

# 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

**Wahrheitsfindung im internationalen Gerichtssaal.**  
Die *Ad-hoc*-Strafgerichtshöfe für das  
ehemalige Jugoslawien und Ruanda  
*Wolfgang Schomburg*

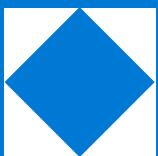
**Standpunkt**  
**UN-NATO-Erklärung: Wenig Lärm um (fast) nichts**  
*Michael F. Harsch · Janka Oertel · Johannes Varwick*

**Weltordnungspolitik und Weltrecht in einer zerklüfteten Welt**  
*Dieter Senghaas*

**Liga der Demokratien.**  
Ergänzung oder Umgehung der UN?  
*Rolf Mützenich*

## Aus dem Bereich der Vereinten Nationen

**Entwicklungsfinanzierung**  
Doha-Konferenz 2008  
*Jens Martens*



**Nomos**

**1 09**

57. Jahrgang | Seite 1–48  
ISSN 0042–384X | M 1308 F

# Wahrheitsfindung, Weltrecht und keine Liga der Demokratien

»Hat Europa geschlafen?«, fragt **Wolfgang Schomburg**, ehemaliger Richter der Berufungskammern der beiden UN-*Ad-hoc*-Tribunale in seinem Beitrag »Wahrheitsfindung im internationalen Gerichtssaal«. Warum? Weil sich in beiden Gerichtshöfen überwiegend das anglo-amerikanische Rechtssystem des »common law« durchgesetzt hat und nicht das kontinentaleuropäische Zivilrechtssystem, in dem die Richter das Verfahren kontrollieren. Schomburgs Erfahrungen aus mehr als sieben Jahren Arbeit als Richter lassen ihn zu dem Schluss kommen, dass die Tribunale ihrem Mandat, der Wahrheit so nah wie möglich zu kommen, durch systemimmanente Hindernisse nicht gerecht werden. Für Fälle wie Slobodan Milosevic seien Verfahren, in denen es Anklägern und Verteidigern nur darum geht, die Sache für sich zu entscheiden, nicht geeignet. Bei Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit müsse mehr über die Hintergründe der Täter herausgefunden werden, um derartige Entgleisungen in Zukunft zu vermeiden. Im Übrigen sollte die internationale Gemeinschaft nicht (nur) erst handeln, wenn die Verbrechen geschehen sind, sondern ernsthaft versuchen, sie zu verhindern. Eine UN-Interventionseinheit und ein Ständiger Strafgerichtshof, der als ein genuines UN-Organ wirklich *alle* Menschen in *allen* Ländern zur Verantwortung ziehen kann, wären hier wünschenswert, so Schomburg.

Würde Letzteres Wirklichkeit werden, könnte man in der Tat schon von einem Übergang vom Völkerrecht zum Weltrecht sprechen. **Dieter Senghaas** sieht bereits in der automatischen Gerichtsbarkeit für die Vertragsstaaten des Internationalen Strafgerichtshofs einen solchen Paradigmenwechsel. Doch weltrechtliche Entwicklungen setzen seiner Meinung nach eine solide, letztlich demokratisch verfasste Staatlichkeit voraus, was in vielen Teilen der Welt nicht gegeben sei. Alle Weltordnungskonzepte, die die extremen Unterschiede in der Welt nicht angemessen einbeziehen, werden keine praktische Relevanz haben, so der Autor.

Die Welt demokratischer zu machen und den Demokratien mehr Gewicht in der Welt zu verleihen, mag zwar für viele eine schöne Vorstellung sein. Doch eine »Liga der Demokratien«, wie sie als Idee seit Längerem in den USA kursiert, sei keine Lösung, so **Rolf Mützenich**. Ein solches Bündnis würde Staaten von Entscheidungsprozessen ausschließen und eine globale Zweiklassengesellschaft begründen. Ein solch exklusiver Club, der zudem außerhalb der Vereinten Nationen agiert, könne keinen Anspruch darauf erheben, im Namen der internationalen Gemeinschaft legitime Entscheidungen zu fällen. Dies obliege nach wie vor allein dem UN-Sicherheitsrat.

Eine UN-Interventionseinheit, ein ständiger UN-Strafgerichtshof, ein passendes Ordnungskonzept für eine zerklüftete Welt und eine Welt, in der die Demokratien mehr Gewicht haben: Alles dies sind bislang zwar nur Ideen, doch sicherlich welche, die es weiterzuentwickeln lohnt.



Ich wünsche eine anregende Lektüre.

Anja Papenfuß, Chefredakteurin  
papenfuss@dgvn.de

## Inhalt

Wolfgang Schomburg

**Wahrheitsfindung im internationalen Gerichtssaal.**

Die *Ad-hoc*-Strafgerichtshöfe für das ehemalige Jugoslawien und Ruanda

3

Michael F. Harsch · Janka Oertel · Johannes Varwick

**Standpunkt | UN-NATO-Erklärung: Wenig Lärm um (fast) nichts**

10

Dieter Senghaas

**Weltordnungspolitik und Weltrecht in einer zerklüfteten Welt**

11

Rolf Mützenich

**Liga der Demokratien**

Ergänzung oder Umgehung der UN?

