

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

Operation Blauhelmreform

Ban Ki-moons umstrittener Umbau der Hauptabteilung
Friedenssicherungseinsätze

Thorsten Benner · Philipp Rotmann

Wider die Straflosigkeit

Das Internationale Übereinkommen zum Schutz aller
Personen vor dem Verschwindenlassen

Waldemar Hummer · Jelka Mayr-Singer

Die Vereinten Nationen und indigene Völker

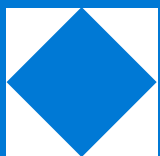
Zu Entstehung und Gehalt der Erklärung der Vereinten Nationen
über die Rechte der indigenen Völker

Anja Titze

Architektur und Politik

Vom Völkerbundpalast zum Entwurf für einen
Neubau am UN-Amtssitz

Stephan Rößler



Nomos

5 07

55. Jahrgang | Seite 177–220
ISSN 0042–384X | M 1308 F

Gute Nachrichten aus New York

Im zurückliegenden Dreivierteljahr haben die Vereinten Nationen einige wegweisende Entscheidungen gefällt: Es wurden drei neue Menschenrechtsinstrumente verabschiedet, die Aufstockung des Personals der Hauptabteilung Friedenssicherungseinsätze beschlossen und die Renovierung des UN-Amtssitzes in New York genehmigt. All diese zum Teil weit reichenden Beschlüsse wurden in der Generalversammlung gefasst. Auch wenn die Vorarbeiten nicht selten Jahrzehnte in Anspruch nahmen, zeigt das Erreichte, dass dieses alle Mitgliedstaaten repräsentierende Gremium durchaus Dinge voranbringen kann.

So verabschiedete die Generalversammlung im Dezember 2006 gleich zwei Menschenrechtskonventionen: das Übereinkommen über die Rechte behinderter Menschen und das Internationale Übereinkommen zum Schutz aller Personen vor dem Verschwindenlassen. Über die erstgenannte Konvention hat bereits Theresia Degener in ihrem Beitrag ›Menschenrechtsschutz für behinderte Menschen‹ in dieser Zeitschrift berichtet (VN, 3/2006, S. 104–110). Entstehungsgeschichte und Inhalt der zweiten internationalen Konvention erläutern **Waldemar Hummer** und **Jelka Mayr-Singer** nun in diesem Heft.

Ebenfalls im Dezember letztes Jahres billigte die Generalversammlung endlich auch die Renovierung des UN-Amtssitzes. Damit hat die jahrelange Debatte um Kosten und Art der Renovierung nun ein Ende. Der Schönheitsfehler dabei ist nur, dass der geplante Neubau am Amtssitz doch nicht gebaut wird. So wurden, wie **Stephan Rößler** schildert, nicht nur Anfang des letzten Jahrhunderts beim Völkerbundpalast, sondern auch heute visionäre Entwürfe, die die Universalität der Institution widerspiegeln, aufgrund politischen Kleinmuts nicht in die Tat umgesetzt.

Als Anfang 2007 der neue UN-Generalsekretär eine tief greifende Umstrukturierung der Hauptabteilung Friedenssicherungseinsätze vorschlug, kam ihm Kritik von allen Seiten entgegen. Ban Ki-moons erster großer Reformanlauf drohte zu scheitern, nicht zuletzt, weil es seinen Vorschlägen an Substanz fehlte und er die Mitgliedstaaten nicht konsultiert hatte, so **Thorsten Benner** und **Philipp Rotmann**. Dass die Generalversammlung im Juni 2007 am Ende doch die (nach wie vor umstrittene) Aufteilung der Abteilung, aber auch eine Aufstockung der Personalressourcen beschloss, lag vor allem an den Mitgliedstaaten, die den Generalsekretär nicht gleich zu Beginn seiner Amtszeit zu einer ›lahmen Ente‹ machen wollten.

Ein drittes Menschenrechtsinstrument wurde schließlich im September 2007 verabschiedet. Nach mehr als 20 Jahren der Debatte und des Verhandeln in verschiedenen UN-Gremien billigte die Generalversammlung die Erklärung der Vereinten Nationen über die Rechte indigener Völker. Mit diesem neuen Instrument werden die Rechte der geschätzten 370 Millionen Indigenen universell verankert. Die Erklärung kann, wie **Anja Titze** ausführt, maßgeblich dazu beitragen, dass diesen in vielerlei Hinsicht benachteiligten Völkern mehr Gerechtigkeit widerfährt.

Für die Generalversammlung, dieses oft als ineffektiv bezeichnete Hauptorgan der Vereinten Nationen, ist das in den letzten zehn Monaten Erreichte sicherlich eine gute Bilanz und für uns eine gute Nachricht.

Ich wünsche eine anregende Lektüre.



Anja Papenfuß, Chefredakteurin
papenfuss@dgvn.de



Inhalt

Thorsten Benner · Philipp Rotmann

Operation Blauhelmreform.

Ban Ki-moons umstrittener Umbau der Hauptabteilung Friedenssicherungseinsätze 177

Waldemar Hummer · Jelka Mayr-Singer

Wider die Straflosigkeit.

Das Internationale Übereinkommen zum Schutz aller Personen vor dem Verschwindenlassen 183

Anja Titze

Die Vereinten Nationen und indigene Völker.

Zu Entstehung und Gehalt der Erklärung der Vereinten Nationen über die Rechte der indigenen Völker 190

Stephan Rößler

Architektur und Politik.

Vom Völkerbundpalast zum Entwurf für einen Neubau am UN-Amtssitz 198

AUS DEM BEREICH DER VEREINTEN NATIONEN

Sozialfragen und Menschenrechte

Birgit Schlütter

Menschenrechtsausschuss | 86. bis 88. Tagung 2006 205

Claudia Mahler

Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung | 68. und 69. Tagung 2006 207

BUCHBESPRECHUNGEN

209

»Unverrückbare Werte stärken«

Rede der deutschen Bundeskanzlerin vor der 62. Generalversammlung 215

DOKUMENTE DER VEREINTEN NATIONEN

217

Operation Blauhelmreform

Ban Ki-moons umstrittener Umbau der Hauptabteilung Friedenssicherungseinsätze*

Thorsten Benner · Philipp Rotmann

Nach monatelangem Tauziehen zwischen dem neuen UN-Generalsekretär und den Mitgliedstaaten beschloss die Generalversammlung am 29. Juni 2007 einen weitreichenden Um- und Ausbau der Führungs- und Unterstützungskapazitäten für Friedenseinsätze. Ban Ki-moon zog dabei mit seinen umstrittenen Teilungsplänen für die Hauptabteilung Friedenssicherungseinsätze gegenüber den Mitgliedstaaten den Kürzeren. Gleichzeitig konnte er aber eine dringend notwendige Aufstockung der Personalressourcen und Planungskapazitäten in New York erreichen. Dem rapiden Wachstum der Missionen kann diese jedoch allein nicht gerecht werden.

Reformerischer Fehlstart

Es sollte ein Paukenschlag am East River werden. Wenige Wochen nach seinem Dienstantritt zu Jahresbeginn 2007 ließ UN-Generalsekretär Ban Ki-moon Pläne durchsickern, die Hauptabteilung Friedenssicherungseinsätze (Department of Peacekeeping Operations – DPKO) in zwei Abteilungen aufzuteilen. Ein Teil sollte weiterhin für alle inhaltlichen Fragen der Einsatzplanung und -führung zuständig sein. Eine zweite, neue Abteilung, die so genannte Hauptabteilung Unterstützung der Feldeinsätze (Department of Field Support – DFS), sollte alle Verwaltungs- und Logistikaufgaben sowie Disziplinarfragen bündeln.¹ Anfang Februar erläuterte der Generalsekretär seinen Plan den Mitgliedstaaten. Wegen des historischen Höchststands beim Umfang der Friedenseinsätze, so Ban, sei die Zeit zum Handeln gekommen. Die vorgeschlagene neue Hauptabteilung Unterstützung der Feldeinsätze »könne Missionen effektiver, kohärenter und bedarfsgerechter unterstützen sowie einen klaren Bezugspunkt für Verantwortlichkeit und Rechenschaft schaffen.«² Die bisherige Hauptabteilung Friedenssicherungseinsätze sei wegen mangelnder Ressourcen »hoffnungslos überfordert« und daher nicht der Lage, effektiv genug gegen die immer häufigeren Disziplinarprobleme der vergangenen Jahre vorzugehen. Ein zweiter Beamter im Rang eines Untergeneralsekretärs an der Spitze des DFS sei erforderlich, so Ban gegenüber Botschaftern, um der Durchsetzung der Disziplinarvorschriften die notwendige Aufmerksamkeit zu verschaffen.³

Ban Ki-moon erklärte den Diplomaten, er hoffe auf eine umgehende Verständigung über seine Pläne und würde bis dahin mit der weiteren Besetzung der Spitzenposten im UN-Sekretariat warten. Diese Rechnung hatte der neue Generalsekretär jedoch ohne die

Mitgliedstaaten gemacht. Der Vorsitzende der 130 Entwicklungsländer plus China umfassenden Gruppe der 77 (G-77), der pakistanische UN-Botschafter Munir Akram, machte unmissverständlich klar, die große Mehrheit der Mitglieder akzeptiere »keine willkürlichen Fristen« für einen Beschluss, und »die etablierten Verfahrensweisen [sollten] eingehalten werden.«⁴ Diese sehen umfassende Beratungen im Sonderausschuss für Friedenssicherungseinsätze (Special Committee on Peacekeeping Operations) sowie in den Haushaltsausschüssen vor. Der israelische UN-Botschafter Dan Gillerman erklärte: »Die Durchsetzung jeglicher Änderung bei den Vereinten Nationen bedeutet viel Verhandeln und viele Kompromisse. Jeder eingebrachte Vorschlag wird grundlegend anders aussehen, nachdem ihn alle in die Mangel genommen haben.«⁵

Gillerman sollte Recht behalten. In den folgenden Monaten stieß Ban mit seinen Reformplänen auf massiven Widerstand, so dass er sie vollständig überarbeiten musste. Auf den ersten Blick verwundert diese heftige Opposition. Mit einer Übergangsphase von mehr als drei Monaten seit seiner Wahl im Oktober 2006 hatte Ban Ki-moon soviel Zeit wie kaum ein designierter Generalsekretär vor ihm, um seine ersten Schritte vorzubereiten. Der ehemalige südkoreanische Außenminister war ausdrücklich mit dem Ziel angetreten, im Sekretariat eine »kulturelle Wende« hin zu mehr Effizienz und Verantwortlichkeit herbeizuführen. Und, was die Notwendigkeit der Verbesserung der Infrastruktur für Friedenseinsätze im UN-Sekretariat betrifft, hatte er die Fakten auf seiner Seite: In nur zwei Jahren, zwischen Mai 2005 und Mai 2007, stieg die Zahl der Soldaten, Polizisten und Zivilkräfte in den weltweiten Friedensmissionen um über ein Viertel auf mehr als 100 000. Mit Blick auf



Thorsten Benner, geb. 1973, ist Stellvertretender Direktor des Global Public Policy Institute (GPPi) in Berlin.



Philipp Rotmann, geb. 1980, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter beim Global Public Policy Institute (GPPi) in Berlin.

* Dieser Beitrag entstand im Rahmen des von der Deutschen Stiftung Friedensforschung geförderten Forschungsprojekts »Learning to Build Peace? UN Peacebuilding and Organizational Learning«.

Zur Zitierweise: UN-Dokumente, die in deutscher Sprache erhältlich sind, werden mit UN-Dok. abgekürzt, die in englischer Sprache mit UN Doc.

1 UN Chief Wants to Split Peacekeeping Department, Reuters, 26.1.2007.

2 Ban Ki-moon Proposes Restructuring to Enhance UN's Peace, Disarmament work, UN News, 5.2.2007.

3 New Boss Clears out U.N. Top Ranks, The Australian, 11.1.2007.

4 Zitiert in: U.N. Chief Returns to Headquarters, Where Battles Await Him, New York Times, 6.2.2007.

5 Ebd.

den Ende Juli 2007 beschlossenen Darfur-Einsatz und den Ende September bewilligten Einsatz in Tschad scheint sich dieser Trend eher noch fortzusetzen. Diese sprunghafte Ausweitung der Missionen überstieg rasch die Kapazitäten des DPKO. Im Jahr 2003 war rechnerisch ein DPKO-Mitarbeiter für die Führung, Koordinierung und logistische Unterstützung von 96 Soldaten, Polizisten oder Zivilkräften im Feld verantwortlich. Bis Mitte 2007 stieg dieses Verhältnis auf 1 zu 149.

Dass Bans Teilungsvorschlag dennoch nicht auf offene Ohren stieß, hatte vor allem drei Gründe.

Erstens mangelte es seinem Vorschlag an Substanz. Nachfragen der großen Truppensteller und der Hauptbeitragszahler, wie die Zusammenarbeit zwischen den beiden neu zu schaffenden Abteilungen denn nun genau aussehen sollte, konnte der Generalsekretär anfangs nicht zufriedenstellend beantworten. Der breite Widerstand innerhalb des DPKO gegen die Teilungspläne machte es für den Koreaner nicht leichter, überzeugende Argumente für die Ausgestaltung seines Teilungsplans zu sammeln. Angesichts der Schwäche der vorgetragenen Argumente konnten sich auch Gerüchte halten, der Posten für einen Untergeneralsekretär als Leiter des DFS diene vor allem der Versorgung Japans mit einem Spitzenjob.

Zweitens waren Bans unstrategisches Vorgehen und mangelndes diplomatisches Geschick verantwortlich für den Widerstand der Mitgliedstaaten, die sich vor vollendete Tatsachen gestellt sahen. Der Generalsekretär hatte es versäumt (oder nicht für nötig gehalten), die entscheidenden Spieler im Kreis der Mitgliedstaaten vor der Bekanntgabe für seine Ideen zu gewinnen. Zudem wurde Ban Ki-moons Ankündigung, vakante Spitzenpositionen erst nach der Billigung seiner Umstrukturierungspläne zu besetzen, von der großen Mehrheit der Mitgliedstaaten – nicht ganz zu unrecht – als Geiselnahme der Arbeitsfähigkeit der Organisation verstanden.

Ein weiterer strategischer Fehler war **drittens**, die DPKO-Teilungspläne im Paket mit dem Vorschlag zur Eingliederung der Hauptabteilung Abrüstungsfragen in die Hauptabteilung Politische Angelegenheiten (DPA) und damit einhergehend der Degradierung des Leiters der Hauptabteilung von dem Rang eines Untergeneralsekretärs auf den eines Beigeordneten Generalsekretärs zu präsentieren. Angesichts der parallelen Diskussion um die Besetzung der DPA-Spitze mit einem US-Amerikaner entstand bei vielen Staaten, insbesondere in der G-77 ein fataler Eindruck: Ban, so die verbreitete Meinung, wolle mit der Neutralisierung der politisch unbequemen Abrüstungsabteilung lediglich dem größten Beitragszahler und der größten Nuklearmacht gefallen.

Die Rücknahme des Planes zur Runterstufung der Abrüstungsabteilung war dann auch das erste Zugeständnis, das der Generalsekretär den Mitgliedstaaten machte. Zudem legte er Mitte Februar in einem

Schreiben an die Generalversammlung weitere Argumente für seine Umbaupläne vor.⁶ Der Status quo sei angesichts der rapiden Zunahme der Friedenseinsätze unhaltbar. Auch eine weitergehende Zentralisierung aller mit Friedensmissionen zusammenhängenden Aufgaben in einer erweiterten Hauptabteilung Friedenssicherungseinsätze sei keine Lösung, denn damit wäre ein einzelner Untergeneralsekretär zwangsläufig ›überfordert‹. Deshalb bliebe als Lösung nur die Teilung. Dafür erwartete der Generalsekretär nun die ›grundsätzliche‹ Unterstützung der Generalversammlung und versprach im Gegenzug, anschließend ein ausgefeiltes Konzept einschließlich der finanziellen Implikationen vorzulegen. Auf dieser Grundlage verabschiedete die Generalversammlung am 15. März 2007 eine Rahmenresolution,⁷ die zwar die grundsätzliche Unterstützung für die Umbaupläne zum Ausdruck bringt, den Generalsekretär jedoch gleichzeitig auf die bestehenden Entscheidungsmechanismen des Haushaltsverfahrens und im Sonderausschuss für Friedenseinsätze festlegt. Damit war Bans Vorschlag keineswegs gerettet. Die Gefahr eines langsamen ›Todes‹ in den Mühlen der Ausschüsse war groß. Um ein Scheitern auf ganzer Linie zu verhindern, musste Ban seine diplomatischen Bemühungen verstärken und ein mehrheitsfähiges Kompromisspaket auf den Tisch legen.

Das Kompromisspaket: eingebettet in größere Reformpläne

Bereits Mitte April 2007 stellte der Generalsekretär sein neues Gesamtpaket vor. Darin verband er einen nunmehr weniger radikalen Teilungsplan mit zwei weiteren Elementen, die innerhalb des Sekretariats und bei den Mitgliedstaaten auf offenere Ohren stießen: Vorschläge zur Aufstockung des Personals in allen einsatzrelevanten Bereichen sowie (auch auf Druck des Sonderausschusses für Friedensoperationen⁸) zentrale Elemente aus dem von DPKO-Leiter Jean-Marie Guéhenno vorangetriebenen Reformkonzept ›Peace Operations 2010‹.⁹ Dies umfasst neue Managementinstrumente und zusätzliche Ressourcen zur Stärkung der Planungs- und Führungskapazitäten im DPKO.

Ban versuchte aus der Not (mit seinen Vorschlägen den aufwändigen Haushaltsprozess zu durchlaufen) eine Tugend zu machen. Insgesamt verlangte er fast 50 Prozent mehr Personal und 35 Prozent mehr Geld als im Zweijahreshaushalt 2006/2007. Wie üblich kürzte der Haushaltsausschuss den Entwurf um etwa ein Drittel. Nach einigen Wochen informellen Tauziehens um die Details der Umstrukturierung verabschiedete die Generalversammlung Ende Juni ein Kompromisspaket, das immerhin noch 284 zusätzliche Stellen (ein Anstieg von 35 Prozent) und eine Steigerung des Haushalts um 41 Millionen US-Dollar (eine Zunahme von 22 Prozent) vorsah.¹⁰

Um ein Scheitern auf ganzer Linie zu verhindern, musste Ban seine diplomatischen Bemühungen verstärken und ein mehrheitsfähiges Kompromisspaket auf den Tisch legen.

Zwei Hauptabteilungen, aber unter Führung von DPKO

Was den ursprünglichen Kern seines Vorschlags anbetraf, machte Ban weitreichende Zugeständnisse. Die Aufteilung in zwei Abteilungen wird zwar administrativ vollzogen, doch »the Department of Field Support would report to, and receive direction from, the Under-Secretary-General for Peacekeeping Operations.«¹¹ Es wird zwar zwei dem Titel nach gleichrangige Hauptabteilungsleiter geben. Doch in allen wesentlichen Fragen ist das neue DSF dem DPKO klar untergeordnet. Dazu werden die beiden Abteilungen auf allen Ebenen eng verzahnt. Ein gemeinsamer Stabschef, ein gemeinsamer Leitungsstab und gemeinsame Entscheidungsgremien sollen die Integration des mittleren Managements sicherstellen. Doktrinentwicklung und Wissensmanagement für beide Abteilungen werden aus dem DPKO-Bereich »Politik, Evaluierung und Ausbildung« gesteuert. Auf Arbeitsebene sind »integrierte operative Teams« geplant, in denen Mitarbeiter aus allen Teilen von DPKO und DFS jeweils eine Feldmission gemeinsam betreuen.¹²

Mit diesem Kompromiss folgte Ban dem Druck einer Reihe von Akteuren innerhalb und außerhalb des Sekretariats. Intern hatte sich DPKO-Leiter Guéhenno von Beginn an heftig gegen den Teilungsplan gewehrt und nach Aussagen von Beobachtern sogar mit Rücktritt gedroht, hätte der Generalsekretär die vollständige Trennung der Abteilungen durchgesetzt.¹³ Dabei bekam Guéhenno tatkräftige Unterstützung von Seiten Frankreichs, das die Führungsrolle »seines« höchsten UN-Beamten unbedingt zu bewahren suchte.¹⁴ Gleichzeitig – und letztlich entscheidender – hatte sich eine breite Koalition aus Haupttruppenstellern und einem Großteil der Hauptbeitragszahler gebildet, um die Einheit der Befehlskette für Friedenseinsätze sicherzustellen.¹⁵ Nur mit klaren Zuständigkeiten in New York, so der blockübergreifende Konsens, seien zusätzliche Risiken für die Truppen im Feld aufgrund bürokratischer Konflikte im Sekretariat zu vermeiden.

Von Bans ursprünglichen Umbauplänen an der Spitze blieb damit nur die Schaffung des Postens eines zweiten Untergeneralsekretärs mit der Zuständigkeit für die Unterstützung der Feldeinsätze erhalten, einschließlich der Disziplinaufgaben. Selbst diese »Teilung« wurde im Zuge der Haushaltsverhandlungen zunächst nur für ein Jahr bewilligt und ihre Verlängerung unter den Vorbehalt der effektiven Umsetzung in der Praxis gestellt.¹⁶ Auch die Bündelung des Beschaffungswesens für Feldeinsätze aller Art in der neuen Abteilung DFS, die der Generalsekretär noch im April als Teil seines Kompromissvorschlags vorgesehen hatte, scheiterte im Haushaltsverfahren. Dabei war es dem Sekretariat darum gegangen, die bestehende Trennung zwischen Bedarfsermittlung und Logistik beim DPKO und dem Management des eigentlichen Beschaffungsprozesses durch die Hauptabtei-

lung Management aufzulösen und sämtliche Beschaffungsvorgänge im DFS zusammenzuführen. Damit sollten insbesondere die deutlichen Verzögerungen reduziert werden, die in der Vergangenheit häufig zu Ausrüstungsmängeln im Feld geführt hatten, selbst wenn genügend finanzielle Mittel zur Verfügung standen. Der einflussreiche Beratende Ausschuss für Verwaltungs- und Haushaltsfragen (ACABQ) lehnte die Zusammenführung mit Verweis auf laufende Planungen für eine sekretariatsweite Beschaffungsreform jedoch ab.¹⁷ In diesem Kontext wird das Thema jedoch wieder auf die Tagesordnung kommen.

Dringender Personalbedarf

Anders als die Teilung des DPKO war die Aufstockung des Personals für die Planung und Führung der rapide wachsenden Einsätze im Wesentlichen Konsens. Diesem Zweck widmete der Haushaltsentwurf des Sekretariats 278 der insgesamt 400 zusätzlich beantragten Stellen, davon 89 für das DFS (vor allem für das überforderte Personal- und Beschaffungswesen) und 74 für das DPKO.¹⁸ Im DPKO ging es dabei vor allem um die Stärkung der vollkommen überlasteten Regionalreferate des Bereichs Einsätze (Office of Operations), auf denen die Hauptlast der Planung und Führung laufender Missionen liegt, sowie der Militär- und Polizeistäbe. Mit geringen Abstrichen wurden diese Stellen auch bewilligt.

Es wird zwar zwei dem Titel nach gleichrangige Hauptabteilungsleiter geben. Doch in allen wesentlichen Fragen ist das neue DSF dem DPKO klar untergeordnet.

6 UN Chief Proposes Ambitious Overhaul, *Financial Times*, 16.2.2007.

7 UN-Dok. A/RES/61/256 v. 15.3.2007.

8 Report of the Working Group of the Special Committee on Peacekeeping Operations at its Substantive Session, Part I: Realignment, New York, 2.3.2007, Abs. 6.

9 Jean-Marie Guéhenno, Remarks to the Fourth Committee of the General Assembly, 20.10.2005, UN Department of Peacekeeping Operations, New York, <http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/articles/article201005.htm>

10 UN-Dok. A/RES/61/279 v. 29.6.2007.

11 Comprehensive Report on Strengthening the Capacity of the United Nations to Manage and Sustain Peace Operations, UN Doc. A/61/858 v. 13.4.2007, Abs. 113.

12 Ebd., Abs. 114–123.

13 Interview der Autoren mit UN-Diplomaten, September 2007.

14 La France veut garder son rang à l'ONU, *Le Figaro*, 5.7.2007.

15 Report of the Working Group of the Special Committee on Peacekeeping Operations, a.a.O. (Anm. 8).

16 UN-Dok. A/RES/61/279 v. 29.6.2007, Abs. 58.

17 Advisory Committee on Administrative and Budgetary Questions (ACABQ), Comprehensive Report on Strengthening the Capacity of the United Nations to Manage and Sustain Peace Operations, UN Doc. A/61/937 v. 1.6.2007, Abs. 130; Reform des Beschaffungswesens, UN-Dok. A/RES/61/246 v. 7.3.2007.

18 ACABQ, a.a.O. (Anm. 17), Abs. 13. Die restlichen 115 Stellen waren für die Hauptabteilung Management und für das Amt für interne Auflichtsdienste (OIOS) eingeplant.

›Peace Operations 2010‹

Stärkere Kürzungen von Seiten der Haushälter der Mitgliedstaaten erfuhr die dritte Komponente, die Ban aus der DPKO-Reformagenda ›Peace Operations 2010‹ übernahm und die explizit über die unabwiesbaren Einsatzherausforderungen hinausgeht. Unter- generalsekretär Guéhenno hatte das Konzept Mitte 2005, fünf Jahre nach dem Brahimi-Bericht, als logische Konsequenz der Brahimi-Reformen entwickeln lassen.¹⁹ Im Mittelpunkt stand dabei die Erkenntnis, dass Erfolg oder Misserfolg von UN-Friedenseinsätzen nicht nur von hinreichender Ressourcenausstattung und den richtigen politischen Rahmenbedingungen vor Ort und von Seiten der Geberländer abhängen, sondern auch von der Qualität, Kompetenz und Lernfähigkeit der Einsatzunterstützung durch die Zentrale in New York. Daraus leitete Guéhenno das Ziel ab, bis zum Jahr 2010 deutliche Fortschritte in fünf Kernbereichen zu erreichen: Personalentwicklung (Ausbildung, Karriereplanung), Doktrinentwicklung, engere Partnerschaften mit anderen Organisationen, eine effektivere Organisationsstruktur und mehr Ressourcen. In seinem Kompromisspaket griff Ban drei Aspekte aus der Agenda ›Peace Operations 2010‹ auf: erstens, die Einführung der oben bereits erwähnten ›integrierten operativen Teams‹; zweitens, die Schaffung eines deutlich gestärkten Bereichs ›Rechtsstaatlichkeit und Sicherheitsinstitutionen‹ und drittens weitere Investitionen in Doktrinentwicklung und Evaluierung.

Die integrierten operativen Teams sind als Instrument zur Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen den politischen Referenten im Bereich Einsätze mit Spezialisten der Militär- und Polizeistäbe und den Verwaltungsfachleuten für Logistik-, Beschaffungs- und Personalfragen gedacht. Durch die Bildung fester Teams für jede Feldmission sollen schnellere Kommunikations- und Entscheidungskanäle zwischen den einzelnen Bereichen von DPKO und DFS entstehen.

Da der Bereich Einsätze schon seit Jahren als der am stärksten überlastete Teil des DPKO galt, verband Guéhenno den Vorschlag der integrierten operativen Teams mit der Schaffung neuer Posten in den Regionalreferaten des Bereichs Einsätze. Mit zusätzlichen Offizieren, Polizisten und Verwaltungsexperten sollten die integrierten operativen Teams für jede Region zu der interdisziplinären Keimzelle für die Operationsplanung und -führung werden, die der Abteilung schon seit Jahren fehlte. Diesen Vorschlag trugen die Verwaltungsexperten des ACABQ jedoch nicht mit. Sie argumentierten, diese hochrangigen Spezialisten (P-4/P-5 im UN-Gehaltssystem, entspricht den Dienstgraden Oberstleutnant/Oberst) würden besser ihren jeweiligen funktionalen Bereichen zugeordnet und nach Bedarf für integrierte operative Teams abgestellt. Ein solches Konzept war zwar schon vor Jahren einmal an der Arbeitsüberlastung der funktiona-

len Bereiche gescheitert, doch mit der verbesserten Ressourcenausstattung sei es einen neuen Versuch wert, so der Ausschuss.²⁰

Mit dem Aufbau eines Bereichs ›Rechtsstaatlichkeit und Sicherheitsinstitutionen‹ unter Leitung eines Beigeordneten Generalsekretärs, das heißt auf derselben Ebene wie der gleichfalls aufgewertete Militärstab, erntete Guéhenno die späten Früchte jahrelanger Anstrengungen zum Aufbau eines Kompetenzzentrums für das UN-System in diesem Schlüsselbereich der Friedenskonsolidierung. Gleichzeitig setzte er unter diesem Dach die schon im Brahimi-Bericht geforderte Integration aller rechtsstaatsbezogenen Maßnahmen um, von Polizeiaufbau über die Reform des Strafvollzugs bis zur Justizreform.²¹ Die konzeptionelle Weiterentwicklung auf diesen Gebieten war jahrelang daran gescheitert, dass die Mitgliedstaaten nicht bereit waren, mehr als zwei (seit dem Jahr 2005 fünf) Stellen zu bewilligen.²²

Während alle beantragten Mittel für die Justiz- und Sicherheitssektorreform bewilligt wurden, stieß der Generalsekretär im Polizeibereich auf Widerstand. So verweigerte der ACABQ die Verdoppelung der erst im vergangenen Jahr eingerichteten ›Standing Police Capacity‹. Mit der Aufstockung dieser mobilen Einheit von bislang 25 Polizeixperten zum Aufbau neuer oder zur Verstärkung bestehender Polizeimissionen in Krisenzeiten hatte im DPKO aber auch niemand ernsthaft gerechnet, da noch eine Evaluierung der Pilotphase aussteht. Zudem hatten insbesondere Australien, Kanada und Neuseeland (die so genannte CANZ-Gruppe) zunächst kritisiert, dass der oberste Polizeiberater durch die Eingliederung seines Stabes in die neue Unterabteilung für Rechtsstaatlichkeit und Sicherheitsinstitutionen keinen direkten Zugang zur DPKO-Spitze mehr hätte.²³ Ban Ki-moon akzeptierte die Forderung und räumte dem Polizeiberater die Möglichkeit ein, ebenfalls an den obersten Führungsgremien teilzunehmen und sich direkt an den Untergeneralsekretär zu wenden. Dahinter steht die Erfahrung der neunziger Jahre, als der Polizeistab nicht nur unterfinanziert, sondern auch dem Militärstab effektiv untergeordnet war – einer der Gründe, warum der polizeilichen Komponente in Friedenseinsätzen erst spät die notwendige Bedeutung eingeräumt wurde.

Der neue Bereich ›Politik, Evaluierung und Ausbildung‹ soll die Sektion Beste Verfahrensweisen der Friedenssicherung (Peacekeeping Best Practices Section – PBPS), die DPKO-interne Denkfabrik sowie die Ausbildungseinheit und zwei neu zu schaffende Referate für Evaluierung und Partnerschaften bündeln. Damit soll ein institutionelles Zentrum für das Wissensmanagement und die Förderung von Lernprozessen in DPKO, DFS und den Feldmissionen geschaffen werden.²⁴ Insbesondere die fehlenden Ressourcen für regelmäßige Evaluierungen waren bereits seit Jahren vom OIOS in einer Reihe kritischer Stel-

Im Mittelpunkt von ›Peace Operations 2010‹ stand die Erkenntnis, dass Erfolg oder Misserfolg von UN-Friedenseinsätzen auch von der Qualität, Kompetenz und Lernfähigkeit der Einsatzunterstützung durch die Zentrale in New York abhängen.

Mit dem neuen Bereich ›Politik, Evaluierung und Ausbildung‹ soll ein institutionelles Zentrum für das Wissensmanagement und die Förderung von Lernprozessen in DPKO, DFS und den Feldmissionen geschaffen werden.

lungnahmen gerügt worden.²⁵ Der Vorschlag wurde umgesetzt, jedoch mit deutlichen Abstrichen bei den zusätzlichen Stellen, insbesondere im Evaluierungsbereich.

Perspektiven für UN-Friedenseinsätze nach der Reform

Im Ergebnis verabschiedete die Generalversammlung ein Kompromisspaket, das in erster Linie die dringend erforderliche Haushaltserhöhung für die effektive und verantwortliche Führung und Verwaltung der Friedenseinsätze bereitstellt. Über den unabwiesbaren Bedarf hinaus sind darin eine Reihe positiver Akzente aus dem Reformprogramm Guéhenno enthalten. Ban geht aus seiner ersten Reformschlacht mit einer blutigen Nase hervor, konnte aber sein Gesicht wahren. Dies ist vor allem jenen Mitgliedstaaten zu verdanken, die dafür sorgten, dass sein Kompromisspaket den Weg durch die Ausschüsse fand. Weder die Substanz der Vorschläge noch das Vorgehen Bans lösten Begeisterungstürme aus. Doch am Ende siegte das Kalkül, dass niemandem mit einer fatalen Schwächung des neuen Generalsekretärs gedient wäre, der dann die restlichen viereinhalb Jahre seiner Amtszeit ein Dasein als lahme Ente fristen würde. Es ist zu erwarten, dass der Generalsekretär aus den Fehlern und schmerzhaften Erfahrungen mit der DPKO-Reform seine Lektionen für weitere Reformprojekte gelernt hat. Wichtiger jedoch ist die Frage, welche Bedeutung die beschlossenen Reformen für die Effektivität zukünftiger UN-Friedenseinsätze haben.

Die Neugliederung in zwei »spezialisierte, aber eng verzahnte« Abteilungen (Guéhenno)²⁶ wird zunächst einmal dazu führen, dass sich die DPKO-Führung einige Monate mit sich selbst beschäftigt. Dazu gehört vor allem die Auswahl geeigneter Kandidaten für die neuen Schlüsselpositionen, die des Untergeneralsekretärs an der Spitze des DFS und die des gemeinsamen Stabschefs für die beiden Abteilungen. Ban und Guéhenno haben im laufenden Jahr ohnehin bereits den Großteil des Führungspersonals des DPKO ausgetauscht, so dass die neue Struktur auch in personeller Hinsicht einen weitgehend frischen Start haben wird. Von der praktischen Ausgestaltung der auf dem Papier geschaffenen Arbeitsstrukturen und von der persönlichen Arbeitsbeziehung zwischen den beiden Untergeneralsekretären wird es abhängen, in welchem Maße die vielfältigen Verbesserungen der Ressourcen- und Personalausstattung genutzt werden können – oder ob sie durch bürokratische Rangeleien aufgerieben werden.

Umgekehrt verhält es sich mit den integrierten operativen Teams. Der Erfolg dieses Management-Instruments steht und fällt mit den verfügbaren Personalkapazitäten: Nur wenn die einzelnen Abteilungen ihre Kernaufgaben bewältigen können, werden sie darüber hinaus Personal zur besseren Koordinierung der Ein-

satzführung abstellen können. Mit dem neuen Büro für Rechtsstaatlichkeit und Sicherheitsinstitutionen vollzieht das DPKO einen seit Jahren überfälligen Schritt. Nachdem der Brahimi-Bericht die Rolle der Rechtsstaatshilfe bereits im Jahr 2000 als den entscheidenden Faktor erfolgreicher Friedenskonsolidierung bezeichnet hatte, erhält dieses entscheidende Politikfeld nun endlich die notwendige institutionelle Infrastruktur, um die Feldeinsätze effektiv zu unterstützen. Da die einzelnen Sektionen mit Ausnahme des Polizeistabs auf verhältnismäßig niedriger Ebene geführt werden (P-4/P-5), wird es dabei besonders auf den Einsatz und die Führungsqualitäten des neuen Beigeordneten Generalsekretärs an der Spitze ankommen, in welchem Maße sich die Erwartungen an die neue Struktur erfüllen. Mit dem russischen DPKO-Veteranen Dimitri Titov berief der Generalsekretär einen verdienten und erfahrenen Bürokraten auf diesen Posten, der sich jedoch bislang keinen Namen für besondere Innovationskraft gemacht hat.

Im Bereich Doktrinentwicklung und Wissensmanagement legt der Umbau in zweierlei Hinsicht die Grundlage für die Fortsetzung des von Guéhenno im Jahr 2005 begonnenen Umwandlungsprozesses hin zu einer lernenden Organisation. Zum einen wurden alle funktionalen Bereiche mit den personellen Ressourcen ausgestattet, selbst die inhaltliche Führungsrolle bei der Weiterentwicklung von Doktrinen auszufüllen. Die Sektion Beste Verfahrensweisen hatte in den letzten Jahren eine umfangreiche Bestandsaufnahme durchgeführt und ein Verfahren zur vollständigen Überarbeitung und, wo nötig, Neuentwicklung von Doktrinen entwickelt. Der neue Bereich ›Politik, Evaluierung und Ausbildung‹ wird nun die Steuerung dieses Prozesses für das DPKO und das DFS übernehmen, doch die inhaltliche Ausgestaltung muss durch die jeweiligen Experten erfolgen, etwa im Militärstab oder in der Abteilung Disziplinaruntersuchungen.

