>Mandat der Mission der Vereinten Nationen in Sudan (UNMIS) bis zum 30. April 2009 zu verlängern</b> , mit der Absicht, es um weitere Zeiträume zu verlängern. Er unterstreicht die entscheidend wichtige Rolle, die der Bewertungs- und Evaluierungskommission dabei zukommt, die Durchführung des Umfassenden Friedensabkommens zu überwachen und darüber Bericht zu erstatten und fordert, die Autonomie der Kommission zu stärken. Ferner fordert er alle Parteien auf, mit der UNMIS bei der umfassenden Überwachung in der Region Abyei zusammenzuarbeiten und eine für alle Seiten annehmbare Lösung zu finden. Der Rat fordert die UNMIS auf, sofort mit den Vorbereitungen zur Unterstützung landesweiter Wahlen, einschließlich der Erarbeitung einer nationalen Strategie in enger Zusammenarbeit mit dem Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP) und den Parteien des Umfassenden Friedensabkommens, zu beginnen.	Einstimmige Annahme
Timor-Leste	S/RES/1802(2008)	25.2.2008	Der Sicherheitsrat beschließt, das <b>Mandat der Integrierten Mission der Vereinten Nationen in Timor-Leste (UNMIT)</b> unter Beibehaltung der derzeit genehmigten Personalstärke <b>bis zum 26. Februar 2009 zu verlängern</b> . Der Rat fordert die UNMIT auf, die Regierung Timor-Lestes bei ihren Maßnahmen zur Koordinierung der Zusammenarbeit der Geber in Bereichen des institutionellen Kapazitätsaufbaus zu unterstützen.	Einstimmige Annahme
Zentralafrikanische Republik (Tschad)	S/PRST/2008/3	4.2.2008	Der Sicherheitsrat bringt seine ernsthafte Besorgnis über die Situation in Tschad zum Ausdruck und <b>unterstützt den Beschluss der Afrikanischen Union (AU) vom 2. Februar 2008, in dem die Angriffe bewaffneter Gruppen auf die tschadische Regierung nachdrücklich verurteilt, ein sofortiges Ende der Gewalt verlangt und alle Länder der Region aufgefordert werden, die Einheit und die territoriale Unversehrtheit der AU-Mitgliedstaaten zu achten</b> . Er begrüßt den Beschluss der AU, dem libyschen Führer Oberst Muammar Gaddafi und dem Präsidenten der Republik Kongo Denis Sassou Nguesso das Mandat zur Aufnahme von Gesprächen mit den tschadischen Parteien zu erteilen, um eine Einstellung der Kampfhandlungen zu erreichen und Anstrengungen zur Herbeiführung einer dauerhaften Lösung für die Krise in die Wege zu leiten. Er fordert die Staaten der Region auf, ihre Zusammenarbeit zu vertiefen, um den Aktivitäten der bewaffneten Gruppen und ihrem Versuch einer gewaltsamen Machtergreifung ein Ende zu setzen.	

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

Internationale Tage	
<b>Januar</b>	27. Internationaler Tag des Gedenkens an die Opfer des Holocaust
<b>Februar</b>	20. Welttag der sozialen Gerechtigkeit (ab dem Jahr 2009) 21. Internationaler Tag der Muttersprache (UNESCO)
<b>März</b>	8. <sup>a</sup> 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 zum Gedenken an die Opfer der Sklaverei und des transatlantischen Sklavenhandels
<b>April</b>	2. Welttag der Aufklärung über Autismus 4. Internationaler Tag zur Aufklärung über die Minengefahr und zur Unterstützung bei Antiminenprogrammen 7. Weltgesundheitstag (WHO) 23. Welttag des Buches und des Urheberrechts (UNESCO) 25. Weltmalaria-tag <sup>b</sup> (WHO)
<b>Mai</b>	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 für die biologische Vielfalt 29. Internationaler Tag der Friedenssicherungskräfte der Vereinten Nationen 31. Weltnichtrauchertag (WHO)
<b>Juni</b>	4. Internationaler Tag der Kinder, die unschuldig zu Aggressionsoffern geworden sind 5. Tag der Umwelt 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
<b>Juli</b>	Internationaler Tag der Genossenschaften (erster Samstag im Juli) 11. Weltbevölkerungstag (UNDP/UNFPA)
<b>August</b>	9. <sup>c</sup> Internationaler Tag der indigenen Bevölkerungen der Welt 12. Internationaler Tag der Jugend 23. Internationaler Tag der Erinnerung an den Sklavenhandel und seine Abschaffung (UNESCO)
<b>September</b>	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)
<b>Oktober</b>	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. Weltdiabetistag
- 16. Internationaler Tag der Toleranz  
Weltgedenktage für die Straßenverkehrstopfer (dritter Sonntag im November)
- 20.<sup>a</sup> · Weltkindertag<sup>d</sup>  
· 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 für Menschen mit Behinderungen
- 5. Internationaler Entwicklungshelfertag für die wirtschaftliche und soziale Entwicklung<sup>e</sup>
- 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-Kooperation
- 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 für Wissenschaft und Frieden (Woche, in die jeweils der 11. November fällt)