17

Harald Ganns

**Die UN in Deutschland**

Das Entwicklungspotenzial des UN-Standorts Bonn ist noch nicht ausgeschöpft

24

### AUS DEM BEREICH DER VEREINTEN NATIONEN

#### Allgemeines

Anja Papenfuß

**Generalsekretär | Bericht für die 63. Generalversammlung**

30

#### Politik und Sicherheit

Kai-Uwe Schrogl

**Weltraumausschuss | Tagungen 2008**

31

#### Wirtschaft und Entwicklung

Jens Martens

**Entwicklungsfinanzierung | Doha-Konferenz 2008**

32

Wolfgang Kleinwächter

**Internet Governance Forum | 3. Treffen 2008**

33

### BUCHBESPRECHUNGEN

36

### DOKUMENTE DER VEREINTEN NATIONEN

39

**Das UN-System auf einen Blick | Abkürzungen**

42

**Die Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen | Übersichten**

43

**English Abstracts**

47

**Impressum**

48

# Wahrheitsfindung im internationalen Gerichtssaal

## Die *Ad-hoc*-Strafgerichtshöfe für das ehemalige Jugoslawien und Ruanda\*

Wolfgang Schomburg

**Das Völkerstrafrecht hat mit der Einrichtung der beiden *Ad-hoc*-Strafgerichtshöfe für das ehemalige Jugoslawien und für Ruanda, vor allem aber mit dem Internationalen Strafgerichtshof (IStGH), enorme Fortschritte gemacht. Doch erfüllen die Gerichtshöfe auch ihr Mandat, die Wahrheit über die von ihnen behandelten Verbrechen herauszufinden? Der Autor, ehemaliger Richter an den *Ad-hoc*-Gerichtshöfen, kommt zu dem Schluss, dass das den Gerichtshöfen zugrunde liegende anglo-amerikanische Rechtssystem des ›common law‹ dem Ziel der Wahrheitsfindung nur bedingt gerecht wird. Dennoch seien die Gerichtshöfe unverzichtbare Instrumente in einer globalisierten Welt. Für die Zukunft sei es wünschenswert, den IStGH in einen genuinen UN-Gerichtshof umzuwandeln.**

*Non est iustitia, non est veritas.* Es gibt keine absolute Gerechtigkeit. Es gibt keine absolute Wahrheit. Gleichwohl müssen sich Richter bemühen, beidem so nah wie möglich zu kommen. In verschiedenen Weltreligionen<sup>1</sup> wird die Bedeutung der Trias *pax, iustitia, veritas* (Frieden, Gerechtigkeit, Wahrheit) für die Vergangenheitsbewältigung hervorgehoben: Es kann keinen Frieden ohne Gerechtigkeit geben und keine Gerechtigkeit ohne Wahrheit. Daher stellt sich die Frage: Wie nah kann man der Wahrheit im Rahmen formeller juristischer Verfahren kommen? Die Verfahrensordnung beeinflusst maßgeblich den Ausgang der Verfahren. Entscheidend ist, ob die Verfahren prinzipiell durch die Parteien, also Staatsanwaltschaft und Verteidigung, gestaltet werden oder überwiegend in den Händen der Richter liegen (Amtsaufklärungspflicht).

Es ist daher wichtig, genauer auf die in dieser Form erstmaligen Verfahrens- und Beweisregeln (Rules of Procedure and Evidence, im Folgenden: Verfahrensordnung) des Internationalen Strafgerichtshofs für das ehemalige Jugoslawien (International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia – ICTY) und des Internationalen Strafgerichtshofs für Ruanda (International Criminal Tribunal for Rwanda – ICTR) zu schauen. Die Urfassungen beider Verfahrensordnungen sind sehr stark von anglo-amerikanischen Rechtsauffassungen beeinflusst. Die Verfahrensordnungen wurden jeweils vom Plenum der ständigen Richter angenommen (von Richtern geschaffenes Recht) und sind bis heute von diesen ständig ergänzt worden. Im vorliegenden Beitrag soll insbesondere erörtert werden, inwiefern diese Verfahrensordnungen dazu beitragen können, der Wahrheit näher zu kommen.

Um die Frage zu beantworten, wie der Wahrheitsfindung am Besten gedient ist, ohne dabei den Anspruch auf ein faires Verfahren aufzugeben, sollen als Erstes die Mandate des Jugoslawien- und des Ruanda-Gerichtshofs untersucht werden. Anschließend wird der historische Hintergrund, der zur Einrichtung der beiden Strafgerichtshöfe führte, skizziert. Auf diesen Beobachtungen aufbauend sollen die systemimmanenten Hindernisse für die Wahrheitsfindung aufgezeigt werden. Abschließend werden die Leistungen beider Strafgerichtshöfe gewürdigt und ein kurzer Ausblick auf mögliche weitere Verbesserungen des Völkerstrafrechts gegeben.

### Die Mandate der *Ad-hoc*-Strafgerichtshöfe

Abgesehen von ihrem Mandat, fortwährend nach der Wahrheit zu suchen, waren und sind die *Ad-hoc*-Strafgerichtshöfe auch für die Entwicklung des Völkerrechts ungemein wichtig. Ihre Rechtsprechung wird – allerdings nicht unbesehen<sup>2</sup> – vom später eingerichteten Internationalen Strafgerichtshof analysiert und angewandt. Als ehemaliger Richter der Berufungskammern der beiden *Ad-hoc*-Strafgerichtshöfe werde ich im Folgenden meine Kommentare vornehmlich auf diese beiden Institutionen beschränken und auf einige sie betreffende prozessuale Herausforderungen hinweisen.

Der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen hat die beiden Gerichtshöfe als friedenssichernde Maßnah-



**Wolfgang Schomburg**, geb. 1948, war von 2001 bis 2008 (erster deutscher) ständiger Richter der Berufungskammern der beiden *Ad-hoc*-Strafgerichtshöfe für das ehemalige Jugoslawien und Ruanda.

Der vorliegende Beitrag gibt ausschließlich die persönliche Meinung des Autors wieder.

\* Der Beitrag beruht auf einem Vortrag, den der Autor am 29. März 2008 in Utrecht, Niederlande, gehalten hat. Eine englische Fassung mit dem Titel ›The ad hoc Tribunals for the former Yugoslavia (ICTY) and Rwanda (ICTR)‹ findet sich in Heft 2/2008 der Zeitschrift ›VN Forum‹ (herausgegeben von der niederländischen UN-Gesellschaft ›Nederlandse Vereniging voor de Verenigde Naties‹ (NVVN)).