Im Ergebnis verabschiedete die Generalversammlung ein Kompromisspaket, das in erster Linie die dringend erforderliche Haushaltserhöhung für die effektive und verantwortliche Führung und Verwaltung der Friedenseinsätze bereitstellt.

Es ist zu erwarten, dass der Generalsekretär aus den Fehlern und schmerzhaften Erfahrungen mit der DPKO-Reform seine Lektionen für weitere Reformprojekte gelernt hat.

¹⁹ Guéhenno, a.a.O., (Anm. 9).

²⁰ ACABQ, a.a.O. (Anm. 17), Abs. 61–63

²¹ Report of the Panel on United Nations Peace Operations, UN Doc. A/55/305–S/2000/809 v. 21.8.2000, Abs. 179 (Brahimi-Bericht).

²² Budget for the Support Account for Peacekeeping Operations for the Period from 1 July 2005 to 30 June 2006, UN Doc. A/59/730 v. 8.3.2005, Abs. 5ff.

²³ Special Committee on Peacekeeping Operations, Protokoll der 195./196. Sitzung, 26.2.2007.

²⁴ UN Doc. A/61/858 v. 13.4.2007, Abs. 72

²⁵ Office of Internal Oversight Services, Audit Report, UN Doc. A/58/746 v. 25.3.2004; OIOS Audit of Management Structures in DPKO, UN Doc. A/61/743 v. 14.2.2007.

²⁶ Rede vor dem Special Committee for Peacekeeping Operations, Protokoll, a.a.O. (Anm. 23).

Einen zweiten Meilenstein stellt der Einstieg in eine systematische Selbstevaluierung dar. Mit der Schaffung eines kleinen Evaluationsteams (zwei Stellen und 250 000 US-Dollar pro Jahr) kann das DPKO erstmals den gesamten Zyklus von Doktrinentwicklung über Ausbildung bis zu Evaluierung der tatsächlichen Erfolge im Feld in die Praxis umsetzen. Angesichts der bewilligten eher geringen Mittel kann es sich jedoch nur um einen Einstieg handeln. Hier müssten die Mitgliedstaaten mehr investieren, wenn sie die Umwandlung in eine lernende Organisation unterstützen und den effektiven Einsatz ihrer nahezu sechs Milliarden US-Dollar für die UN-Friedenssicherung insgesamt sicherstellen wollen. Das Gleiche gilt für den Bereich Ausbildung: Mit einem Dutzend Mitarbeitern in New York kann das DPKO keine ernstzunehmenden Ausbildungsmaßnahmen für die rund 200 000 Personen durchführen, die das System nun jedes Jahr weltweit durchlaufen. Umso wichtiger wäre es, dass UN-Mitgliedstaaten, wie Deutschland, den UN in noch größerem Umfang als bislang unbürokratisch direkte Projekthilfe anbieten. Beispiele wie die Unterstützung des ›Kofi Annan International Peacekeeping Training Centres‹ (KAIPTC) in Ghana zeigen, was möglich ist. Mit ähnlichen Initiativen, wie der deutlichen Aufstockung voll finanzierter Plätze für internationale Teilnehmer in Ausbildungsgängen für Polizisten, Soldaten oder Zivilexperten im eigenen Land, könnte Deutschland mit verhältnismäßig wenig Geld eine Menge erreichen. So könnte auch ganz nebenbei die Sichtbarkeit des deutschen Beitrags zur Friedenssicherung in New York erhöht werden.

All dies wird jedoch nur ein Tropfen auf den heißen Stein sein, wenn das rapide Wachstum von UN-Friedenseinsätzen anhält. Allein für die Darfur-Mission UNAMID müssen im Laufe des Jahres 2007 weitere 26 000 Personen rekrutiert werden, darunter 6 000 Polizisten und mehrere tausend Zivilisten. Allein diese Mehrbelastung würde die zusätzlichen personellen Ressourcen des DPKO in der Zentrale schon wieder neutralisieren. Dies illustriert das folgende Szenario: Die personelle Verstärkung der beiden neuen Abteilungen DPKO und DFS wird wegen der zeitaufwändigen Rekrutierungsverfahren der UN erst im Frühjahr 2008 ihre volle Wirkung entfalten. Zu diesem Zeitpunkt ist jedoch damit zu rechnen, dass nicht mehr 100 000, sondern mit der Hybrid-Mission in Darfur und dem Ende September 2007 bewilligten EU-Einsatz in Tschad und der Zentralafrikanischen Republik²⁷ etwa 125 000 Personen weltweit für die UN im Feld stehen werden.²⁸ Damit wird sich das Verhältnis von DPKO-/DFS-Mitarbeitern zu Soldaten, Polizisten und Zivilexperten im Feld von 1 zu 149 (2007) nicht etwa deutlich verbessern, sondern sogar wieder leicht verschlechtern (1 zu 152). Noch schlechter sähe das Verhältnis aus, sollten Pläne für eine neue Mission in Somalia in die Tat umgesetzt

werden. Gleichzeitig sind bei den großen Missionen in Afrika, Haiti oder Timor-Leste keine substanziellen Reduzierungen zu erwarten. Keine davon steht derzeit vor einem Abzug, denn die internationale Gemeinschaft scheint aus den Erfahrungen mit Sierra Leone und Timor-Leste gelernt zu haben und demonstriert mittlerweile einen deutlich längeren Atem als noch vor wenigen Jahren.

Fazit

Dem nachhaltigen Wachstum der UN-Friedenseinsätze ist nicht mit nachholenden Mini-Reformen Rechnung zu tragen. Die Mitgliedstaaten müssen sich grundlegenden Problemen stellen, die hier nur angerissen werden können:

1. Weitere steigende Einsatz- und Personalzahlen sollten automatisch eine Aufstockung der Personalressourcen im UN-Verwaltungsapparat nach sich ziehen.

2. Die UN müssen in die Lage versetzt werden, zumindest einem Teil der fast 5000 Zivilexperten, die mit einer Abfolge von Sechs-Monats-Verträgen zwischen den Feldmissionen ihr Dasein fristen, angemessene Aufstiegsmöglichkeiten und eine Chance zur Übernahme auf feste Stellen zu bieten. Kofi Annan hatte dafür im Rahmen seines letzten Reformplans vom März 2006²⁹ die Schaffung von 2500 festen Stellen für Zivilexperten vorgeschlagen. Der Vorschlag befindet sich bis heute in den Mühlen des Haushaltsverfahrens, sollte jedoch dringend umgesetzt werden.

3. Im UN-Sekretariat fehlt weiterhin eine kompetente Analyse- und Strategieabteilung für Konfliktprävention und Friedenskonsolidierung. Das DPKO ist zu sehr mit der unmittelbaren Einsatzplanung beschäftigt; das DPA ist für diese Aufgaben unzureichend ausgestattet und aufgestellt.

Letztlich gilt es, die übergreifenden strategischen Fragen nicht aus dem Blick zu verlieren. Wenn der politische Boden für den Einsatz von UN-Friedenstruppen nicht ausreichend bereit ist, können auch die bestausgebildeten und bestausgerüsteten Friedenskräfte mit ausgeklügelten Detailkonzepten wenig bewirken. Den UN-Mitgliedstaaten und insbesondere dem Sicherheitsrat sollte dies Mahnung genug sein, ihrer Verantwortung gegenüber den Friedenstruppen besser nachzukommen.

Mit einem Dutzend Mitarbeitern kann das DPKO keine ernstzunehmenden Ausbildungsmaßnahmen für die rund 200 000 Personen durchführen, die das System nun jedes Jahr weltweit durchlaufen.

Wenn der politische Boden für den Einsatz von UN-Friedenstruppen nicht ausreichend bereit ist, können auch die bestausgebildeten und bestausgerüsteten Friedenskräfte wenig bewirken.

²⁷ UN-Dok. S/RES/1778 v. 25.9.2007.

²⁸ Diese Zahl berücksichtigt die voraussichtliche Übergabe der Kosovo-Mission an die EU und die geplante Verringerung der Sudan-Mission UNMIS, sobald UNAMID in Darfur die Sollstärke erreicht.

²⁹ UN-Dok. A/60/692 v. 7.3.2006, Abs. 28.

Wider die Straflosigkeit

Das Internationale Übereinkommen zum Schutz aller Personen vor dem Verschwindenlassen

Waldemar Hummer · Jelka Mayr-Singer

Beim Verbrechen des Verschwindenlassens von Personen handelt es sich um ein vielschichtiges Erscheinungsbild verschiedenster Menschenrechtsverletzungen als Mittel staatlicher Repression. Nach jahrzehntelangen Bemühungen ist es nunmehr gelungen, im Rahmen der Vereinten Nationen eine universell gültige, rechtverbindliche Konvention auszuarbeiten, die Akte des Verschwindenlassens verbietet. Der Beitrag befasst sich mit der Entstehungsgeschichte dieser Konvention und stellt sowohl ihre materiell-rechtlichen als auch die institutionell-prozeduralen Charakteristika dar.

Das Verbrechen des Verschwindenlassens stellt ein komplexes Begehungsdelikt dar, das eine Reihe bisher nur einzeln sanktionierter Verbrechen, wie Entführung, Menschenraub, Folter, unmenschliche Behandlung, Tötung oder Leichenschändung zusammenfasst.¹ Allein in Lateinamerika verschwanden in den 20 Jahren von 1966 bis 1986 mehr als 90 000 Personen.² Die ersten Verurteilungen – in Argentinien und Uruguay – fanden jedoch erst im Jahr 2006 statt.

Weniger die Komplexität des Tatbestands des ›Verwindenlassens‹ war der Grund, warum die Sanktionierung dieses Verbrechens mehr als 40 Jahre brauchte, sondern vor allem der Umstand, dass die Täter dieses Delikts im staatlichen Umfeld zu finden waren. Zumeist waren es staatliche Organe, die dieses Verbrechen in Auftrag gegeben haben, und zwar stets aus Gründen der ›Staatsräson‹. Als Staatsräson galt die Bekämpfung subversiver oder anarchistischer ›Subjekte‹, die die Sicherheit und den Bestand des Staates gefährdeten. Beispielhaft sei der Fall Roque Nuñez genannt. Nuñez wurde im April 1976 mitten in der Nacht von schwer bewaffneten Polizeieinheiten festgenommen. Noch am selben Tag wurde auch seine Frau verschleppt und an einen unbekanntem Ort gebracht, wo sie mehrere Tage lang mit brutalen Methoden verhört wurde. Zwei Tage später wurde auch sein Sohn entführt, seine schwer behinderte Tochter wurde hilflos zurückgelassen. Während seine Frau schließlich ein paar Häuserblocks von ihrem Haus entfernt mit verbundenen Augen wieder freigelassen wurde, gelten Roque Nuñez und sein Sohn seitdem als vermisst. Beim Verbrechen des Verschwindenlassens wird also nicht nur eine Person entführt, gefoltert, ermordet und ihrer Identität völlig beraubt, sondern es wird auch ihren Angehörigen unmöglich gemacht, Trauerarbeit zu leisten.

Um gegen subversive Umtriebe mit allen verfügbaren Mitteln vorgehen zu können, verhängten Poli-

zei und Militär meist sehr rasch den ›Ausnahmezustand‹, innerhalb dessen die Grund- und Menschenrechte suspendiert sind. Damit war das Verbrechen des Verschwindenlassens zur Zeit seiner Begehung – zwar nicht formell legalisiert, so doch zumindest informell legitimiert – vor dem Zugriff der nationalen Strafrechtsordnung weitestgehend geschützt. Aber auch nach Beendigung des Ausnahmezustands wurde dieses Verbrechen nicht strafrechtlich verfolgt, da es durch die Regierungen, die es mehr oder weniger ›angeordnet‹ hatten, vor ihrem Abgang noch rasch straflos gestellt wurde.

Die Unzulässigkeit solcher nationaler Begnadigungen beziehungsweise Amnestie-Gesetze wurde erst erkannt als den Staaten bewusst wurde, dass es sich dabei – vor allem bei einer Politik des systematischen und massiven ›Verschwindenlassens‹ – um ein Völkerrechtsdelikt handelte. Damit unterlag das Verbrechen keinem staatlichen Strafanspruch, sondern einem völkerrechtlichen und konnte daher auch nicht national straflos gestellt werden. Doch selbst nach dieser Erkenntnis kam es längere Zeit nicht zur strafrechtlichen Aufarbeitung dieses ›Systemunrechts‹. Dieses wurde nämlich durch so genannte ›Schlussstrich‹ oder ›Versöhnungsmodelle‹ zur (angeblichen) Wahrung des sozialen Friedens und zur Aussöhnung während des Übergangsprozesses von Militärregimen zu zivilen Regierungen überlagert.

Die Vorgeschichte

Aufgrund dieser und anderer Hindernisse kam es immer wieder zu Verzögerungen in der nationalen Aufarbeitung dieses Verbrechens, die, wie im Fall Lateinamerikas, an die 40 Jahre betragen. Die Aufarbeitung durch staatliche Gerichte verlief schleppend. Über viele Jahre hinweg hat die internationale Gemeinschaft aus politischen Gründen keinen ernsthaften Versuch unternommen, einen völkerrechtlichen Deliktstat-

¹ Vgl. dazu Waldemar Hummer/Jelka Mayr-Singer, ›Hacer desaparecer‹ und ›impunidad‹, in: Winfried Bausback/ Gilbert Gornig/ Tobias Irmischer/ Burkhard Schöbener (Hrsg.), *Iustitia et Pax. Gedächtnisschrift für Dieter Blumenwitz*, Berlin 2007, in Druck.

² Vgl. Ana Lucrecia Molina Theissen, *La desaparición forzada de personas en América Latina*, in: Instituto Latinoamericano de Derechos Humanos (Hrsg.), *Serie Estudios Básicos de Derechos Humanos VII*, San José de Costa Rica 1996, S. 65f; http://www.rosario.gov.ar/sitio/lugares_disfrutar/museomemoria/archivos/desaparicionforzada.pdf



Prof. Dr. Dr. Dr. Waldemar Hummer, geb. 1942, lehrt am Institut für Europarecht und Völkerrecht an der Universität Innsbruck.



Dr. Jelka Mayr-Singer, geb. 1956, lehrt ebenfalls am Institut für Europarecht und Völkerrecht an der Universität Innsbruck.

bestand des Verschwindenlassens auszuarbeiten – weder auf regionaler noch auf universeller Ebene.

Was die regionale Ebene betrifft, so bezeichnete erstmals 1979 und 1983 die Generalversammlung der Organisation Amerikanischer Staaten (OAS) in zwei Resolutionen³ die Praxis des Verschwindenlassens als »affront to the conscience of the hemisphere« beziehungsweise als »totally contrary to common traditional values« sowie als »Verbrechen gegen die Menschlichkeit«. Im Rahmen des Europarats kam es erstmals 1984⁴ zu einer verurteilenden Entschließung der Parlamentarischen Versammlung, der erst 20 Jahre später, in den Jahren 2004⁵ und 2005⁶, weitere einschlägige Entschließungen folgten sollten.

An völkerrechtlichen Verträgen ist in diesem Zusammenhang die ›Inter-Amerikanische Konvention über das gewaltsame Verschwindenlassen von Personen‹ vom 9. Juni 1994⁷ (OAS-Konvention) zu nennen, die am 28. März 1996 in Kraft getreten ist und bisher (nur) von 13 Staaten ratifiziert wurde.

Was die universelle Ebene betrifft, so gestaltete sich die Konsensfindung noch schwieriger als auf der regionalen Ebene. In den Vereinten Nationen kam es erst im Dezember 1978 zu einer Resolution der Generalversammlung, in der diese ›ihre tiefe Betroffenheit über Berichte aus verschiedenen Teilen der Welt betreffend Akte des gewaltsamen Verschwindenlassens von Personen‹ zum Ausdruck brachte. Gleichzeitig beauftragte sie die Menschenrechtskommission (MRK) damit, sich mit dieser Materie zu befassen und Empfehlungen zu erarbeiten.⁸

Die MRK gründete in der Folge im Jahr 1980 auf Initiative Frankreichs hin eine eigene Arbeitsgruppe: die ›Working Group on Enforced or Involuntary Disappearances‹ (WGEID).⁹ Die WGEID war nicht bloß mit einem bis dahin üblichen auf ein Land beschränkten Mandat, sondern nunmehr mit einem universellen Mandat zur Frage des Verschwindenlassens ausgestattet und wurde damit zum ersten so genannten thematischen Mechanismus.¹⁰ Die WGEID setzt sich aus fünf unabhängigen Experten zusammen, deren Mandat für einen Zeitraum von jeweils drei Jahren gilt. Sie hält dreimal im Jahr Tagungen ab und erstattet der MRK (beziehungsweise seit Juni 2006 dem Menschenrechtsrat) jährlich Bericht. Seit ihrer Errichtung leitete die WGEID mehr als 50 000 Fälle von Verschwindenlassen an mehr als 90 Regierungen weiter. Von den über 40 000 nach wie vor ungeklärten Fällen sind 79 Staaten betroffen; einige wenige Regierungen¹¹ sind dem Ersuchen der Arbeitsgruppe um Aufklärung und Auskunft trotz mehrfacher Ermahnung nie nachgekommen.

Am 18. Dezember 1992 wurde schließlich von der UN-Generalversammlung die Erklärung über den Schutz aller Personen vor dem Verschwindenlassen¹² ohne förmliche Abstimmung im Konsensus angenommen. Die Erklärung (im Folgenden kurz: UN-Erklärung 1992) wurde von der Generalversammlung als

Grundsatzkatalog für alle Staaten (»a body of principles for all states«) verkündet, der allgemein beachtet werden soll. Als Erklärung hat sie aber nur empfehlenden Charakter und ist nicht rechtsverbindlich. Daher unternahmen nur wenige Staaten Schritte, um die darin enthaltenen Standards zu erfüllen.

Der erste volkervertragliche Schritt auf universeller Ebene zur Sanktionierung des Verschwindenlassens wurde im Rahmen einer unter den Auspizien der Vereinten Nationen im Juli 1998 in Rom einberufenen Staatenkonferenz gesetzt. Auf dieser Konferenz wurde das Statut des Internationalen Strafgerichtshofs (IStGH)¹³ ausgearbeitet, das am 1. Juli 2002 in Kraft trat. Nach Art. 5 IStGH-Statut fallen vier Straftatbestände unter die Gerichtsbarkeit des IStGH: 1. Das Verbrechen des Völkermords, 2. Verbrechen gegen die Menschlichkeit, 3. Kriegsverbrechen und 4. das Verbrechen der Aggression. Unter den Tatbestand des Verbrechens gegen die Menschlichkeit fällt auch explizit das »Verschwindenlassen von Personen« (Art. 7 Abs. 1 lit i).

Der entscheidende Durchbruch zur Ächtung des Verbrechens des Verschwindenlassens auf universeller Ebene fand aber erst durch die Annahme des Internationalen Übereinkommens zum Schutz aller Personen vor dem Verschwindenlassen durch die Generalversammlung am 20. Dezember 2006 statt. Welche materiellen und institutionell-prozeduralen Charakteristika das Übereinkommen auszeichnen, soll weiter unten erläutert werden. Vorab scheint es jedoch sinnvoll, das Zustandekommen und die wichtigsten strittigen Punkte im Zuge des Entwurfsprozesses zu beleuchten.

Das Übereinkommen

Ausarbeitung

Nach mehrjährigen Vorarbeiten auf der Grundlage eines von Louis Joinet vorgelegten Entwurfs nahm die Unterkommission zur Verhütung von Diskriminierung und für den Schutz von Minderheiten der MRK am 26. August 1998 einen Entwurf für ein Internationales Übereinkommen zum Schutz aller Personen vor dem Verschwindenlassen an und leitete diesen an die MRK zur Beratung weiter.¹⁴ Drei Jahre später beschloss die MRK auf ihrer 57. Tagung, eine eigene Arbeitsgruppe zur Ausarbeitung eines rechtsverbindlichen Instruments einzusetzen.¹⁵ Die erste formelle Sitzung dieser ›Intersessional Open-ended Working Group to Elaborate a Draft Legally Binding Normative Instrument for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance‹ (ISWG) fand allerdings erst im Januar 2003 unter dem Vorsitz von Bernard Kessedjian (Frankreich) statt.¹⁶ Ferner ersuchte die MRK auf derselben Tagung ihren Vorsitzenden, einen unabhängigen Experten zu ernennen, der die einschlägigen straf- und menschenrechtlichen Rah-

In den Vereinten Nationen kam es erst im Dezember 1978 zu einer Resolution der Generalversammlung, in der diese ›ihre tiefe Betroffenheit über Berichte aus verschiedenen Teilen der Welt betreffend Akte des gewaltsamen Verschwindenlassens von Personen‹ zum Ausdruck brachte.

menbedingungen untersuchen und die bestehenden rechtlichen Lücken identifizieren sollte. Zu diesem unabhängigen Experten wurde der Österreicher Manfred Nowak ernannt, der seinen Bericht bereits im Januar 2002¹⁷ vorlegte. Dieser Bericht, die UN-Erklärung 1992 und der Entwurf der Unterkommission von 1998 waren die Grundlage, auf der es der ISWG nach mehreren intensiven Beratungen auf ihrer fünften Sitzung im September 2005 gelang, der MRK einen einschlägigen Konventionsentwurf vorzulegen.¹⁸

Mit seiner Resolution 1/1 nahm der neu errichtete UN-Menschenrechtsrat auf seiner ersten Sitzung am 29. Juni 2006 das **Internationale Übereinkommen zum Schutz aller Personen vor dem Verschwindenlassen** an und leitete es zur Annahme an die Generalversammlung weiter. Diese verabschiedete den Text am 20. Dezember 2006 ohne Änderungen.¹⁹ Das Übereinkommen war von über 100 Mitgliedstaaten eingebracht worden und wurde (ohne formelle Abstimmung) im Konsensus angenommen. Im Rahmen einer feierlichen Zeremonie wurde das Übereinkommen am 6. Februar 2007 in Paris von 57 Staaten²⁰ unterzeichnet. Aufgrund der überwältigenden Zustimmung, die das Übereinkommen in der Generalversammlung erfahren hat, besteht begründete Hoffnung auf eine wahrhaft universelle Ratifizierung.

Strittige Fragen

Zunächst stellte die Wahl der Rechtsnatur des zu verabschiedenden Instruments an sich sowie des darin zu verankernden Überwachungsinstruments die Staatenvertreter vor grundsätzliche Probleme.

Drei Optionen lagen auf dem Tisch:

1. Ein eigener völkerrechtlicher Vertrag mit einem neuen unabhängigen Überwachungsorgan;
2. Ein Fakultativ- oder Zusatzprotokoll zur Anti-Folter-Konvention mit einem neu zu schaffenden Überwachungsorgan beziehungsweise zum UN-Pakt über bürgerliche und politische Rechte²¹ mit Beauftragung dessen Überwachungsorgans, des Menschenrechtsausschusses (CCPR).²²
3. Die Verschmelzung aller vertragsgestützten Menschenrechtsausschüsse (treaty-monitoring bodies) in eine einziges, unabhängiges Gremium, vorgeschlagen unter anderem vom Amt des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Menschenrechte.

Jene Staaten, die einer Ausweitung von Schutzinstrumenten reserviert gegenüberstanden, favorisierten naturgemäß die Variante der Betrauung des bereits existierenden CCPR mit dieser Tätigkeit.²³ Andere Staaten hingegen hoben gerade die Aufwertung des Übereinkommens durch einen eigenen Schutzmechanismus hervor und verwiesen zudem auf die dauerhafte Überlastung des CCPR. Diese neuen, vor allem aber auch präventiven Funktionen mit zu übernehmen, würde den CCPR bei weitem überfordern. Aus diesem Grunde würde er sich nicht als geeignetes Schutzinstrument anbieten.²⁴

Weitere Diskussionen kreisten um die Fragen, wie die Unabhängigkeit der einzurichtenden Instanz am besten zu sichern, welche Art der Finanzierung anzustreben wäre und wie die geographische Repräsentativität sowie fachliche Kompetenz der Mitglieder garantiert werden könne. Nach einer Fülle weiterer Diskussionsbeiträge zu den Fragen der Rechtsnatur des

3 Vgl. OAS Doc. AG/Res. 443 (IX-o/79) und OAS Doc. AG/Res. 666 (XIII-o/83); vgl. dazu Reed Brody/ Felipe González, *Nunca Más: An Analysis of International Instruments on »Disappearances«*, *Human Rights Quarterly*, 19. Jg., 2/1997, S. 368f.

4 Council of Europe, Parliamentary Assembly, Resolution 828 (1984) v. 26.9.1984.

5 Council of Europe, Parliamentary Assembly, Resolution 1371 (2004) v. 28.4.2004 und Resolution 1403 (2004) v. 7.10.2004.

6 Vgl. dazu den Bericht des Berichterstatters des Ausschusses für Recht und Menschenrechte, Christos Pourgourides, Council of Europe, Doc. 10679 v. 19.9.2005.

7 OAS Doc. OEA/Ser.P/Doc.3114/94; ILM 33 (1994) S. 1529ff.

8 UN-Dok. A/RES/33/173 v. 20.12.1978.

9 MRK-Res. 20 (XXXVI) v. 29.2.1980.

10 Vgl. dazu Manfred Nowak, *Einführung in das internationale Menschenrechtssystem*, Wien 2002, S. 129.

11 Es handelt sich dabei um die von Burundi, Guinea, Israel, Mosambik, Namibia, der Seychellen und der Palästinensische Autonomiebehörde; vgl. WGEID-Bericht, UN Doc. E/CN.4/2006/56 v. 27.12.2005, S. 126.

12 UN-Dok. A/RES/47/133 v. 18.12.1992. Deutscher Text siehe Vereinte Nationen (VN), 5/1993, S. 188ff.

13 UN Doc. A/CONF.183/9 v. 17.7.1998; in Kraft getreten am 1.7.2002. Das Statut wurde bisher von 105 Staaten ratifiziert (Stand: Oktober 2007).

14 Siehe dazu den Bericht der Sessional Working Group on the Administration of Justice, UN Doc. E/CN.4/Sub.2/1998/19 v. 19.8.1998, in dessen Anhang sich der Konventionsentwurf befindet.

15 MRK-Res. 2001/46 v. 23. 4. 2001.

16 Siehe dazu den Bericht UN Doc. E/CN.4/2003/71 v. 12.2.2003.

17 Commission on Human Rights, Civil and Political Rights, including Questions of: Disappearances and Summary Executions, Report submitted by Mr. Manfred Nowak, independent expert charged with examining the existing international criminal and human rights framework for the protection of persons from enforced or involuntary disappearances, pursuant to paragraph 11 of Commission resolution 2001/46, UN Doc. E/CN.4/2002/71 v. 8.1.2002 (im Folgenden: Nowak-Bericht).

18 Siehe dazu den Bericht Bernard Kessedjians, UN Doc. E/CN.4/2006/57 v. 2.2.2006 (im Folgenden: Kessedjian-Bericht).

19 International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance, UN Doc. A/RES/61/177 v. 20.12.2006, Annex.

20 Österreich gehörte zu den Unterzeichnern; Deutschland und die Schweiz haben bislang noch nicht unterzeichnet. Im August 2007 hatten 61 Staaten das Übereinkommen unterzeichnet.

21 Vgl. Nowak-Bericht, a.a.O. (Anm. 17), Abs. 97ff., S. 39ff.

22 Vgl. Kessedjian-Bericht, a.a.O. (Anm. 18), S. 15ff., hier S. 18.

23 So auch Manfred Nowak in seinem Bericht, a.a.O. (Anm. 17) S. 41.

24 Vgl. den Bericht der Working Group auf ihrer 3. und 4. Tagung, UN Doc. E/CN.4/2005/66 v. 10.3.2005, Abs. 148–169.

Unter den Einzelfragen war bereits die Definition des Tatbestands des Verschwindenlassens selbst mehr als umstritten.

Schutzinstruments und der Ausgestaltung des Schutzmechanismus resümierte Kessedjian die vorgebrachten Argumente folgendermaßen: Das Instrument sollte ein eigenständiges Übereinkommen werden mit dem Titel ›International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance‹. Des Weiteren sollte ein eigenes Überwachungsorgan eingerichtet werden, der Ausschuss für das Verschwindenlassen (Committee on Enforced Disappearances). Zuletzt sollte in die Konvention noch eine verpflichtende Revisionsklausel aufgenommen werden.²⁵

Unter den Einzelfragen war bereits die Definition des Tatbestands des Verschwindenlassens selbst mehr als umstritten, lediglich auf deren ›harten Kern‹ konnte man sich einigen: Es muss sich um eine Form des Freiheitsentzugs handeln, der gelehnet werden muss. Zudem muss die entführte Person dem Schutz der Rechtsordnung und aller universell anerkannten Rechte entzogen worden sein.²⁶ Einige hielten es für angezeigt, die Definition in Art. 7 Abs. 1 lit. i) des IStGH-Statuts zu übernehmen, die die gegenwärtig aktuellste Umschreibung dieses Delikts darstelle.²⁷ Auch die Definition des ›Opfers‹ eines solchen Aktes des Verschwindenlassens rief heftige Diskussionen hervor. Einige Staatenvertreter gingen von einem erweiterten Opferbegriff aus, der auch die betroffenen Angehörigen einbezog.²⁸ Im Folgenden sollen nun die einzelnen materiellen tatbestandlichen Kriterien einer näheren Betrachtung unterzogen werden.

Materiell-rechtliche Charakteristika (Teil I, Art. 1–25)

1. Tatbestandselemente des Verschwindenlassens

Art. 2 des Übereinkommens definiert gewaltsames Verschwindenlassen als »die Festnahme, den Entzug der Freiheit, die Entführung oder jede andere Form der Freiheitsberaubung durch Bedienstete des Staates oder durch Personen oder Gruppen von Personen, die mit Ermächtigung, Unterstützung oder Duldung des Staates handeln, gefolgt von der Weigerung, diese Freiheitsberaubung anzuerkennen, oder der Verschleierung des Schicksals oder des Verbleibs der verschwundenen Person, wodurch sie dem Schutz des Gesetzes entzogen wird.«²⁹ Demnach müssen vier Kriterien für den Tatbestand des Verschwindenlassens erfüllt sein:

1. Es muss sich um Freiheitsberaubung handeln, wobei der Begriff sehr weit gefasst ist, da er jede Form des Entzugs der persönlichen Freiheit einbezieht und damit keine Umgehungsmöglichkeiten zulässt.

2. Diese Freiheitsberaubung muss mit staatlichem Handeln in Zusammenhang stehen, sei es durch eine direkte Beteiligung eines Staates als ›Auftraggeber‹, sei es in Form einer mittelbaren Verwicklung staatlicher Organe oder zumindest mit deren stillschweigender Duldung. Wie schon in den Definitionen der UN-Erklärung 1992 und der OAS-Konvention 1994 werden im Gegensatz zum IStGH-Statut, das auch

politische Organisationen einbezieht, nichtstaatliche Akteure nicht erfasst. Diese Beschränkung auf staatliche Akteure wurde im Vorfeld der Ausarbeitung der Konvention immer wieder kritisiert, zumal das Erscheinungsbild des Verschwindenlassens ja gerade dadurch gekennzeichnet ist, dass die (unmittelbare) Täterschaft eben nicht oder nur sehr schwer zurechenbar ist und von ›offizieller‹ Seite regelmäßig gelehnet wird. Vielfach ist auch der Status der Täter, die oftmals aus paramilitärischen Gruppierungen oder aus dem Umfeld organisierter Banden rekrutiert werden, innerhalb des Staatsapparats unklar. Der entsprechenden Forderung nach einer breiteren Definition unter Berücksichtigung auch privater Akteure wurde im Übereinkommen jedoch insofern Rechnung getragen, als Art. 3 den Vertragsstaaten aufträgt, geeignete Maßnahmen zu ergreifen, um Akte des Verschwindenlassens, die von Personen oder Personengruppen ohne Zutun des Staates begangen wurden, zu untersuchen und zu ahnden.

3. Die Freiheitsberaubung muss verleugnet oder der Verbleib des Opfers verheimlicht werden. Das heißt, dass die Tatsache des Verschwindenlassens und der Aufenthaltsort der betroffenen Person zwar jemandem bekannt ist, dieser aber sein Wissen darüber nicht preisgibt oder bewusst eine falsche Auskunft erteilt. Grundsätzlich setzt die staatliche Weigerung, den Freiheitsentzug anzuerkennen oder Informationen über das Schicksal der verschwundenen Person zu geben, das Vorliegen einer entsprechenden Nachfrage etwa durch deren Angehörige voraus. Dieses Erfordernis könnte sich dann als problematisch erweisen, wenn ein Staat eine solche Nachfrage – beispielsweise durch gezielte Einschüchterungsmethoden – verhindert, so dass mangels Nachfrage jedenfalls keine ausdrückliche Auskunftsverweigerung nachgewiesen werden kann. Fraglich ist, ob man in derartigen Fällen auf eine staatliche Weigerung schließen kann, die sich eben darin manifestiert, dass eine entsprechende Nachfrage oder Nachforschung verhindert wird.

4. Als Folge des staatlichen Verhaltens wird die verschleppte Person dem gesetzlichen Schutz entzogen. Hierbei wird das subjektive Tatumoment des Vorsatzes nicht gefordert – im Gegensatz zum IStGH-Statut, das »die Absicht, sie für längere Zeit dem Rechtsschutz zu entziehen« verlangt. Ebenso wenig spielt die Dauer dieses Schutzentzugs eine Rolle.

2. Täter- und Opferbegriff

Täter

Als Täter versteht die Konvention gemäß Art. 6 »Jeden, der ein Verschwindenlassen begeht, anordnet, dazu auffordert, dazu anstiftet, es zu begehen versucht, Mittäter oder Gehilfe an einem Verschwindenlassen ist oder an ihm teilnimmt«. Explizit werden auch Vorgesetzte in den Täterkreis einbezogen,

Die Freiheitsberaubung muss verleugnet oder der Verbleib des Opfers verheimlicht werden.

die von einer solchen Tat durch ihre Untergebenen entweder wussten, für damit in Zusammenhang stehende Aktivitäten tatsächlich verantwortlich waren oder es einfach unterließen, Akte des Verschwindenlassens zu verhindern. Gleichzeitig wird eine Berufung auf Anordnungen und Weisungen von zivilen wie militärischen staatlichen Behörden als Rechtfertigungsgrund ausgeschlossen. Auch Krieg, Kriegsdrohung, instabile politische Verhältnisse oder andere außergewöhnliche Umstände in einem Staat – etwa öffentlicher Notstand – dürfen nicht herangezogen werden, um Akte des Verschwindenlassens zu rechtfertigen.

Opfer

Ein wesentliches Element des neuen Übereinkommens ist die weite Definition des Opferbegriffs. Nach Art. 24 werden nicht nur die ihrer Freiheit beraubte Person selbst, sondern vielmehr jede Person, die als direkte Folge eines Aktes des Verschwindenlassens Schaden genommen hat – also auch nahe Angehörige oder Versorgungsberechtigte – als Opfer verstanden. Dementsprechend wird sowohl den unmittelbaren als auch den mittelbaren Opfern erstmals ausdrücklich ein Recht, die Wahrheit zu erfahren hinsichtlich der Umstände des Verschwindenlassens und auf Information über den Fortgang und die Ergebnisse der Untersuchungen sowie über das Schicksal der verschwundenen Person eingeräumt. Jeder Vertragsstaat hat so lange alle geeigneten Maßnahmen zu ergreifen, um die verschwundene Person ausfindig zu machen, bis ihr Verbleib geklärt ist. Die Vertragsstaaten haben außerdem in ihren nationalen Rechtsordnungen sicherzustellen, dass den Opfern ein Recht auf Wiedergutmachung und auf eine angemessene Entschädigung eingeräumt wird. Eine besondere Regelung enthält Art. 25, der dem Schutz von Kindern gewidmet ist, die selbst oder deren Eltern Opfer von Verschwindenlassen wurden. Dieser Artikel erlegt den Vertragsstaaten eine Verhinderungs- und Kriminalisierungspflicht auf, die sich auch auf die – damit vielfach einhergehende – Fälschung von Dokumenten hinsichtlich der Identität dieser Kinder und deren widerrechtliche Adoption bezieht.