**Internationale Jahre**

- 2008 Internationales Jahr der Kartoffel  
Internationales Jahr des Planeten Erde  
Internationales Jahr der sanitären Grundversorgung  
Internationales Jahr der Sprachen  
Internationales Jahr des Menschenrechtslernens (für ein Jahr ab 10. Dezember 2008)
- 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

**Internationale Jahrzehnte**

- 2001–2010 Internationale Dekade für eine Kultur des Friedens und der Gewaltlosigkeit zugunsten 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<sup>f</sup>
- 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 56 | 2008 | No. 3

Martin Pabst

pp. 99–106

## **The United Nations and the Sudan (I). The North-South Peace Process at a Crossroads**

For decades, Sudan suffered from civil wars in its southern provinces. In January 2005, the government and the Sudan's People's Liberation Movement/Army signed a Comprehensive Peace Agreement (CPA). It confirmed a permanent ceasefire, created an inclusive interim government for six years and granted southern Sudan autonomy for this period, followed by a referendum on independence. The UN Security Council mandated the United Nations Mission in the Sudan (UNMIS) to support the agreement's implementation and protect civilians and humanitarian workers. In 2008, the peace process stands at a crossroads. A new civil war has broken out in Darfur, where pacification seems more distant than ever, and mounting tensions and armed confrontations in Abyei and other controversial regions further threaten the future of the CPA. UNMIS must commit itself to support the peace process in southern Sudan, while simultaneously looking for sustainable, nation-wide solutions.

Andreas Zumach

p. 107

## **Comment: A UN Mission for Iraq**

The Under-Secretary-General for Political Affairs' latest report on the situation in Iraq ignores many substantial obstacles to creating peace and stability in the country and sugarcoats the potentials of the United Nations Assistance Mission for Iraq (UNAMI). The Security Council has also shied away from addressing the central question, namely the complete withdrawal of the Anglo-American troops. After that, only the United Nations, with a peacekeeping mission of at least 40,000 troops from countries that were not involved in the war, could create sustainable peace in Iraq.

Silke Weinlich

pp. 108–116

## **Two Years Peacebuilding Commission. Small Steps Toward Success**

The article takes stock of the Peacebuilding Commission two years after it started its work. As expected, the record is mixed. The Commission got off to a slow start; in its first year which was mostly dedicated to procedural issues, the Commission risked losing sight of its crucial task of making a difference on the ground. Once it achieved more clarity with regard to its working procedures and mandate, its engagement with

the countries on the agenda became more productive. It developed integrated peacebuilding strategies for Sierra Leone and Burundi and has begun to apply some of the lessons already learned to its involvement with Guinea-Bissau. Despite many obstacles, the Commission has started to make some modest, positive impact on the ground. Its unprecedented effort to bring all relevant peacebuilding actors to one table is promising but has not yet yielded any visible coordination breakthroughs. In sum, the Peacebuilding Commission has not exploited its full potential so far.

## **“We Have to Renovate Our Minds, Too”**

**Interview with Srgjan Kerim, President of the 62nd  
General Assembly of the United Nations** pp. 117–120

The President of the 62nd General Assembly thinks that not only the UN institutions need a ‘reset’ but also the minds of the people. In this sense, Kerim speaks about enhanced working methods in the Assembly, new topics on the agenda, the role of the President, mandate review and reform of the Security Council.

Daniel Thym

pp. 121–126

## **The European Union in the United Nations. The Treaty of Lisbon Promotes Coherence and Visibility**

Improving its visibility on the international stage was one of the central objectives of Europe's constitutional debate. Much will be achieved by the Treaty of Lisbon, which establishes a new unity of external representation. In its bilateral relations with third countries, the EU will speak with one voice. In the United Nations, however, the Member States will retain their prerogatives. The future EU delegation within the new ‘European External Action Service’ maintains the Commission's observer status in the UN system. Instead the Member States will express European foreign policy primarily through coordinating their positions in Brussels and New York. The Treaty of Lisbon reinforces the underlying patterns of cooperation, which in recent years had already achieved a substantial alignment of national policies. It remains to be seen whether the High Representative will in practice speak on behalf of the EU Member States in the Security Council (as the Treaty of Lisbon suggests). For practical purposes, the everyday cooperation of the EU and the UN as partners in crisis management, development assistance, human rights promotion and environmental protection substantiates their joint commitment to multilateralism.