1 Siehe unter anderem: Prophet Mohammed, Hadith: »If you see a wrong, you must right it; with your hand if you can, with your words, or, with your stare, or, in your heart, and that is the weakest of faith,«; Pope Paul IV: »If you want peace, work for justice.«; Rabban Simeon Ben Gamaliel: »The world rests on three pillars: on truth, on justice, and on peace.«; A Talmudic commentary adds: »The three are really one. If justice is realized, truth is vindicated and peace results.«

2 Siehe etwa die vom ICTY/ICTR abweichende Definition von ›Täterschaft‹ im Fall Prosecutor v. Thomas Lubanga Dyilo (Décision sur la Confirmation des Charges) ICC-01/04-01/06 (29 January 2007).

men eingerichtet. Mittels seiner Kompetenzen nach Kapitel VII der UN-Charta hatte er in beiden Fällen eine Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit festgestellt. Damit bekräftigte er die *Trias pax, iustitia, veritas*.<sup>3</sup> Die Erkenntnis, dass Frieden, Gerechtigkeit und Wahrheit untrennbar miteinander verbunden sind, ist essenziell, will man die Bedeutung der internationalen Strafgerichtsbarkeit verstehen.

Die Bedeutung der Resolutionen des Sicherheitsrats, die zur Gründung der Gerichtshöfe führten, kann gar nicht überschätzt werden: Zum ersten Mal war die Antwort der Welt auf eine Bedrohung des Friedens nicht nur militärischer, sondern auch ziviler Natur, indem Gerichte beauftragt wurden, in den betroffenen Gebieten den Frieden zu erhalten und wiederherzustellen. Für einen Praktiker des Strafrechts scheint es kein leichtes Unterfangen, dieser Trias gerecht zu werden. Richter sind keine Historiker, aber sie müssen dem Ziel, die Wahrheit herauszufinden, so nah wie möglich kommen.

Es muss festgehalten werden, dass der Sicherheitsrat im Prinzip nur zwei Optionen hatte: entweder – auf den guten Erfahrungen in Südafrika aufbauend – Wahrheits- und Versöhnungskommissionen einzurichten oder einen Strafgerichtshof. Der Sicherheitsrat entschied sich für Letzteres. Dies bezog auch den Versuch ein, das fundamentale Versprechen aus Art. 14 (1) (1) des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte einzulösen: »Alle Menschen sind vor Gericht gleich«. Politischer Status oder militärischer Rang dürfen keine Rolle spielen.

## Der lange Weg zur internationalen Strafgerichtsbarkeit

Zunächst soll die Entwicklung des Völkerstrafrechts bis heute skizziert werden. Den Siegeszug des Völkerstrafrechts kennzeichnet eine lange Geschichte der Rückschritte und Enttäuschungen. Bereits im Jahr 1872, das heißt nach dem Ende des Deutsch-Französischen Krieges von 1870/1871, hatte der damalige Präsident des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz, Gustave Moynier, wohl erstmals die auch später stets wieder ins Leere laufende Idee, einen internationalen Gerichtshof zu gründen.

Der Versailler Vertrag vom 28. Juni 1919 bot eine weitere Gelegenheit für die Einrichtung eines internationalen Gerichtshofs. Vor ihm sollte der deutsche Kaiser Wilhelm II. angeklagt und die Auslieferung von 900 Angeklagten erwirkt werden. Dieser Versuch schlug jedoch fehl. Dem Kaiser wurde in den Niederlanden Asyl gewährt. Ein existierender Haftbefehl gegen ihn wurde nie vollstreckt.

Die Gräueltaten, die während der Nazi-Herrschaft begangen wurden, und der bleibende Eindruck, den

sie auf das Gewissen der Menschheit hatten, bereiteten den Weg für den nächsten Schritt in der Entwicklung des Völkerstrafrechts. Bereits während des Zweiten Weltkriegs wurde die Bestrafung deutscher Kriegsverbrecher gefordert. Im Jahr 1943 unterzeichneten die Alliierten im Londoner St.-James-Palast ein Übereinkommen, welches unter anderem Vorbereitungen für die Einrichtung eines internationalen Gerichtshofs vorsah. Die Sowjetunion, Großbritannien und die Vereinigten Staaten beschlossen auf der Potsdamer Konferenz (die vom 17. Juli bis 2. August 1945 im Schloss Cecilienhof stattfand), dass deutsche Kriegsverbrecher verfolgt und bestraft werden sollten. Die Einzelheiten dieses in Nürnberg zu errichtenden Internationalen Militärtribunals wurden im Londoner Viermächte-Abkommen (jetzt mit Frankreich) vom 8. August 1945 festgelegt.

Die Prozesse, die von den Siegern des Zweiten Weltkriegs vor dem Internationalen Militärgerichtshof in Nürnberg (und auch Tokyo) abgehalten wurden, ließen erneut die Hoffnung aufkommen, die Einrichtung eines unabhängigen, ständigen Strafgerichtshofs sei möglich. Doch es sollten mehr als 50 Jahre vergehen, bis ein solcher ständiger Strafgerichtshof, der IstGH, eingerichtet wurde. Es kann kein Zweifel bestehen, dass die Effektivität und ersten Erfolge der beiden UN-*Ad-hoc*-Tribunale maßgeblich die Einrichtung dieses nun ständigen Strafgerichtshofs befördert hat. Er wurde auf der Grundlage des am 1. Juli 2002 in Kraft getretenen Römischen Statuts vom 17. Juli 1998 als multilateraler völkerrechtlicher Vertrag eingerichtet. Das Statut wurde bis heute von mehr als 100 Staaten ratifiziert – leider noch nicht von den USA, Russland oder der Volksrepublik China, um nur die fehlenden Veto-Staaten des UN-Sicherheitsrats zu nennen.

Letztlich ist der IstGH die logische Konsequenz dessen, was die Welt aus Nürnberg gelernt hat sowie aus der gesamten Entwicklung des Völkerstrafrechts. Der Erfolg dieser ständigen Einrichtung wird zum einen davon abhängen, ob ein größerer Teil der internationalen Gemeinschaft den Gerichtshof anerkennt. Er wird zum anderen davon abhängen, inwiefern der Gerichtshof bereit und in der Lage ist, strafrechtliche Konsequenzen für die Hauptverantwortlichen der internationalen Kerndelikte ungeachtet ihrer Stellung oder Herkunft zu ziehen. Der IstGH kann nur volle Glaubwürdigkeit erreichen, wenn *alle* Staaten seine Grundsätze anerkennen. Mit Blick auf die Vergangenheit – seit 1945 gab es weltweit über 300 bewaffnete Konflikte mit etwa 90 Millionen Toten<sup>4</sup>, die im strafrechtsfreien Raum blieben – sollten wir jedoch nicht zu viel erwarten, insbesondere nicht zu viel in zu kurzer Zeit. Langfristig wäre daher eine Umwandlung dieser von einzelnen Staaten getragenen Einrichtung zu einem Gerichtshof allein der UN wünschenswert.