3. Pflicht zur Kriminalisierung und Verfolgung

Das Übereinkommen erfasst das Verschwindenlassen sowohl in seiner Ausprägung als völkerstrafrechtliches Verbrechen gegen die Menschlichkeit – wenn es ausgedehnt oder systematisch begangen wird – als auch, wenn es als Einzeltat ohne systematischen Zusammenhang stattfindet. Sie verpflichtet die Vertragsstaaten in ihren nationalen Rechtsordnungen einen Straftatbestand des Verschwindenlassens zu schaffen und Akte des Verschwindenlassens unter eine angemessene Bestrafung zu stellen, die die außerordentliche Schwere der Tat berücksichtigt. Sofern das Strafrecht eines Vertragsstaats für den Tatbestand des Verschwindenlassens eine Verjährung vorsieht, muss die

Frist entsprechend lang und ebenfalls der außerordentlichen Schwere der Tat angemessen sein. Dabei ist zu berücksichtigen, dass es sich beim Verschwindenlassen um ein Dauerdelikt handelt, das erst mit der Aufklärung des Schicksals und des Aufenthaltsorts des Verschwundenen endet.

Um eine effektive Verfolgung des Täters in allen Vertragsstaaten sicherzustellen, wird die staatliche Strafgewalt nicht nur aus dem Territorialitätsprinzip sowie dem aktiven und passiven Personalitätsprinzip hergeleitet²⁹, sondern gemäß Art. 9 Abs. 2 auch nach dem Universalitäts- oder Weltrechtsprinzip begründet. Demnach besteht die staatliche Strafbefugnis unabhängig davon wo, durch wen oder gegen wen die Tat begangen worden ist. Es gilt der Grundsatz des *aut dedere aut iudicare*, das heißt der Gewahrssamsstaat muss den Täter entweder selbst aburteilen oder ihn an einen anderen – verfolgungswilligen – Staat oder an ein internationales Strafgericht ausliefern. In Bezug auf die Auslieferungsgründe wird das Verschwindenlassen ausdrücklich nicht als politisches Verbrechen angesehen. Daher kommt die oft eingeführte Ausnahmeklausel des ›political offender‹, das heißt des ›politischen‹ Straftäters hier nicht zum Tragen. Es gilt hingegen der Grundsatz des ›Non-refoulement‹, das heißt Personen dürfen dann nicht ausgewiesen, zurückgewiesen, abgeschoben oder an einen anderen Staat ausgeliefert werden, wenn gewichtige Gründe für die Annahme bestehen, dass diese Person im betreffenden Staat von einem Verschwindenlassen bedroht wäre.

Die über die UN hinausgehende, in vielen Gremien³¹ geführte Debatte über geheime Gefangenenlager der USA fand ihren Niederschlag in Art. 17 des Übereinkommens. Demnach ist die geheime Haft ver-

Ein wesentliches Element des neuen Übereinkommens ist die weite Definition des Opferbegriffs.

Die über die UN hinausgehende, in vielen Gremien geführte Debatte über geheime Gefangenenlager der USA fand ihren Niederschlag in Art. 17 des Übereinkommens.

²⁵ Kessedjian-Bericht, a.a.O. (Anm. 18), S. 18.

²⁶ Nowak-Bericht, a.a.O. (Anm. 17), Abs. 33, S. 8 und UN Doc. E/CN.4/2004/59 v. 23.2.2004, Abs. 16, S. 5.

²⁷ UN Doc. E/CN.4/2004/59 v. 23.2.2004, Abs. 17f., S. 5.

²⁸ Nowak-Bericht, a.a.O. (Anm. 17), Abs. 83ff., S. 17f.

²⁹ Arbeitsübersetzung des Bundesministeriums für Justiz, Stand: August 2007. Der Konventionstext soll auf einer Konferenz mit den deutschsprachigen Ländern voraussichtlich im September 2007 in Wien abgestimmt werden. Der endgültige Wortlaut könnte laut Ministerium im November 2007 vorliegen.

³⁰ Nach Art. 9 Abs. 1 erstreckt sich die staatliche Strafgewalt auf (a) Straftaten, die auf seinem Territorium oder an Bord eines bei ihm registrierten Schiffes oder Flugzeugs begangen wurden, (b) auf Taten, die von einem seiner Staatsangehörigen begangen wurden und (c) auf Taten, denen seine Staatsangehörigen zum Opfer gefallen sind.

³¹ Vgl. dazu etwa in jüngster Zeit den 70 Seiten starken Bericht des Vorsitzenden des Ausschusses für Recht und Menschenrechte der Parlamentarischen Versammlung (PV) des Europarats, Dick Marty, der im Auftrag der PV die Behauptungen über geheime Inhaftierungen und den illegalen Transport von Gefangenen untersucht hat; Council of Europe, Parliamentary Assembly, Doc. 11 302 rev. v. 11.6.2007.

boten, und Freiheitsentzug darf nur in offiziell anerkannten und überwachten Einrichtungen stattfinden, in denen auch alle Gefangenen registriert sind. Ferner muss sichergestellt sein, dass Personen, denen ein solches Recht zusteht, Informationen über die Umstände der Haft erhalten – also etwa Angehörige oder Anwälte von Inhaftierten. Außerdem müssen prompte und wirksame Rechtsmittel zur gerichtlichen Überprüfung der Haft garantiert werden.

Insgesamt soll eine wirksame strafrechtliche Verfolgung dadurch erreicht werden, dass die Vertragsstaaten zur Zusammenarbeit verpflichtet werden.

Insgesamt soll eine wirksame strafrechtliche Verfolgung dadurch erreicht werden, dass die Vertragsstaaten zur Zusammenarbeit verpflichtet werden. Insgesamt soll eine wirksame strafrechtliche Verfolgung dadurch erreicht werden, dass die Vertragsstaaten zur Zusammenarbeit verpflichtet werden. Insgesamt soll eine wirksame strafrechtliche Verfolgung dadurch erreicht werden, dass die Vertragsstaaten zur Zusammenarbeit verpflichtet werden.

Institutionell-prozedurale Charakteristika (Teil II, Art. 26–36)

1. Beschwerdeinstanz sowie Überwachungs- und Beschwerdeverfahren

Teil II des Übereinkommens enthält Bestimmungen sowohl hinsichtlich der Einrichtung einer Beschwerdeinstanz als auch zahlreicher Überwachungs- und Beschwerdeverfahren. Als Beschwerdeinstanz wird ein ›Ausschuss für das Verschwindenlassen‹ eingerichtet. An Überwachungs- beziehungsweise Beschwerdeverfahren kennt das Übereinkommen:

- eine Kooperations- und Konsultationspflicht des Ausschusses mit einschlägigen Einrichtungen;
- das Einholen von Staatenberichten über die Umsetzung des Übereinkommens;
- ein (obligatorisches) dringendes Nachforschungsersuchen;
- eine (fakultative) Individualbeschwerde;
- eine (fakultative) Staatenbeschwerde;
- die Möglichkeit (obligatorischer) Besuche vor Ort im belangten Vertragsstaat sowie
- eine (obligatorische) dringende Unterrichtung der Generalversammlung über den UN-Generalsekretär.

2. Der Ausschuss für das Verschwindenlassen

Gemäß Art. 26 wird ein ›Ausschuss für das Verschwindenlassen‹ eingerichtet. Er soll aus zehn unabhängigen Experten von hohem sittlichen Ansehen und anerkannter Sachkenntnis auf dem Gebiet der Menschenrechte bestehen. Die Experten sind in ihrer persönlichen Eigenschaft tätig und müssen dabei völlig unabhängig und objektiv vorgehen. Die Mitglieder dieses Ausschusses sind von den Vertragsstaaten nach einer ausgewogenen geographischen und geschlechtsspezifischen Verteilung und unter Berücksichtigung ihrer einschlägigen juristischen Erfahrung auszuwählen.

Sie werden in geheimer Wahl aus einer Liste von Personen gewählt, die von den Vertragsstaaten aus ihren jeweiligen Staatsangehörigen im zweijährigen Rhythmus erstellt wird. Auf diesen alle zwei Jahre stattfindenden Vertragsstaatenkonferenzen, die bei einem Präsenz-Quorum von zwei Dritteln beschlussfähig sind, werden diejenigen nominierten Personen zu Mitgliedern des Ausschusses gewählt, die die größte Zahl der abgegebenen Stimmen und zugleich die absolute Mehrheit der anwesenden und abstimmenden Vertreter der Vertragsstaaten auf sich vereinigen konnten. Die Mitglieder des Ausschusses werden für vier Jahre gewählt und können nur ein Mal wieder gewählt werden. Für fünf der auf der ersten Wahl gewählten Mitglieder endet die Amtsperiode – aufgrund Losentscheids – allerdings schon nach zwei Jahren.

Gemäß Art. 27 soll frühestens nach vier Jahren und spätestens nach sechs Jahren ab Inkrafttreten der Konvention eine Konferenz der Vertragsstaaten zusammentreten, die die Wirkungsweise des Ausschusses zu überprüfen und anschließend zu entscheiden hat, ob es angezeigt ist, die Überwachung des Funktionierens der Beschwerdemechanismen des Übereinkommens einer anderen Einrichtung zu übertragen.

3. Überwachungsverfahren

Von den Verfahren zur Überwachung der Einhaltung der Konvention, die vom Ausschuss *ex officio* und ohne Antrag irgendeiner Partei ergriffen beziehungsweise überwacht werden müssen, ist zunächst die Kooperationspflicht des Ausschusses zu nennen. Diese Kooperationspflicht bezieht sich nicht nur auf alle relevanten Organe, Institutionen und Organisationen der Vereinten Nationen, sondern auch auf die relevanten völkerrechtlichen Vertragsorgane, Sondermechanismen zum Menschenrechtsschutz, Regionalorganisationen sowie staatlichen und nichtstaatlichen Einrichtungen.

In der Ausübung dieser Kooperationspflicht hat der Ausschuss die einschlägigen Vertragsorgane internationaler Menschenrechtsschutzübereinkommen, insbesondere den CCPR, zu konsultieren, um dadurch eine größere Übereinstimmung mit deren Schlussfolgerungen und Empfehlungen zu erreichen.

Art. 29 wiederum verpflichtet die Vertragsstaaten, dem Ausschuss über den Generalsekretär einen Bericht über die zur Umsetzung der Verpflichtungen aus dem Übereinkommen ergriffenen Maßnahmen vorzulegen. Der Ausschuss prüft jeden Bericht; er kann die ihm geeignet erscheinenden Bemerkungen, Stellungnahmen oder Empfehlungen dazu abgeben. Diese werden dem betreffenden Vertragsstaat zugeleitet, der aus eigener Initiative oder auf Ersuchen des Ausschusses auf sie antworten kann.

4. Beschwerdeverfahren

Die in den Art. 30 bis 34 des Übereinkommens verankerten Beschwerdeverfahren sind unterschiedlich ausgestaltet. Sie können grob in solche unterschieden

Gemäß Art. 26 wird ein ›Ausschuss für das Verschwindenlassen‹ eingerichtet, bestehend aus zehn unabhängigen Experten.

werden, die ohne Zustimmung des Vertragsstaats ergriffen werden können und solche, die nur fakultativ (freiwillig) ausgestaltet sind. Eine andere mögliche Unterscheidung wäre in ›echte‹ und ›unechte‹ Beschwerdeverfahren. Zu den ›echten‹ Verfahren zählen die beiden traditionellen Instrumente der Individualbeschwerde und der Staatenbeschwerde. Zu den ›unechten‹ zählen eine Reihe besonderer Sicherungsverfahren, wie dringende Nachforschungsersuchen, Vor-Ort-Besuche und die dringliche Unterrichtung der Generalversammlung. Das Übereinkommen kombiniert beide Ansätze und statuiert diesbezüglich bloß fakultativ ausgestaltete echte Beschwerdeverfahren, gestaltet die ›unechten‹ Beschwerdeverfahren aber obligatorisch aus, das heißt sie können ergriffen werden, ohne dass sich die Vertragsstaaten ihnen *ex ante* unterworfen haben müssen.

a) Fakultative Beschwerdeverfahren

Art. 31 Abs. 1 richtet eine fakultativ ausgestaltete Individualbeschwerde in folgender Form ein: Ein Vertragsstaat kann jederzeit die Erklärung abgeben, dass er die Kompetenz des ›Ausschusses für das Verschwindenlassen‹ für die Entgegennahme und Prüfung von Mitteilungen anerkennt. Diese Mitteilungen können von oder für Individuen, die behaupten, Opfer einer Konventionsverletzung durch einen Vertragsstaat geworden zu sein, vorgebracht werden. Ohne eine solche Unterwerfungserklärung eines Vertragsstaats darf der Ausschuss eine solche Individualbeschwerde nicht entgegennehmen.

Unzulässig sind Mitteilungen, die anonym sind, solche die rechtsmissbräuchlich erhoben oder mit der Konvention unvereinbar sind, bereits anderweitig in einem Menschenrechtsschutzverfahren eingebrachte Beschwerden sowie solche, bei denen nicht alle innerstaatlichen Rechtsmittel ausgeschöpft wurden.

Gelangt der Ausschuss zur Überzeugung, dass eine bei ihm eingegangene Beschwerde zulässig ist, dann leitet er diese an den adressierten Staat mit dem Ersuchen weiter, ihm innerhalb eines gewissen Zeitraums auf die Beschwerde zu antworten.

Nach Erhalt der Beschwerde und vor deren inhaltlicher Behandlung kann der Ausschuss den belangten Vertragsstaat dringend ersuchen, einstweilige Anordnungen zu erlassen, um irreparable Schäden für die Opfer der behaupteten Konventionsverletzung abzuwenden. Dieses Ersuchen um den Erlass einstweiliger Anordnungen nimmt weder die Zulässigkeitsentscheidung noch die spätere Entscheidung vorweg.

Der Ausschuss muss den Beschwerdeführer über die Antwort des belangten Vertragsstaats in Kenntnis setzen und am Ende seiner Untersuchungen seine Ansichten (views) sowohl dem belangten Staat als auch dem Beschwerdeführer mitteilen.

Art. 32 richtet eine fakultativ ausgestaltete Staatenbeschwerde in folgender Weise ein: Ein Vertragsstaat kann zu jedem Zeitpunkt die Erklärung abgeben,

dass er die Kompetenz des ›Ausschusses für das Verschwindenlassen‹ zur Entgegennahme und Prüfung von Mitteilungen, in denen ein Vertragsstaat einen anderen beschuldigt, Bestimmungen der Konvention verletzt zu haben, anerkennt. Von oder gegen Vertragsstaaten, die keine solche Unterwerfungserklärung abgegeben haben, darf der Ausschuss weder eine Beschwerde entgegennehmen noch zulassen.

b) Obligatorische Sanktionsverfahren

Ohne dass es einer eigenen Unterwerfungserklärung bedarf, kann der Ausschuss für den Fall, dass ihm Beweise vorgelegt werden, gegen behauptete Konventionsverstöße auf zweierlei Weise vorgehen: zum einen mit einem Besuch vor Ort und zum anderen mit einer Unterrichtung der Generalversammlung.

Erhält der Ausschuss fundierte Informationen darüber, dass ein Vertragsstaat eine ernste Verletzung einer Konventionsbestimmung begangen haben soll, kann er, nach einer Kontaktaufnahme mit dem belangten Vertragsstaat, ein oder mehrere seiner Mitglieder bitten, den Staat zu besuchen und ihm danach unverzüglich darüber zu berichten (Art. 33 Abs. 1). Vor einem solchen Besuch vor Ort hat der Ausschuss den betroffenen Vertragsstaat schriftlich davon in Kenntnis zu setzen.

Aufgrund eines begründeten Ersuchens des betroffenen Vertragsstaats kann der Ausschuss entscheiden, den Besuch entweder zu verschieben oder ganz zu unterlassen. Falls der belangte Vertragsstaat dem Besuch aber zustimmt, muss er mit dem Ausschuss eng zusammenzuarbeiten und alle notwendigen Ressourcen für eine erfolgreiche Durchführung des Besuchs zur Verfügung stellen. Nach erfolgtem Besuch ist der Ausschuss verpflichtet, dem Staat seine Stellungnahmen und Empfehlungen mitzuteilen.

Falls dem Ausschuss eine gut begründete Mitteilung zugehen sollte, dass auf dem Gebiet eines Vertragsstaats das Verschwindenlassen in einer ausgedehnten und systematischen Art praktiziert wird, dann kann der Ausschuss über den Generalsekretär die Generalversammlung mit dieser Angelegenheit dringlich befassen (Art. 34). Zuvor muss er allerdings von dem betroffenen Vertragsstaat alle relevanten Informationen über die Situation eingeholt haben.

5. Rückwirkungsverbot

Gemäß Art. 35 Abs. 1 verfügt der Ausschuss nur über die Kompetenz, über Fälle des Verschwindenlassens zu befinden, die sich erst nach dem Inkrafttreten dieser Konvention ereignet haben. Laut Art. 39 Abs. 1 tritt die Konvention am 30. Tag nach der Hinterlegung der 20. Ratifikations- oder Beitrittsurkunde in Kraft. Falls ein Staat der Konvention erst nach deren Inkrafttreten beitreten sollte, kann er vom Ausschuss nur für jene Fälle von Verschwindenlassen belangt werden, die sich nach dem Datum seines Beitritts zur Konvention ereignet haben.

Ein Vertragsstaat kann jederzeit die Erklärung abgeben, dass er die Kompetenz des ›Ausschusses für das Verschwindenlassen‹ für die Entgegennahme und Prüfung von Mitteilungen anerkennt.

Der Ausschuss kann gegen Konventionsverstöße durch Vor-Ort-Besuche oder durch die Unterrichtung der Generalversammlung vorgehen.

Die Vereinten Nationen und indigene Völker

Zu Entstehung und Gehalt der Erklärung der Vereinten Nationen über die Rechte der indigenen Völker

Anja Titze



Anja Titze, geb. 1975, hat einen M.A. in Romanistik und Jura sowie einen Master in European Studies (M.E.S.). Zurzeit promoviert sie zum Thema »Die Verwirklichung der Rechte indigener Frauen«. Seit dem Jahr 2004 ist sie Gastforscherin am Max-Planck-Institut für ethnologische Forschung (Projektgruppe Rechtspluralismus).

Die Probleme und Bedürfnisse indigener Völker wurden von den Vereinten Nationen bis in die siebziger Jahre hinein weitgehend ignoriert. Über den im Jahr 1994 verabschiedeten Entwurf einer Erklärung ihrer Rechte wurde mehr als 20 Jahre debattiert, bevor er der Generalversammlung zur Annahme empfohlen wurde. Die Verabschiedung scheiterte zunächst im Dezember 2006 am Widerstand einiger Staaten. Erst nach nochmaligen Beratungen über strittige Punkte, vor allem das Selbstbestimmungsrecht und die Rechte auf Land und Ressourcen, konnte die Erklärung mit großer Mehrheit am 13. September 2007 verabschiedet werden. Der vorliegende Artikel beschreibt die Entstehung dieses wichtigen Schutzinstruments und bewertet seinen Inhalt aus der Perspektive der indigenen Völker und der Staaten.

Das Jahr 2007 ist gewiss ein besonderes Jahr für die weltweit mehr als 370 Millionen Indigenen, denn nach mehr als 20 Jahren hat die UN-Generalversammlung die viel diskutierte Erklärung über die Rechte der indigenen Völker verabschiedet. Indigene oder »Eingeborene« sind meist deutlich schlechter gestellt als Nichtindigene und sind von extremer Armut, hoher Analphabetenrate, Vertreibung, Landraub und kultureller Entwurzelung betroffen.¹ Eigentlich war die Verabschiedung der Erklärung noch im Jahr 2006 vorgesehen. Der Text der Erklärung war bereits als Anhang in Resolution 61/178 der Generalversammlung vom 20. Dezember 2006² aufgenommen, doch wurde die Entscheidung darüber auf September 2007 verschoben. Der Grund hierfür war eine Initiative afrikanischer Staaten, die erklärten, einige Bestimmungen der Erklärung stünden nicht im Einklang mit ihren nationalen Verfassungen und daher seien weitere Beratungen »gerechtfertigt und vernünftig«.³ Nach Abschluss dieser Beratungen wurde die Erklärung in leicht geänderter Fassung am 13. September 2007 von der Generalversammlung angenommen.⁴

Diese Verzögerung in der Annahme dieses Menschenrechtsinstruments könnte auf ein schwieriges Verhältnis der Staaten zu indigenen Völkern hindeuten. Dafür spricht, dass Letztere bis Mitte des 20. Jahrhunderts von der internationalen Staatengemeinschaft weitgehend ignoriert wurden. Erst Ende der fünfziger Jahre unternahm die Internationale Arbeitsorganisation (ILO) und in den siebziger Jahren die Vereinten Nationen konkrete Schritte, um den Rechtsstatus auf internationaler Ebene zu verbessern.

Die ILO als Wegbereiter

Die ILO war lange Zeit die einzige Organisation, die sich um eine Kodifikation der Rechte indigener Völker bemühte. Im Jahr 1957 wurde die ILO-Konvention Nr. 107 (kurz: ILO-107) verabschiedet, in der erstmals die Rechte der eingeborenen Bevölkerungsgruppen und die Pflichten der Staaten benannt sind. Allerdings weist diese Konvention einen stark assimilationistischen Charakter auf. Denn sie hat nicht den Erhalt der indigenen Völker und ihrer Besonderheiten, sondern die Integration dieser Völker in die jeweilige nichtindigene Gemeinschaft zum Ziel (Art. 2). Aufgrund dieser Ausrichtung und der drohenden Herauslösung des Einzelnen aus der Gruppe haben Vertreter indigener Völker dieses Übereinkommen in den siebziger und achtziger Jahren stark kritisiert und auf eine Abkehr hingewirkt.⁵ Heute gilt die ILO-107 als überholt.⁶

Etwa drei Jahrzehnte später, im Jahr 1989, wurde eine zweite, rechtsverbindliche Konvention, die ILO-169,⁷ verabschiedet. Diese lässt einen Paradigmenwechsel insoweit erkennen, als dass Indigenen kollektive Rechte auf Schutz von Sprache und Kultur zuerkannt werden. Leitmotive sind Erhalt der Eigenheit beziehungsweise Eigenständigkeit und Teilnahme. In der Abkehr vom Assimilationsziel und in der Anerkennung von Multikulturalität wird indigenen Völkern ermöglicht, eigene Institutionen, Lebensformen und Identitäten zu bewahren und innerhalb des Staates weiterzuentwickeln.

Die Vereinten Nationen und die Martínez-Cobo-Studie

Die UN, die im Jahr 1945 auch mit dem Ziel geschaffen wurden, die Menschenrechte und Grundfreiheiten aller Menschen ohne Unterschied (Art. 1 Abs. 3 UN-Charta) zu fördern, hat sich relativ spät der Probleme indigener Völker angenommen. Dies lag daran, dass diese Problematik zunächst unter den Themenbereich »Minderheiten« behandelt wurde. Überdies standen zunächst allgemeine Menschenrechte im Mittelpunkt, so dass die besonderen Bedürfnisse von Personen beziehungsweise Gruppen zunächst ausgespart blieben.⁸ Erst im Jahr 1971 hat die damalige Unterkommission für die Verhütung von Diskriminierung und den Schutz von Minderheiten der Menschenrechtskommission José R. Martínez Cobo aus Ecuador zum Sonderberichterstatter ernannt. Er wurde beauftragt, die Probleme dieser Völker zu unter-

suchen. Die nach ihm benannte mehrteilige Studie⁹ informiert umfassend über die relevanten Aspekte, wie Armut, Ausbeutung, Verfolgung, Gesundheit, Bildung und Sprache, Land, politische und religiöse Rechte und Praktiken, Justizverwaltung und Rechtsinstitutionen. Sie enthält darüber hinaus Ausführungen zur Begriffsklärung und formuliert wichtige Schlussfolgerungen und Empfehlungen, die dem Prozess der Standardsetzung als Vorgaben dienen.

Die weitere Entwicklung wurde vor allem von der im Jahr 1982 eingesetzten Arbeitsgruppe für indigene Bevölkerungsgruppen (Working Group on Indigenous Populations – WGIP) getragen, die von 1985 an mit der Erarbeitung einer Erklärung über die Rechte der indigenen Völker befasst war. Der Erklärungsentwurf, der erst knapp zehn Jahre später, im Jahr 1994, verabschiedet werden konnte,¹⁰ wurde anschließend von einer eigens dafür eingesetzten Arbeitsgruppe¹¹ intensiv diskutiert und überarbeitet. Wiederum mehr als zehn Jahre später, am 29. Juni 2006, konnte der Menschenrechtsrat schließlich die **Erklärung der Vereinten Nationen über die Rechte der indigenen Völker (United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples – UNDRIP)** verabschieden und der UN-Generalversammlung zur Annahme empfehlen.¹²

Schwierige Begriffsbestimmung

Der Begriff ›indigen‹

Dass sich die Rechtssetzung so schwierig gestaltet hat und bei den Staatenvertretern einige Vorbehalte zu überwinden waren, dürfte vor allem am Begriff ›indigenes Volk‹ und an der Reichweite der zugewiesenen Rechte liegen. Die Rechtsträger zu definieren und der Komplexität indigener Lebensmuster gerecht zu werden, erscheint äußerst schwierig. Bereits Martínez Cobo hatte sich um eine Klärung dieses Begriffs bemüht und stellte auf objektive und subjektive Elemente ab.¹³

1) Objektiver Ansatz

Dem objektiven Ansatz zufolge unterscheiden sich Indigene von anderen zum Beispiel dadurch, dass sie Nachkommen jener Völker sind, die auf dem Land, das durch eine fremde Macht erobert wurde, bereits beheimatet waren. Zu diesen vorkolonialen Kulturen besteht eine ›historische Kontinuität‹. Als nichtdominante Bevölkerungsteile haben sie sich bis heute ihre kulturelle Eigenständigkeit bewahrt. Diese manifestiert sich durch bestimmte Ausdrucksformen, wie Sprache, Aussehen (Körperbemalung, Kleidung, Frisur, Schmuck) und Religion, und wird unmittelbar auf die ursprüngliche Gruppe zurückgeführt.

Das Kriterium der Kontinuität wirft aber Probleme auf. Selbst in Ländern mit hohem indigenem Anteil, wie Guatemala oder Bolivien, kann nicht mit Bestimmtheit gesagt werden, dass diese äußerlichen Ausdrucksformen bereits in vorkolonialer Zeit existiert haben.

Durch die Annahme einer kulturellen Ursprünglichkeit werden die vielfältigen Vermischungen ausgeblendet, zu denen es im Laufe der Zeit gekommen ist.¹⁴ Dazu ein Beispiel: Die katholische Religion spielte in der Kolonisierung Amerikas eine große Rolle. Die Glaubensvorstellungen der eroberten Menschen wurden verändert; und es entstand ein Volkskatholizismus, der auch indigene Glaubenspraktiken einschließt. Diese Veränderlichkeit ist auch heute noch gegeben. So konnten evangelikale Kirchen in den ver-

Dass sich die Rechtssetzung so schwierig gestaltet hat, dürfte vor allem am Begriff ›indigenes Volk‹ und an der Reichweite der zugewiesenen Rechte liegen.

¹ Zur Zitierweise: UN-Dokumente, die in deutscher Sprache erhältlich sind, werden mit UN-Dok. abgekürzt, die in englischer Sprache mit UN Doc. Siehe UN Doc. A/60/358 v. 16.9.2005, Abs. 29ff.; UN Doc. E/CN.4/2005/88 v. 6.1.2005, Abs. 36; <http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/en/history.html>

² Arbeitsgruppe der Menschenrechtskommission zur Ausarbeitung des Entwurfs einer Erklärung im Einklang mit Ziffer 5 der Resolution 49/214 der Generalversammlung vom 23. Dezember 1994, UN-Dok. A/RES/61/178 v. 20.12.2006, Anhang.

³ Siehe UN Press Release GA/SHC/3878 v. 28.11.2006; UN Press Release GA/10567 v. 22.12.2006.

⁴ UN-Dok. A/RES/61/295 v. 13.9.2007. 143 Staaten stimmten dafür, elf Staaten enthielten sich der Stimme und vier Staaten (Australien, Kanada, Neuseeland, USA) stimmten gegen die Erklärung, siehe UN Press Release GA/10612, 13.9.2007.

⁵ Vgl. Monika Ludescher, *Menschenrechte und indigene Völker*, Frankfurt 2004, S. 47ff.

⁶ Sie hat heute nur noch 18 Vertragsstaaten, <http://www.ilo.org/public/english/indigenous/standard/index.htm>

⁷ Die ILO-169 ist im Jahr 1991 in Kraft getreten und hat bislang 18 Vertragsstaaten, <http://www.ilo.org/ilolex/english/convdisp2.htm>

⁸ Vgl. Katja Dreher, *Die Arbeitsgruppe indigene Völker bei der UNO*, München 1995, S. 21; Ludescher, a.a.O. (Anm. 5), S. 347. Zu denken ist auch an die Rechte von Frauen und Kindern, die erst relativ spät entscheidende Entwicklungsschritte erfahren haben.

⁹ Study of the Problem of Discrimination against Indigenous Populations, José R. Martínez Cobo, Special Rapporteur of the Subcommission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities, UN Doc. E/CN.4/Sub.2/1986/7 und Add.1–4 (auch erhältlich als UN-Verkaufspublikation: U.N. Sales Publication No. E.86.XIV.3.).

¹⁰ Draft United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples, UN Doc. E/CN.4/Sub.2/1994/56 v. 28.10.1994 (unter Abschnitt II. A. Resolutions, 1994/45).

¹¹ Open-ended Inter-sessional Working Group on the Draft Declaration on the Rights of Indigenous Peoples, UN Doc. E/RES/1995/32 v. 25.7.1995.

¹² 30 Staaten haben dafür und zwei (Russland und Kanada) dagegen gestimmt; zwölf Staaten enthielten sich der Stimme, siehe UN Doc. A/HRC/RES/11/2 v. 29.6.2006.

¹³ Siehe dazu José R. Martínez Cobo, *Menschenrechte auch für Ureinwohner, Vereinte Nationen (VN)*, 5/1981, S. 155; Study of the Problem, a.a.O. (Anm. 9), Add.4, Abs. 362–382.

¹⁴ Vgl. Elke Mader, *Kulturelle Verflechtungen*, in: Gertrud Krömer/Axel Borsdorf/Christof Parnreiter, *Lateinamerika im Umbruch*, Innsbruck 2001, S. 77–85, hier S. 77.

Die UN und indigene Fragen

Auf der Ebene der Vereinten Nationen gibt es drei Organe beziehungsweise Ämter, die mit indigenen Fragen befasst sind: die Arbeitsgruppe WGIP (Working Group on Indigenous Populations), das Ständige Forum für indigene Fragen PFII (Permanent Forum on Indigenous Issues) und der Sonderberichterstatter über die Situation der Menschenrechte und Grundfreiheiten der Angehörigen indigener Bevölkerungsgruppen. Des Weiteren wurden bislang zwei Dekaden zum Thema indigene Völker ausgerufen.

Die Arbeitsgruppe

Die WGIP besteht aus fünf Sachverständigen. Sie soll einerseits nationale Entwicklungen, die Indigene betreffen, beobachten; andererseits soll sie langfristig Rechtsstandards ausarbeiten. Das Besondere an der WGIP ist, dass ihre Sitzungen auch für Vertreter indigener Völker offen sind.¹ Diese können ihre Probleme von der lokalen auf die internationale Ebene bringen und so für stärkere Öffentlichkeit sorgen. Außerdem können sie mit Regierungsvertretern diskutieren, was in ihren Heimatländern kaum zu verwirklichen ist. Schließlich erlauben die Sitzungen den Indigenen auch, sich über ihre Erfahrungen auszutauschen, sich zu vernetzen und den Druck auf Regierungen zu erhöhen. Die Einflussnahme wird durch den Beratungsstatus, den derzeit etwa 16 Organisationen indigener Völker haben, noch verstärkt.² Tatsächlich hat die WGIP bislang, vor allem unter Leitung ihrer langjährigen Vorsitzenden Erica-Irene Daes, eine beachtliche Lobbyarbeit zugunsten indigener Völker geleistet und dafür gesorgt, dass indigene Belange, unter Teilnahme von indigenen Vertretern, auf den UN-Weltkonferenzen diskutiert wurden und werden.

Das Ständige Forum

Das PFII wurde im Juli 2000 eingerichtet.³ Es setzt sich aus 16 unabhängigen Experten zusammen, die ihr Amt für drei Jahre ausüben. Das Besondere an dem Forum ist, dass acht Mitglieder von Regierungen vorgeschlagen und vom Wirtschafts- und Sozialrat (ECOSOC) entsprechend der fünf Regionalgruppen (Afrika, Asien, Lateinamerika/Karibik, Osteuropa, Westeuropa) gewählt werden. Die anderen acht Mitglieder werden von indigenen Organisationen vorgeschlagen und vom ECOSOC gewählt; sie sollen sieben soziokulturelle Regionen⁴ repräsentieren. Das Mandat umfasst die Behandlung indigener Angelegenheiten, genauer gesagt die wirtschaftliche und soziale Entwicklung, Kultur, Umwelt, Bildung, Gesundheit und Menschenrechte. So soll das Forum Empfehlungen geben, wie das Bewusstsein für diese Belange erhöht und die Integration sowie Koordination der Aktivitäten innerhalb des Systems der Vereinten Nationen gefördert werden kann.⁵ Das Forum, das anhand der Berichte von Sonderorganisationen, Fonds und Programmen der Vereinten Nationen auch die Umsetzung seiner Empfehlungen über-

prüft, kommt ein Mal pro Jahr in New York zu einer zweiwöchigen Tagung zusammen und legt dem ECOSOC einen Jahresbericht über seine Aktivitäten vor.⁶

Der Sonderberichterstatter

Der Sonderberichterstatter⁷ soll die Arbeit der WGIP und des PFII unterstützen und insbesondere Informationen über Menschenrechtsverletzungen indigener Völker zusammentragen, Vorschläge erarbeiten und Aktivitäten anregen, um diesen Rechtsverletzungen entgegenzuwirken beziehungsweise zu verhüten. Der Schwerpunkt seiner Tätigkeit liegt im Unterschied zu den anderen beiden Instrumenten auf den Länderbesuchen und der Kommunikation mit Regierungen, um Behauptungen über Menschenrechtsverletzungen nachzugehen.⁸

Die Dekaden

Ein wichtiges Instrument sind aber auch Tage, Jahre und Dekaden zu indigenen Völkern, die nicht nur rein symbolischer Natur sind, sondern auch als Anknüpfungspunkt für besondere Aktivitäten dienen. Nachdem das Jahr 1993 zum Internationalen Jahr der indigenen Bevölkerungen der Welt erklärt worden war,⁹ wurde die erste Internationale Dekade der indigenen Bevölkerungen ausgerufen. Sie dauerte von 1994 bis 2004.¹⁰ Die zweite Dekade wird von 2005 bis 2014 dauern.¹¹ Im Jahr 1994 wurde außerdem der 9. August zum Internationalen Tag der indigenen Bevölkerungen der Welt erklärt,¹² um, jenseits der Jahrzehnte, die Thematik immer wieder in das Bewusstsein der Öffentlichkeit zu rücken.

¹ Um indigenen Vertretern die Teilnahme an den Sitzungen der WGIP zu ermöglichen, wurde ein Freiwilliger Fonds für indigene Bevölkerungsgruppen eingerichtet. UN-Dok. A/RES/40/131 v. 13.12.1985.

² Liste der NGOs mit Beratungsstatus: UN Doc. E/2006/INF.4 v. 31.8.2006. Siehe auch: <http://www.un.org/esa/coordination/ngo/>

³ UN Doc. E/RES/2000/22 v. 28.7.2000.

⁴ Afrika, Asien, Süd- und Mittelamerika/Karibik, Arktis, Mittel- und Osteuropa, Russische Föderation, Zentralasien und Transkaukasien, Nordamerika und Pazifik-Raum. Ein Mitglied kommt einem speziellen Rotationsprinzip zufolge aus den drei erstgenannten Regionen.

⁵ Vgl. Carola Hausotter, Auf dem Weg zur Anerkennung von Gruppenrechten, VN, 4/2001, S. 137 sowie dies., VN, 3/2002, S. 119.

⁶ Siehe <http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/en/structure.html>

⁷ Seit dem Jahr 2001 ist dies Rodolfo Stavenhagen, UN Doc. E/CN.4/RES/2001/57 v. 24.4.2001.

⁸ Siehe <http://www.ohchr.org/english/issues/indigenous/rapporteur/>

⁹ UN-Dok. A/RES/45/164 v. 18.12.1990.

¹⁰ UN-Dok. A/RES/48/163 v. 18.2.1994.

¹¹ UN-Dok. A/RES/59/174 v. 24.2.2005.