## IMPRESSUM

### VEREINTE NATIONEN

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

#### Herausgeber:

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

**Chefredakteurin:** Anja Papenfuß

**Redaktionsassistent/DTP:** Monique Lehmann

#### Redaktionsanschrift:

### VEREINTE NATIONEN

Zimmerstr. 26/27, D-10969 Berlin  
Telefon 030 | 25 93 75-10  
Telefax: 030 | 25 93 75-29  
E-Mail: zeitschrift@dgvn.de  
Internet: <http://www.dgvn.de/zeitschrift.html>

#### Druck und Verlag:

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

**Erscheinungsweise:** zweimonatlich

#### Bezugspreise:

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

#### Bestellungen nehmen entgegen:

Nomos Verlagsgesellschaft  
Aloisia Hohmann

Telefon 0 72 21 | 21 04-39

Telefax 0 72 21 | 21 04-43

E-Mail: [hohmann@nomos.de](mailto:hohmann@nomos.de)

sowie der Buchhandel;

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

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

#### Anzeigenverwaltung und Anzeigenannahme:

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

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

## DEUTSCHE GESELLSCHAFT FÜR DIE VEREINTEN NATIONEN

### Vorstand

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

Ekkehard Griep (Stellvertretender Vorsitzender)

Ana Dujic (Schatzmeisterin)

Sabine Birken

Prof. Dr. Manuel Fröhlich

Armin Laschet

Astrid van der Merwe

Dr. Wolfgang Münch

Winfried Nachtwei, MdB

Dr. Christian Tams

### Präsidium

Dr. Hans Arnold

Prof. Dr. Kurt Biedenkopf

Dr. Hans Otto Bräutigam

Dr. Eberhard Brecht

Dr. Fredo Dannenbring

Prof. Dr. Klaus Dicke

Bärbel Dieckmann

Hans Eichel

Manfred Eisele

Prof. Dr. Tono Eitel

Joschka Fischer

Hans-Dietrich Genscher

Dr. Wilhelm Höynck

Prof. Dr. Klaus Hüfner

Prälat Dr. Karl Jüsten

Dr. Dieter Kastrup

Dr. Hans-Peter Kaul

Dr. Inge Kaul

Dr. Klaus Kinkel

Matthias Kleinert

Dr. Manfred Kulesa

Dr. Hans-Werner Lautenschlager

Prof. Dr. Klaus Leisinger

Walter Lewalter

Ingrid Matthäus-Maier

Prof. Dr. Jens Naumann

Karl Theodor Paschke

Dr. Gunter Pleuger

Detlev Graf zu Rantzau

Prälat Dr. Stephan Reimers

Prof. Dr. Volker Rittberger

Dr. Irmgard Schwaetzer

Prof. Bruno Simma

Heide Simonis

Dr. Frank-Walter Steinmeier

Prof. Dr. Rita Süßmuth

Dr. Helga Timm

Prof. Dr. Klaus Töpfer

Prof. Dr. Christian Tomuschat

Dr. Günther Unser

Dr. Hans-Joachim Vergau

Dr. Ernst Ulrich von Weizsäcker

Dr. Richard von Weizsäcker

Heidemarie Wieczorek-Zeul

Prof. Dr. Rüdiger Wolfrum

Alexander Graf York von Wartenburg

### Zeitschriftenbeirat

Friederike Bauer

Prof. Dr. Thomas Bruha

Prof. Dr. Manuel Fröhlich

Henni Hensen

Prof. Dr. Klaus Hüfner

Thomas Nehls

Dr. Martin Pabst

Prof. Dr. Dr. Sabine von Schorlemer

Dr. Norman Weiß

### Landesverbände

Landesverband Baden-Württemberg

Vorsitzender:

Prof. Dr. Karl-Heinz Meier-Braun

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

Landesverband Bayern

Vorsitzende:

Ulrike Renner-Helfmann

[info@dgvn-bayern.de](mailto:info@dgvn-bayern.de)

Landesverband Berlin-Brandenburg

Vorsitzende: Dr. Christine Kalb

[dgvn-bb@dgvn.de](mailto:dgvn-bb@dgvn.de)

Landesverband Hessen

Vorsitzender: Dustin Dehéz

[info@dgvn-hessen.org](mailto:info@dgvn-hessen.org)

Landesverband Nordrhein-Westfalen

Vorsitzende: Sabine Birken

[kontakt@dgvn-nrw.de](mailto:kontakt@dgvn-nrw.de)

Landesverband Sachsen, Sachsen-Anhalt, Thüringen

Vorsitzender: Dr. Nils Geißler

[lv-sachsen@dgvn.de](mailto:lv-sachsen@dgvn.de)

### Generalsekretariat

Dr. Beate Wagner, Generalsekretärin

Deutsche Gesellschaft für die

Vereinten Nationen

Zimmerstr. 26/27, D-10969 Berlin

Telefon: 030 | 25 93 75-0

Telefax: 030 | 25 93 75-29

E-Mail: [info@dgvn.de](mailto:info@dgvn.de)

Internet: [www.dgvn.de](http://www.dgvn.de)