Richter sind keine Historiker, aber sie müssen dem Ziel, die Wahrheit herauszufinden, so nah wie möglich kommen.

Langfristig wäre eine Umwandlung des von einzelnen Staaten getragenen IstGH zu einem Gerichtshof allein der UN wünschenswert.

## Systemimmanente Hindernisse für die Wahrheitsfindung

### Anfangsverdacht, Untersuchung, internationale vertikale strafrechtliche Zusammenarbeit

Erstens kann – je nach Rechtssystem – ohne erste Beweisanzeichen (*prima facie*) oder ohne einen begründeten Anfangsverdacht kein Verfahren eröffnet werden. Es hängt bereits vom Willen und von den Fähigkeiten der Ermittler ab, ob die Wahrheitsfindungsmission überhaupt aufgenommen werden kann oder nicht. Vor den *Ad-hoc*-Tribunalen obliegt die Auswahl und rechtliche Charakterisierung der Anklagevorwürfe allein dem Staatsanwalt.

Zweitens müssen die Richter, im Gegensatz zu Historikern, die Maxime ›im Zweifel für den Angeklagten‹ beherzigen. Dies führt zu einer Verlagerung der Wahrheitsfindung, insofern als vernünftige Restzweifel die Richter dort an einer Schuld feststellung hindern, wo ein Historiker in seiner Wertung frei ist.

Drittens hängt die Effizienz eines internationalen Tribunals davon ab, inwieweit die Staaten oder die internationale Gemeinschaft mit ihm kooperieren. Das Gericht hat nicht zu allen Beweisen Zugang. Hilfersuchen oder anderen Anfragen eines Richters oder einer Kammer an die Staaten wurde und wird nicht immer in dem Maße Folge geleistet, wie es eigentlich die Statuten völkerrechtlich als verpflichtend vorsehen. Die Staaten auf dem Gebiet des ehemaligen Jugoslawiens sind dabei nicht die einzigen, die in diesem Zusammenhang anzusprechen wären. Auch von Staatengruppen<sup>5</sup> oder der internationalen Gemeinschaft war und bleibt es oft schwierig, die nötige Unterstützung zu erhalten.

### ›Common law‹ versus ›civil law‹

Um die größten systemimmanenten Hindernisse für die Wahrheitsfindungsmission durch die Strafgerichte erklären zu können, ist es notwendig, auf die Probleme, die sich aus den Unterschieden zwischen dem System des ›common law‹ einerseits und dem System des ›civil law‹ andererseits herrühren, einzugehen. Die größte Herausforderung für ein Gericht auf dem Weg hin zu einem wahrhaft internationalen Gericht<sup>6</sup> ist, die verschiedenen Rechtssysteme der Welt miteinander in Einklang zu bringen. Im Strafrecht weichen insbesondere die hier relevanten anglo-amerikanischen und die römisch-germanischen Rechts-traditionen im großen Maße voneinander ab.

Ist es möglich, das System des ›common law‹ mit dem des ›civil law‹ zu vermischen, oder kann es wenigstens irgendeine Art von Konvergenz geben? Die Grundrechte eines Angeklagten, wie sie in vielen regionalen und internationalen Menschenrechtsverträgen verankert sind, werden zwar sowohl vom anglo-amerikanischen als auch vom römisch-germa-

nischen Rechtssystem anerkannt, jedoch unterschiedlich interpretiert.

Bezüglich des Verfahrensrechts folgten bereits die Nürnberger Prozesse angelsächsischen Rechtstraditionen. In ähnlicher Weise sehen die Statuten und Verfahrensordnungen des Jugoslawien- und des Ruanda-Tribunals Verfahren vor, die den Streitparteien – Staatsanwaltschaft und Verteidigung – die Hauptrolle zuschreiben. Sie sind es, die den Fall aus ihrer Sicht darstellen. Der Richter ist prinzipiell nur Zuhörer und Schiedsrichter. Das Römische Statut des IStGH hat in dieser Hinsicht schon eine Lehre aus den Erfahrungen der *Ad-hoc*-Strafgerichte gezogen: Es hat einen offeneren Ansatz, indem es zumindest die beiden hier angesprochenen Rechtssysteme gleichermaßen anerkennt. Das Verfahrensrecht internationaler Strafgerichte hat sich demnach in den letzten Jahrzehnten grundlegend verändert.

In punkto ›common law‹ versus ›civil law‹ sei ein wenig Schwarz-Weiß-Malerei gestattet, wenn es darum geht, die Frage zu beantworten, welche Teile welches Systems der Wahrheitsfindung durch ein Gericht besser dienen? Meiner Meinung nach ist das ›common law‹ weder für Kriegsverbrecherprozesse noch für eine Wahrheitsfindungsmission das am besten geeignete System.<sup>7</sup> Warum?

Ein wesentlicher Grund für diese Schlussfolgerung ist, dass in einem Prozess nach dem ›common law‹ die Streitparteien die treibende Kraft darstellen. Im Gegensatz zu dem, was laut Mandat Ziel der *Ad-hoc*-Gerichtshöfe sein soll, nämlich, nach der Wahr-

Das ›common law‹ ist weder für Kriegsverbrecherprozesse noch für eine Wahrheitsfindungsmission das am besten geeignete System.

<sup>3</sup> Einrichtung des ICTY siehe UN-Dok. S/RES/827 v. 25.5.1993; Einrichtung des ICTR siehe UN-Dok. S/RES/955 v. 8.11.1994. Die Rechtmäßigkeit der Einrichtung beider Gerichte durch den Sicherheitsrat kann seit dem Urteil des IGH zur Anwendung der Völkermordkonvention (Bosnia and Herzegovina v. Serbia and Montenegro) nicht mehr bestritten werden, General List No. 91, 27.2.2007. Die Legitimität der Tribunale wurde durch die alle vier Jahre vorgenommenen Wahl der Richter durch die Generalversammlung bestätigt.