¹² UN-Dok. A/RES/49/214 v. 23.12.1994, Abs. 8.

gangenen Jahrzehnten auch viele (indigene) Katholiken erfolgreich missionieren.¹⁵

Nur bedingt heranzuziehen ist auch das Charakteristikum der Verbundenheit der Indigenen mit dem bewohnten Land und mit der Natur. Übersehen wird, dass viele Indigene zum Teil seit Jahrzehnten nicht mehr auf ihrem »angestammten« Land leben (können) und gerade keine enge Beziehung zum Land besteht. Viele Indigene leben heute in Großstädten und führen dort ein Leben, das sich von den ländlichen Gegebenheiten stark unterscheidet.

Ebenso problematisch ist, dass das indigene Land häufig mit nachhaltiger Landnutzung assoziiert und Indigenen generell der Wille zum Umweltschutz zugeschrieben wird.¹⁶ Auch in Absatz 11 der Präambel der UNDRIP werden sie aufgrund ihres Wissens und der Praktiken gewissermaßen als Retter der »Mutter Erde« verklärt. Dabei belegen empirische Befunde oft das Gegenteil. Denn aus wirtschaftlichen Gründen können viele Indigene oft gar nicht so ökologisch leben wie vielfach angenommen. In der Provinz Huehuetenango (Guatemala) sind Indigene beispielsweise in die illegale Abholzung involviert, die ihrer Existenzsicherung dient und gravierende Folgen für die Umwelt hat.¹⁷

Diese permanente Veränderlichkeit von Lebensmustern erschwert es, eine adäquate Definition von »indigen« zu finden. Der objektive Ansatz reicht jedenfalls nicht aus, um bestimmen zu können, ob eine Person indigen ist oder nicht.

2) Subjektiver Ansatz

Demgemäß wurde ein subjektiver Ansatz, ein Recht auf Selbstidentifikation, entwickelt. Indigen ist, wer sich selbst als »indigen« versteht. Dahinter steht die Idee, dass ein Selbstbekenntnis durch eine entsprechende Lebensweise äußerlich erkennbar ist. Dieser Ansatz entspricht vor allem dem Ansinnen der Indigenen, die einer objektiven Begriffsbeschreibung skeptisch gegenüberstehen, weil diese der Vielfalt der indigenen Völker kaum gerecht werden könne.¹⁸ Doch auch die Staaten sind seit einigen Jahren mehrheitlich zu der Auffassung gelangt, dass die Selbstidentifikation maßgeblich ist, um festzustellen, wer indigen ist. Sie halten daher eine explizite Begriffsdefinition für verzichtbar.¹⁹

Jedoch ist zu beachten, dass eine Definition, die sich nur auf Selbstidentifikation gründet, auch unerwünschte Folgen implizieren kann. Wenn jedwede Gemeinschaft behaupten kann, indigen zu sein und auf eigene politische und soziokulturelle Verhaltensmuster verweist, dann droht ein entwertender Gebrauch beziehungsweise Missbrauch. Die Staaten könnten sich weit reichenden Forderungen ausgesetzt sehen, vor allem im Hinblick auf die Rückforderung von Land. Allerdings ist auch der umgekehrte Fall denkbar: es gibt viele Indigene, die ihre eigene Identität, etwa bei Befragungen nach der ethnischen Zugehörigkeit, verleugnen und das Indigensein, das vielleicht objektiv

gegeben ist, für sich subjektiv ausschließen. Grund hierfür ist meist, dass das Indigensein als etwas Nachteiliges empfunden wird. Diese Definitionsprobleme sind ein Grund dafür, dass die Zahlenangaben zu indigenen Völkern häufig stark schwanken.

Der Begriff »Volk«

Der Begriff »Volk« ist nicht minder problematisch. Zu klären ist zunächst, ob eine indigene Gemeinschaft beziehungsweise ein indigenes Volk ein Volk im Sinne des Völkerrechts darstellt. Ein Volk ist zunächst ein »soziales Wesen [...], das eine eigene Identität und eigene Charakteristika besitzt.«²⁰ Dazu gehören bestimmte Formen der sozialen und politischen Organisation. Die Eigenheit der Indigenen wird häufig damit begründet, dass sich ihre sozialen Beziehungen innerhalb eigener Strukturen vollziehen, zu denen traditionelle Ämter und Institutionen zählen, wie Schamanen und Ältestenräte.²¹ Die Eigenschaft als »Volk« könnte bejaht werden.

Ist ein indigenes Volk dann aber auch ein »Volk« im Sinne des Völkerrechts? Wenngleich der Terminus Völkerrecht dies nahelegt, beschreibt dieses Recht vorrangig die Rechtsbeziehungen zwischen Staaten – nicht zwischen Völkern.²² Denn der Begriff »Volk« birgt Unsicherheiten. Es lässt sich nicht eindeutig sagen, welche objektiven und/oder subjektiven Merkmale einen sozialen Verband als »Volk« charakterisieren. Noch schwieriger ist es, ein Volk von einer Volksgruppe zu unterscheiden. Daher ist die Logik des Völkerrechts nachvollziehbar, »Volk« mit »Staatsvolk«

Die permanente Veränderlichkeit von Lebensmustern erschwert es, eine adäquate Definition von »indigen« zu finden.

¹⁵ Ausführlicher dazu Ingelore Möller, *Kirche und Kultur in Mexiko und Guatemala*, Bonn 1997, S. 69ff.

¹⁶ Vgl. Keebet von Benda-Beckmann, *The Environmental Protection and Human Rights of Indigenous Peoples: A Tricky Alliance*, Special Issue *Law & Anthropology*, 9. Jg., 1997, S. 302–323, hier S. 303ff.

¹⁷ Interview der Autorin mit RichterIn Almendra Gutiérrez in Huehuetenango-Stadt (Guatemala), 21.4.2005.

¹⁸ Immerhin leben allein in Guatemala 22 verschiedene Maya-Gruppen, die sich sprachlich und kulturell zum Teil stark unterscheiden.

¹⁹ »Most Governments expressed the view that it was not necessary to include a definition of »indigenous peoples« in the declaration. Many Governments recognized that self-identification is the most important factor in identifying who was indigenous«. UN Doc. E/CN.4/1999/82 v. 20.1.1999, Abs. 65.

²⁰ Vgl. Kerrin Schillhorn, *Kulturelle Rechte indigener Völker und Umweltvölkerrecht – Verhältnis und Vereinbarkeit*, Berlin 2000, S. 25.

²¹ Hier wird allerdings häufig übersehen, dass Angehörige indigener Völker auch staatliche Institutionen für sich in Anspruch nehmen. So wenden sich Mayas in Guatemala auch an staatliche Gerichte, zum Beispiel wenn kein eigenes Justizwesen besteht oder das staatliche Recht besser geeignet erscheint.

²² Vgl. Bernd Roland Elsner, *Die Bedeutung des Volkes im Völkerrecht*, Berlin 2000, S. 35ff.; Schillhorn, a.a.O. (Anm. 20), S. 25.

gleichzusetzen, wobei Letzteres durch das rechtliche Element der Staatsangehörigkeit entsteht.²³

Wenn das Völkerrecht auf dem Staat beziehungsweise dem Staatsvolk beruht, so bildet ein indigenes Volk jedenfalls kein Volk im Sinne des Völkerrechts. Es ist vielmehr vom Staat, auf dessen Gebiet es sich befindet, abhängig.

Die Diskussion über den Rechtsstatus eines indigenen Volkes hat Staatenvertreter und Vertreter indigener Völker bis in die jüngste Zeit beschäftigt. Kern der Debatte waren die Termini ›peoples‹ (Völker) und ›people‹ (Menschen, Bevölkerungen). Die indigenen Vertreter sprachen sich für erstgenannten Begriff aus;²⁴ die Staatenvertreter überwiegend für den zweiten, um ein Verständnis als ›Völker‹ im Sinne des Völkerrechts auszuschließen.

In den neunziger Jahren hat sich ein terminologischer Wandel vollzogen. So wird nun tendenziell von indigenen ›Völkern‹ gesprochen.²⁵ Es wird davon ausgegangen, dass Völker auch unabhängig von Staaten beziehungsweise von Staatsbildung existieren. Als Anknüpfungspunkt dieser Überlegung dient das Recht der Völker auf Selbstbestimmung. Allerdings haben sich die Staaten von Beginn an gegen eine umfassende Selbstbestimmung ausgesprochen,²⁶ weil sie um die territoriale Integrität des Gesamtstaats fürchten.²⁷ Daher bleibt ein Recht auf Selbstbestimmung im Sinne von Sezession oder Unabhängigkeit ausgenommen.²⁸ Diese Einschränkung ist sinnvoll. Würde jedes der etwa 5000 indigenen Völker einen eigenen Staat anstreben, könnte dies den jeweiligen Staat und das internationale Staatensystem in seiner Stabilität stark gefährden.²⁹ Mithin ist ein indigenes Volk bei Vorliegen bestimmter objektiver und subjektiver Elemente gegeben und kann als Volk im Sinne des Völkerrechts in eingeschränktem Maße auf das Recht auf Selbstbestimmung rekurren.

Die Erklärung der Rechte der indigenen Völker

Die von der Generalversammlung am 13. September 2007 verabschiedete UNDRIP beinhaltet einen 46 Artikel umfassenden Katalog von Schutzrechten und ist vor allem kollektivrechtlich ausgestaltet.³⁰ Dies gibt die wiederholt gebrauchte Formulierung »Indigene Völker haben das Recht [...]« zu erkennen. Zum Begriff ›indigene Völker‹ finden sich keine Angaben.³¹ Art. 9 erklärt nur, dass indigene Völker und Einzelpersonen das Recht haben, einer indigenen Gemeinschaft oder Nation anzugehören. Die 46 Artikel decken folgende Themenbereiche ab: Grundsätze; Recht auf Selbstbestimmung; Recht auf Leben; Kultur und Tradition; Bildungswesen und Sprache; wirtschaftliche und soziale Rechte; Landrechte; politische Institutionen; Verhältnis zum Staat; allgemeine Garantien. Die wichtigsten Normen sollen im Folgenden vorgestellt werden.

Recht auf Selbstbestimmung

Einen hohen Stellenwert nimmt das Recht auf Selbstbestimmung ein, das in Art. 3 verankert und als Kernnorm allen weiteren Schutzbestimmungen vorangestellt ist. Dieses Recht wird indigenen ›Völkern‹ ohne ausdrückliche Einschränkung zugesichert. Dass dieses Recht aber nicht vollumfänglich gelten soll und die Furcht einiger Staaten vor Sezession gebannt ist, ergibt sich aus Art. 4, der ein Recht auf Autonomie oder Selbstverwaltung in inneren oder lokalen Angelegenheiten vorsieht. Zwar wird nicht gesagt, welche Sachbereiche diese Autonomie konkret umfasst, zumindest werden aber Bildung, Religion sowie Sozial- und Gesundheitsfürsorge dazugehören. Dieses Verständnis wird von Art. 5 gestützt, in dem das Recht auf eigene politische, rechtliche, wirtschaftliche, soziale und kulturelle Institutionen verankert ist.

Schutz des Lebens und der Kultur

Einige Bestimmungen lassen einen engen Zusammenhang zwischen Leben und Kultur erkennen. Der Schutz des Lebens zugunsten von Einzelpersonen ist in Art. 7 Abs. 1 verankert; Abs. 2 schützt das indigene Volk als Ganzes vor Genozid und anderen Gewaltakten.³² Der Schutz vor Zerstörung der eigenen Kultur und Zwangsassimilierung ist ebenfalls kollektiv und individuell angelegt (Art. 8). Art. 10 verbietet es, indigene Völker von ihrem Land oder aus ihren Gebieten zu vertreiben. Ein dezidiertes Recht der Kultur findet sich in den Art. 11 bis 13, die Traditionen und religiöse beziehungsweise spirituelle Gebräuche sowie Kultstätten schützen.

Wirtschaftliche und soziale Rechte

Besondere Bedeutung haben die Bestimmungen zu den wirtschaftlichen und sozialen Rechten. Da die Ausbeutung indigener Arbeitskraft auch heute keinesfalls als überwunden gelten kann, ist Art. 17 Abs. 1 zu begrüßen, demzufolge indigene Völker in den Schutz aller arbeitsrechtlichen Normen gelangen, die auf nationaler und internationaler Ebene bestehen. Sie haben außerdem das Recht, ihre politischen, wirtschaftlichen und sozialen Systeme und Institutionen zu bewahren und zu entwickeln (Art. 20). Dass aber die bestehenden Lebens- und Arbeitsbedingungen nicht nur erhalten bleiben, sondern verbessert werden sollen, macht Art. 21 Abs. 1 deutlich. Demnach besteht ein Recht auf »Verbesserung ihrer wirtschaftlichen und sozialen Situation«, unter anderem in den Bereichen Bildung, Berufsausbildung und Gesundheitsfürsorge. In Art. 23 findet sich das Recht auf Entwicklung.

Land- und Ressourcenrechte

Breiten Raum nehmen die Land- und Ressourcenrechte (Art. 10 sowie 25 bis 32) ein. Die Bindung der indigenen Völker zum Land wird vollumfäng-

Die Staaten haben sich von Beginn an gegen eine umfassende Selbstbestimmung ausgesprochen, weil sie um die territoriale Integrität des Gesamtstaats fürchten.

lich anerkannt. So schützt Art. 10 vor Vertreibung und erklärt, dass indigene Völker nicht zwangsweise vertrieben werden dürfen. Gemäß Art. 25 haben diese Völker das Recht, ihre besondere spirituelle Beziehung zum Land aufrechtzuerhalten und zu stärken.

Gemäß Art. 26 haben indigene Völker »das Recht auf das Land, die Gebiete und die Ressourcen, die sie traditionell besessen, innegehabt oder auf andere Weise genutzt oder erworben haben«. Abs. 2 gibt ihnen das Recht, dieses Land weiterhin zu besitzen, zu nutzen, zu erschließen und hierüber zu verfügen. Gemäß Abs. 3 »gewähren die Staaten diesem Land rechtliche Anerkennung und Rechtsschutz,« wobei dies »unter gebührender Achtung der Bräuche, Traditionen und Grundbesitzsysteme« der betroffenen Völker erfolgt.

Der rechtliche Schutz von indigenem Land und Ressourcen wird auch in Art. 27 thematisiert. Demgemäß richten Staaten einen »fairen, unabhängigen, unparteiischen, offenen und transparenten Prozess ein«, um die Rechte der betroffenen Völker auf Land und Ressourcen »anzuerkennen und über diese Rechte zu entscheiden.« Allerdings geht aus der Formulierung nicht eindeutig hervor, ob indigene Völker letztlich ein vollumfängliches Recht auf das Land und die darunter beziehungsweise darauf befindlichen Ressourcen haben. Es hat vielmehr den Anschein, dass ihnen insoweit nur ein Recht zusteht, am Entscheidungsprozess teilzunehmen. So gibt Satz 2 der Vorschrift indigenen Völkern das Recht, »an diesem Prozess mitzuwirken«; ihre Beteiligung an diesem Prozess ist aber nicht zwingend erforderlich.

Aus Sicht der Indigenen ist dies unbefriedigend, weil unklar ist, wem beispielsweise Bodenschätze, wie Öl oder Gold, zustehen. Auf derartige Ressourcen, die gerade nicht »traditionell genutzt« wurden, wie von Art. 26 verlangt, wollen Staaten aber nur höchst ungern verzichten.³³ Wohl auch deshalb hält der Landverlust zuungunsten der Indigenen unvermindert an.³⁴

Dennoch bildet sich zunehmend ein »modernes Konzept der Selbstbestimmung«³⁵ heraus, das die Rechte über Land und über Bodenschätze einschließt. Dabei wird auf wichtige Entscheidungen regionaler Menschenrechtsinstanzen verwiesen,³⁶ beispielsweise des Interamerikanischen Menschenrechtsgeschichtshofs im Fall »Awas Tingni« aus dem Jahr 2001 und die Entscheidung der Interamerikanischen Menschenrechtskommission im Fall »Maya Indigenous Communities« aus dem Jahr 2004. In diesen Entscheidungen wurde die Vergabe von Konzessionen zur Abholzung auch als Verletzung des Rechts der indigenen Völker auf Eigentum angesehen.³⁷ Dieser umfängliche Schutz von Land und Ressourcen ist sinnvoll: ein Recht auf Land, das bestimmte Ressourcen ausklammert, würde letztlich keinen Rechtsschutz bieten.

23 Vgl. Georg Dahm/Jost Delbrück/Rüdiger Wolfrum, *Völkerrecht*, Berlin 2002, 2. Aufl., S. 6f.

24 Indigene Völker wollen nicht als Minderheiten qualifiziert werden. Ein Schutz nach Art. 27 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte wird dennoch angenommen, siehe Working Paper on the Relationship and Distinction between the Rights of Persons Belonging to Minorities and those of Indigenous Peoples, UN Doc. E/CN.4/Sub.2/2000/10 v. 19.7.2000, Abs. 5 und 18.

25 Siehe dazu: Gudmundur Alfredsson, *Zwischen Unterdrückung, Selbstverwaltung und Unabhängigkeit*, VN, 1/1993, S. 19.

26 Alfredsson, a.a.O. (Anm. 25), S. 18.

27 Die Vertreter indigener Völker waren stets bemüht, diese Befürchtungen zu zerstreuen. Siehe UN Doc. E/CN.4/1999/82 v. 20.1.1999, Abs. 19ff.

28 Einem Volk ist Sezession nur bei drohendem Ethnozid (Sprachverbot, Wegnahme von Kindern etc.) beziehungsweise Völkermord gestattet. Vgl. Helmut Volger, *Der Menschenrechtsschutz indigener Völker*, in: Jana Hasse/Erwin Müller/Patricia Schneider (Hrsg.), *Menschenrechte, Bilanz und Perspektiven*, Baden-Baden 2002, S. 360–381, hier S. 378f.

29 Alfredsson, a.a.O. (Anm. 25), S. 19f.

30 UN-Dok. A/RES/61/295 v. 13.9.2007. Die Erklärung mit den Änderungen: http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/Declaration_IPs_31August.pdf

31 In Art. 8 des Erklärungsentwurfs von 1994 war das Recht auf Selbstidentifikation noch als kollektives und individuelles Recht enthalten. Objektive Kriterien zum Indigensein waren jedoch auch nicht genannt.

32 Im Erklärungsentwurf von 1994 war sogar ein Schutz in bewaffneten Konflikten verankert (Art. 11). Dieser findet sich in der Erklärung nicht wieder, obwohl eine solche Norm das reale Schutzbedürfnis abgebildet hätte. Denn indigene Völker waren und sind wiederholt in bewaffnete Auseinandersetzungen involviert. So hat der Bürgerkrieg in Guatemala über 200 000 Tote gefordert – vor allem unter den Maya.

33 Die Formulierungen der Art. 25–27 waren auch deshalb bis zuletzt sehr strittig (UN Doc. E/CN.4/2006/79 v. 22.3.2006, Abs. 24). Indigene haben dahingehend bekräftigt, dass die Bestimmungen zu Land und Ressourcen und zur Selbstbestimmung für die Verwirklichung aller anderen in der Erklärung verankerten Rechte maßgeblich sind. Sie schlugen für Art. 26 folgende Formulierung vor: »indigenous peoples and nations shall enjoy permanent sovereignty over (...) the renewable and non-renewable natural resources of their territories«, UN Doc. E/CN.4/2005/89/Add.1 v. 24.2.2005, Part VI, S. 17.

34 Siehe dazu: UN Doc. A/HRC/4/32 v. 27.2.2007, Abs. 14ff.

35 *Indigenous Peoples' Permanent Sovereignty over Natural Resources*. Report of the Special Rapporteur Erica-Irene Daes, UN Doc. E/CN.4/Sub.2/2004/30 v. 13.7.2004, Abs. 17.

36 Ebd. Abs. 8, 17f., 38f. und 53ff. Deshalb forderte auch die Sonderberichterstatterin Daes, dass die Art. 25 und 26 der Erklärung explizit auf Bodenschätze Bezug nehmen sollten (Abs. 71).

37 Inter-American Court of Human Rights, Judgment of 31.8.2001, Abs. 153; Inter-American Human Rights Commission, Case 12.053, 12.10.2004, Abs. 193f. Zum Fall »Awas Tingni« ausführlich: Margret Carstens, *Indigenous Collective Land and Resource Rights: The Awas Tingni Decision of the Inter-American Court of Human Rights*, *Verfassung und Recht in Übersee*, 37. Jg., 2/2004, S. 236–262, hier S. 240, 249, 250, 256f.

Wie können Indigene das Recht auf ihr Land geltend machen, wenn ihre Eigentümerschaft zu keinem Zeitpunkt schriftlich dokumentiert war und/oder wenn der Landverlust bereits vor Jahrzehnten oder Jahrhunderten eingetreten ist?

Die Artikel 25 bis 27 haben sich vorrangig auf das Land bezogen, welches sich gegenwärtig im Besitz indigener Völker befindet. Land und Ressourcen, die ihnen in der Vergangenheit verloren gegangen sind, werden in Art. 28 thematisiert. Die Bestimmung gibt indigenen Völkern ein Recht auf Wiedergutmachung, die als Rückgabe oder – falls dies nicht möglich ist – durch »gerechte, faire und angemessene Entschädigung« erfolgen kann. Es geht dabei um Land und Ressourcen, die ohne vorherige Zustimmung konfisziert, ihnen entzogen, besetzt, genutzt oder beschädigt wurden. Diese Bestimmung mag aus Sicht der Indigenen auf den ersten Blick positiv erscheinen, denn sie könnten hierdurch Wiedergutmachung erlangen. Probleme können sich aber bezüglich der Eigentümerschaft ergeben. Wie können Indigene das Recht auf ihr Land geltend machen, wenn – wie häufig der Fall – ihre Eigentümerschaft zu keinem Zeitpunkt schriftlich dokumentiert war und/oder wenn der Landverlust bereits vor Jahrzehnten oder Jahrhunderten eingetreten ist?³⁸ Dann könnte der Rechtsanspruch als solcher in Frage stehen. Allerdings hat das Gericht in der ›Awasi Tingni‹-Entscheidung deutlich gemacht, dass ein Staat selbst bei bloßem Besitz – wenn also kein Eigentumstitel zugunsten von indigenen Völkern vorliegt – zu effektivem Schutz verpflichtet ist.³⁹

Teilhabe

Abschließend sei auf zahlreiche Bestimmungen verwiesen, denen zufolge Staaten die indigenen Völker in Entscheidungsprozesse einbinden sollen. Gemäß Art. 38 bilden Konsultation und Zusammenarbeit, zu denen die Staaten verpflichtet sind, die eigentliche Grundlage, auf der sich die Rechtsverwirklichung vollziehen soll. Diese Pflicht wird in Bezug auf verschiedene Sachbereiche bekräftigt (wie Art. 36, 17 Abs. 2 oder 30 Abs. 2).

Durchsetzung

Zur Durchsetzung der Erklärung werden im Text keine konkreten Verfahren oder Organe benannt. Art. 41 nimmt nur recht vage die Organe und Sonderorganisationen der UN sowie andere zwischenstaatliche Organisationen in die Pflicht, finanzielle Zusammenarbeit und technische Hilfe zur Umsetzung zu mobilisieren. Ferner stipuliert Art. 42, dass die UN, insbesondere das Ständige Forum für indigene Fragen, die Sonderorganisationen und die Staaten die volle Anwendung der Erklärung fördern und ihre Wirksamkeit verfolgen sollen.

Wirkung und Bedeutung

Bei der Erklärung handelt sich um ein rechtlich nicht bindendes Dokument, das als ›soft law‹ einen Mindeststandard festlegt. Ein solches Rechtsinstrument könnten nationale Gerichte in ihre Entscheidungsfindung einbeziehen. Die Erklärung kann die Aufmerk-

samkeit der Öffentlichkeit auf diese in vielerlei Hinsicht diskriminierte Personengruppe lenken und den politischen Druck auf die Staaten erhöhen. Im günstigsten Fall ist die Erklärung der erste Schritt hin zu einer rechtsverbindlichen Konvention.⁴⁰ Bei konkreten Menschenrechtsverletzungen können sich Indigene aber schon jetzt anderer Verfahren bedienen, zum Beispiel des Beschwerdeverfahrens des Menschenrechtsrats (ehemals ›1503-Verfahren‹).

Resümee und Ausblick

Indigene Völker haben mittlerweile einen festen Platz im System der Vereinten Nationen, und für ihre Probleme und Bedürfnisse ist auch ein Bewusstsein entstanden. Die Entwicklungen der letzten Jahre, die sich unter der Einflussnahme indigener Vertreter vollzogen haben, sind verheißungsvoll für diese Völker. Die UNDRIP ist geeignet, die Beziehungen zwischen Staaten und Indigenen auf eine neue Stufe zu stellen. Positiv ist zu sehen, dass die Mehrheit der Staaten endlich den politischen Willen dazu aufgebracht hat, die Menschenrechte dieser Völker anzuerkennen.

Dass dieser Wille im auch für Menschenrechtsfragen zuständigen 3. Ausschuss der Generalversammlung im November 2006 noch fehlte, war der bereits erwähnten Initiative einer Gruppe afrikanischer Staaten geschuldet.⁴¹ Diese kritisierten unter anderem die mangelnde Definition von ›indigene Völker‹, ein zu weit reichendes Selbstbestimmungsrecht, die Anerkennung eines Rechts auf Land und Ressourcen (Art. 26) sowie die Anerkennung indigener Institutionen (Art. 5).⁴²

Die Afrikanische Menschenrechtskommission und eine afrikanische Expertengruppe haben jeweils zu den Kritikpunkten detailliert Stellung genommen und kamen zu dem Schluss, dass die rechtlichen Vorbehalte unbegründet sind. Folglich sei die Erklärung auch mit afrikanischem Recht beziehungsweise afrikanischer Rechtspraxis vereinbar.⁴³

Die Annahme der Erklärung wurde aber auch dadurch erschwert, dass sich der oben genannten Haltung im 3. Ausschuss auch eine Gruppe von Staaten – zu ihnen gehören Australien, Kanada, Neuseeland – angeschlossen hatte, die dieser Thematik ohnehin eher skeptisch gegenübersteht und die verstärkt auf eine Änderung der Erklärung hinwirkte.⁴⁴ Die Kritikpunkte dieser Gruppe von Staaten stimmen mit denen der afrikanischen Staaten im Wesentlichen überein. Betreffend das Recht auf Selbstbestimmung und indigene Institutionen wurden die Formulierungen in den Art. 3, 4, 5 und 33 als zu weitreichend angesehen, weil diese die territoriale Integrität gefährden könnten. Ebenfalls zu weit reichend formuliert seien die Rechte auf Land und Ressourcen (Art. 26 und 29), denn hier könnten auch Land und Ressourcen gemeint sein, die gegenwärtig oder einstmals von Indigenen

Bei der Erklärung handelt sich um ein rechtlich nicht bindendes Dokument, das als ›soft law‹ einen Mindeststandard festlegt.

besessen werden beziehungsweise wurden und zu denen eine wie auch immer geartete traditionelle Verbindung besteht. Darüber hinaus wurde aber auch das Erfordernis einer Zustimmung hinsichtlich aller die Indigenen betreffenden Anliegen kritisiert. Die Staaten werteten dies als zu weit reichendes Veto-recht (Art. 19 und 32 Abs. 2).⁴⁵

Damit wurde einmal mehr auf jene Aspekte rekurriert, die über Jahre hinweg die Diskussionen beherrscht hatten. Und es wurde dabei übersehen, dass die Erklärung den indigenen Völkern letztlich keine originär neuen Rechte verleihen, sondern einen Mindeststandard verankern will. Die Lobbyarbeit gerade jener Staaten, die schließlich gegen die Erklärung stimmten, war im Grunde ein ›politisches Manöver‹, um den Prozess der Standardsetzung aufzuhalten. Doch diese Staaten konnten sich letztlich nicht durchsetzen. Die Befürworter der Erklärung und jene bereits erwähnte Gruppe afrikanischer Staaten haben sich auf eine Textfassung einigen können, die sich nur geringfügig von der Fassung, die der Menschenrechtsrat angenommen und empfohlen hatte, unterscheidet. So wurde beispielsweise in der Präambel ergänzt, dass die Situation indigener Völker von Staat zu Staat beziehungsweise von Region zu Region variiert und dass nationale und regionale Besonderheiten zu beachten sind. Die wichtigste Ergänzung betrifft Art. 46 Abs.1. Bekräftigt wird, dass die territoriale Integrität oder politische Einheit souveräner und unabhängiger Staaten nicht beeinträchtigt werden darf.⁴⁶ Eigentlich hatten indigene Vertreter eine solche Erwähnung immer vermeiden wollen, akzeptierten diese aber schließlich doch.⁴⁷ Denn immerhin blieben andere wichtige Schutzbestimmungen unangetastet, etwa Art. 26 betreffend Land und Ressourcen.⁴⁸ Insgesamt zeigten sich die Vertreter indigener Völker mit der geänderten Textfassung zufrieden.⁴⁹

Mit der Erklärung, die sicher als Meilenstein in der Kodifikation indigener Rechte zu sehen ist, konnte eine Lücke im Menschenrechtssystem geschlossen werden. Zu hoffen bleibt, dass sich die Staaten in Zukunft an den anerkannten Rechtsstandards orientieren und ihre Verpflichtungen ernst nehmen. Die eigentliche Arbeit beginnt erst jetzt: denn nun müssen den Worten auch Taten folgen, um die Rechtslage indigener Völker auch faktisch zu verbessern.

40 Dahingehend sind in nächster Zeit keine Anstrengungen zu erwarten. Selbst indigene Vertreter sehen eine solche Fortentwicklung, angesichts der mit der Erklärung verbundenen Schwierigkeiten, momentan nicht im Bereich des Möglichen. Telefonat der Autorin mit Renata Sivacolundhu, UN-Hauptabteilung Presse und Information, Abteilung indigene Angelegenheiten, 22.8.2007; Telefonat der Autorin mit Shamina de Gonzaga, Büro des Präsidenten der Generalversammlung, 24.8.2007.

41 Die afrikanischen Staaten wurden von den Befürwortern der Erklärung (meist europäische und lateinamerikanische Staaten) vor allem auch deshalb scharf kritisiert, weil sie noch im Juni 2006 im Menschenrechtsrat geäußert hatten, die Verabschiedung der Erklärung vollumfänglich unterstützen zu wollen, UN Press Release GA/SHC/3878, 28.11.2006.

42 Siehe dazu: Draft Aide Memoire of the African Group on the UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples, 9.11.2006.

43 Advisory Opinion of the African Commission on Human and Peoples' Rights on the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples, Mai 2007, Abs. 9ff., 22ff., 33ff., 41ff.; Response Note to ›The Draft Aide Memoire of the African Group on the UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples‹, presented by an African Group of Experts, 21.3.2007, Abs. 2.1 ff., 3.1ff., 4.1ff. und 7.1ff.

44 Kanada, Australien, Neuseeland und die USA bilden zusammen die so genannte CANZUS-Gruppe, die als Gegner der Erklärung gilt. Möglicherweise haben diese Staaten die afrikanischen Staaten erst zu dieser Blockadehaltung veranlasst, Press Conference on Permanent Forum on Indigenous Issues, 24.5.2007.

45 Kritisiert werden außerdem: das Verbot militärischer Aktivitäten (Art. 10 und 30), das Recht auf Bildung (Art. 14), die Rechte am geistigen Eigentum (Art. 11 und 31) und auf Wiedergutmachung (Art. 11, 27 und 28) sowie die Bestimmung zu den Rechten Dritter (Art. 46), Supplement to the Report of the Facilitator on the Draft Declaration on the Rights of Indigenous Peoples, 20.7.2007, S. 6f.

46 Insgesamt einigten sich die Staatenvertreter auf neun Änderungen: an vier Textstellen wurden Löschungen vorgenommen; an fünf Textstellen wurden Ergänzungen gemacht. Vier Änderungen betrafen die Präambel.

47 Die geänderte Textversion wurde auch den Vertretern indigener Völker vorgelegt und von diesen ›abgesegnet‹. Denn die Staaten, die die Erklärung befürworteten, wollten vor der Verabschiedung in der Generalversammlung auch die Meinung der betroffenen Völker einholen.

48 Vgl. Victoria Tauli-Corpuz, Chairperson of the United Nations Permanent Forum on Indigenous Issues, Press Conference on Indigenous Rights Declaration, 6.9.2007.

49 Indigenous Leaders Voice Hope that UN Assembly will Soon Adopt Rights Declaration, UN News, 6.9.2007. Siehe auch: Report of the Global Indigenous Peoples' Caucus Steering Committee, 31.8.2007, http://www.tebtebba.org/tebtebba_files/ipr/undrip/SCReport_070831.pdf

38 Und letztlich könnte dieser Landverlust wiederum auch die Eigenschaft als ›Indigene‹ fragwürdig erscheinen lassen. Dass sich die Ersteigentümerschaft eines bestimmten Landes – angesichts der wechselvollen Menschheitsgeschichte – insgesamt nur sehr schwer bestimmen lässt, meint Al Imfeld, in: Was sind Urvölker?, EINS, 4/2007, S. 27.

39 Carstens, a.a.O. (Anm. 37), S. 250.

Architektur und Politik

Vom Völkerbundpalast zum Entwurf für einen Neubau am UN-Amtssitz

Stephan Rößler



Stephan Rößler, geb. 1981 ist Student der Politikwissenschaft und Kunstgeschichte an der Universität Jena und arbeitet zum Thema Politische Ikonographie.

Der kleinste gemeinsame Nenner zwischen den Gegenpolen Architektur und Politik ist die ›Darstellung nach Außen‹ – die Repräsentation. Besonders deutlich wird dies an geplanten und gebauten Gebäuden für internationale Organisationen. Hier gilt es, die national-symbolischen Spezifika von zahlreichen Staaten architektonisch zu ummanteln. Das im Zuge der Renovierung des New Yorker UN-Amtssitzes geplante UNDC5-Gebäude ist Anlass, durch die politische Brille auf die Wettbewerbe und die realisierten Bauten der Vereinten Nationen zu schauen.

Architektur und Politik sind zwei Gegenpole. Während Architektur als künstlerische Gestaltungsform im öffentlichen Raum eine konsequente und kompromisslose Umsetzung ihrer Idee für sich beansprucht, um die an sie gestellten Aufgaben zu erfüllen, benötigt die Politik den Kompromiss als Prämisse, um überhaupt handeln zu können. Und doch bedingen Politik und Architektur einander: Die Architektur braucht die Politik für ihre Realisierung im gleichen Maße wie die Politik die Architektur als wichtiges Repräsentationsmedium nutzt. So entsteht eine Paradoxie, die besonders bei der Architektur staatlicher Bauten sichtbar wird.

Noch deutlicher wird das schwierige Verhältnis von Architektur und Politik beim Blick durch eine ›überstaatliche Brille‹ auf die Gebäude einer internationalen Organisation. Bei dieser Perspektive addiert sich die Fragestellung der überstaatlichen Repräsentation zu der latenten Problematik von Architektur und Politik. Das bekannteste Beispiel hierfür ist der Völkerbundpalast in Genf, gefolgt vom Amtssitz der Vereinten Nationen in New York. Weniger bekannt sind sicherlich Projekte und Entwürfe, deren architektonische Realisierung bisher unmöglich war, wie der Entwurf des französisch-schweizerischen Architekten Le Corbusier für einen Völkerbundpalast oder das so genannte UNDC5-Projekt in New York. Die Problematik soll anhand dieser Beispiele im Folgenden skizziert werden.

Das UNDC5-Projekt in New York

Mit Gleichmut dürften die Sekretariatsmitarbeiter der Vereinten Nationen in New York auf Meldungen über fehlende Sicherheitsstandards bei Feuer- und Terrorkatastrophen in ihrem Bürogebäude am East River reagieren, denn schließlich haben sie es tagtäglich mit zugigen Fenstern, Stromausfällen und steckengeblie-

benen Fahrstühlen zu tun. Der berühmte Glaspalast, das Sekretariatsgebäude der Vereinten Nationen, hat seinen Glanz bei näherem Hinsehen schon seit langem verloren und muss dringend generalüberholt werden. Obwohl das Problem bereits in den siebziger Jahren erkannt wurde,¹ debattieren die Mitgliedstaaten jahrelang, ohne dass ein Beschluss gefasst wurde. Im Jahr 2000 schließlich legte UN-Generalsekretär Kofi Annan auf Bitten der Generalversammlung den so genannten Capital Master Plan für die Generalsanierung des Amtssitzes vor.² Dieser Plan sah unter anderem vor, das 1951 errichtete Sekretariatsgebäude von Asbest zu befreien, die elektrischen Leitungen zu erneuern, die Glasfassade komplett auszutauschen und alles auf den neuesten Stand der Technik im Bereich Feuer- und Terrorschutz zu bringen.

Die Generalversammlung entschied sich dafür, die Mitarbeiter während der Renovierungsarbeiten in ein neu zu errichtendes Gebäude umziehen zu lassen.³ Angedacht war, den Neubau, nachdem er die Funktion der Zwischennutzung während der Sanierung für das Sekretariat erfüllt hatte, der im Jahr 1968 gegründeten Gemeinnützigen Gesellschaft für Immobilienentwicklung und -verwaltung für die Vereinten Nationen (UN Development Corporation – UNDC) zur Verfügung zu stellen. Das Projekt für den Neubau trug den Titel ›UNDC5‹ und war für den zwischen 41. und 42. Straße befindlichen städtischen Sportplatz Robert Moses Playground vorgesehen. Finanziell abgesichert werden sollte das Vorhaben durch ein Darlehen der Vereinigten Staaten. Die Kosten sollten dabei den Rahmen von 1,274 Milliarden US-Dollar nicht überschreiten.⁴ Auf dieser finanziellen Grundlage konnte im Jahr 2003 unter der Leitung von Roy Goodman, dem Präsidenten der UNDC, ein Wettbewerb um das neue Gebäude ausgeschrieben werden.⁵

›Elitewettbewerb‹

Dieser Wettbewerb kann durchaus als ›Elitewettbewerb‹ bezeichnet werden, denn Goodman lud ausschließlich alle noch lebenden Pritzker-Preisträger ein. Mit der Prämisse des Pritzker-Preises – eine Art Nobelpreis für Architekten – wurde nicht nur die Architektenauswahl extrem eingeschränkt, sondern Goodman wies auch Willensbekundungen von international renommierten Baukünstlern wie Robert Venturi oder – obwohl ebenfalls Pritzker-Preisträger – Rem Koolhaas einfach zurück.⁶ Die Form des eingeschränkten Wettbewerbs ist keine ungewöhnliche Praxis bei einer gestalterischen Ausschreibung.

Untypisch ist hingegen, auf Angebote von Architekten mit hohem Ansehen nicht einzugehen.

Dementsprechend verengte sich die Auswahl des »Wettbewerbs« auf vier Architekten. Deren Namen gehören wohl zu den bekanntesten der derzeitigen Architekturszene. Richard Meier, bekannt durch das J. Paul Getty Center in Los Angeles; Sir Norman Foster, Architekt des Reichstagsneubaus in Berlin; Kevin Roche, der bereits 1975 zwei Gebäude am UN Plaza in New York kreierte und Fumihiko Maki. Ihre Konzepte mussten den Spagat zwischen der Integrierung des Gebäudes in die Skyline von Manhattans Midtown East einerseits und dem Repräsentationsanspruch einer überstaatlichen Organisation andererseits gerecht werden. Ferner sollten sie dabei die unveränderlichen Vorgaben der Bauausschreibung bei ihrer Planung berücksichtigen. Die eingereichten Entwürfe bestätigten das Renommee der Architekten: Sie gliedern sich nahtlos in das statische Gebäudeensemble ein und könnten New York um eine weitere architektonische Attraktion bereichern. Beispielhaft ist der interessante Entwurf von Roche (vgl. Abbildung I), welcher die statische, quadratische Fassadenform des Sekretariatsgebäudes auf der linken Seite aufnimmt und nach rechts hin der festen Struktur mit einem zarten Bogen eine verspielte Note gibt. Damit wird die oft kritisierte Gleichförmigkeit der Fensterbänder am alten Glaspalast aufgehoben und zum konstituierenden Element der Fassadenkomposition aufgewertet – ein Prinzip, welches Roche bereits bei den beiden Gebäuden am UN Plaza aus dem Jahr 1975 andeutete.

Der Sieger

Als Sieger des Wettbewerbs um das UNDC5-Projekt ging im Februar 2004 der Japaner Maki hervor.⁷ Er dürfte sich aber nicht lange an seinem Erfolg erfreut haben, da seine Ideen wohl nie das Entwurfsstadium überschreiten werden. Zu der Eigenartigkeit des Wettbewerbs kommt zu Beginn des Jahres 2005 die politische Seite: Einige Senatoren des amerikanischen Senats hatten bereits im Vorfeld versucht, eine architektonische Ausdehnung der UN in New York zu verhindern.⁸ Schließlich gelang es tatsächlich einigen Lokalpolitikern, den Vereinten Nationen kein weiteres amerikanisches Bauland mehr zuzusprechen. Begründet wurde dieser Einspruch mit baurechtlichen Bedenken von Seiten des Bundesstaats New York.⁹

Diese rechtlichen Schwierigkeiten verhinderten bisher die Realisierung des UNDC5, und Generalsekretär Kofi Annan musste sich nicht nur um die gesamte Neukoordinierung der Sanierungsarbeiten kümmern, sondern auch eine aufkommende Grundsatzdiskussion über den Standort der Vereinten Nationen in den USA im Auge behalten. Durch das Scheitern des Neubauprojekts wird nun ein Alternativplan umgesetzt. Der sieht vor, dass ein Teil der Mitarbeiter auf ver-



Abb. I: Computeranimation des Entwurfs von Kevin Roche für das UNDC5 (links). Rechts ist das Sekretariatsgebäude zu sehen.

Grafik: Kevin Roche John Dinkeloo and Associates LLC

schiedene Büros in New York verteilt wird und der andere Teil während der Sanierungsphase im Sekretariatsgebäude bleibt.¹⁰ Das Projekt UNDC5 erntete nicht nur bei den Architekten Kopfschütteln, sondern auch bei den Diplomaten. Denn die New Yorker nutzten dieses fehlgeschlagene Vorhaben als Plattform, um ihre Ressentiments gegenüber den Vereinten Nationen zum Ausdruck zu bringen und über einen generellen Umzug der Organisation in ein anderes Mitgliedsland zu diskutieren.¹¹

1 Vgl. Franz Baumann, Die Generalsanierung des UN-Amtssitzes (Capital Master Plan), Vereinte Nationen (VN), 52. Jg., 6/2004, S. 206–208.

2 Vgl. UN-Dok. A/RES/55/238 v. 23.12.2000, Abschnitt IV., Abs. 1–5.

3 Vgl. UN-Dok. A/RES/57/292 v. 20.12.2002, Abschnitt I, Abs. 12.

4 Vgl. United States General Accounting Office, Report to the Committee on Foreign Relations, U.S. Senate, United Nations: Planning for Headquarters Renovation is Reasonable. United States Needs to Decide Whether to Support Work, GAO-01-788, Juni 2001, S. 32f.

5 Vgl. A. Fred Bernstein, An Elite Contest for a Growing U.N., The New York Times (NYT), 5.8.2003, http://www.un.org/cmp/uncmp/news/2003-08-05_NYT.pdf

6 Ebd.

7 Vgl. Japanese Architect Wins U.N. Competition, NYT, 14.2.2004, http://www.un.org/cmp/uncmp/news/2004-02-14_NYT.pdf

8 Vgl. Plan B, The New York Sun, 27.6.2005, <http://www.nysun.com/article/16115>

9 Vgl. UN Press Release GA/AB/3678, 24.5.2005, <http://www.unis.unvienna.org/unis/pressrels/2005/gaab3678.html>

10 UN-Dok. A/RES/61/251 v. 22.12.2006; vgl. auch Andreas Ross, Das Klima der Fünfziger. Die 192 Hausherren sind sich endlich einig: Das UN-Hauptquartier wird renoviert, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 29.5.2007.

11 Vgl. Plan B, a.a.O. (Anm. 8)

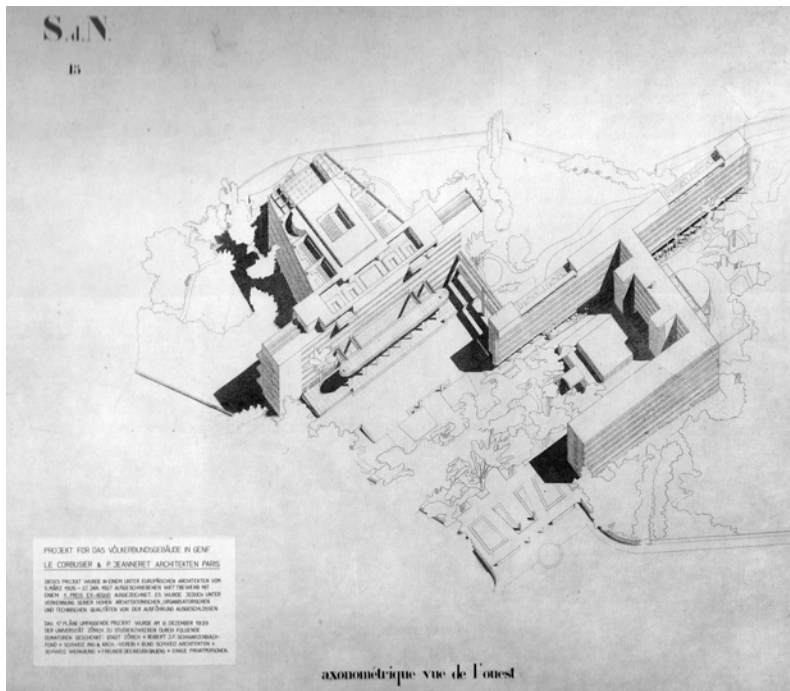


Abb. II: Axonometrischer Entwurf des Völkerbundpalasts von Le Corbusier (1927)

Grafik: gta Archiv/ETH Zürich

Der Völkerbundpalast in Genf

Die untypische Form des Wettbewerbs und die politischen Ereignisse um den Neubau in New York scheinen keine Seltenheit in der Geschichte der internationalen Organisationen zu sein. Bereits im Jahr 1927, bei der Planung des Völkerbundpalasts, kam es zu einem architektonischen wie auch politischen Dilemma.

Der nach dem Ersten Weltkrieg im Jahr 1919 gegründete Völkerbund – die Vorläuferorganisation der Vereinten Nationen – musste sich vorerst mit einem Provisorium in London und später dem Genfer Hotel National begnügen, bevor die Stadt Genf sich dafür entschied, mit einem Grundstücksgeschenk die Staatenorganisation dauerhaft an sich zu binden. Das überlassene Grundstück gehört zu den schönsten Gegenden der Schweiz: Die Parklandschaft von Perle-du-Lac verbindet die Aussicht auf den Mont Blanc, den Genfer See, den Mon-Repos-Park und dem Kanton Jura mit der unmittelbaren Nähe zur Stadt Genf. Hier sollten ein Plenarsaal für 2600 Personen, verschiedene Konferenzräume und ein großes Gebäude für das Sekretariat entstehen, wobei ein Kostenlimit in Höhe von 13 Millionen Schweizer Franken gesetzt wurde. Mit diesen Vorgaben schrieb der Völkerbundsrat Mitte Mai 1926 einen internationalen Wettbewerb aus, der als einer der größten Skandale in die Architekturgeschichte einging.²²

Der Wettbewerb

Mit der Ausschreibung dieses Wettbewerbs war eine völlig neue Fragestellung verbunden: Wie konstruiert man ein Gebäude, in welchem bis zu 63 Staaten mit

ihren unterschiedlichen kulturellen und nationalen Spezifika repräsentiert werden sollen? Die Frage nach überstaatlicher Repräsentation eines Gebäudes stellte sich vor der Gründung des Völkerbunds nicht, und mit dieser politischen Entwicklung schien die Verwendung von nationalspezifisch konnotierten Formen eigentlich sogar obsolet.²³ So war es die architektonische Avantgarde des 20. Jahrhunderts, die in dem Wettbewerb die Möglichkeit erkannte, ihre kühnsten Utopien zu verwirklichen. Allerdings hatte sich die Moderne zu Beginn des 20. Jahrhunderts noch nicht durchgesetzt. Obwohl seit dem Jahr 1919 das Bauhaus von Weimar und Dessau aus die Architektur revolutionierte und Künstler wie El Lissitzky, Frank Lloyd Wright und Le Corbusier die Formsprache des neuen Jahrhunderts vorgaben, gab es noch viele Architekten, die im Klassizismus und Historismus nach neuen baugestalterischen Lösungen suchten.

Dementsprechend entwickelte sich die Ausschreibung des Völkerbundsrats zu einem architektonischen ›Schlachtfeld‹ zwischen Avantgarde und Traditionalisten und geriet in den Fokus der Weltöffentlichkeit.²⁴ Auf diesem ›Schlachtfeld‹ tummelten sich insgesamt 377 Architekten mit ihren Entwürfen, die bis zum 25. Januar 1927 bei der eingesetzten Kommission eingereicht wurden. Der Bogen dieser Entwürfe spannte sich von barocken Anmutungen á la Carlo Broggi, Giuseppe Vaccaro und Luigi Franzibis über streng klassizistische Formen eines Erich zu Putlitz bis zu moderner Gestaltung nach Le Corbusier und Pierre Jeanneret.²⁵ Der Entwurf für den Völkerbundpalast (Palais des Nations) von den zuletzt genannten Architekten erwies sich aus heutiger Sicht als der den neuen Bauaufgaben und ökonomischen Vorgaben am ehesten gerecht werdende (vgl. Abbildung II).

Der Entwurf von Le Corbusier

In diesem Entwurf löste Le Corbusier die traditionelle, monumentale Palasttypologie auf und komponierte einen Komplex, bestehend aus einem L-förmigen Sekretariatsgebäude und einem Plenarsaal auf der Fläche des Parkes Perle-du-Lac. Le Corbusier war sich bereits bei seinem Besuch Ende November 1926 sicher, dass er dabei die einzigartige Naturlandschaft berücksichtigen wollte.²⁶ Insbesondere der alte Baumbestand des Parkes sollte unangetastet bleiben. In ersten Skizzen Le Corbusiers ist erkennbar, wie er dies bei der Gesamtausrichtung des Gebäudes beziehungsweise der einzelnen Gebäudeteile beachten wollte. Sein endgültiger Entwurf zeigt, wie die Beschaffenheit der Parkanlage als ein weiteres Architekturelement in seiner Gesamtkomposition integriert ist: Kein Gebäudeteil durfte über die natürliche Höhe der Bäume hinauswachsen, und vorhandene Bodenebenen sollten mithilfe von Stützpfeilern (so genannte Pilotis) ausgeglichen werden. Diese Pilotis sind konstituierend für den gesamten Entwurf. Sie bilden das Gerüst, an

dem sich die gesamte Architektur des Sekretariatsgebäudes aufhängt. Die Pfeiler ziehen sich vom Boden bis zum Flachdach und ermöglichen somit eine freie Fassadengestaltung, da diese von ihrer tragenden Funktion befreit ist. Heute ist ein solches Prinzip der freien Fassadengestaltung mithilfe von durchgehenden Pfeilern fast jedem Neubau inhärent. Le Corbusier wies darüber hinaus den Pilotis noch eine zusätzliche Funktion zu, indem er für den hinzu gewonnenen Freiraum im Erdgeschoss ein für das Jahr 1927 einzigartiges Verkehrskonzept entwickelte. Mit diesem Konzept verschonte Le Corbusier einerseits den Park Perle-du-Lac vor dem Bau eines riesigen Parkplatzes und entwickelte andererseits die wohl früheste Form einer heutigen Tiefgarage.

Der Entwurf für den Plenarsaal enthält moderne Elemente, die wir heute für selbstverständlich erachten, die aber im Jahr 1927 noch revolutionär waren. So bestimmen zum Beispiel die akustischen Erfordernisse die bauliche Form des zum Genfer See pyramidenartig zulaufenden Gebäudes. Le Corbusier orientierte sich hier an Vorbildern aus großen Konzertsälen, wie dem Salle Pleyel von Gustave Lyon in Paris.¹⁷ Ferner ist es das Eingangsszenario vor dem Plenarsaal, das die Einzigartigkeit des Entwurfs auszeichnet. Hier befindet sich eben nicht die repräsentative, antiquierte Form eines Portikus, sondern die aufgelockerte Situation eines Bahnsteigs mit einem dazu gehörigen Dach. So fahren die Diplomaten mit ihren Autos vor und werden auf hierarchielose Weise auf einer Ebene empfangen.

Heute sind die Meinungen über den Entwurf einhellig: Le Corbusier wurde der neuen Bauaufgabe mit seinem Entwurf gerecht. Er erfüllte alle Anforderungen des Völkerbundsrats, sowohl im funktionellen als auch im repräsentativen Sinn. Aber auch mit den dafür eingeplanten 12,5 Millionen Schweizer Franken kann dieser Entwurf als der finanziell sinnvollste angesehen werden.¹⁸

Dennoch erging es dem Entwurf Le Corbusiers ebenso wie dem 76 Jahre später vorgelegten Entwurf von Fumihiko Maki für das UNDC5 – er wurde nicht umgesetzt. Nachdem das Wettbewerbskomitee in 63 Marathonsitzungen alle 377 Entwürfe begutachtete, kam es zu dem skandalösen Ergebnis, keinen Einzelgewinner ernennen zu können. Es wurden neun erste Plätze vergeben, wobei sich bei den prämierten Entwürfen die gesamte Bandbreite der eingereichten architektonischen Stile widerspiegelt. Das Ergebnis war ein Kompromiss nicht nur im architektonischen, sondern auch im politischen Sinne. So stimmte jeder Preisrichter – mit Ausnahme des britischen – für den Entwurf aus dem eigenen Land. Aus neun Entwürfen konnte aber kein Bauplan entstehen. Dementsprechend beschloss der Völkerbundsrat, fünf Diplomaten einzusetzen, die einen Kompromiss auf der politischen Ebene herbeiführen sollten. Es wurde eine ›Projektgemeinschaft Völ-

kerbundpalast‹ gegründet, die aus den neun Entwürfen einen einzigen herausarbeiten sollte. Dies bedeutete aber auch, dass fast alle zu Beginn des 20. Jahrhunderts vorherrschenden Stile zu einem Konzept verschmelzen mussten – das Ergebnis ist heute in Genf zu sehen.¹⁹

Der realisierte Völkerbundpalast

Die ›Projektgemeinschaft Völkerbundpalast‹ antwortete auf die völlig neue Fragestellung, wie eine weltumspannende Organisation ummantelt werden soll, mit einem Gebäude, das durch provozierende Monumentalität und klassizistische Zitate auf längst vergangene Epochen verweist. Der aus klassizistischen Formen bestehende Gebäudekomplex erinnert in seinem Grundriss an einen Kompromiss zwischen einer dreiflügeligen Portikusvilla und einer modernen ›S-Form‹ (vgl. Abbildung III). Die durch flache Wandpfeiler (Pilaster) unterteilten Fensterbänder, welche dem Bau eine gewisse Strenge geben, verbinden die Gebäudeteile zu einem kubischen Bauefüge. Die Fassade ist jedoch nicht konsequent in diesem Stil gehalten: Der sich an dem rechten Seitenflügel anschließende Gebäudetrakt ist zum See hin mittels kubisch-sachlicher Fensterformen in mehrere Etagen unterteilt.

Auf die völlig neue Fragestellung, wie eine weltumspannende Organisation ummantelt werden soll, wurde mit einem Gebäude, das durch provozierende Monumentalität und klassizistische Zitate auf längst vergangene Epochen verweist, geantwortet.

12 Vgl. Richard Quincero, Schlachtfeld – Völkerbundpalast. Eine Chronologie der Ereignisse um den Internationalen Architekturwettbewerb für den Völkerbundpalast in Genf 1923–1927, in: Werner Oechslin (Hrsg.), Le Corbusier & Pierre Jeanneret. Das Wettbewerbsprojekt für den Völkerbundpalast in Genf 1927, Zürich 1988, S. 54–71.

13 Vgl. Gert Kähler, Übernationale Repräsentation. Vom Völkerbund zum Europäischen Parlament, in: Ingeborg Flagge/ Wolfgang Stock (Hrsg.), Architektur und Demokratie. Bauten für die Politik von der amerikanischen Revolution bis zur Gegenwart, Stuttgart 1996, S. 212–223, hier S. 213.

14 Vgl. Sigfried Giedion, Raum – Zeit – Architektur. Die Entstehung einer neuen Tradition, Basel 2000, S. 334.

15 Vgl. E. Deines (Hrsg.), Völkerbundpalast, in: Bauwettbewerbe, Heft 30, 1928, S. 3.

16 Vgl. Inès Lamunière und Patrick Devanthéry, Das Völkerbundgebäude: ein moderner Palast?, in: Oechslin, Le Corbusier & Pierre Jeanneret, a.a.O. (Anm. 12), S. 74–95, hier S. 74f.

17 Vgl. Stanislaus von Moos, Le Corbusier. Elemente einer Synthese, Frauenfeld/Stuttgart 1968, S. 277. Lautsprecher waren in jener Zeit in geschlossenen Räumen eher untypisch.

18 Zwei vom Völkerbundrat eingesetzte Experten bescheinigten, dass der Entwurf von Le Corbusier die besten organisatorischen, bautechnischen und auch ökonomischen Voraussetzungen biete, um ernsthaft in Erwägung gezogen zu werden. Vgl. Alfred Roth, Der Wettbewerb, die Projektbearbeitung und Le Corbusiers Kampf um sein preisgekröntes Projekt, in: Oechslin, Le Corbusier & Pierre Jeanneret, a.a.O. (Anm. 12), S. 20–30, hier S. 25f.

19 Vgl. Quincero, Schlachtfeld – Völkerbundpalast, a.a.O. (Anm. 12), S. 67.

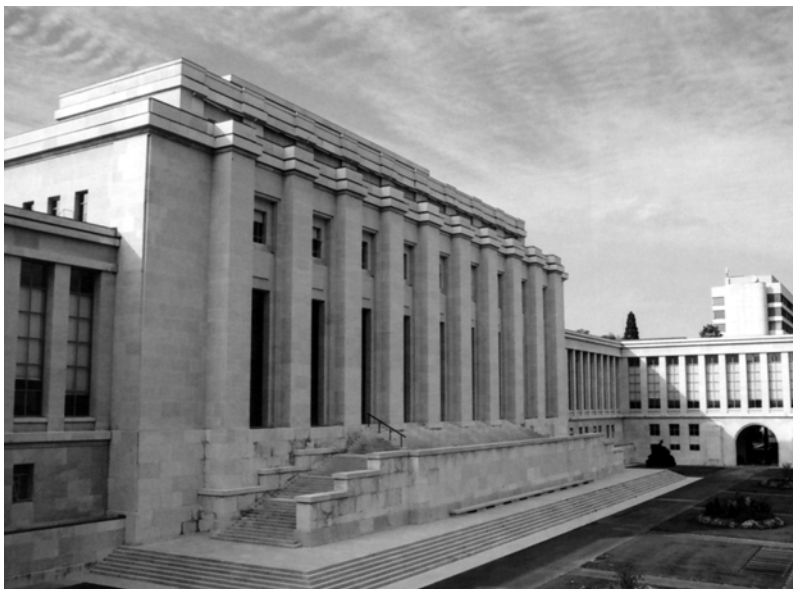


Abb. III: Der Völkerbundpalast in Genf

Foto: Stefanie Bräuer

Diese Unterteilung des Bauwerks gliedert den Gebäudekomplex entsprechend der in ihm vereinten Funktionen in Plenarsaal und Verwaltungsgebäude, wobei der Plenarsaal durch die Priorität seiner Funktion die Gesamthöhe des Gebäudes bestimmt. Im Gegensatz zur klassischen Portikusordnung mit Säulen und verzierten Kapitellen tritt bei dem gebauten Völkerbundpalast in Genf die strenge Symmetrie der Pilaster in den Vordergrund.

»Je fester ein Stil an historische Interessen gebunden ist, umso unbrauchbarer ist er für gegenwärtige Interessen, die sich ihrerseits ganz neu, ohne historischen Rückhalt, frei und autonom, zu artikulieren haben.«

Für den Kunsthistoriker Martin Warnke steht fest: »[J]e fester ein Stil an historische Interessen gebunden ist, umso unbrauchbarer ist er für gegenwärtige Interessen, die sich ihrerseits ganz neu, ohne historischen Rückhalt, frei und autonom, zu artikulieren haben.«²⁰ Zwar kennt der Völkerbund politische Vorzeichnungen in Form von Friedensplänen des 19. Jahrhunderts, dennoch hat er sich nach dem Ersten Weltkrieg frei und autonom gegründet. Die Organisation kennt keine Vorbilder in der Geschichte, doch schon die Entscheidungsfindung für seine bauliche Repräsentationsform indiziert historische Interessen. Durch die Verwendung eines an diese Interessen gebundenen Baustils wie im Fall des errichteten, eklektizistischen Völkerbundpalasts in Genf wurde ein ›Gegenbau‹ entworfen, der die politischen, sozialen und religiösen Tendenzen der zitierten Zeit widerspiegelt.

Diese Idee nutzten die Nationalsozialisten nur wenige Jahre nach der Errichtung des Völkerbundpalasts zur Legitimierung ihres Machtanspruchs mittels faschistoid-klassizistischer Gestaltung ihrer Bauvorhaben. Für Warnke soll ein ›Neubau‹ den ›Gegenbau‹ aufheben, welcher sich nicht entsprechender Tendenzen bedient, sondern neue Zeichen in die Architektur einführt.²¹ Ein Flachdach, die flexible Raumaufteilung, die moderne Infrastruktur und der nach-

haltige Umgang mit der Natur können als solche Zeichen gelten und machen Le Corbusiers Entwurf zu einem genuinen ›Neubau‹ im Sinne der Überlegungen Warnkes. Nach einer solchen architektonischen Neuerung verlangte die Bauaufgabe zu Beginn des 20. Jahrhunderts. Die Verwirklichung des Entwurfs verhinderte eine nationalpolitisch motivierte Entscheidungsfindung aufgrund des Zwanges zum Kompromiss. Dieser kleinste gemeinsame Nenner musste sowohl auf der politischen als auch architektonischen Seite gefunden werden. Mit dem Ergebnis in Genf konnten beide Seiten nicht zufrieden sein. Im Jahr 1932 begannen die Bauarbeiten, aber erst im September 1937 waren alle Gebäudeteile bezugsfertig – zehn Jahre nach Auslobung des Wettbewerbs und zwei Jahre vor Ausbruch des Zweiten Weltkriegs.

Der Amtssitz der Vereinten Nationen in New York

Mit dem Ende des Zweiten Weltkriegs wollte man aus den politischen, aber auch aus den architektonischen Fehlern der Völkerbundsvergangenheit lernen. Dementsprechend kam es auf politischer Seite zu einer Neugründung als Vereinte Nationen, und auf der architektonischen Seite reifte die Idee, dem historisch belasteten Völkerbundpalast einen Neubau entgegenzusetzen. Dabei stellte sich die Frage, wo die neue Weltorganisation angesiedelt werden sollte. Etliche Optionen wurden diskutiert, und letztlich war es zum wiederholten Mal ein Grundstücksgeschenk, das für die Entscheidung ausschlaggebend war. John D. Rockefeller Jr. hatte den Vereinten Nationen ein 8,5 Millionen US-Dollar teures Grundstück zwischen der 42. und 48. Straße in New Yorks Bezirk Manhattan überlassen.²²

Die Architektenkommission

Der Wettbewerb um den Völkerbundpalast mit seinen 377 eingereichten Entwürfen war den Planern des Neubaus wohl noch sehr präsent, denn es sollte dieses Mal keinen Wettbewerb geben. Vielmehr sollte eine von vornherein eingesetzte internationale Architektenkommission einen Entwurf ausarbeiten. Um politischen Konflikten vorzubeugen, sollten zehn Regierungen – geographisch ausgewogen mit Ausnahme Afrikas – jeweils einen nationalen Architekten benennen. So bestand die Kommission unter anderem aus Le Corbusier für Frankreich, Oskar Niemeyer für Brasilien, Sven Markelius für Schweden und Howard Robertson für Großbritannien. Diese zehnköpfige Kommission sollte einen gemeinsamen Entwurf für das Sekretariats-, Plenarsaal- und Konferenzgebäude entwickeln und dabei den Kostenrahmen von 85 Millionen US-Dollar nicht überschreiten.²³ Da die Amerikaner sowohl beim Grundstück als auch bei der Finanzierung des Bauvorhabens – sie gewährten einen Kredit in Höhe der gesamten Baukosten – sich

sehr großzügig zeigten, gab es von den Mitgliedstaaten keine Einwände, dass der Chefplaner des Projekts und Leiter der Architektenkommission ein Amerikaner war. Wallace K. Harrison hatte sich bereits bei dem Rockefeller Center in New York bewährt und nahm im Jahr 1947 seine Arbeit auf.²⁴

Die Entscheidung für eine international ausgewogene Architektenkommission mag politisch klug gewesen sein, für die Gestaltung des Gebäudes barg sie aber die Gefahr eines weiteren unbefriedigenden Kompromisses. Dieser bestand in einer Trennung des Gebäudes in drei Teile: Sekretariats-, Plenarsaal- und Konferenzgebäude (vgl. Abbildung IV). Der Entwurf für den Plenarsaal orientierte sich an jener Form, die Le Corbusier 20 Jahre zuvor für den Plenarsaal des Völkerbundpalasts gezeichnet hatte. Im Gesamtentwurf für das UN-Gebäudeensemble geht die grundsätzliche Idee des Plenarsaals nicht ganz auf, denn sie setzt voraus, dass alle Gebäudeteile gleich hoch sind. Das Sekretariatsgebäude überragt aber den Plenarsaal um ein Mehrfaches. Damit wurde unweigerlich eine Hierarchie der Gebäudeteile geschaffen, die zu Gunsten des Sekretariatsgebäudes, jedoch zu Ungunsten der Außenwirkung ausfällt. Denn es ist das Sekretariatsgebäude mit seiner Bürokratiesymbolik,²⁵ welches heute in den Medien den Amtssitz der Vereinten Nationen und somit auch die Organisation selbst repräsentiert. Dieses Gebäude wirkt innerhalb der Gesamtkomposition isoliert und folgt der Form eines modernen Verwaltungshochhauses. Es scheint fast so, als ob das Sekretariatsgebäude mit seiner regelmäßigen Quaderform die geschwungene Form des Plenarsaals kontrastiert. Markant ist die jeweils aus 2730 Fenstern bestehende Fassade, welche sowohl von der East-River- als auch der Manhattan-Sehenseite völlig identisch ist. Einzig die schmalen, betonierten Seiten des Gebäudes gewähren den Mitarbeitern keinen Ausblick über die Stadt. Die durchgängige, freie Fensterfassade wurde durch eine tragende Stahlskelettbauweise ermöglicht und findet heute als ›Curtain Wall‹ in vielen modernen Gebäuden Verwendung.

Politische Einflussnahme

Zwischen dem eingereichten Entwurf der Kommission und dem tatsächlich errichteten Gebäude klaffte eine große Lücke, die durch eine politische Einflussnahme entstanden war. Durch den Ort und die Finanzierung ist das Gebäude eng mit den USA verbunden, und dies sollte auch in der Gestaltung deutlich werden. Nun zahlte es sich für den amerikanischen Kongress aus, dass sie Harrison als Chefplaner eingesetzt hatten, denn dieser war seinem politischen Druck offenbar nicht gewachsen.²⁶

So verbanden die Kongressabgeordneten die Bewilligung des Baukredits mit der Forderung, auf den Plenarsaal eine Kuppel zu setzen. Tatsächlich befindet sich heute auf dem Generalversammlungsgebäu-

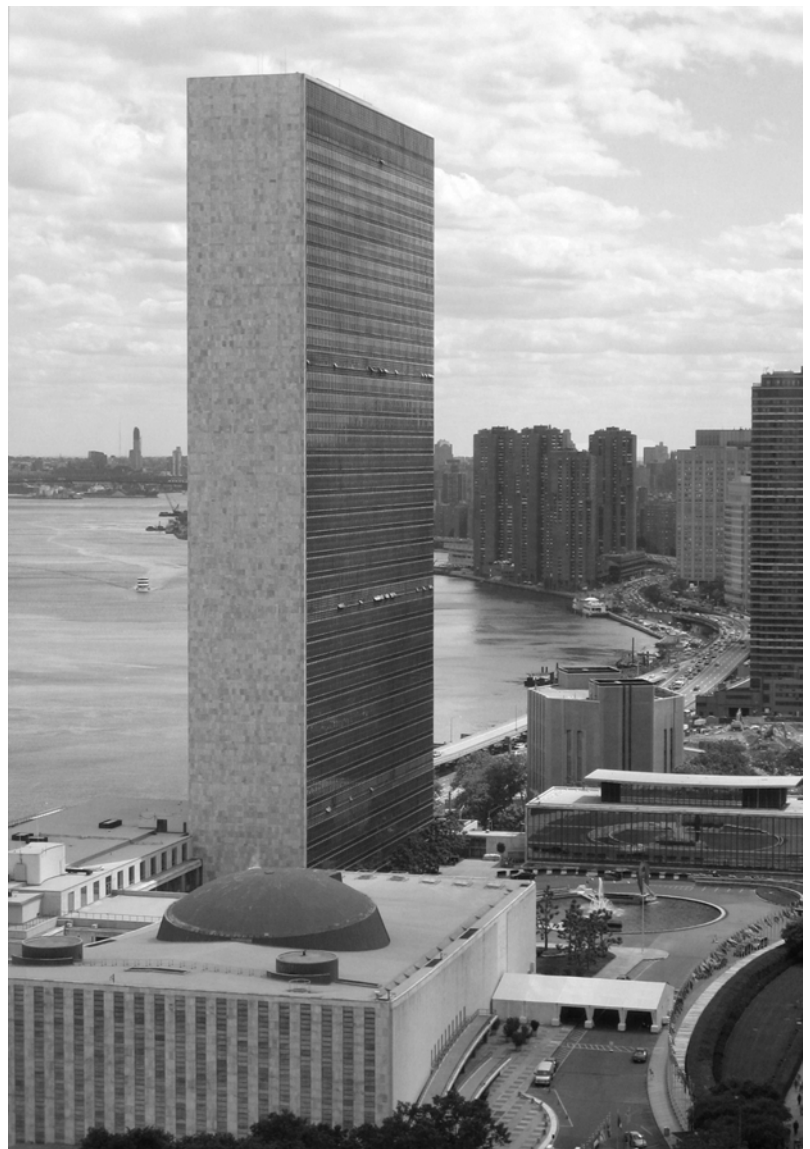


Abb. IV: Das Sekretariatsgebäude in New York

Foto: Anja Papenfuß

²⁰ Martin Warnke, *Bau und Gegenbau*, in: Hermann Hipp und Ernst Seidl (Hrsg.), *Architektur als politische Kultur*, Berlin 1996, S. 11–18, hier S. 12f.

²¹ Vgl. Warnke, *Bau und Gegenbau*, a.a.O. (Anm. 20), S. 12–16.

²² Vgl. Peter Blake, *The Master Builders. Le Corbusier, Mies van der Rohe, Frank Lloyd Wright*, New York/London 1996, S. 125.

²³ Vgl. Barbara Kündiger, *Fassaden der Macht*, Leipzig 2001, S. 176.

²⁴ Vgl. Ezra Stoller, *The United Nations*, New York 1999, S. 3f.

²⁵ In Anbetracht der tatsächlichen Aufgaben und Funktionen des UN-Sekretariats erscheint eine Bürokratiesymbolik nicht gerechtfertigt. Vgl. hierzu Manuel Fröhlich, *Zwischen Verwaltung und Politik. Die Arbeit des UN-Sekretariats*, in: Klaus Dicke, Manuel Fröhlich (Hrsg.), *Wege multilateraler Diplomatie. Politik, Handlungsmöglichkeiten und Entscheidungsstrukturen im UN-System*, Baden-Baden 2005, S. 41–63.

²⁶ Vgl. Kündiger, *Fassaden der Macht*, a.a.O. (Anm. 23), S. 177.

de eine flache, schneckenförmige Kuppel, die wie angeklebt scheint und so gar nicht zu den Proportionen des Plenarsaals passen möchte. Die Kuppel ist nach amerikanischem Verständnis ein identitätsstiftendes Element der Architektur. Gerade im Hinblick auf das Kongressgebäude in Washington wird deutlich, wie wichtig die Kuppel und ihre Konnotation mit den amerikanischen Idealen – Freiheit und Demokratie – für die Amerikaner ist.

Mit der Kürzung der Finanzmittel wurde auch das Gebäude um sechs Stockwerke gekürzt und symbolisiert nun mit seinen 39 Stockwerken unbeabsichtigt den Beginn des Krieges.