<sup>4</sup> Vgl. Mohamed Cherif Bassiouni et al., *The Chicago Principles on Post-Conflict Justice*, Chicago 2008.

<sup>5</sup> Warum stellen zum Beispiel die Mitgliedstaaten des Schengener Abkommens, alle zu uneingeschränkter Kooperation verpflichtet, für die Personenfahndung nicht das überaus effektive Schengener Informationssystem zur Verfügung?

<sup>6</sup> Die Begriffe ›transnational‹ oder ›supranational‹ sind eigentlich passender als der Begriff ›international‹, da es eher der IGH ist, der sich mit Streitigkeiten zwischen den Nationen beschäftigt. Dennoch soll im Folgenden ›international‹ benutzt werden, da sich dieser Begriff etabliert hat.

<sup>7</sup> Siehe auch Marliese Simons, *The Milosevic Lessons: Faster and More Efficient Trials*, New York Times, 2.4.2006. Sie zitiert unter anderem Steven Kay, einen britischen, von einem Gericht benannten ›amicus curiae‹ (lat. Freund des Gerichts) im Fall Slobodan Milosevic, der sagte, dass konfrontative System ›bei Verfahren, wie vom Typ Milosevic, gänzlich versagt‹.

Der Richter weiß nicht, ob die Parteien im guten oder schlechten Glauben Absprachen zur Verfahrensbegrenzung und zur Beweismittelauswahl getroffen haben.

heit zu suchen (idealistisch) und ihr so nah wie möglich zu kommen, geht es beiden Parteien darum, um jeden Preis den Fall zu gewinnen. Dies kann sogar so weit gehen, dass die ursprüngliche Auseinandersetzung im Gerichtssaal, wenn auch mit anderen Mitteln, fortgesetzt wird. Darüber hinaus ist es nach ›common law‹ üblich, dass der Richter nicht einmal über alle Umstände des Falles im Bilde ist. Vielmehr soll er den Vortrag (einschließlich ›proofed witness‹, also auf die Aussage vorbereiteter Zeugen) beider Parteien hören, um dann ein Urteil zu sprechen. Dem Richter wird nur eine unangemessen passive Rolle zugestanden. Der Richter weiß beispielsweise nicht, ob und inwieweit die Parteien im guten oder schlechten Glauben Absprachen zur Verfahrensbegrenzung und zur Beweismittelauswahl getroffen haben.

### Zugang zu Beweisen

Die passive Rolle der Richter führt zu einem anderen Hindernis für die Wahrheitsfindungsmissionen der Strafgerichte, nämlich dem begrenzten Zugang zu Beweismitteln. Die Anklagebehörde ist das einzige Organ des Gerichtshofs, das Zugang zur gesamten Datenbank hat, also zu allen verfügbaren Beweisen. In jüngster Zeit hat sich die Verteidigung erfolgreich den Zugang zu den meisten Informationen erstritten. Angesichts der Tatsache, dass eine solche Datenbank Millionen von Dokumenten enthält, stellt sich jedoch die Frage, wie die Verteidigung die relevanten Informationen für den betreffenden Fall herausfiltern soll.

Nimmt man die Verfahrensordnung zur Hand, so könnte man einwenden, dass die Anklage verpflichtet ist, der Verteidigung alle relevanten Materialien zugänglich zu machen, einschließlich von Dokumenten oder Beweisen, die das Strafmaß verringern oder zum Freispruch des Angeklagten führen können.<sup>8</sup> Empirisch gibt es jedoch kaum einen Prozess, in dem nicht in zweiter Instanz die Frage im Mittelpunkt steht, ob die Anklagebehörde überhaupt oder verspätet vorhandene Beweismittel vorgelegt hat, mit der Folge, dass das Verfahren erster Instanz unfair würde.

Die Frage ist: Wer kontrolliert die Anklagebehörde, die noch dazu von sich behauptet, unabhängig zu sein? Im Gegensatz zum Strafprozessrecht etwa in Deutschland wird die Anklagebehörde nicht durch *de jure* und *de facto* unabhängige Richter kontrolliert.

Regel 98 der Verfahrensordnung trägt zur Wahrheitsfindungsmission nur bedingt bei. Sie erlaubt es den Kammern, die Beibringung zusätzlicher Beweise von beiden Parteien einzufordern. Meiner Meinung nach ist Regel 98 aus zweierlei Gründen irreführend. Erstens: Wenn sich die Verteidigung entschieden hat, von ihrem Recht zu schweigen Gebrauch zu machen, hat die Kammer keine Möglichkeit, der Verteidigung aufzutragen, irgendetwas vorzubringen. Zweitens: Wie sollen die Richter in der Lage sein, der Anklage

aufzutragen, zusätzliche Beweise zu erbringen, wenn sie nicht wissen, welche Beweise verfügbar sind?

Insbesondere aus Sicht des Richters, der letztlich über das Schicksal des Angeklagten zu befinden hat, ist es schwer nachvollziehbar, warum ihm nicht freier Zugang zu allen Beweisen garantiert wird. Der alte römische Rechtsgrundsatz ›*Da mihi factum, dabo tibi ius*‹ – ›Gib mir die [alle] Tatsachen, ich werde dir das [daraus folgende] Recht geben‹ wurde leider nicht Teil der Verfahrensordnung.

Diese Schwierigkeit trifft auch auf den zweiten Satz von Regel 98 zu: »[die Kammer] darf *proprio motu* [aus eigenem Antrieb] Zeugen vorladen und ihre Anwesenheit anordnen.« Wie soll sie das jedoch machen? Nur Anklage und Verteidigung haben ihre eigenen Ermittler. Die Richter haben keine Hilfsbeamten zu ihrer Verfügung und müssen tun, was normalerweise im Strafprozess verboten ist: Sie müssen sich auf ein Unterfangen mit ungewissem Ausgang (eine ›fishing expedition‹) einlassen. Sie können allenfalls annehmen, dass ein Zeuge aussagen *könnte* und seine Aussage für den Ausgang des Falles relevant sein *könnte*.

Dass dieses Problem nicht nur ein theoretisches ist, mag an einem konkreten Beispiel aufgezeigt werden. Die Berufungskammer wurde einmal parallel mit zwei Fällen befasst, die in Teilen mit identischen Begebenheiten auf dem Gebiet des ehemaligen Jugoslawiens zu tun hatten. Die Richterbank war mit den gleichen Personen besetzt. Die Kernfrage war, was an einem bestimmten Tag zu einer bestimmten Stunde passiert war. Wir hörten Fall A, und wir hörten Fall B. Es bestand kein Zweifel daran, dass die Beweise sich zu einem großen Teil überschneiden. Wir wussten im Fall A, dass zusätzliche Beweise verfügbar waren, weil sie im Fall B vorlagen und umgekehrt. Daher waren hier die Beweise ausnahmsweise nicht mehr in der Datenbank versteckt, sondern verfügbar und die Richter wussten von ihrer Existenz.

Warum erwähne ich diesen konkreten Fall? Die Frage, die sich den Richtern aufdrängte, war die folgende: Sollen sie die Beibringung ihnen bekannter Beweise, die zweifellos in der Datenbank verfügbar waren, einfordern? Wie in dieser Frage entschieden wird, hängt davon ab, wer in der Mehrheit ist. Richter aus der Rechtstradition des ›common law‹ würden immer sagen, es sei nicht Aufgabe der Richter, »in die Rolle des Anklägers zu schlüpfen«. Kann die Anklagebehörde diese Beweise nicht mehr vorbringen, sei dies ihr Problem und nicht das der Richter. Richter mit zivilrechtlicher Tradition würden hingegen ihrer Amtsaufklärungspflicht folgen und sofort diese zusätzlichen Beweise anfordern, da eine Situation wie diese im ›civil law‹ kein Problem darstellt: Man hat zwei Akten, zieht wechselseitig die eine oder die andere hinzu und bezieht sich darauf. Um es vorsichtig zu formulieren: Diese beiden Fälle hätten je-

weils anders ausgehen können. Dient diese virtuelle Ausblendung von Fakten dem Mandat, der Wahrheitsfindung? Wird es vor Ort von den Menschen, für die die Richter arbeiten, verstanden, dass eine Mehrheit aus ›Common law‹-Richtern innerhalb weniger Monate zu zwei unterschiedlichen Tatsachenfeststellungen kommt?

### Verhandeln über die Anklage

Ein weiteres Hindernis für die Wahrheitsfindung ist das Verhandeln über die Anklage (plea bargaining). Auch dies ist, zumindest in dieser extremen Ausprägung, der Anwendung des ›common law‹ zuzuschreiben. Was das Verhandeln über die Anklage<sup>9</sup> betrifft, ist zu unterscheiden zwischen einerseits dem (inakzeptablen) Verhandeln über einzelne Anklagepunkte und andererseits einem echten und glaubwürdigen Schuldeingeständnis. Letzteres ist in der Verfahrensordnung vorgesehen. Bei der Verfolgung von Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit darf es insbesondere kein Verhandeln über die rechtliche Bewertung (charge bargaining) geben. Der wesentliche Zweck des Verhandeln über den Umfang der Anklage liegt vor allem darin, Prozesskosten zu sparen; im Idealfall kann sogar durch ein glaubhaftes und glaubwürdiges Geständnis Rechtsfrieden hergestellt und eine streitige Verhandlung unnötig werden. Da die Richter aber keine Akten und keinen Zugang zu allen Beweisen haben, die dem Ankläger zur Verfügung stehen, wissen sie normalerweise nicht, wenn sie mit einem solchen Verhandeln der Anklage konfrontiert werden, was der Ankläger aus dem Fall gemacht hat und was er hätte machen *können*. Hätte es ein Fall von Völkermord oder anderer schwerer Verbrechen gegen die Menschlichkeit sein können? Warum beschränkt sich die Anklageschrift auf nur einen Tag, wenn aus anderen Fällen bekannt ist, dass die Gräueltaten über einen Zeitraum von einigen Monaten stattgefunden haben? Die Richter sind quasi gezwungen, das zu akzeptieren, was präsentiert wird, um dann ganz am Ende des Prozesses über ein angemessenes Strafmaß für die verbleibenden – oft artifiziellen – Anklagepunkte zu entscheiden. Ist dies Wahrheitsfindung?

Wie oben ausgeführt, sind Rolle und Hintergrund der einzelnen Richter von großer Bedeutung. Meiner Meinung nach kann nur eine aktivere Rolle der Richter dabei helfen, der Wahrheit näher zu kommen. Das Jugoslawien- und das Ruanda-Tribunal überlassen es der Anklage, ob sie Beweise erheben will oder nicht. Die Anklage kann auch hinter den Kulissen mit der anderen Partei verhandeln. Sie kann bewusst bestimmte Anklagepunkte nicht oder gar keine Anklage erheben – aus welchen Gründen auch immer. In einem Fall vor dem Jugoslawien-Tribunal unterließ es die Verteidigung, Beweise dafür vorzulegen, dass ihr Klient auf möglicherweise illegale Art und Weise verhaftet wurde. Im Gegenzug dafür strich

der Ankläger einige der Anklagepunkte. Ist dies Wahrheitsfindung?

Letztlich wird durch ein von den Streitparteien gesteuertes Verfahren die forensische Wahrheit auf eine virtuelle Wahrheit reduziert. Meiner Ansicht nach muss diese Herangehensweise dringend überdacht werden. Ich bevorzuge ein Strafverfahren, das zu jedem Zeitpunkt von den Richtern kontrolliert wird, wie es kontinentaleuropäische Tradition ist und sowohl im ehemaligen Jugoslawien als auch in Ruanda war. Was rechtfertigt es, ein anderes Rechtssystem zu oktroyieren? Ist es politisches Machtbewusstsein, durch Gestaltung der Rechtsordnung eigene Vorstellungen und Einflussmöglichkeiten zu exportieren? Hat Europa geschlafen?