Dramatischer ist wohl der architektonische Eingriff beim Sekretariatsgebäude zu sehen: Während der Planungsphase veränderte sich die Bedeutung der Vereinten Nationen. Die Blockadepolitik der beiden Großmächte USA und Sowjetunion führte zu einer Kürzung der bewilligten Mittel um 20 Millionen US-Dollar. Diese Kürzung veranlasste die Politiker, auf den Entwurf einzuwirken – mit symbolträchtigen Folgen. Die Kommission hatte für die Höhe des Gebäudes eine Zahlensymbolik entwickelt, derzufolge das Sekretariatsgebäude 45 Stockwerke haben sollte. Die Zahl 45 sollte das Jahr 1945 und damit das Ende des Zweiten Weltkriegs symbolisieren. Mit der Kürzung der Finanzmittel wurde auch das Gebäude um sechs Stockwerke gekürzt und symbolisiert nun mit seinen 39 Stockwerken unbeabsichtigt den Beginn des Krieges.²⁷ Ferner fielen einige Konferenzräume und ein Auditorium dem Rotstift zum Opfer.

Die Schwierigkeiten überstaatlicher Repräsentation

Der Zwang zur Diplomatie und zum Minimalkonsens verhinderte bisher die angemessene Repräsentation einer weltumspannenden Organisation und somit die Erfüllung der Bauaufgabe.

Das Gebäude am East River schließt sich nahtlos an die Ereignisse um den Kompromissbau in Genf an. Auch in New York schafften es die Architekten nicht, sich von den Einflüssen nationaler Egoismen zu lösen und eine internationale Organisation angemessen zu repräsentieren. Der Zwang zur Diplomatie und zum Minimalkonsens ist in diesem Zusammenhang sowohl der architektonisch-gestalterischen Seite als auch der politischen Seite inhärent. Dieser Zwang verhinderte bisher die angemessene Repräsentation einer weltumspannenden Organisation und somit die Erfüllung der Bauaufgabe.²⁸ Mit dem Entwurf von Le Corbusier für den Völkerbundpalast, aber auch mit den Entwürfen für das Neubauprojekt von Richard Meier und Kevin Roche haben die Architekten umsetzbare Lösungen für dieses Problem angeboten. Einzig die politische Seite verhinderte bisher eine konsequente Umsetzung.

Die verwirklichte Architektur in New York und Genf spiegelt immer auch den inneren Zustand des zu Ummantelnden wider. Ob die offensichtliche Inkonsequenz der Architektur auch ein Hinweis auf die politische Handlungsfähigkeit der Vereinten Nationen ist, lässt sich schwer belegen. Dennoch stellt sich die Frage, warum die überstaatliche Repräsentation einer internationalen Organisation so problematisch ist.

Im Gegensatz zu global agierenden Unternehmen, deren überstaatliche Repräsentation eine Selbstverständlichkeit ist, bestehen die Vereinten Nationen aus 192 Mitgliedstaaten, die eigene kulturelle, nationale Spezifika mitbringen. Die eigene Darstellung und somit die eigenen Interessen sollen in der überstaatlichen Organisation aufgehen. Nationale Repräsentationsinteressen sind aber mit einer nationalunabhängigen Repräsentation unvereinbar. Dementsprechend müssen eigene Interessen mit dem Anspruch einer überstaatlichen Repräsentation kollidieren, und dies macht eine nationalunabhängige Darstellung internationaler Organisationen fast unmöglich. Neben dem Völkerbundpalast, dem UN-Amtssitz und den jüngsten Auseinandersetzungen um das UNDC5-Projekt gibt es weitere Beispiele, wie das Europäische Parlament in Straßburg oder das Internationale Zentrum in Wien, die diese Überlegungen untermauern können.

Aber es verdeutlichen auch andere Repräsentationsformen die Schwierigkeiten von internationalen Organisationen bei ihrer ›Darstellung nach Außen‹. So weist die Geschichte des Symbols und der Flagge der Vereinten Nationen überraschende Analogien zur hier dargestellten architektonischen Problematik auf.²⁹

Anhand der Problematik von ›überstaatlicher Repräsentation‹ wird das schwierige Verhältnis zwischen Politik und Architektur besonders deutlich, denn Repräsentation ist die Schnittmenge zwischen den beiden scheinbar unvereinbaren Polen. Sowohl für die Architektur als auch für die Politik ist die Repräsentation konstituierend. Dieses gemeinsame Interesse an der Außendarstellung wird zum bindenden Glied zwischen Architektur und Politik. Eine gelungene Umsetzung dieses gemeinsamen Interesses findet sich bisher jedoch nur auf nationalstaatlicher Ebene.

²⁷ Vgl. <http://www.turnerlearning.com/efts/un/hq.htm>. Heute wird die Höhe des Gebäudes oft fälschlicherweise mit 38 Stockwerken angegeben, weil im 38. Stockwerk der Generalsekretär untergebracht ist.

²⁸ Vgl. Kähler, Übernationale Repräsentation, a.a.O. (Anm. 13), S. 215.

²⁹ Vgl. Harry D. Schurdel, Im Zeichen des Friedens. Zur Entstehungsgeschichte des UN-Emblems, VN, 53. Jg., 5/2005, S. 207–210.

Aus dem Bereich der Vereinten Nationen

Sozialfragen und Menschenrechte

Menschenrechtsausschuss:

86. bis 88. Tagung 2006

- Diskussion über Reform des Berichtswesens fortgesetzt
- Stellungnahme zum Karikaturenstreit
- Erster Bericht zu Kosovo

Birgit Schlütter

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Birgit Schlütter, Menschenrechtsausschuss, 83. bis 85. Tagung 2005, VN, 5/2006, S. 205ff., fort.)

Der **Menschenrechtsausschuss (CCPR)** traf sich im Jahr 2006 wie gewohnt zu drei jeweils dreiwöchigen Tagungen. Das 18-köpfige Expertengremium tagte vom 13. bis zum 31. März am Hauptsitz der Vereinten Nationen in New York; vom 10. bis 28. Juli sowie vom 16. Oktober bis zum 3. November in Genf. Gemäß Art. 40 des **Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte** (kurz: Zivilpakt) ist der Ausschuss berufen, Staatenberichte über Maßnahmen und Fortschritte zur Verwirklichung der im Pakt enthaltenen Menschenrechte zu prüfen. Der CCPR behandelte dementsprechend auf seiner 86. bis 88. Tagung insgesamt zehn Staatenberichte.

Am Ende der 88. Tagung hatten 160 Staaten den Zivilpakt ratifiziert. Im Jahr 2006 traten dem Pakt bei: Bahrain, Indonesien, Kasachstan, die Malediven sowie Montenegro. Ferner haben 109 Staaten das Beschwerdeverfahren an den Menschenrechtsausschuss, das im I. Fakultativprotokoll zum Pakt verankert ist, akzeptiert. Neu hinzu kamen Andorra, die Malediven, Montenegro und die Türkei. Das II. Fakultativprotokoll, welches die Todesstrafe verbietet, haben mittlerweile 60 Staaten ratifiziert. Neu ratifiziert hatten Andorra, Moldau, Montenegro und die Türkei.

Der CCPR setzte seine Beratungen in Bezug auf eine Revision der Allgemeinen Bemerkung über das Recht auf ein faires Gerichtsverfahren fort. Die Fassung der

bisherigen Bemerkung stammt noch aus dem Jahr 1984. Die Experten diskutierten im Zusammenhang mit der Revision das Problem der so genannten gesichtslosen Richter, ein Phänomen, das im Zuge der Terrorismusbekämpfung akut geworden ist. Es beschreibt den Einsatz anonymer Richter in einigen Vertragsstaaten des Zivilpakts, welcher grundsätzlich dem Recht aus Art. 14 des Paktes (Recht auf ein faires Verfahren bei grundsätzlich *öffentlicher* Verhandlung) entgegensteht.

Individualbeschwerden

Nach Abschluss der 88. Tagung waren 277 Beschwerden – 53 weniger als im Vorjahr – nach dem II. Fakultativprotokoll beim Ausschuss anhängig. Davon konnte der Ausschuss bis zum 31. Juli 2006 jedoch lediglich 76 behandeln. Die folgenden zwei Fälle seien besonders hervorgehoben.

Brought gegen Australien behandelt die Beschwerde (Nr. 1184/2003) eines jugendlichen Aborigines, der, nachdem er mehrere Straftaten begangen hatte, in einem australischen Gefängnis einsitzen musste. Der leicht geistig behinderte Beschwerdeführer wurde zunächst in einer so genannten ›safe cell‹ in Einzelhaft genommen, obwohl er zu diesem Zeitpunkt weder eine Gefahr für andere darstellte noch eine Selbstgefährdung zu befürchten war. Unter anderem wegen seines aggressiven Verhaltens wurde der Beschwerdeführer danach in einer ›dry cell‹ zunächst 48 Stunden nur mit seiner Unterwäsche bekleidet und unter ständiger Lichtquelle gefangen gehalten. Ein weiteres Mal dehnte sich dieser Zeitraum auf über 72 Stunden aus. Der Beschwerdeführer machte aufgrund dieser Vorfälle vor dem CCPR eine Verletzung seiner Rechte aus Art. 2, 3 und 10 des Zivilpakts (Rechte Gefangener) geltend. Der Ausschuss betonte, dass Personen in Gefangenschaft keinen unzumutbaren Härten ausgesetzt werden dürften und dass ihre Menschenwürde ebenso geachtet werden müsse wie jene von in Freiheit befindlichen Personen.

Die zweite Beschwerde, Shchetko und Shchetko gegen Belarus (Nr. 1009/2001), behandelt den Fall eines Vaters und sei-

nes Sohnes, die drei Tage vor den Parlamentswahlen des Jahres 2000 in Belarus Zeitungen verteilt hatten, die einen Aufruf zum Boykott der Wahlen enthielten. Daraufhin waren sie vom belarussischen Staat mit einer Geldstrafe belangt worden. Belarussische Gesetze enthielten unterschiedliche Angaben über die Unzulässigkeit und Strafbarkeit solcher Boykottaufrufe: ein Gesetz untersagt *jeden* Boykottaufwurf, ein anderes nur solche *am Tag der Wahl*. Der CCPR sah in der Verhängung der Geldstrafe einen Verstoß gegen Art. 19 Abs. 2 des Zivilpakts, das heißt des Rechts auf freie Meinungsäußerung. Er wies in seiner Empfehlung darauf hin, dass dieses Recht zwar gemäß Art. 19 Abs. 3 beschränkt werden könne. Doch diese Beschränkung dürfe nur *aufgrund* eines Gesetzes geschehen und nur zu den in Art. 19 Abs. 3 vorgesehenen Zielen (Schutz der Rechte oder des Ansehens anderer, der nationalen Sicherheit oder Ordnung, öffentlichen Gesundheit oder Moral). Dies war im Fall der Brüder Shchetko nicht gegeben.

86. Tagung

Auf seiner Frühjahrstagung debattierte der CCPR erneut die Reform des Berichtswesens des Menschenrechtssystems der Vereinten Nationen anhand der vom UN-Generalsekretär vorgeschlagenen Richtlinien. Obwohl die Experten betonten, dass ein einheitliches Berichtssystem geschaffen werden sollte, müsse doch eine gewisse Flexibilität gewährleistet sein. So müsse es erlaubt sein, dass unterschiedliche Gremien einem Staat zu demselben Problem Fragen stellen.

Der Ausschuss diskutierte den zweiten Bericht der Sonderverwaltungszone **Hongkong** der Volksrepublik China. Der CCPR hob die Maßnahmen hervor, die die Verwaltungszone im Hinblick auf den Schutz von Minderheitenrechten ergriffen hatte. Insbesondere die Bildungsmaßnahmen, um eine Kultur des gegenseitigen Verständnisses und des Respekts zwischen Menschen verschiedener Herkunft herzustellen, wurden gelobt. Der Ausschuss zeigte sich jedoch besorgt angesichts von Berichten über Einschüchterungsversuche

und Belästigungen von Journalisten. Der CCPR empfahl Hongkong, auch die Fälle von Drohungen und Vandalismus gegenüber Mitgliedern der Demokratischen Partei zu untersuchen, die im Zuge der Wahl im Jahr 2004 stattgefunden hätten.

Die Demokratische Republik **Kongo** (Kinshasa) hatte dem Ausschuss ihren dritten Bericht 15 Jahre nach Übersendung ihres vorherigen Staatenberichts übermittelt. Der CCPR rügte diese enorme Verspätung; er lobte jedoch die politische Entwicklung des Landes und insbesondere die Rahmenverfassung aus dem Jahr 2002. Besorgt zeigte sich der Ausschuss insbesondere über die hohe Zahl von Fällen gewaltsamen Verschwindenlassens. Er hielt die Regierung dazu an, Täter derartiger Verbrechen hart zu bestrafen und angemessene Maßnahmen zu ergreifen, um die Umsiedelung von Teilen der Bevölkerung in bestimmten Landstrichen zu verhindern.

Norwegen hatte dem CCPR seinen fünften Bericht vorgelegt. Der Ausschuss lobte das Land als Modell für die paktkonforme Einhaltung der Menschenrechte, schränkte sein Lob jedoch dahingehend ein, dass es bei der Behandlung von Gefangenen noch Verbesserungsbedarf gebe. Die Experten monierten, dass Verdächtige oft auf den Polizeistationen festgehalten würden, da es zu wenige Kapazitäten in den örtlichen Gefängnissen gebe. Die Ausschussmitglieder nahmen auch zum so genannten Karikaturenstreit Stellung. Sie führten aus, dass eine Karikatur, die ein religiöses Bild diffamiere und dem Terrorismus gleichsetze, die Rechte aus Art. 19 und 20 des Paktes verletze (Meinungs- und Informationsfreiheit sowie Propagandaverbot).

Schließlich behandelte der CCPR die Situation in **St. Vincent und den Grenadinen**, das versäumt hatte, dem Ausschuss einen Bericht vorzulegen.

87. Tagung

Auf seiner Sommertagung beriet der Ausschuss die Staatenberichte der Übergangsverwaltung der Vereinten Nationen in Kosovo, der USA und der Zentralafrikanischen Republik.

Der Zivilpakt ist in **Kosovo** anwendbares Recht und entsprechend in die Verfassungsrahmenvereinbarung der Verwaltungsregion aufgenommen worden. Daher ist der Ausschuss auch zur Beratung

der Menschenrechtslage in dieser Übergangsverwaltungsregion der Vereinten Nationen zuständig. Der Ausschuss zeigte sich hinsichtlich des ersten Berichts der Region besorgt, dass keine Daten oder Zahlen zu Fällen von Gewaltmissbrauch durch Mitarbeiter der Übergangsverwaltungsmission UNMIK, der NATO-Truppe KFOR oder des kosovarischen Polizeidienstes übermittelt wurden. Der Ausschuss monierte ferner die mangelnde Verfolgung derartiger Fälle. Weiterhin sollte die UNMIK sicherstellen, dass Vertriebene zurückkehren könnten, beziehungsweise dass Angehörige von Minderheiten sich frei innerhalb der Region bewegen könnten.

Die **USA** hatten dem Ausschuss ihren dritten Staatenbericht vorgelegt. Der Ausschuss lobte die Entscheidung des Obersten Gerichtshofs im Fall Gamdan gegen Rumsfeld aus dem Jahr 2006. Darin war bestätigt worden, dass der gemeinsame Art. 3 der Genfer Konventionen in jedem bewaffneten Konflikt Anwendung findet, sei er international oder national. Der CCPR zeigte sich besorgt angesichts von Berichten über geheim gefangengehaltene Personen, teilweise sogar über einen Zeitraum von mehreren Jahren. Auch der von der Regierung erlassene so genannte ›Patriot Act‹, der den Bundesbehörden umfangreiche, zum Teil über Landesgrenzen hinausreichende Eingriffsbefugnisse in Telefon-, E-Mail- oder Fax-Kommunikation von Einzelpersonen erlaubt, wurde vom Ausschuss kritisiert. Er merkte an, dass eine Beeinträchtigung der Privatsphäre lediglich in Fällen erfolgen dürfe, in denen dies unbedingt notwendig sei.

In Bezug auf den zweiten Bericht der **Zentralafrikanischen Republik** ermahnte der Ausschuss das Land, unbedingt wirksamere Maßnahmen gegen die Diskriminierung von Frauen zu ergreifen. Er kritisierte, dass in dem Vertragsstaat Frauen immer noch nicht dieselben Rechte wie Männer zuteil würden. Die Regierung solle Bildungsprogramme einrichten, um Frauen auf ihre Rechte aufmerksam zu machen und ihre politische Partizipation sowie den Zugang zu Arbeit und Bildung sicherzustellen und zu fördern.

88. Tagung

Bosnien-Herzegowina hatte dem Ausschuss seinen ersten Bericht vorgelegt. Der Ausschuss lobte von den bislang ergriffenen Maßnahmen insbesondere ein Gesetz,

das Schutzmaßnahmen bei Fällen von häuslicher Gewalt erlaube. Jedoch bedauerte der CCPR, dass bisher noch keine nationale Wahrheits- und Versöhnungskommission eingerichtet worden sei oder andere Maßnahmen zur Aussöhnung des vom Bürgerkrieg zerrütteten Landes ergriffen wurden. Insbesondere mit Blick auf die 15 000 während des Bürgerkriegs verschwundenen Personen empfahl der Ausschuss dem Land, die erforderlichen Schritte zur gerichtlichen Verfolgung dieser Fälle einzuleiten.

Auch **Honduras** hatte dem Ausschuss seinen ersten Bericht vorgelegt. Der Ausschuss lobte die Einrichtung eines nationalen Menschenrechtskommissars. Er zeigte sich jedoch besorgt, dass es in dem zentralamerikanischen Staat kein Gesetz gegen das gewaltsame Verschwindenlassen von Personen gebe. Dadurch hätten die 183 Fälle, die in dem Bericht des nationalen Menschenrechtskommissars aus dem Jahr 1993 erwähnt worden seien, immer noch nicht untersucht werden können. Der Ausschuss empfahl der honduranischen Regierung, geeignete Maßnahmen zu ergreifen, um die Überwachung der Ernennung und Beförderung der Richter des Landes sicherzustellen.

Hinsichtlich des dritten Berichts der Republik **Korea** lobte der Ausschuss die Einrichtung einer nationalen Menschenrechtskommission. Er zeigte sich äußerst besorgt über Berichte über Folter- und Misshandlungspraktiken in koreanischen Gefängnissen. Insbesondere monierte der CCPR die fortdauernde Anwendung bestimmter Disziplinarmaßnahmen, wie etwa den Einsatz von Ketten, Gesichtsmasken oder Fesseln, sowie das ›Aneinanderreihen‹ von Perioden von Isolationshaft über 30 Tage ohne zeitliche Begrenzung. Derartige Zustände müssten umgehend abgeschafft werden.

Die **Ukraine** hatte dem Ausschuss ihren sechsten Bericht vorgelegt. Der CCPR lobte den Erlass eines Gesetzes sowie eines nationalen Aktionsplans zur Förderung der Gleichberechtigung von Mann und Frau im Jahr 2005. Er zeigte sich jedoch besorgt über die Tatsache, dass es Berichten zufolge immer noch Fälle von Folter in Untersuchungsgefängnissen gebe. Die Experten empfahlen der Regierung, die Meinungs- und Informationsfreiheit besser zu schützen und insbesondere Fälle von Übergriffen gegen Journalisten zu untersuchen und zu verfolgen.

Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung: 68. und 69. Tagung 2006

- 16 Berichte behandelt
- 46 Staaten säumig

Claudia Mahler

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Claudia Mahler über die 66. und 67. Tagung 2005, VN, 6/2006, S. 248ff., fort.)

Die Zahl der Vertragsstaaten des im Jahr 1969 in Kraft getretenen **Internationalen Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung** ist bis zum Ende der Sitzungsperiode mit 170 gleich geblieben. Der **Ausschuss für die Beseitigung der Rassendiskriminierung (CERD)**, das zur Überwachung der Vertragserfüllung eingesetzte 18-köpfige Sachverständigengremium, trat im Jahr 2006 zu zwei jeweils dreiwöchigen Tagungen in Genf zusammen (20.2.–10.3. und 31.7.–18.8.2006). Er behandelte insgesamt 16 Staatenberichte nach Art. 9 des Übereinkommens. Mit der Prüfung von Mitteilungen gemäß Art. 14 ist der CERD seit dem Jahr 1984 befasst. Mittels solcher Mitteilungen können Einzelpersonen Vertragsverletzungen durch Staaten monieren, die diese Prüfungskompetenz des CERD anerkannt haben. Insgesamt 46 Staaten hatten bis Juli 2006 die Erklärung nach Art. 14 abgegeben – genauso viele wie im Vorjahr. Im Berichtszeitraum wurde über zwei Mitteilungen entschieden. 14 Staaten sind seit mehr als zehn Jahren mit der Vorlage ihres Berichts in Verzug, darunter Sierra Leone mit 30 Jahren. Weitere 32 Staaten waren seit fünf und mehr Jahren säumig. Mit insgesamt 46 säumigen Staaten war die Tendenz wieder steigend in Vergleich zum Vorjahr mit 41 Staaten.

68. Tagung

Auf der Frühjahrstagung beschäftigte sich der CERD im Rahmen des Staatenberichtsverfahrens mit Bosnien-Herzegowina, Botswana, El Salvador, Guatemala, Guyana, Litauen, Mexiko und Usbekistan. Beim Thema Reform steht die Zusammenlegung der bestehenden sieben Vertragsorgane zu einem ständig tagenden Menschenrechts-Vertragsorgan zur Diskussion. Der CERD bekräftigte seine Bedenken, dass durch eine Zusammenlegung der spe-

zifische Charakter der einzelnen Konventionen verloren gehen könnte. Während der Tagung fand auch ein Arbeitstreffen mit Doudou Diène, dem Sonderberichterstatter über zeitgenössische Formen des Rassismus, statt. Der Sonderberichterstatter wies daraufhin, dass Rassismus zunehme. Dies zeige sich insbesondere daran, dass rechtsgerichtete Parteien zunehmend akzeptiert würden und ihren rassistischen Äußerungen von politischer Seite immer seltener widersprochen werde. Auch in wissenschaftlichen Diskussionen nähmen rassistische Äußerungen zu und würden toleriert.

Frühwarnverfahren

Die Vorsitzende der Arbeitsgruppe Frühwarnverfahren (Early Warning und Urgent Action) berichtete von zwei derzeit anhängigen Fällen. Der Beschluss zur Situation der Volksgruppe der Westlichen Schoschonen gegen die USA wurde nach Vorliegen von Informationen der Vertreter der Westlichen Schoschonen angenommen. Darin forderte der CERD den Vertragsstaat auf, unverzüglich mit den Westlichen Schoschonen in einen Dialog zu treten und alle Pläne zur Privatisierung des angestammten Landes einzufrieren. Da der zweite Fall die Krim-Tataren in der Ukraine betraf, wurde diese Entscheidung bis zum Staatenbericht der Ukraine Ende des Jahres aufgeschoben.

Individualbeschwerdeverfahren

Auf seiner 68. Tagung befasste sich der Ausschuss mit der Entscheidung in der Sache Durmic gegen Serbien und Montenegro sowie Gelle gegen Dänemark.

Im ersten Fall stellte der Ausschuss eine Verletzung von Art. 6 des Übereinkommens durch Serbien und Montenegro fest. Der Vertragsstaat hatte die schlüssig vorgebrachte behauptete Verletzung des Art. 5 lit. f nicht untersucht und es unterlassen, die ausgesagte Verletzung gründlich aufzuklären.

Dem Beschwerdeführer, einem Roma, war der Einlass in eine Diskothek mit dem Hinweis auf eine private Feier verwehrt worden. Nachfolgenden Gästen, Nicht-Roma, wurde jedoch ohne weiteres Einlass gewährt, obwohl auch sie keine Einladung vorweisen konnten. Der Beschwerdeführer erkundigte sich dann, wie er für zukünftige Veranstaltungen Einladungen erhalten könne und wurde darauf hinge-

wiesen, dass Einladungen nicht käuflich zu erwerben seien. Nach Anzeige bei der Staatsanwaltschaft wurden über sechs Jahre lang weder eine Untersuchung seitens der Polizei noch weitere Anstrengungen der Staatsanwaltschaft unternommen. Auch eine Verhandlung vor dem Verfassungsgerichtshof wurde über Jahre nicht anberaunt.

Im Fall Gelle gegen Dänemark kam der Ausschuss zu dem Schluss, dass der Vertragsstaat die Art. 2 Abs. 1 lit. d, Art. 4 und Art. 6 der Konvention verletzt hat.

Die Beschwerde geht auf eine Äußerung eines Mitglieds des dänischen Parlaments während einer Debatte über die Strafbarkeit von Genitalverstümmelung bei Mädchen zurück. Das Parlamentsmitglied habe geäußert, man könne zu diesem Thema keine Interessenvertreter von Somalia befragen, denn man würde ja auch nicht Pädophile oder Vergewaltiger befragen, wenn man ein neues Gesetz zum Schutz von Kindern oder Frauen vor Übergriffen erlassen wolle. Der Beschwerdeführer war der Ansicht, die Aussagen des Abgeordneten würden Personen somalischer Herkunft mit Pädophilen und Vergewaltigern gleichsetzen und sah sich dadurch beleidigt. Die Strafanzeige führte nicht zur Einleitung eines Verfahrens.

Der Ausschuss stellte fest, dass der Vertragsstaat seiner Verpflichtung, wirksame Maßnahmen zur Verhinderung von Rassendiskriminierung zu ergreifen, nicht ausreichend nachgekommen war. Er wies auch auf die verschiedenen Auslegungsmöglichkeiten der Äußerung hin und führte dazu aus, dass man diese auch so verstehen kann, dass dadurch über eine gesamte Gruppe pauschal geurteilt wird und dies ausschließlich aufgrund ihrer ethnischen oder nationalen Herkunft (Äthiopien), ohne auf die Gesinnung und Meinung des Einzelnen bezogen auf Genitalverstümmelungen Rücksicht zu nehmen. Ebenso hob der CERD hervor, dass Polizei und Staatsanwaltschaft die strafrechtlichen Normen für einen Parlamentsabgeordneten für unanwendbar hielten, ohne sich dem Thema in einer Untersuchung zu widmen. Das Argument, dass die Äußerung während einer politischen Debatte gemacht wurde, entbinde den Vertragsstaat nach Meinung des Ausschusses nicht von der Notwendigkeit einer Untersuchung. In diesem Zusammenhang verwies er auch auf seine Allgemeine Empfehlung Nr. XXX und die damit

verbundenen Maßnahmen, die vom Vertragsstaat ergriffen werden sollen, und darauf, dass die Meinungsfreiheit als besondere Pflicht, keine rassistischen Ideen zu verbreiten, enthalten sei.

Follow-up-Verfahren

Der Koordinator der Arbeitsgruppe zu den Follow-up-Verfahren unterrichtete die übrigen Mitglieder des CERD, dass er die Staaten Aserbaidschan, Australien, Bahrain, Frankreich und Laos, welche nach den Abschließenden Bemerkungen des Ausschusses aufgefordert worden waren, binnen Jahresfrist zusätzliche Informationen zu liefern, erneut auffordern würde, dieser Verpflichtung nachzukommen. Irland würde als erster Staat Besuch von einer Follow-up-Mission bekommen. Auch in Georgien hat ein Follow-up stattgefunden. Der neue Entwurf der Richtlinien für ein Follow-up-Verfahren wurde auf dieser Tagung ebenfalls vorgestellt.

Säumige Staaten

Das Gremium befasste sich auch mit einigen säumigen Vertragsstaaten. Auf dieser Tagung waren es Äthiopien, Kongo, Mosambik, Nicaragua und Papua-Neuguinea, deren Berichte mehr als fünf Jahre überfällig waren. Der Ausschuss übermittelte Äthiopien einen Brief und eine Liste mit Fragen, um den Vertragsstaat bei der Erstellung des Berichts zu unterstützen und den Dialog wieder aufzunehmen. Der CERD bat um Beantwortung der Fragen bis zum 31. Dezember 2006. Maßnahmen zu Papua-Neuguinea wurden auf die nächste Tagung verschoben. Auch Kongo wurde angeschrieben und eine Fristverlängerung bis Ende des Jahres 2006 gewährt. Mosambik wurde aufgefordert, seinen Bericht bis zum 30. Juni 2006 vorzulegen.

69. Tagung

Auf der Sommertagung befasste sich der Ausschuss mit den Staatenberichten aus Dänemark, Estland, Jemen, der Mongolei, Norwegen, Oman, Südafrika und der Ukraine. In der Allgemeinen Diskussion wurde über die humanitäre Situation in Libanon diskutiert. Der Leiter des Teams ›Treaty Implementation‹ des OHCHR informierte die Ausschussmitglieder über die jüngsten Bemühungen bei der Vereinheitlichung der Verfahren, insbesondere die Diskussion zur Einführung eines einheitlichen Systems zur Behandlung von Indi-

vidualbeschwerden sowie über das neue Verfahren der Allgemeinen Periodischen Überprüfung (Universal Periodic Review) des Menschenrechtsrats. Jene periodischen Berichte sollen die Arbeit der Ausschüsse ergänzen, nicht ersetzen.

Frühwarnverfahren

Im Rahmen des Frühwarnverfahrens wurde ein Beschluss zu Suriname gefasst. Darin ging es um die Ausbeutung der Ressourcen und infrastruktureller Projekte, die dazu beitragen, der indigenen Bevölkerung irreparable Schäden zuzufügen. Suriname wird aufgefordert, die Rechte der Indigenen gesetzlich zu regeln und ihnen Land und Bodenschätze zu übertragen. Darüber hinaus waren einige Anfragen zu Brasilien, Laos, Nicaragua und Peru eingegangen. Auch über den Fall der Westlichen Schoschonen wurde erneut gesprochen, da die USA nicht fristgerecht, bis Juli 2006, berichtet hatten.

Follow-up-Verfahren

Von fünf Staaten, die bis zum 1. April 2006 ihre Follow-up-Berichte einreichen sollten, waren nur Australien und Laos der Aufforderung nachgekommen. Beiden Staaten wurden weitere Nachfragen übermittelt. Frankreich hatte seinen Bericht am 3. August eingereicht, damit zu spät für die Befassung auf der Sommertagung. Aserbaidschan und Bahrain wurden ermahnt. Der zuständige Berichterstatter berichtete über seinen Follow-up-Besuch in Irland und empfahl, diesen Bericht auch der Regierung zu übermitteln. Der Bericht wurde durch den Ausschuss angenommen.

Säumige Staaten

Israel hätte seinen 10. bis 13. Bericht vorlegen sollen, bat aber angesichts der damaligen schwierigen Situation (›Sommerkrieg‹ 2006) um Aufschub. Dieser Bitte entsprach der Ausschuss. Ferner verabschiedeten die Experten Beschlüsse über die Situation in den Vertragsstaaten Malawi, Namibia, Seychellen und St. Lucia, ohne Vorlage von Berichten. Zur Situation auf den Seychellen wurden vorläufige Abschließende Bemerkungen verabschiedet, die dem Vertragsstaat übersandt wurden.

Staatenberichte

Von den Abschließenden Bemerkungen zu den Staatenberichten seien zwei beispielhaft für alle anderen, die auf den beiden

Tagungen behandelt wurden, herausgegriffen.

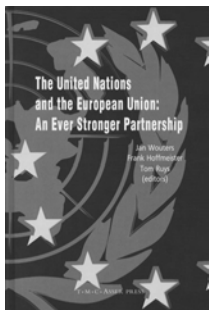
Der Ausschuss setzte sich mit dem zweiten und dritten Bericht **Litauens** (68. Tagung) auseinander. Er begrüßte, dass die Anstiftung zum Rassenhass unter Strafe gestellt und ein Gleichstellungsgesetz, das sowohl direkte als auch indirekte Diskriminierung verbietet, verabschiedet wurde. Als bedauerlich führte der CERD die nach wie vor hohe Zahl an Übergriffen gegen Minderheiten und die Zunahme rassistischer Äußerungen in der Presse und von Politikern an. Der Staat müsse noch größere Anstrengungen unternehmen, um gegen Fremdenfeindlichkeit, Stereotypisierung und Vorurteile vorzugehen. Hinzu komme, dass Asylbewerber ohne Ausnahme in Untersuchungshaft kämen, was in keiner Weise den Empfehlungen des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen (UNHCR) entspräche. Auch die diskriminierenden Lebensumstände der Roma in Bezug auf Arbeit, Wohnung und die Schulausbildung der Kinder müssten verbessert werden.

Der Ausschuss hob bei der Diskussion des ersten bis dritten Staatenberichts **Südafrikas** (69. Tagung) die noch vorherrschende faktische Trennung zwischen weißen und schwarzen Südafrikanern in Bezug auf Eigentum, Gesundheitsvorsorge, Bildung und Wohnungswesen als hinterlassenschaft der Apartheid als besorgniserregenden Aspekt hervor. Positiv bewertet wurde die Einrichtung der südafrikanischen Menschenrechtskommission, welche Kompetenzen im Bereich der Überprüfung der menschenrechtlichen Standards und eine sehr aktive Rolle bei der Bekämpfung von Rassismus im Land innehatte. Moniert wurden die fehlenden Informationen zur Situation der indigenen Bevölkerung. Der CERD forderte den Vertragsstaat auf, mehr zur Bekämpfung von HIV/Aids zu unternehmen und regte an, das Justizsystem zu reformieren sowie in diesem Bereich stärker auf die Sensibilisierung der Mitarbeiter in Bezug auf die Inhalte des Übereinkommens hinzuwirken.

Bericht der 68. und 69. Tagung: Report of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination, Sixty-eighth session (20 February–10 March 2006), Sixty-ninth session (31 July–8 August 2006), General Assembly, Official Records, Sixty-first session, Supplement No. 18, UN Doc. A/61/18.

Besichtigung eines Phantoms

Hans Arnold



Jan Wouters/
Frank Hoffmeister/
Tom Ruys (Eds.)

**The United Nations
and the European
Union: An Ever
Stronger
Partnership**

Den Haag: T.M.C.
Asser Press 2006,
XVII+434 S.,
99,00 Euro

Die Vereinten Nationen und die Europäische Union sind bekanntlich beide Staatenorganisationen, die aus den Erfahrungen des Zweiten Weltkriegs entstanden und durch die Jahrzehnte der Entkolonialisierung, des Kalten Krieges und schließlich der Globalisierung geprägt wurden sowie ferner dadurch, dass sich ihre Mitgliedschaften von 51 auf 192 beziehungsweise von sechs auf 27 Staaten vergrößert haben. Zu den wichtigsten Besonderheiten der globalen UN und der regionalen EU zählen, dass beide Organisationen ein breites Aufgabenspektrum haben und dem internationalen Multilateralismus verpflichtet sind. Eine weitere Besonderheit ist, dass alle Mitglieder der EU auch Mitglieder der älteren UN sind.

Angesichts dieser Gegebenheiten ist es nicht überraschend, dass sich das Verhältnis zwischen UN und EU, wie das hier vorzustellende Buch ›The United Nations and the European Union: An Ever Stronger Partnership‹ eindrucksvoll belegt, bisher in großer Vielfalt entwickelt hat und sich schwerlich mit einer vereinfachten politischen oder organisatorischen Übersicht erfassen lässt. Vor diesem Hintergrund und da zu dieser Vielfalt unter anderem auch die in der EU seit langem artikulierten Ambitionen gehören, die EU möge in der Weltpolitik als ein (macht)politisch einheitlich handelnder globaler Akteur präsent sein, sind bei der Beschreibung und Beurteilung der Beziehungen zwischen den UN und der EU besondere Sorgfalt und Nüchternheit geboten.

Bei dem vorliegenden Buch handelt es sich um einen Sammelband mit 22 Beiträgen von 27 Autoren, von denen anscheinend 17 praktische Erfahrungen in der EU und/oder in den UN gesammelt haben und sieben an belgischen Institutionen als Wissenschaftler arbeiten. Drei der Autoren, **Jan Wouters**, **Frank Hoffmeister** und **Tom Ruys**, sind auch die Herausgeber. Das Buch hat die üblichen Schwächen eines Sammelbands, wie Überlappungen, Ausuferungen, Wiederholungen, unterschiedliche Gewichtung (mit Beiträgen zwischen acht und 30 Seiten Umfang), die aber nicht über das übliche Ausmaß hinausgehen. Die einzelnen Beiträge – verteilt auf fünf Kapitel – behandeln einmal die UN im engeren Sinne (Generalversammlung, Wirtschafts- und Sozialrat sowie Sicherheitsrat), ferner die Sonderorganisationen FAO, ILO, IWF, Weltbank, UNESCO und WHO sowie den Bereich der menschlichen Entwicklung (UNHCR, Menschenrechte, Entwicklungspolitik, Umwelt). Sie sind mehr oder weniger nachhaltig dem auch als Titel verwendeten Leitgedanken des

Buches zugeordnet, dass zwischen UN und EU eine Partnerschaft bestehe, die ausgebaut werden müsse.