### Die Rolle des Angeklagten

Die Rolle, die einem Angeklagten vor den beiden *Ad-hoc*-Strafgerichtshöfen zugesprochen wird, verdeutlicht ebenfalls die Grenzen der Wahrheitsfindung in einem Prozess nach dem ›common law‹. Trotz der weltweit anerkannten Entwicklungen, die dem Angeklagten eine aktive Rolle im Prozessverlauf zubilligt, wie sie ansatzweise in der Verfahrensordnung garantiert wird, ist diese immer noch reduziert auf die eines bloßen Objekts des Strafprozesses – zumindest ab dem Zeitpunkt, an dem der oder die Angeklagte einen im Gerichtssaal aktiven Verteidiger gewählt hat. Im Gegensatz zu dem, was etwa in den Staaten auf dem Territorium des ehemaligen Jugoslawiens üblich ist, ist es bei den Tribunalen kaum möglich, einen verteidigten Angeklagten zu sehen, weil er regelmäßig ganz hinten im Saal, sogar von seinem Verteidiger getrennt, sitzt. Für einen Richter ist es schwer, das Auftreten und die Körpersprache des Angeklagten auf unnötige Distanz zu beobachten. Wann ist er aufgeregt? Wann bleibt er still? Wann sucht oder meidet er Blickkontakt mit dem Zeugen? Warum darf er nur als Zeuge in eigener Sache, unter weiterer Strafandrohung zur Wahrheit verpflichtet, aussagen? Auch die Berufungskammer hat sich meines Erachtens verrannt, indem sie Angeklagten das Recht zugestand, vorzutäuschen, sich selbst zu verteidigen, während Verteidiger hinter den Kulissen agierten.<sup>10</sup> Statt Verteidigung *und* aktive Verfahrensbeteiligung zu gestatten, wird der Angeklagte ge-

Letztlich wird durch ein von den Streitparteien gesteuertes Verfahren die forensische Wahrheit auf eine virtuelle Wahrheit reduziert.

Was rechtfertigt es, ein anderes Rechtssystem zu oktroyieren?

<sup>8</sup> Siehe ICTY/ICTR Rules of Procedure and Evidence, Rule 66.

<sup>9</sup> Siehe die abweichende Meinung des Verfassers in: Prosecutor vs. Miroslav Deronjic (Judgement) IT-02-61-S, T Ch II (30 March 2004), Abs. 82–90. Vgl. hierzu auch die aktuelle Debatte zum ›Deal‹ im deutschen Strafverfahren, etwa Winfried Hassemer, Die Geschäfte mit der Wahrheit, Süddeutsche Zeitung, 24./25.1.2009 und Reinhard Müller, Deal, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 22.1.2009.

<sup>10</sup> Siehe die grundlegend abweichende Meinung des Verfassers in: Prosecutor vs. Krajisnik, IT-00-39-A, (11 May 2007) (interlocutory appeal).



zwungen zu entscheiden: Verteidiger oder *de facto* unmögliche ›Selbstverteidigung‹.

In diesem Zusammenhang muss noch eine andere Frage angesprochen werden: Wie war es möglich, dass integere Personen aus heiterem Himmel zu Kriegsverbrechern werden? Das ›common law‹, da es auf Geschworene (Laienrichter) ausgerichtet ist, vernachlässigt bewusst die Frage des persönlichen Hintergrunds eines Täters, um nicht – etwa über Vorstrafen – eine Voreingenommenheit zu erzeugen. Vor den beiden Tribunalen finden aber Beruf Richter die Tatsachen. Hier sind die Angeklagten zu meist hochintelligente Personen: Ärzte, Anwälte, Historiker, Politiker. Doch über ihren Werdegang erfahren die Richter so gut wie nichts. Dabei spielt die Entwicklung einer solchen Persönlichkeit für die Wahrheitsfindung eine enorme Rolle. Da gab es zum Beispiel einen (zuvor) angesehenen Arzt, der den hippokratischen Eid geschworen hatte, Leben zu retten und zu bewahren, dann aber zum hochrangigen Mitglied eines »gemeinschaftlichen kriminellen Unternehmens« (joint criminal enterprise) wurde, wie es bei ICTY/ICTR für Täterschaft heißt,<sup>41</sup> und als solches die grauenhaftesten Verbrechen beging. Warum verändern sich Menschen derart? Personen, die über Jahrzehnte friedlich nebeneinander gewohnt haben – warum tun sie ihren Nachbarn plötzlich wegen ihrer Religion oder ethnischen Zugehörigkeit Gewalt an? Leider blendet das ›common law‹ als reines Tatstrafrecht dieses so wichtige ›Warum?‹ aus. Dabei muss die Vergangenheit und (Ent)-Sozialisierung des Angeklagten als ein wichtiger Hintergrund für die Wahrheitsfindungsmission und zur zukünftigen Prävention angesehen werden.

Ob die These von Hannah Arendt<sup>42</sup> wahr ist, dass wir alle das Böse in uns tragen? Dass wir alle fähig sind, die schlimmsten Verbrechen zu begehen, wenn uns nicht eine soziale Kontrolle oder unsere eigene intakte Kontrollinstanz davon abhält? Die anzustrebende Wahrheit kann auch in der Persönlichkeit des Angeklagten selbst gefunden werden.

### Der Einfluss der Übersetzung/des Dolmetschens

Die Übersetzung und das Dolmetschen sind ein weiteres Hindernis für die Wahrheitsfindung. Es beginnt schon mit den Statuten der Tribunale. Wo in der englischen Fassung der Begriff »deportation« als ein Verbrechen gegen die Menschlichkeit verwendet wird, benutzt die französische den Ausdruck »expulsion«.<sup>43</sup> Während der Ruanda-Gerichtshof die materiellen Straftatbestände von Verbrechen gegen die Menschlichkeit als kumulierte, »weit verbreitete und systematische Handlungen«, bezeichnet, betrachtet der Jugoslawien-Gerichtshof sie als – sachlich richtig – unzusammenhängend, das heißt »weit verbreitet oder systematisch«.