Alle Beiträge sind Beispiele für die besagte Vielfalt der Beziehungen zwischen den UN und denjenigen ihrer Mitglieder, die sich in der EU zusammenschlossen haben. Ferner sind sie monographisch interessant und bieten umfangreiches und detailreiches Material. Dies gilt vor allem für die erwähnten Sonderorganisationen mit ihrem gewissen Eigenleben innerhalb des UN-Systems. Dass dabei die FAO im maximalen Umfang von fast 30 Seiten (S. 63–93) behandelt wird, mag möglicherweise damit zusammenhängen, dass die EU in ihr als einziger UN-Organisation nicht mit ihren Mitgliedstaaten, sondern seit dem Jahr 1991 mit der Europäischen Gemeinschaft (EG), ihrer heutigen ›Ersten Säule‹, vertreten ist. Dies wird von den Herausgebern anscheinend nicht als die Ausnahme gesehen, die es ist, sondern als eine »unique position of the EC« (S. 4). Es sei ein Schritt in die richtige Richtung zu einem globalen Akteur und UN-Partner EU. Als Schritt in die falsche Richtung dürfte von ihnen hingegen die Haltung der UNESCO gesehen werden, die in rechtsverbindlichen Dokumenten nicht die EU, sondern (nur) die Europäische Gemeinschaft aufführt (S. 135–155). Insgesamt versammelt der Band mehr aus einem strukturellen denn einem politischen Ansatz verfasste Texte, die am besten als selbstständige, in sich geschlossene Beiträge zu lesen sind. Daraus ist ein Studienband entstanden, der für alle, die in der Thematik ›UN und EU‹ lehren, lernen oder forschen, zweifellos von beträchtlichem Nutzen sein kann.

Höchst eigenartig, um das Mindeste zu sagen, ist allerdings der Leitgedanke des Buches. Partnerschaft ist bekanntlich das »Prinzip des vertrauensvollen Zusammenwirkens zwischen Personen, Organisationen oder auch Staaten, die ihre Ziele nur gemeinsam unter gegenseitiger Kompromissbereitschaft, auch unter Einsatz entsprechender institutionalisierter Konflikt- und Kompromissregelung erreichen können« (Meyers Großes Taschenlexikon, 8. Auflage, 2001). Partner sind also zunächst in sich und im Verhältnis zueinander selbstständig und können je nach Lage und Interessen durchaus auch zu Konkurrenten werden. Es ist unschwer erkennbar, dass dies nicht das Verhältnis zwischen UN und EU ist und auch nicht sein kann. Dies gilt auch unabhängig vom alten Rechtsgrundsatz, dass niemand mit sich selbst konkurrieren kann, auch nicht die 27 EU-Mitglieder mit sich selbst als 27 UN-Mitglieder. Die EU-

Staaten können rechtmäßig einzeln und gemeinsam nichts tun, was nicht im Einklang mit ihren Verpflichtungen als UN-Mitglieder und dem Regelwerk der UN steht.

Was die 27 EU-Staaten tun können und seit Jahren mit zunehmendem Erfolg auch tun, ist die Koordinierung ihrer nationalen Positionen zu einer gemeinsamen EU-Position. Dies und das einheitliche Stimmenthalten der EU-Staaten bei Abstimmungen funktioniert – wie auch in dem Band eindrucksvoll dargestellt wird (S. 35–48) – insbesondere in der Generalversammlung und in Gremien mit ähnlich schwacher Verbindlichkeit und Gestaltungskraft. Hier beruht das Verhalten der EU-Staaten »on a substantive and realistic judgment that is achieved by the EU's Member States when acting together than any state could manage alone« (S. 48). Diese durch die europäischen politischen, materiellen und finanziellen Möglichkeiten unterfütterte – im doppelten Sinne multilaterale und sozusagen typisch europäische – UN-Politik der EU hat sich in den vorgegebenen Grenzen ihrer Möglichkeiten ausgesprochen positiv entwickelt.

Anders liegen die Dinge naturgemäß im Sicherheitsrat, in dem die nationalen und machtpolitischen Positionen der Staaten oft hart aufeinander treffen (S. 49–60). In ihm ist die EU zwar in der Regel mit zwei ständigen und zwei nichtständigen Mitgliedern vertreten, die verpflichtet sind, die gemeinsame Position der EU-Staaten zu vertreten. Doch »as regards the obligation to ›uphold the common positions‹, it is clear but important to note that these cannot be upheld unless they exist« (S. 50). Die Bereitschaft, zu Sicherheitsrats-Themen klare Positionen zu beziehen, ist in der Europäischen Union häufig unterschiedlich ausgeprägt. Denn auch nach 37 Jahren gemeinsamen Bemühens – Gründung der Europäischen Politischen Zusammenarbeit (EPZ) im Oktober 1970 – haben sich die EU-Staaten nicht auf die Position und Rolle eines Globalen Akteurs EU zusammenfinden können. Und es sieht nicht danach aus, dass ihnen dies in absehbarer Zeit gelingen könnte.

Angesichts des wirklichen Verhältnisses zwischen den Vereinten Nationen und der Europäischen Union führt der das Buch durchziehende Wunsch nach einer EU als globalem Akteur immer wieder zu fragwürdigen Bemühungen, die EU durch besonders positive Darstellung oder Bewertung von kleinen und kleinsten Einzelheiten oder gemeinsamen Aktionen und Aktiönchen von EU-Staaten als etwas darzustellen, was sie nicht ist. Dies hat zwei negative Folgen.

Einmal verliert der Band durch die ihn damit beherrschende Ambivalenz an Klarheit und Überzeugungskraft. So heißt es beispielsweise in dem zentralen, von den beiden Herausgebern Jan Wouters und Tom Ruys verfassten Kapitel ›UN-EU Cooperation

in Crisis Management‹ am Anfang: »A stronger engagement of the EU with regard to peacekeeping and peace enforcement would also enable it to establish itself as a ›global actor‹ and security provider on the international level« (S. 229f.). Mit anderen Worten: Die Mitarbeit der EU in den UN wird als ein Weg verstanden, auf dem die EU zum globalen Akteur wird, der sich dann wiederum als selbstständiger ›Partner‹ der Weltorganisation gerieren kann. Am Ende des Kapitels aber ist zu lesen: »One concern must nevertheless be emphasized. EU Member States should not consider EU crisis management as an alternative for support for the (UN) Department of Peacekeeping Operations. Hence, it is vital that EU crisis management is not developed at the expense of the UN« (S. 258).

Zum anderen huldigen solche geschönten Darstellungen der in den politischen und publizistischen Klassen der EU-Staaten verbreiteten Unsitte europäische Gemeinsamkeit schöner und vollkommener zu bezeichnen als sie tatsächlich ist. Das jüngste Beispiel war der Versuch, einen weiteren Vertrag zwischen den EU-Mitgliedstaaten über die Einigungspolitik der Union eindrucksvoll aber unzutreffend als ›Verfassung‹ zu bezeichnen (beziehungsweise als sich dies als rechtlich unmöglich erwies, schlitzohrig als ›Vertrag über eine Verfassung‹). Solch Schönfärberei führt zwangsläufig zu einer Politik des ›Als Ob‹. Es ist zum Beispiel schon bemerkenswert, wie die Europäische Kommissarin für Außenbeziehungen und Europäische Nachbarschaftspolitik Benita Ferrero-Waldner zu dem Buch auf dieser Linie ein Vorwort beigesteuert hat, in dem sich unter anderem der Satz findet: »Relations between the EU and the United Nations have thus developed over time into a rich network of interaction, spanning the entire range of EU external relations« (S. V). Aussagen solcher Art sind Arbeit an einem Phantom und schaden der Einigung Europas, der Rolle Europas in der Welt und dem globalen Multilateralismus.

Und schließlich zeigt sich hier einmal mehr, dass es nicht reicht, hinsichtlich den Vereinten Nationen und der Europäischen Union nur strukturelle Überlegungen anzustellen und sie nur mit Texten von Verträgen, Abkommen und Erklärungen zu unterfüttern. Die drei jüngsten und noch nicht überwundenen politischen Desaster der europäischen Einigungspolitik und der gemeinsamen europäischen Position in der Weltpolitik – die Spaltung der EU durch den Irakkrieg, die Pleite europäischer Politik in der Frage einer Reform des Sicherheitsrats und das innereuropäische Scheitern des ›Verfassungsvertrags‹ – bieten ein anderes und realistischeres Bild von Notwendigkeiten für die UN und Möglichkeiten der EU als es in dem Band unterlegt wird. Doch keines der drei Ereignisse ist in dem Buch behandelt.

Die IAEA von innen

Harald Müller



Dirk Schriefer/
Walter Sandtner/
Wolfgang
Rudischhauser
(Hrsg.)

**50 Jahre
Internationale
Atomenergie-
Organisation IAEA.
Ein Wirken für
Frieden und Sicher-
heit im nuklearen
Zeitalter**

Baden-Baden:
Nomos 2007,
218 S., 29,00 Euro

Die Internationale Atomenergie-Organisation (International Atomic Energy Agency – IAEA) ist 50 Jahre alt geworden. Im Jahr 1957 wurde sie als Folge von Eisenhowers ›Atoms-for-Peace‹-Offensive gegründet, zu einem Zeitpunkt, als die zivile Nutzung der Kernenergie sowohl in sicherheitspolitischer als auch in umweltpolitischer Hinsicht für unproblematischer gehalten wurde als heute. Es dürfte das bedeutendste Verdienst der Organisation sein, dass sie mit ihren Aufgaben gewachsen ist und sich schrittweise darauf eingestellt hat, dass das von ihr betreute Gebiet sich brisanter, komplexer und schwieriger gestaltet, als ihre Gründerväter (Mütter gab es wenige) sich dies wohl vorgestellt hatten.

In die heutige Problematik, aber auch in das geschichtliche Werden dieser zu den wichtigsten internationalen Organisationen zählenden, in Wien beheimateten Institution gibt der Jubiläumsband einen ausgezeichneten Einblick. Die Herausgeber sind ›alte Hasen‹ in diesem Politikfeld. **Dirk Schriefer** hat mehr als zwei Jahrzehnte in Wien gearbeitet, zuletzt als Direktor ›Safeguards‹. **Walter Sandtner** ist im Bundeswirtschaftsministerium seit Jahren unter anderem mit dem Gebiet ›Internationale Kernenergieorganisationen‹ betraut. **Wolfgang Rudischhauser** hat bei der deutschen Vertretung bei der IAEA gearbeitet und ist seit dem Jahr 2004 im Auswärtigen Amt für diese Organisation zuständig. Diese Fachkunde trifft auch für die Autoren des Sammelbands zu. Alle verfügen aufgrund ihrer beruflichen Tätigkeit im Ministerialdienst, in internationalen Organisationen, in der Forschung und in der Wirtschaft über intime Fachkenntnisse und langjährige Beziehungen zur IAEA.

Es war offensichtlich der Ehrgeiz der Herausgeber, ein enzyklopädisches Bild der Organisation zu zeichnen. Alle Bereiche, von der Nichtverbreitung über die technische Sicherheit, die Verhütung nuklearer terroristischer Anschläge, die nukleare Forschung bis hin zu Umweltbelangen, kommen zu Wort. Eine Warnung sei ausgesprochen: Für Deutschlands große Gemeinschaft der Kernenergiegegner dürfte das Buch schwere Kost sein. Die Autoren lassen an ihrer Überzeugtheit von der behandelten Technologie keinen Zweifel, und das mag mancher kernenergiekritischen Leser missfallen.

Bei einem Sammelband mit 17 Kapiteln muss nicht jedes einzelne besprochen werden. Ich beschränke mich daher auf die für Leser mit allgemeinpolitischem Interesse relevanten Kapitel. Da ist zunächst die historische Einführung durch Hans-Friedrich Meyer,

den langjährigen Pressesprecher der IAEA zu nennen. Wer den Griff zu dem umfangreichen, nunmehr zehn Jahre alten Band von David Fischer über die Entwicklung der Organisation scheut, dem gibt Meyer einen konzisen und nützlichen Einblick in das Entstehen der heutigen Organisationsaktivitäten. Aus seiner Innensicht gelingt es ihm, den Lernprozess in einer großen internationalen Organisation plastisch darzustellen.

Ähnlich verhält es sich mit der Beschreibung des Verifikationssystems. Im Fachjargon etwas verwirrend ›Safeguards‹ genannt, weckt dieser Begriff fälschlicherweise Assoziationen an die Wach- und Schließgesellschaft. Doch in Wirklichkeit handelt es sich um ein komplexes System von technischen, personellen, rechnerischen und analytischen Vorkehrungen, das die IAEA aufgebaut hat. Damit will sie sicherstellen, dass zivile Kerntechnik nicht missbraucht wird, um Spaltmaterial für Waffenzwecke zu produzieren. Die Kapitel 4 (Sandtner) und 5 (Schriefer) sind diesem Zweck gewidmet. Sie beleuchten die politische und die technische Seite der Safeguards in einer Weise, die auch dem Laien verständlich macht, worum es geht und wo die Schwierigkeiten, aber auch die Fortschritte liegen.

Von besonderem Interesse für die an Sicherheitspolitik Interessierten ist das Kapitel 3 (Friedrich Gröning/Rudischhauser). Hier berichten zwei Beamte des Auswärtigen Amtes – Botschafter Gröning ist der Abrüstungsbeauftragte der Bundesregierung – aus eigener Anschauung über den Umgang mit den akuten Krisen im Nichtverbreitungssystem. Der Schwerpunkt liegt dabei auf Iran. Beide sind aktiv mit den schwierigen Verhandlungen mit der Islamischen Republik befasst – Gröning als deutscher Verhandlungsführer. Im Zuge des zeitgeschichtlichen Narrativs von hoher sicherheitspolitischer Brisanz gelingt den beiden Diplomaten eine plastische Analyse des institutionellen Zusammenspiels der verschiedenen Organe der IAEA, aber auch zwischen der Wiener Behörde und den Vereinten Nationen. Die Spannungen zwischen den verschiedenen Gruppen der Mitgliedstaaten finden sich hier ebenso wie ein Zustandsbericht über das internationale Regime der Nichtverbreitung.

Dem Thema der Reibungen und der Kooperation zwischen internationalen Organisationen widmen sich zwei weitere Kapitel. In dem kurzen Kapitel 10 referiert Schriefer über die Beziehung der IAEA zu den Vereinten Nationen, im Kapitel 11 beschreibt

Wilhelm Gmelin ausführlicher das gelegentlich angespannte Verhältnis zwischen IAEA und EURATOM. Er weiß, wovon er spricht, denn er hat in beiden Organisationen gearbeitet und ist lange Jahre als Leiter der Verifikationsaktivitäten von EURATOM der wichtigste Gesprächspartner der Wiener gewesen. Gmelins Beitrag verdeutlicht, dass grundsätzlich gleichlautende Organisationszwecke – Förderung der Kernenergie und Verhinderung von Proliferation – nicht zwangsläufig zu reibungsfreiem Umgang miteinander führen. Vielmehr kann es auch zu Wettbewerb um den Vorrang und die Einordnung anderer Organisationszwecke führen, namentlich den Auftrag der EURATOM, einen einheitlichen Markt für Nuklearbrennstoff innerhalb der Europäischen Gemeinschaft zu gewährleisten.

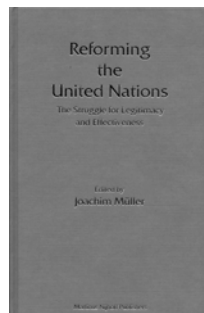
Von höchst aktuellem Interesse ist der Beitrag von Anita Nilsson und Schriefer zu den Anstrengungen der IAEA, dem nuklearen Terrorismus vorzubeugen. Über dieses junge Tätigkeitsfeld der Organisation ist in der Öffentlichkeit wenig bekannt. Der Aufsatz bietet einen Einstieg in eine nur allzu brisante Thematik. Er liefert einen weiteren Hinweis auf die bemerkenswerte Lern- und Anpassungsfähigkeit dieser internationalen Organisation.

Handbuchartigen Nutzen bringt das Kapitel 16 (Wolfram Tonhauser). Hier sind die wichtigsten internationalen rechtlichen Übereinkommen zur Kernenergie, ihrer Nutzung und ihrer regulativen Bearbeitung aufgeführt und knapp inhaltlich charakterisiert.

Insgesamt bietet der Band einen soliden Überblick über Historie und Sachstand einer wichtigen internationalen Organisation, die als Pionier einer kooperativen Weltordnung arbeitet. Angesichts der Herausgeber und Autoren hat der Band eine Art halboffiziellen Charakter. Dies kommt auch in den drei Vorworten zur Geltung, in denen der Außenminister und der Wirtschaftsminister Deutschlands sowie der Generaldirektor der IAEA, Mohammed El-Baradei, ihrer Wertschätzung des Werkes Ausdruck geben. Diesem Charakter des Bandes ist es sicherlich geschuldet, dass sich wenig Kritisches in den Beiträgen findet und auch die Kritik anderer kaum referiert wird. Da überall Licht und Schatten zu finden ist, mag sich mancher daran stören. Aber es ist wohl so: Wenn man einer Bekannten zum Geburtstag gratuliert, dann sagt man selten etwas Böses. Wer den kritischen Blick auf die IAEA als Ergänzung zu dieser positiven Würdigung sucht, wird sich an andere Literatur halten müssen. Wer hingegen diesen Band liest, erhält einen soliden Überblick, eine gründliche Einführung und einige aktuell sehr nützliche Einblicke. Daher eignet er sich auch für Studierende und Lehrer/innen, die den schnellen Zugang zu einer komplizierten, aber wichtigen Materie suchen.

UN-Reform: Teil Drei

Wolfgang Münch



Joachim Müller (Ed.)

Reforming the United Nations. The Struggle for Legitimacy and Effectiveness

Leiden, Boston:
Martinus Nijhoff
Publishers 2006
XIV+531 S., 135,00
Euro

Wer sich an das Thema ›UN-Reform‹ mit drei großen Veröffentlichungen (vermutlich den umfangreichsten zu dem gesamten Themenkomplex) heranwagt, der sollte zum UN-Urgestein gehören. Dies kann man über den Herausgeber der Serie ›Reforming the United Nations‹ guten Gewissens sagen. **Joachim Müller**, ein Deutscher, kann auf über 20 Dienstjahre im UN-System zurückblicken, als Haushälter im UN-Sekretariat in New York, beim Programm der Vereinten Nationen für internationale Drogenkontrolle UNDCP in Wien und in leitender Funktion bei mehreren UN-Sonderorganisationen in Genf.

Die erste (dreibändige) 3464 Seiten starke Veröffentlichung der Serie von 1997, ›Reforming the United Nations. New Initiatives and Past Efforts‹, deckte die Reformanstrengungen von 1950 bis kurz vor Dienstantritt Kofi Annans ab. Im Jahr 2001 erschien die knapp 1000 Seiten umfassende zweite (nunmehr einbändige) Ausgabe der Serie unter dem Titel ›Reforming the United Nations. The Quiet Revolution‹. Hierin zog der Herausgeber eine Zwischenbilanz über Annans Erfolge gegen Ende seiner ersten Amtszeit als Generalsekretär (siehe Rezension des Autors in: Vereinte Nationen, 5/2001, S. 206).

Der vorläufig letzte, hier zu besprechende Band der Reihe ›Reforming the United Nations. The Struggle for Legitimacy and Effectiveness‹ erschien wiederum fünf Jahre später, im Jahr 2006, kurz vor Ende der zweiten Amtszeit Annans. Der Band verkörpert damit eine Art vorläufige, sehr zeitnahe Bewertung von Annans historischen Leistungen als ›mover and shaker‹ des weltpolitischen Geschehens. Er besteht aus einem Text- und einem umfangreichen Dokumententeil. Der Textteil umfasst 95 Seiten und ist in zwei Kapitel unterteilt, Dokumente und Sachregister füllen zusammen 435 Seiten.

Der Herausgeber umreißt zunächst auf wenigen Seiten (S. 4–8) die wesentlichen Entwicklungslinien der Vereinten Nationen im Zeitraum von 1950 bis 1996. Die folgenden knapp 90 Seiten führen den Leser durch das Jahrzehnt der beiden Amtszeiten Kofi Annans, und zwar – in Ergänzung zum zweiten Band – nunmehr mit dem Fokus auf seiner zweiten Amtszeit von 2002 bis 2006 (S. 8–95).

In zwei Unterkapiteln (1.3 und 2.7) geht der Herausgeber auf die fundamentale Frage der Neustrukturierung des Sicherheitsrats ein. Er betitelt seine Ausführungen über die an einem vorläufigen Finale angekommenen Hoffnungen auf Veränderungen im Sommer des Jahres 2005 im zweiten Kapitel mit den

Worten ›Security Council Reform: The Collapse of Aspirations‹. Gegen Ende (S. 89/90) folgt eine kurze Darstellung des Scheiterns der japanischen Bemühungen im März 2006 unter der Zwischenüberschrift ›Continued Failure to Reform the Security Council‹. Mit ein wenig mehr Optimismus hätte man in beiden Fällen auch noch einmal den Titel des ersten einschlägigen Kapitels verwenden können: ›Security Council Reform: The Unfinished Business‹, denn die Diskussion hierzu wird weitergehen, neue Ansätze werden entwickelt, neue Initiativen ins Leben gerufen werden.

Breiten Raum nimmt der Irak-Konflikt ein, der für Kofi Annan wohl zur bittersten Erfahrung seines politischen Lebens wurde: Die Erfolglosigkeit seines Wirkens um eine Konfliktlösung ohne die Anwendung militärischer Gewalt; der Tod seines Sondergesandten Sergio Vieira de Mello und weiterer 21 UN-Bediensteter durch einen Terroranschlag auf das UN-Büro in Bagdad und das nach und nach zu Tage getretene Missmanagement; Schwachstellen beim ›Öl-für-Lebensmittel-Programm‹ einschließlich der – wenn auch nur indirekten – Verwicklung seines Sohnes in ›die Malaise‹.

Noch ausführlicher wird auf den Bericht der von Annan Ende 2003 einberufenen Hochrangigen Gruppe für Bedrohungen, Herausforderungen und Wandel (High-level Panel on Threats, Challenges and Change) eingegangen, dessen Empfehlungen Annans nahezu begeisterte Zustimmung fanden. Müller analysiert überzeugend, wie es Annan gelang, einen beträchtlichen Teil der Ideen des High-level Panels in sein vorletztes großes Reformdokument ›In größerer Freiheit‹ (UN-Dok. A/59/2005 v. 21. März 2005) zu integrieren und über diesen ›Filter‹ dann einer im Grundsatz wohlwollenden Akzeptanz durch die Generalversammlung zuzuführen. Ohne die Berichte des High-level Panels, des Generalsekretärs sowie eines weiteren von Annan in Auftrag gegebenen Berichts eines Beratergremiums unter der Leitung von Jeffrey Sachs (UN Millennium Project) wären die Ergebnisse des Weltgipfels 2005 sicher (noch) magerer ausgefallen. Immerhin wurden hierbei unter anderem zwei wichtige neue Institutionen geschaffen: die Kommission für Friedenskonsolidierung und der Menschenrechtsrat. Dies ein Jahr zuvor zu prophezeien, hätten wohl nur wenige gewagt.

Auf den letzten zehn Seiten des ersten Teiles geht Müller ausführlich auf die Schlussphase von Annans Amtszeit und die von ihm zu verkräftenden Enttäuschungen ein. Dazu gehören der erstmalig in dieser Form getroffene Haushaltsbeschluss der Generalversammlung für den Zweijahreszeitraum 2006–2007, der eine begrenzte Ausgabenermächtigung (spending cap) für die ersten sechs Monate von 2006 enthielt. Eine weitere Enttäuschung war das Schicksal seines letzten großen Reformpapiers ›In die Vereinten Nationen investieren – die Organisation weltweit stärken‹ (UN-Dok. A/60/692 v. 7.3.2006). Dieser Be-

richt sah unter anderem vor, das Personal- und des Informationsmanagement zu verbessern, dem Generalsekretär mehr Entscheidungsbefugnisse sowie größere Flexibilität bei der Stellenbewirtschaftung zuzugestehen und einen großen Teil der Arbeiten in kostengünstigere Dienstorte zu verlagern. Die Denkanstöße des Generalsekretärs zu wirklich mutigen Managementfortschritten stießen beim ACABQ (Beratender Ausschuss der Generalversammlung für Verwaltungs- und Haushaltsfragen) auf wenig Begeisterung und noch weniger beim Personal. Müller lässt anklagen, dass dies Annan besonders getroffen haben muss, war er doch der erste, der aus einer Laufbahn als Sekretariatsbediensteter zum Chef der Organisation aufgestiegen war. Sicherlich brachte er mehr Verständnis und Einfühlungsvermögen für Fragen des Managements in das Amt mit als die meisten, wenn nicht gar alle seiner Vorgänger. Schließlich sorgte eine Initiative der Gruppe der 77 für das rasche Ende von ›In die Vereinten Nationen investieren‹, und dies sogar mit einem Tabubruch. Am 8. Mai 2006 wies die Generalversammlung die Vorschläge des Generalsekretärs in einer Abstimmung mit 121 gegen 50 Stimmen bei drei Enthaltungen zurück, eine Seltenheit bei finanzpolitischen und administrativen Themen.

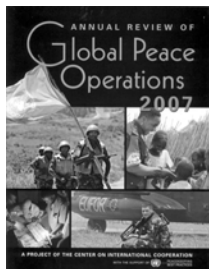
Im zweiten Teil des Bandes werden die aus Sicht Müllers sechs zentralen Dokumente ungekürzt abgedruckt. Dies sind: 1. der Bericht des High-level Panels ›A More Secure World‹ (UN-Dok. A/59/565); 2. der Bericht des UN Millennium Projects ›Investing in Development‹; 3. der Reformbericht des Generalsekretärs ›In Larger Freedom‹ (UN-Dok. A/59/2005); 4. der ›Volcker-Bericht‹ über das Management des Programms ›Öl für Lebensmittel‹; 5. das Ergebnis des Weltgipfels 2005 (in seiner Entwurfsfassung vom 20.9.2005: UN-Dok. A/60/L.1); 6. der letzte Management-Reformbericht des Generalsekretärs ›Investing in the United Nations‹ (UN-Dok. A/60/692).

Dies trägt zwar zum beträchtlichen Umfang des Buches bei, erfüllt aber den Zweck, dass der Leser bei der Lektüre des ersten Teiles jederzeit die dort angesprochenen Dokumente einsehen kann. Zum Nachlesen von Fundstellen braucht man weder Laptop noch Zugang zum Internet. So hat Müllers dritter Band zur langen Geschichte der Reformanstrengungen in den Vereinten Nationen als Nachschlagewerk hohen Wert und Nutzen. In jedem Falle ist die Lektüre ein Gewinn für jene Leser, die vom Credo der London School of Economics beseelt sind: *Resurrex cognoſcere cauſas*, den Dingen auf den Grund gehen.

Die drei bislang von Müller herausgegebenen Bände füllen annähernd 5000 Seiten, ergänzen sich, sind aber auch einzeln von Interesse, je nach den vom Leser gesuchten Schwerpunkten. Dies verdient Anerkennung und mag vielleicht ein wenig über die hohen Anschaffungskosten der Bände (zusammen etwa 790 Euro) hinwegtrösten.

Faktenreiches Jahrbuch zur Friedenssicherung

Heiko Nitzschke



Center on
International
Cooperation

**Annual Review of
Global Peace
Operations 2007**

Boulder: Lynne
Rienner Publishers
2007, 391 S.,
25,00 US-Dollar

Dem an der New York University angesiedelten **Center on International Cooperation** ist es gelungen, das Jahrbuch ›Annual Review of Global Peace Operations‹ bereits im zweiten Erscheinungsjahr als ein Referenzwerk für Praxis und Wissenschaft zu etablieren.

Der Band gliedert sich in drei Teile. Im ersten Teil werden ein Rückblick auf die Trends des Jahres 2006 gegeben (Strategic Summary) sowie die beiden Themen Friedenskonsolidierung und Sudan/Darfur vertieft in Aufsätzen behandelt. Im zweiten Teil werden die einzelnen Missionen ausführlich (Mission Reviews) oder kurz (Mission Notes) vorgestellt. Der dritte Teil enthält Statistiken nach verschiedenen Kriterien aufgeschlüsselt.

Wichtigste Entwicklung des zurückliegenden Jahres war, laut ›Strategic Summary 2006‹ (S. 2–12), der enorme personelle Anstieg bei den von den Vereinten Nationen geführten Friedensmissionen. Sie haben mit über 100 000 Soldaten, Polizisten und Zivilisten in 18 Einsätzen einen historischen Höchststand erreicht. Aber auch eine Diversifizierung bei den Truppenstellern war zu erkennen: Zwar stellen die asiatischen und afrikanischen Staaten weiterhin das Gros der Blauhelme, mit der umfangreichen europäischen Beteiligung an UNIFIL in Libanon hat sich das Verhältnis jedoch etwas verschoben. Ein weiterer Trend war die direkte Zusammenarbeit verschiedener Akteure – NATO, Europäische Union und Afrikanische Union (AU). Letztlich, laut ›Strategic Summary‹, haben sich – etwa in Sudan oder Eritrea – aber auch die Grenzen von Friedensmissionen gezeigt. Dies gilt vor allem dann, wenn die Akzeptanz bei wichtigen Konfliktparteien fehlt.

Auf die Schwierigkeiten der Friedenskonsolidierung geht Ian Johnstone, der hauptverantwortliche Autor des Jahrbuchs, in seinem Aufsatz (S. 13–27) ein. Zwar übernehmen die heutigen multidimensionalen Friedensmissionen verstärkt Aufgaben der Friedenskonsolidierung, aber sie stellen keine Alternative für eine politische Lösung und den wirtschaftlichen Wiederaufbau dar. Friedensmissionen sind also kein Allheilmittel für die Krisen dieser Welt.

Der Krisenregion Darfur im Westen Sudans widmet sich Johnstone mit seinem Kollegen Alihaji M.S. Bah in dem zweiten Aufsatz (S. 29–43). Trotz Bemühungen von EU, NATO, AU und UN war die internationale Gemeinschaft lange Zeit nahezu machtlos angesichts einer humanitären Katastrophe, bedingt auch durch die Blockadehaltung des Regimes in Khartum. Auch wenn inzwischen die gemeinsame UN-

AU-Mission UNAMID autorisiert wurde, wird in dem Aufsatz sehr deutlich, wie vielschichtig der Konflikt ist und vor welchen großen Herausforderungen die internationale Gemeinschaft nicht nur in Darfur, sondern auch in Südsudan steht.

Im zweiten Teil des Jahrbuchs (S. 45–143) werden die einzelnen internationalen Friedensmissionen vorgestellt. Die jeweils etwa sechs bis acht Seiten langen ›Mission Reviews‹ fassen die Entwicklung in sieben Einsatzgebieten: Aceh, Afghanistan, Kongo, Haiti, Liberia, Naher Osten und Timor-Leste zusammen. In diesen Überblicken sind auch die wichtigsten Dokumente und Fakten zu den Missionen enthalten. Die daran anschließenden, etwas kürzeren ›Mission Notes‹ zu 19 Einsatzgebieten enthalten ebenfalls hilfreiche Informationen zu weiteren Friedensmissionen, wobei hier der Fokus auf Blauhelm-Missionen liegt.

Der dritte und mit 240 Seiten umfangreichste Teil des Jahrbuchs (S. 145–385) besteht aus aggregierten Statistiken und Daten zum Stand der Friedenssicherung allgemein (Global Statistics) sowie zu einzelnen Friedensmissionen. Durch die Zusammenarbeit mit der ›Peacekeeping Best Practices Section‹ der Hauptabteilung Friedenssicherungseinsätze (DPKO) kann das Jahrbuch Zahlen und Fakten aufweisen, die sonst nicht zugänglich sind oder mühsam aus anderen Quellen zusammengetragen werden müssen. Die aggregierten Statistiken schlüsseln die UN-Friedenssicherung nach verschiedenen Kriterien auf, zum Beispiel welche Staaten die meisten Soldaten, Polizisten und Zivilisten bei Blauhelm-Missionen stellen oder in welchen Regionen die meisten Truppen eingesetzt werden. Ähnliche Informationen werden anschließend auch zu 31 laufenden Missionen geboten, die nicht von der UN geführt werden. Dem folgen die ›UN Mission-by-Mission Statistics‹ zu 18 derzeit laufenden Blauhelm-Missionen sowie Statistiken zur AU-Mission in Darfur (AMIS), EUFOR RD Congo, ISAF in Afghanistan und der australischen Operation Astute in Timor-Leste. Ein Stichwortregister schließt den Band ab.

Natürlich ersetzt eine Veröffentlichung wie dieses Jahrbuch nicht gänzlich die Recherchen auf einschlägigen Internetseiten oder in Zeitschriften – erst recht nicht, wenn es um aktuelle Zahlen, Resolutionen oder die politischen Entwicklungen der vergangenen Monate geht. Aber jeder, der sich mit internationalen Friedensmissionen beschäftigt, wird von den konzisen Beschreibungen und informativen Fakten profitieren.

»Unverrückbare Werte stärken«

Rede der deutschen Bundeskanzlerin vor der 62. Generalversammlung
am 25. September 2007 in New York (gekürzt)

Angela Merkel

(...) Wir leben in einer Zeit mit gewaltigen Umbrüchen. Großartige Perspektiven stehen dicht neben erheblichen Risiken. Das Gefüge der Welt verändert sich. Die Vernetzung von Staaten, Wirtschaft und Gesellschaften erreicht ein bisher unbekanntes Maß. Das nennen wir Globalisierung.

Das Gute an dieser Entwicklung ist: Der Wohlstand nimmt zu. Immer mehr Menschen befreien sich aus Armut. Das Herausfordernde an dieser Entwicklung ist: Nicht alle haben ihren fairen Anteil am Wohlstand. Es gibt große Ungleichgewichte. Deshalb brauchen wir über die nationalen Grenzen hinweg ein globales Bewusstsein für unsere gemeinsame Verantwortung, um die zentralen Herausforderungen unserer Welt lösen zu können.

Eine solche zentrale Herausforderung für die Menschheit heute ist ohne Zweifel der **Wandel unseres Klimas**. Ich begrüße es daher sehr, dass Sie, Herr Präsident, die diesjährige Generalversammlung unter dieses Thema gestellt haben. Nie zuvor war das Einverständnis unter Wissenschaftlern so groß, die Faktenlage so eindeutig, der Handlungsbedarf so unbestritten. Jedes Land ist von den Auswirkungen des Klimawandels betroffen. Keines kann ihn alleine bewältigen. Nicht zu handeln, das würde immense Kosten und weltweit neue Konflikte verursachen.

Für unser Vorgehen bedeutet das ganz konkret: Jeder Beitrag einzelner oder von Gruppen von Staaten ist willkommen. Aber ich füge ausdrücklich hinzu: Derartige Beiträge können nur Ergänzungen, sie können niemals Ersatz für ein Post-Kyoto-Abkommen unter dem Dach der Vereinten Nationen sein. Von dieser UN-Generalversammlung muss deshalb das Signal für den dazu notwendigen nächsten Schritt ausgehen, und der ist die Klima-Konferenz auf Bali. Dort müssen die Umweltminister einen klaren Fahrplan vereinbaren, damit die Verhandlungen bis 2009 erfolgreich abgeschlossen werden können.

Drei Elemente sind zentral: Eine gemeinsame Verständigung über den Umfang der Emissionsminderung, eine gemeinsame Verständigung auf faire nationale Beiträge und eine gemeinsame Verständigung über die Instrumente, die wir anwenden, um Klimaschutz und wirtschaftliches Wachstum gleichermaßen zu erreichen.

Die Größenordnung des Handlungsbedarfs zeichnet sich immer klarer ab. Wir brauchen bis zur Mitte des Jahrhunderts mindestens eine Halbierung der globalen Emissionen. Dafür gibt es eine klare Leitlinie: Sie ist das Prinzip der gemeinsamen, aber unterschiedlichen Verantwortlichkeit. Für die Industrieländer bedeutet dies ambitionierte absolute Reduktionsziele. Die Europäi-



Bundeskanzlerin Angela Merkel

UN-Foto: 154233

sche Union hat unter deutschem Vorsitz weitreichende Zielmarken bis 2020 beschlossen. Alle Industrieländer müssen ihre Emissionen pro Kopf drastisch verringern. Für die Schwellenländer geht es zunächst darum, ihr Wirtschaftswachstum von den Emissionen zu entkoppeln. Langfristig müssen sich die Pro-Kopf-Werte der Industrie- und der Schwellenländer auf dem Niveau des weltweiten Klimaschutzziels angleichen.

Ein derartiger Prozess der langfristigen Konvergenz bietet Entwicklungsspielräume für alle. Er überfordert keinen. Und für mich steht außer Zweifel: Die dazu nötige Verlässlichkeit kann nur der Rahmen eines UN-Abkommens bieten. So wird sich beim Schutz des Klimas beispielhaft erweisen, wie es um die Handlungsfähigkeit der Staatengemeinschaft im 21. Jahrhundert bestellt ist. Denn wir Europäer, wir erleben es tagtäglich auf dem eigenen Kontinent: Für sich genommen ist jedes Land zu klein, zusammen gelingt uns vieles.

Vor dem Hintergrund dieser Erfahrungen halte ich **drei Grundsätze** für unser aller gemeinsame Zukunft für entscheidend.

Erstens: Wirtschaftliche Leistungskraft und soziale Verantwortung gehören zusammen. Dieser Grundsatz gilt für den Umgang der Staaten mit ihren Bürgern wie für den Umgang der Staaten untereinander. Er betont das Recht und die Freiheit zur Entfaltung jedes Einzelnen. Zugleich setzt er auf Zusammenhalt und Solidarität. Abschottung und Protektionismus erteilt er eine klare Absage. Deshalb streben wir nach einer ausgewogenen und umfassenden Einigung im Bereich eines multilateralen Handels. Das bedeutet konkret, dass wir die Doha-Runde bald zum Erfolg bringen. Zu viel Zeit ist verstrichen. Die letzte Chance zu Verhandlungen in diesem Herbst müssen wir nutzen.

Transparente Finanzmärkte und ein wirksamer Schutz des geistigen Eigentums gehören ebenso dazu wie rechtliche und soziale Mindeststandards. Denn ich bin überzeugt: Einen fairen Wettbewerb wird es ohne gemeinsame Spielregeln nicht geben. Zusammenhalt und Solidarität werden wir nur in einer globalen Entwicklungspartnerschaft erreichen. Mit den Millennium-Zielen hat sich die Weltgemeinschaft dafür erstmals messbare Größen und Zeitvorgaben verbindlich vorgegeben.

Deutschland hat sich zusammen mit seinen Partnern in der Europäischen Union dazu verpflichtet, das 0,7-Prozent-Ziel der Vereinten Nationen nicht später als 2015 zu erreichen. Zu diesen Zusagen stehen wir. Dabei steht außer Frage: Echte Partnerschaft verpflichtet alle Seiten, und zwar durch einen größeren Einsatz gegen Korruption, eine bessere Regierungsführung und einen besseren Schutz der Menschenrechte. Besonders wollen wir Afrika unterstützen. Es gibt ermutigende Beispiele, aber leider auch schwere Rückschläge, wie zum Beispiel in Simbabwe. Wachstum und Verantwortung in der Weltwirtschaft – das ist deshalb auch der Leitgedanke der deutschen G-8-Präsidentschaft.

Der zweite Grundsatz: Wir müssen die Handlungsfähigkeit der Vereinten Nationen stärken.

Für mich steht außer Frage: Der Ort, an dem verbindliche gemeinsame Antworten auf globale Herausforderungen gegeben werden können, sind die Vereinten Nationen. Aber die Vereinten Nationen haben Reformbedarf. Der betrifft insbesondere den Sicherheitsrat. Der Sicherheitsrat muss in Krisenfällen schnelle und allgemein verbindliche Vorschläge entwickeln. Dazu muss er legitimiert sein. In seiner jetzigen Zusammensetzung spiegelt der Sicherheitsrat nicht mehr die Welt von heute wider. Es führt deshalb kein Weg daran vorbei, ihn den politischen Realitäten anzupassen.

Deutschland hat sich in den vergangenen Jahren in der Debatte stark engagiert. Deutschland ist bereit, auch mit der Übernahme eines ständigen Sicherheitsratssitzes mehr Verantwortung zu übernehmen.

Was wir jetzt insgesamt brauchen, das sind greifbare Ergebnisse. Wir stehen auch wirklich nicht mehr am Anfang. Der Reformprozess hat bereits Ergebnisse erbracht, so zum Beispiel den Bericht der Hochrangigen Arbeitsgruppe im Entwicklungsbereich und die Kommission für Friedenskonsolidierung.

Aber die Zeit drängt. Denn vielfältige Krisen halten uns in Atem. So unterschiedlich diese Krisen auch entstanden sind, lösbar sind sie alle nur multilateral. Der Schlüssel ist Geschlossenheit und Entschlossenheit. Dies gilt gerade auch gegenüber Iran. Iran hat in klarem Widerspruch zu den Forderungen der IAEA und der UN sein Nuklearprogramm kontinuierlich fortgesetzt. Über die Brisanz dieses Programms sollte sich niemand Illusionen machen. Iran ignoriert die Resolutionen des Sicherheitsrats. Es stößt unverhohlene Drohungen gegen Israel aus.

Machen wir uns nichts vor: Wenn Iran in den Besitz der Atombombe käme, dann hätte das verheerende Folgen: Zuerst und vor allem für die Existenz Israels,

dann für die gesamte Region und schließlich – weit darüber hinaus – für alle in Europa und der Welt, denen die Werte Freiheit, Demokratie und Menschenwürde etwas bedeuten. Deshalb muss verhindert werden, dass Iran in den Besitz der Atombombe kommt. Beim entschlossenen Vorgehen gegen die Provokationen Irans darf sich die internationale Gemeinschaft nicht spalten lassen. Nicht die Welt muss Iran beweisen, dass Iran die Atombombe baut. Iran muss die Welt überzeugen, dass es die Atombombe nicht will.

Jeder deutsche Bundeskanzler vor mir war der besonderen historischen Verantwortung Deutschlands für die Existenz Israels verpflichtet. Zu dieser besonderen historischen Verantwortung bekenne auch ich mich ausdrücklich. Sie ist Teil der Staatsräson meines Landes. Das heißt, die Sicherheit Israels ist für mich als deutsche Bundeskanzlerin niemals verhandelbar. Und wenn das so ist, dann dürfen das auch keine leeren Worte bleiben. Deutschland setzt gemeinsam mit seinen Partnern auf eine diplomatische Lösung. Dazu wird sich Deutschland, wenn der Iran nicht einlenkt, entschieden für weitere, schärfere Sanktionen einsetzen.

Geschlossenheit und Entschlossenheit sind ebenso der Schlüssel im Kampf gegen den internationalen Terrorismus, insbesondere in unserem Einsatz für Sicherheit und Stabilität in Afghanistan. Sie sind auch für die friedliche Zukunft Kosovos erforderlich, wo NATO und EU in besonderem Maße engagiert sind. Wir wollen eine Lösung im Rahmen der UN. Deshalb sind auch alle Parteien aufgefordert, in den nächsten Tagen Kompromissbereitschaft zu zeigen.

Nachdrücklich unterstützen wir auch die Bemühungen des Nahost-Quartetts um Frieden in der Region. Deutschland tritt entschieden für die Vision von zwei Staaten in sicheren Grenzen und in Frieden ein, für das jüdische Volk in Israel und das palästinensische in Palästina. Wir begrüßen, dass beide Parteien gerade auch mit Blick auf die im November stattfindende Nahost-Konferenz ihre Gespräche mit großem Nachdruck fortsetzen.

Der dritte Grundsatz: Wir müssen die gemeinsamen unverrückbaren Werte stärken.

Eine der großen Gefahren des 21. Jahrhunderts sehe ich darin, dass aus Krisen und Konflikten Kulturkämpfe werden. Das darf nicht geschehen. Deswegen werbe ich für Toleranz – für richtig verstandene Toleranz, denn Toleranz bedeutet nicht Beliebigkeit. Jeder muss seinen eigenen Weg gehen können. Aber das muss ein Weg innerhalb der Völkergemeinschaft sein, keiner außerhalb von ihr.

Verlassen wird dieser Weg bei massiven Menschenrechtsverletzungen wie zum Beispiel in Darfur. Dort spielt sich eine menschliche Tragödie ab. Zu viel Zeit ist schon verstrichen. Es muss jetzt gehandelt werden. Die begangenen Verbrechen dürfen nicht ungesühnt bleiben.

Verlassen wird dieser Weg auch in Myanmar, wo ebenfalls die Menschenrechte seit Jahren nicht respektiert werden. Ich fordere die Regierung auf, keine Gewalt gegen die friedlichen Demonstranten anzuwen-

den und endlich den Weg frei zu machen für eine demokratische Zukunft des Landes.

Verlassen wird dieser Weg auch bei politischen Morden wie im Fall Hariri oder dem erneuten feigen Anschlag vor wenigen Tagen in Libanon. Das Hariri-Tribunal muss schnell seine Arbeit aufnehmen. Syrien fordere ich auf, endlich Libanon diplomatisch anzuerkennen.

Ich bin zutiefst davon überzeugt: Wir müssen die Kraft aufbringen, unseren gemeinsamen Werten von Freiheit und Demokratie immer wieder neu Geltung zu verschaffen. Dafür brauchen wir ein unverrückbares Fundament.

Wir haben dieses Fundament. Es ist die Charta der Vereinten Nationen. Sie entstand, als Europa und weite Teile der Welt in Trümmern lagen. Sie sagt in ihrem Kern:

Trotz aller Abgründe und Irrwege in der Geschichte gibt es die universellen Menschenrechte. Mit anderen Worten: Es geht um die Achtung und den Schutz der Würde des einzelnen Menschen. Das ist der tiefe Grund, warum wir hier zusammentreffen und warum wir hier gemeinsam für die Zukunft unserer Völker arbeiten.

Deutschland wird mit all seinen Kräften dabei mit-helfen. Wir freuen uns auf die fruchtbare Zusammen-arbeit mit allen Partnern in den Vereinten Nationen.

Die Rede wurde auf Deutsch gehalten. Quelle: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung. Englischer Text über die Website der 62. Generalversammlung: <http://www.un.org/webcast/ga/62/2007/pdfs/germany-eng.pdf>

den und endlich den Weg frei zu machen für eine demokratische Zukunft des Landes.

Verlassen wird dieser Weg auch bei politischen Morden wie im Fall Hariri oder dem erneuten feigen Anschlag vor wenigen Tagen in Libanon. Das Hariri-Tribunal muss schnell seine Arbeit aufnehmen. Syrien fordere ich auf, endlich Libanon diplomatisch anzuerkennen.

Ich bin zutiefst davon überzeugt: Wir müssen die Kraft aufbringen, unseren gemeinsamen Werten von Freiheit und Demokratie immer wieder neu Geltung zu verschaffen. Dafür brauchen wir ein unverrückbares Fundament.

Wir haben dieses Fundament. Es ist die Charta der Vereinten Nationen. Sie entstand, als Europa und weite Teile der Welt in Trümmern lagen. Sie sagt in ihrem Kern:

Trotz aller Abgründe und Irrwege in der Geschichte gibt es die universellen Menschenrechte. Mit anderen Worten: Es geht um die Achtung und den Schutz der Würde des einzelnen Menschen. Das ist der tiefe Grund, warum wir hier zusammentreffen und warum wir hier gemeinsam für die Zukunft unserer Völker arbeiten.

Deutschland wird mit all seinen Kräften dabei mithelfen. Wir freuen uns auf die fruchtbare Zusammenarbeit mit allen Partnern in den Vereinten Nationen.

Die Rede wurde auf Deutsch gehalten. Quelle: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung. Englischer Text über die Website der 62. Generalversammlung: <http://www.un.org/webcast/ga/62/2007/pdfs/germany-eng.pdf>

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 Do-

kumentenarchiv 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 2006 und Juni 2007** sowie Resolutionen und Erklärungen des Präsidenten des Sicherheitsrats von **April bis Juli 2007** 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 |
| Friedenssicherung | A/RES/61/279 | 29.6.2007 | Die Generalversammlung beschließt, die Hauptabteilung Unterstützung der Feldeinsätze einzurichten. Sie ersucht den Generalsekretär, klare Rechenschaftsmechanismen sowie die Aufgaben des Stellvertretenden Generalsekretärs eindeutig zu definieren. Die Generalversammlung beschließt ferner, dass die Regelung, wonach ein Hauptabteilungsleiter (Hauptabteilung Unterstützung der Feldeinsätze) einem anderen Hauptabteilungsleiter (Hauptabteilung Friedenssicherungseinsätze) unterstellt ist, keinen Präzedenzfall innerhalb des Sekretariats schafft. Sie billigt den Mittelbedarf für den Friedenssicherungs-Sonderhaushalt in Höhe von 230 509 900 Dollar für den Zeitraum vom 1. Juli 2007 bis 30. Juni 2008, namentlich 819 weiter bestehende und 284 neue befristete Stellen. Sie beschließt außerdem, die Stelle des Untergeneralsekretärs für die Unterstützung der Feldeinsätze, zunächst befristet bis zum 30. Juni 2008, zu schaffen. | Ohne förmliche Abstimmung angenommen |
| Reform | A/RES/61/246 | 22.12.2006 | Die Generalversammlung erkennt an, dass die Reform des Beschaffungswesens ein fortlaufender Prozess ist, der unter anderem darauf gerichtet sein sollte, die Effizienz, Transparenz und Kostenwirksamkeit des Beschaffungswesens der Vereinten Nationen sowie verstärkte interne Kontrollen, eine verstärkte Rechenschaftslegung gegenüber den Mitgliedstaaten und die vollständige Durchführung der Resolutionen der Generalversammlung zu gewährleisten. Sie ersucht den Generalsekretär, dafür zu sorgen, dass alle an Beschaffungstätigkeiten beteiligten Bediensteten des Sekretariats jährlich Erklärungen über ihre Vermögensverhältnisse abgeben. Sie ersucht ihn außerdem, ethische Leitlinien für alle an den Beschaffungsverfahren beteiligten Bediensteten fertigzustellen, Transparenz in den Beschaffungsentscheidungen, unter anderem durch die Einrichtung eines unabhängigen Beschwerdesystems zu erhöhen, zusätzliche Wege zur Schaffung von Möglichkeiten für die Vergabe von Beschaffungsaufträgen an Lieferanten aus Entwicklungs- und Transformationsländern zu erkunden und den Mittelbedarf der Beschaffungsabteilung umfassend zu überprüfen. | Ohne förmliche Abstimmung angenommen |

| | UN-Dok.-Nr. | Datum | Gegenstand | Abstimmungsergebnis |
|------------------------|--------------------------------|-----------|---|------------------------|
| Afghanistan | S/PRST/2007/27 | 17.7.2007 | Der Sicherheitsrat begrüßt die jüngsten internationalen Initiativen zur Stärkung der Sicherheit, Stabilität und Entwicklung in Afghanistan. Er unterstützt die kontinuierlichen Anstrengungen, um weiter gegen die von den Taliban, der Al-Qaida und anderen extremistischen Gruppen ausgehende Bedrohung anzugehen. Der Rat fordert die afghanische Regierung auf, die wirksame Umsetzung der Nationalen Drogenkontrollstrategie mit Hilfe der internationalen Gemeinschaft voranzutreiben. Der Rat begrüßt außerdem die Entsendung der Polizeimission der Europäischen Union in Afghanistan (EUPOL Afghanistan), die am 15. Juni begonnen hat und sieht der möglichst raschen Ausweitung der Hilfsmission der Vereinten Nationen in Afghanistan (UNAMA) und ihrer Aktivitäten auf wichtige Provinzen des Landes entgegen. | |
| Côte d'Ivoire | S/PRST/2007/25 | 29.6.2007 | Der Sicherheitsrat verurteilt nachdrücklich den am 29. Juni 2007 in Bouaké auf den Ministerpräsidenten der Republik Côte d'Ivoire Guillaume Soro verübten Anschlag. Er betont, dass diejenigen, die diese kriminelle Handlung begangen haben, vor Gericht gestellt werden müssen. Der Rat weist darauf hin, dass er das von Präsident Laurent Gbagbo und Guillaume Soro am 4. März 2007 in Ouagadougou unterzeichnete Abkommen unterstützt und dass es unerlässlich ist, dass alle Parteien auch weiterhin im Rahmen dieses politischen Abkommens arbeiten. | |
| | S/RES/1763(2007) | 29.6.2007 | Der Sicherheitsrat beschließt, das Mandat der Operation der Vereinten Nationen in Côte d'Ivoire (UNOCI) und der sie unterstützenden französischen Truppen bis zum 16. Juli 2007 zu verlängern. | Einstimmige Annahme |
| | S/RES/1765(2007) | 16.7.2007 | Der Sicherheitsrat beschließt, die Mandate der UNOCI und der sie unterstützenden französischen Truppen bis zum 15. Januar 2008 zu verlängern, um die Organisation freier, offener, fairer und transparenter Wahlen in Côte d'Ivoire innerhalb der in dem politischen Abkommen von Ouagadougou festgesetzten Frist zu unterstützen. Er bekundet seine Absicht, bis zum 15. Oktober 2007 die Mandate der UNOCI und der französischen Truppen im Rahmen der erzielten Fortschritte bei der Verwirklichung der Schlüsseltappen des Friedensprozesses zu überprüfen. Ferner beschließt der Rat, das Mandat des Hohen Beauftragten für die Wahlen zu beenden. Daher hat der Sonderbeauftragte des Generalsekretärs in Côte d'Ivoire die Aufgabe, zu bestätigen, dass alle notwendigen Garantien für die Abhaltung transparenter Präsidentschafts- und Parlamentswahlen gegeben sind. Der Rat unterstützt außerdem die auf der Sitzung des Evaluierungs- und Überwachungsausschusses vom 11. Mai 2007 vereinbarte Einsetzung eines internationalen Beratungsorgans. | Einstimmige Annahme |
| Ehemaliges Jugoslawien | S/RES/1764(2007) | 29.6.2007 | Der Sicherheitsrat erklärt sein Einverständnis, dass der Lenkungsausschuss des Rates für die Umsetzung des Friedens am 19. Juni 2007 Miroslav Lajcak in Nachfolge von Christian Schwarz-Schilling zum Hohen Beauftragten [für Bosnien-Herzegowina] bestimmt hat. Der Rat nimmt Kenntnis von dem am 19. Juni 2007 gefassten Beschluss des Lenkungsausschusses, dass das Büro des Hohen Beauftragten an seinem Ort bestehen bleibt und sein Mandat weiter wahrnehmen wird und dass das Ziel die Schließung des Büros bis zum 30. Juni 2008 ist. | Einstimmige Annahme |
| Horn von Afrika | S/RES/1767(2007) | 30.7.2007 | Der Sicherheitsrat beschließt, das Mandat der Mission der Vereinten Nationen in Äthiopien und Eritrea (UNMEE) bis zum 31. Januar 2008 zu verlängern. Der Rat fordert die Parteien auf, sich weiterhin uneingeschränkt zu dem Abkommen über die Einstellung der Feindseligkeiten zu bekennen und die Situation zu deeskalieren, indem sie zu dem Dislozierungsstand vom 16. Dezember 2004 zurückkehren und provozierende militärische Aktivitäten vermeiden. Er fordert beiden Parteien erneut auf, uneingeschränkt mit der Grenzkommission zusammenzuarbeiten und an dem am 6. September 2007 in New York abzuhaltenden Treffen teilzunehmen. | Einstimmige Annahme |
| Irak | S/RES/1762(2007), Anlage I, II | 29.6.2007 | Der Sicherheitsrat beschließt, das Mandat der Überwachungs-, Verifikations- und Inspektionskommission der Vereinten Nationen (UNMOVIC) und der Internationalen Atomenergie-Organisation (IAEA) mit sofortiger Wirkung zu beenden. Der Rat erkennt die verfassungsmäßige Selbstverpflichtung Iraks zur Nichtverbreitung, Nichtentwicklung, Nichtherstellung und zum Nichteinsatz von Kernwaffen und chemischen und biologischen Waffen an und fordert Irak auf, sich weiter an diese Verpflichtung zu halten. Er bittet die Regierung Iraks, ihm innerhalb eines Jahres über die Fortschritte beim Beitritt zu allen anwendbaren Abrüstungs- und Nichtverbreitungsverträgen und verwandten internationalen Übereinkünften Bericht zu erstatten. | +14; -0; =1 (Russland) |

| | UN-Dok.-Nr. | Datum | Gegenstand | Abstimmungs- ergebnis |
|--------------------|------------------|-----------|--|--------------------------|
| | S/RES/1770(2007) | 10.8.2007 | Der Sicherheitsrat beschließt, das Mandat der Hilfsmission der Vereinten Nationen für Irak (UNAMI) um weitere zwölf Monate zu verlängern. Er beschließt ferner, dass der Sonderbeauftragte des Generalsekretärs und die UNAMI auf Ersuchen der Regierung Iraks Beratung, Unterstützung und Hilfe gewähren werden, unter anderem bei der Ausarbeitung von Prozessen für die Abhaltung von Wahlen, bei der Überprüfung der Verfassung sowie bei der Anfangsplanung für die Abhaltung einer Volkszählung. | Einstimmige Annahme |
| Kleinwaffen | S/PRST/2007/24 | 29.6.2007 | Der Sicherheitsrat betont, dass es notwendig ist, das Aktionsprogramm der Vereinten Nationen zur Verhütung, Bekämpfung und Beseitigung des unerlaubten Handels mit Kleinwaffen und leichten Waffen sowie das internationale Rechtsinstrument zur Ermöglichung der rechtzeitigen Identifikation und Rückverfolgung unerlaubter Kleinwaffen und leichter Waffen durch die Staaten durchzuführen, um echte Fortschritte zu erzielen. Er stellt besorgt fest, dass die destabilisierende Anhäufung sowie die unerlaubte Herstellung, der Handel mit sowie die Verschiebung von Kleinwaffen und leichten Waffen in viele Regionen der Welt unter anderem bewaffnete Konflikte intensiviert, die Dauerhaftigkeit von Friedensabkommen untergräbt und eine erfolgreiche Friedenskonsolidierung behindert. Der Rat fordert alle Mitgliedstaaten auf, ihren Verpflichtungen nachzukommen und die nach den einschlägigen Sicherheitsratsresolutionen verhängten Waffenembargos einzuhalten. | |
| Nahost | S/PRST/2007/12 | 17.4.2007 | Der Sicherheitsrat appelliert an alle beteiligten Parteien, die Einstellung der Feindseligkeiten und die gesamte Blaue Linie zu achten, und bittet den Generalsekretär, in enger Verbindung mit der libanesischen Regierung eine unabhängige Mission zu entsenden, die die Überwachung der Grenze umfassend bewerten soll. Der Rat fordert alle Mitgliedstaaten, insbesondere diejenigen in der Region, nachdrücklich auf, alle erforderlichen Maßnahmen zu treffen, um die Ziffer 15 der Resolution 1701(2006) zur Durchsetzung des Waffenembargos vollständig umzusetzen. Er fordert erneut die Auflösung und Entwaffnung aller Milizen und bewaffneten Gruppen in Libanon und unterstützt das Ersuchen des Generalsekretärs an Israel, ausführliche Daten über seinen Einsatz von Streumunition im südlichen Libanon vorzulegen. | |
| | S/PRST/2007/29 | 3.8.2007 | Der Sicherheitsrat ist angesichts der anhaltenden Berichte über Verstöße gegen das Waffenembargo entlang der libanesisch-syrischen Grenze besorgt und erklärt erneut, dass es ohne Genehmigung der libanesischen Regierung keine Verkäufe oder Lieferungen von Rüstungsgütern und sonstigem Wehrmaterial an Libanon geben soll. Er nimmt Kenntnis von den von der Regierung übermittelten ausführlichen Informationen über die gefährlichen Aktivitäten bewaffneter Elemente und Gruppen, insbesondere der Volksfront für die Befreiung Palästinas-Generalkommando und der Fatah-Intifada, und fordert erneut die Auflösung und Entwaffnung aller Milizen und bewaffneten Gruppen. Der Rat fordert außerdem eine verstärkte grenzüberschreitende Zusammenarbeit zur Sicherung der syrisch-libanesischen Grenze sowie die sofortige und bedingungslose Freilassung der beiden von der Hisbollah entführten israelischen Soldaten. | |
| | S/RES/1773(2007) | 24.8.2007 | Der Sicherheitsrat beschließt, das derzeitige Mandat der Interimstruppe der Vereinten Nationen in Libanon (UNIFIL) bis zum 31. August 2008 zu verlängern. Er verurteilt alle Terroranschläge gegen die UNIFIL und betont, dass die UNIFIL und die Libanesischen Streitkräfte sich weiter miteinander koordinieren müssen, insbesondere im Hinblick auf die Schaffung einer Zone zwischen der Blauen Linie und dem Litani-Fluss, die frei von bewaffnetem Personal, Material und Waffen ist. | Einstimmige Annahme |
| Somalia | S/PRST/2007/13 | 30.4.2007 | Der Sicherheitsrat ist besorgt über die erneuten Kämpfe in Somalia und fordert alle Parteien auf, die Feindseligkeiten sofort einzustellen und einer umfassenden Waffenruhe zuzustimmen. Er verlangt, dass alle Parteien in Somalia das humanitäre Völkerrecht voll einhalten, die Zivilbevölkerung schützen und den vollen, ungehinderten und sicheren Zugang für die humanitären Helfer gewährleisten. Er fordert die Übergangs-Bundesinstitutionen auf, sicherzustellen, dass der Kongress der nationalen Aussöhnung möglichst bald einberufen wird und tatsächlich alle Teile der somalischen Gesellschaft repräsentiert. Der Rat ersucht den Generalsekretär, bis Mitte Juni über die Fortschritte bei der Einberufung des Kongresses der nationalen Aussöhnung Bericht zu erstatten und erklärt ferner, dass die vollständige und wirksame Entsendung der Mission der Afrikanischen Union in Somalia (AMISOM) von entscheidender Bedeutung ist. | |

| | UN-Dok.-Nr. | Datum | Gegenstand | Abstimmungs- ergebnis |
|-------------------------------------|------------------|-----------|---|--------------------------|
| | S/RES/1766(2007) | 23.7.2007 | Der Sicherheitsrat beschließt, das in Resolution 1558(2004) genannte Mandat der Überwachungsgruppe zu verlängern, und ersucht den Generalsekretär, so rasch wie möglich die notwendigen Verwaltungsmaßnahmen zu treffen, um die Überwachungsgruppe für weitere sechs Monate wieder einzusetzen und nach Bedarf im Benehmen mit dem Ausschuss nach Resolution 751(1992) neue Mitglieder zu ernennen. Die Überwachungsgruppe hat unter anderem die Aufgabe, die Einhaltung des Waffenembargos insgesamt zu verbessern. | Einstimmige Annahme |
| | S/RES/1772(2007) | 20.8.2007 | Der Sicherheitsrat beschließt, die Mitgliedstaaten der Afrikanischen Union zu ermächtigen, für einen weiteren Zeitraum von sechs Monaten die AMISOM aufrechtzuerhalten, und fordert die AU-Mitgliedstaaten auf, zur genannten Mission beizutragen. Er beschließt ferner, dass Staaten, die Versorgungsgüter oder technische Hilfe bereitstellen, den Ausschuss nach Resolution 751(1992) vorab und von Fall zu Fall davon benachrichtigen. Er verlangt, dass alle Mitgliedstaaten, insbesondere die Staaten in der Region, das Waffenembargo voll einhalten. Der Rat ersucht den Generalsekretär, nachträglich zu den Bemerkungen in seinem Bericht vom 25. Juni 2007 über Somalia die derzeitigen Eventualpläne für die mögliche Entsendung eines die AMISOM ablösenden UN-Friedenssicherungseinsatzes weiterzuentwickeln und so bald wie möglich eine weitere technische Bewertungsmission in die Region zu entsenden. | Einstimmige Annahme |
| Sudan | S/RES/1755(2007) | 30.4.2007 | Der Sicherheitsrat beschließt, das Mandat der Mission der Vereinten Nationen in Sudan (UNMIS) bis zum 31. Oktober 2007 zu verlängern. Er ersucht den Generalsekretär, dringend einen neuen Sonderbeauftragten für Sudan zu ernennen und dem Rat alle drei Monate über die Durchführung des Mandats der UNMIS Bericht zu erstatten. Der Rat fordert die Parteien des Umfassenden Friedensabkommens auf, dringend raschere Fortschritte bei der Umsetzung aller ihrer Zusagen zu erzielen. | Einstimmige Annahme |
| | S/RES/1769(2007) | 31.7.2007 | Der Sicherheitsrat beschließt, zur Unterstützung der umgehenden, wirksamen Umsetzung des Friedensabkommens für Darfur, die Einrichtung eines hybriden Einsatzes der Afrikanischen Union und der Vereinten Nationen in Darfur (UNAMID) für einen Anfangszeitraum von zwölf Monaten. Der UNAMID wird aus bis zu 19 555 Soldaten, davon 360 Militärbeobachter und Verbindungsoffiziere bestehen. Des Weiteren soll der Einsatz aus einem angemessenen zivilen Anteil von bis zu 3772 Polizisten und 19 Polizeieinheiten mit jeweils bis zu 140 Angehörigen bestehen. Tätig werdend nach Kapitel VII der Charta der Vereinten Nationen, beschließt der Rat, dass der UNAMID ermächtigt ist, in den Einsatzgebieten soweit dies nach seinem Urteil im Rahmen seiner Möglichkeiten liegt, die erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, um sein Personal, seine Einrichtungen, Anlagen und Ausrüstungsgegenstände und Zivilpersonen zu schützen sowie die Sicherheit und die Bewegungsfreiheit seines eigenen Personals zu gewährleisten, die wirksame Durchführung des Friedensabkommens für Darfur zu unterstützen und die Störung seiner Durchführung sowie bewaffnete Angriffe zu verhindern. | Einstimmige Annahme |
| Terrorismus | S/PRST/2007/26 | 9.7.2007 | Der Sicherheitsrat verurteilt unmissverständlich den am 2. Juli 2007 in Marib (Republik Jemen) verübten Terroranschlag und bekundet den Opfern dieses Anschlags und ihren Angehörigen sowie dem Volk und der Regierung der Republik Jemen und des Königreichs Spanien sein tiefstes Mitgefühl und Beileid. Der Sicherheitsrat unterstreicht, dass diejenigen, die diese entsetzliche Tat begangen, organisiert, finanziert und gefördert haben, vor Gericht gestellt werden müssen. | |
| Zentralafrikanische Republik | S/PRST/2007/30 | 27.8.2007 | Der Sicherheitsrat ist besorgt über die an den Grenzen zwischen Sudan, Tschad und der Zentralafrikanischen Republik herrschende unsichere Lage. Er begrüßt den Bericht des Generalsekretärs vom 10. August 2007 (S/2007/488), in dem ein überarbeitetes Einsatzkonzept für eine multidimensionale Präsenz vorgeschlagen wird sowie die Bereitschaft der Europäischen Union, die Einrichtung eines Einsatzes zur Unterstützung der Präsenz der Vereinten Nationen im Osten Tschads und im Nordosten der Zentralafrikanischen Republik zu erwägen. Der Rat ersucht den Generalsekretär, in Absprache mit den beiden Regierungen die Regelungen für eine Fortsetzung dieser multidimensionalen Präsenz nach einem Zeitraum von zwölf Monaten zu untersuchen. Der Sicherheitsrat begrüßt es, dass am 13. August 2007 in N'Djamena das Politische Abkommen zur Stärkung des demokratischen Prozesses in Tschad unterzeichnet wurde. | |

ABSTRACTS

Thorsten Benner · Philipp Rotmann

pp. 177–182

Operation Peacekeeping Reform. Ban Ki-moon's Controversial Transformation of the Department of Peacekeeping Operations

After months of heated debate, the General Assembly agreed on a significant reorganization of the management and support capacities for peace operations in the UN Secretariat on 29 June 2007. Even though Ban Ki-moon failed to push through his initial plans to divide the Department of Peacekeeping Operations, he managed to win support for an increase in resources for mission planning and guidance. However, this increase falls short of the demands caused by rapid expansion of UN peace operations.

Waldemar Hummer · Jelka Mayr-Singer

pp. 183–189

Countering Impunity. The International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance

Since the mid-1960s, more than 90,000 people have been victims of enforced disappearances. Repressive regimes have commonly used this complex crime, which involves numerous human rights violations, to eliminate political opponents. 25 years of combined efforts by the families of the disappeared, non-governmental organisations and the United Nations have now led to the adoption of a legally binding international instrument which prohibits enforced disappearance. This article reviews the process of drafting the International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance and examines its substantive provisions as well as its procedural components.

Anja Titze

pp. 190–197

The Rights of Indigenous Peoples. Evolution and Content of the Declaration on the Rights of Indigenous Peoples

Up until the 1970s, the United Nations largely ignored the needs and problems of indigenous peoples. In 1994, the General Assembly adopted a draft declaration defining their rights; yet it took more than 20 years of negotiation, inter alia, in the Commission on Human Rights until the document was recommended to the General Assembly for adoption. Even then, disputes over the right to self-determination and the right to land and resources led to its initial failure in December 2006. Finally, in September 2007, after another round of intense negotiations, the UN General Assembly adopted the Declaration on the Rights of Indigenous Peoples with a large majority. The author describes the evolution of the declaration and analyzes its contents from the points of view of indigenous peoples and member states.

Stephan Rößler

pp. 198–204

The Politics of Architecture. From the Palace of Nations to the Blueprint of a New UN Headquarters Building

The planned construction of the new UNDC5 building—part of the UN Headquarters' refurbishment in New York—is one of the few occasions when the usually distinct disciplines of politics and architecture have to find common ground. 'Representation to the Outside' becomes paramount and sets architects the challenge of encasing the national and symbolic characteristics of more than a hundred states. This article examines the politics of architectural competition of planned and completed United Nations facilities.

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 und 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

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.

Bestellungen: Abonnementspreis jährlich (6 Hefte) Euro 54,-

inkl. MwSt. zuzüglich Versandkosten;

Einzelheft: Euro 11,- inkl. MwSt. zuzüglich Versandkosten.

Bestellungen nehmen entgegen: Nomos Verlagsgesellschaft,

Aloisia Hohmann, Telefon 0 72 21 | 21 04-39,

Telefax 0 72 21 | 21 04-43, E-Mail: hohmann@nomos.de

sowie der Buchhandel;

Abbestellungen vierteljährlich schriftlich zum Jahresende.

Zahlungen jeweils im voraus an: Nomos Verlagsgesellschaft,

Postbank Karlsruhe, Konto 73 636-751, und Stadtparkasse

Baden-Baden, Konto 5-002266.

Für Mitglieder der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten

Nationen ist der Bezugspreis im Mitgliedsbeitrag enthalten.

Anzeigenverwaltung und Anzeigenannahme: sales friendly,

Bettina Roos, Siegburger Str. 123, 53229 Bonn,

Telefon 02 28 | 9 78 98-10, Telefax 02 28 | 9 78 98-20, E-Mail:

roos@sales-friendly.de

Die Zeitschrift sowie alle in ihr enthaltenen einzelnen Beiträge

und Abbildungen sind urheberrechtlich geschützt. Jede

Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz

zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlags.

Dies gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen,

Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung

und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Namentlich gezeichnete Beiträge geben nicht notwendiger-

weise die Meinung des Herausgebers oder der Redaktion

wieder.

DEUTSCHE GESELLSCHAFT FÜR DIE VEREINTEN NATIONEN

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. 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

Detlev Graf zu Rantzau

Prälat Dr. Stephan Reimers

Annemarie Renger

Prof. Dr. Volker Rittberger

Dr. Irmgard Schwaetzer

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

Rüdiger Freiherr von Wechmar

Dr. Ernst Ulrich von Weizsäcker

Dr. Richard von Weizsäcker

Heidemarie Wieczorek-Zeul

Prof. Dr. Rüdiger Wolfrum

Alexander Graf York von Wartenburg

Vorstand

Prof. Dr. Thomas Bruha (Vorsitzender)

Detlef Dzembitzki, MdB (Stellvertretender Vorsitzender)

Ekkehard Griep (Stellvertretender Vorsitzender)

Ana Dujic (Schatzmeisterin)

Wolfgang Ehrhart

Prof. Dr. Manuel Fröhlich

Armin Laschet

Dr. Wolfgang Münch

Winfried Nachtwei, MdB

Dr. Christian Tams

Karl-Georg Wellmann, MdB

Landesverbände

Prof. Dr. Karl-Heinz Meier-Braun

Vorsitzender, Landesverband Baden-Württemberg

Prof. Dr. Alexander Siedschlag

Vorsitzender, Landesverband Bayern

Dr. Christine Kalb

Vorsitzende, Landesverband Berlin-Brandenburg

Dustin Dehéz

Vorsitzender, Landesverband Hessen

Sabine Birken

Vorsitzende, Landesverband Nordrhein-Westfalen

Dr. Nils Geißler

Vorsitzender, Landesverband Sachsen, Sachsen-

Anhalt, Thüringen

Generalsekretariat

Dr. Beate Wagner, Generalsekretärin

Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen

Zimmerstr. 26/27, D-10969 Berlin

Telefon: 030 | 25 93 75-0; Telefax: 030 | 25 93 75-29

E-Mail: info@dgvn.de | Internet: www.dgvn.de