Ein Beispiel mag verdeutlichen, wie die Übersetzung im Einzelfall eine entscheidende Rolle gespielt

hat. Ein amerikanischer Verteidiger glaubte, einen durchschlagenden Grund für eine Berufung gefunden zu haben. Er hatte irrtümlicherweise angenommen, dass die Verbrechen, die von seinem Klienten begangen wurden, auf Fahrlässigkeit beruhten, wie er es in der ihm vorliegenden englischen Fassung des Urteils gelesen hatte. Doch dem Verteidiger war nicht bewusst, dass die maßgebliche Fassung des Urteils auf Französisch geschrieben worden war, demzufolge die *mens rea* auf ›dol éventuel‹ (bedingter Vorsatz) beruhte. Dieser bedingte Vorsatz war für die begangenen Verbrechen schon ein ausreichender Zurechnungsgrund, das Rechtsmittel gegenstandslos.

Im Übrigen muss man sich der Tatsache bewusst sein, dass die ursprüngliche Bedeutung von Zeugenaussagen durch die mehrmaligen Übersetzungen und das Dolmetschen oft verloren geht. Die Richter können – wenn überhaupt – offensichtliche Hindernisse nur dadurch überwinden, indem sie die originalen, auf Video oder Band<sup>44</sup> aufgenommenen Aussagen anhören. Allerdings müssen sich die Richter zuerst dieses Defizits, das durch die Übersetzungen/das Dolmetschen entsteht, in vollem Umfang bewusst werden.

## Schlussbemerkungen

Trotz der oben erwähnten Herausforderungen, denen die beiden *Ad-hoc*-Strafgerichtshöfe gegenüberstehen, haben beide Tribunale immens zur Wahrheitsfindung und damit auch zur Friedenskonsolidierung beigetragen.<sup>45</sup> Um nur ein Beispiel zu nennen: Bis vor etwa drei Jahren bezweifelten sowohl die Regierung der Republika Srpska als auch die Serbiens, dass in Srebrenica jemals ein Völkermord stattgefunden hat. Aufgrund der erdrückenden Beweise, die bis heute in den Srebrenica-Fällen vorgebracht wurden, gestanden Menschen freiwillig ihre Schuld ein, beteiligt gewesen zu sein. Es war das erste Mal, dass Verbrechen, die auf dem Gebiet des ehemaligen Jugoslawiens begangen worden sind, als Völkermord bezeichnet wurden. Heute räumen sogar die genannten Regierungen ein, dass »völkermordartige Handlungen« in Srebrenica stattgefunden haben. Allein die Tatsache, dass sieben- bis achttausend Männer an einem einzigen Tag in Srebrenica getötet wurden, ist nun Schwarz auf Weiß belegt – der beste Schutz gegen jede Art von Revisionismus, bis hin zu einer möglichen ›Srebrenica-Lüge‹ (analog der ›Auschwitz-Lüge‹).

Auch deswegen sind die internationalen Tribunale als *ultima ratio* unersetzliche Instrumente für die Wahrheitsfindungs- und Friedensmission der internationalen Gemeinschaft. Wenn keine nationale oder regionale Gerichtsbarkeit willens und fähig ist, Gerechtigkeit mittels fairer Verfahren zu garantieren, dann müssen internationale Gerichte eingerichtet werden, oder, noch besser, der Internationale Strafge-

Das ›common law‹, da es auf Geschworene ausgerichtet ist, vernachlässigt bewusst die Frage des persönlichen Hintergrunds eines Täters.

Man muss sich der Tatsache bewusst sein, dass die ursprüngliche Bedeutung von Zeugenaussagen durch die mehrmaligen Übersetzungen und das Dolmetschen oft verloren geht.

richtshof muss in die Lage versetzt werden, tatsächlich global und unabhängig zu handeln.

Angesichts der begrenzten Kapazitäten internationaler Gerichte muss ferner ein globales Netzwerk gegenseitiger strafrechtlicher Zusammenarbeit gegründet werden, das mit Staatenverpflichtungen zur Kooperation ausgestattet ist, die vor internationalen Gerichtshöfen durchgesetzt werden können.

Eine weitere Errungenschaft der *Ad-hoc*-Strafgerichtshöfe ist die Einbeziehung der Opfer. Sie können ihr ertragenes Leid oder das ihrer Angehörigen einer unabhängigen Instanz zu Gehör bringen. Es sind sogar ausdrücklich Worte der Dankbarkeit im Gerichtssaal zu hören; nicht nur für die Tatsache, die Verbrechen überlebt zu haben. Zum ersten Mal werden Opfer im Gerichtssaal mit den zur Tatzeit ›Unberührbaren‹ konfrontiert.

Überdies ist diese Entwicklung zu einer allumfassenden globalen Gerichtsbarkeit rechtlich unumkehrbar. Politisch muss man jedoch weiterhin für eine derartige effektive Strafgerichtsbarkeit kämpfen, als friedliche Antwort auf die Herausforderungen einer globalisierten Welt – nicht nur in Bezug auf bewaffnete Konflikte.<sup>16</sup> Wir sollten nicht erwarten, dass das Unmögliche heute oder morgen geschieht. Es liegt immer noch ein langer Weg vor uns. Trotzdem gibt uns das bisher Erreichte – die Erfüllung eines Traumes, die wir zu unseren Lebzeiten nicht erwartet hätten – Grund zu Optimismus. Als Richter würde ich es indes persönlich vorziehen, nicht immer erst dann auf juristischem Wege einschreiten zu dürfen, wenn ein Verbrechen, wie etwa Völkermord, vollends ausgeführt worden ist. Vielmehr sollte man engagiert auf eine juristisch-militärische UN-Interventionseinheit hinarbeiten. Diese sollte dafür sorgen, dass besonders grausame Menschenrechtsverletzungen gar nicht erst begangen werden oder zumindest die Fortführung massiver Verbrechen beendet wird. Vom kanadischen Kommandeur Roméo Dallaire<sup>17</sup> wurde vor dem Hintergrund seiner Erfahrungen während des Völkermords in Ruanda eine solche militärische Präventionseinheit gefordert. Bereits am 9. April 1994, als die selbsternannte neue ruandische Regierung die Hutu öffentlich dazu aufrief, alle Tutsis zu töten, hätte dies bereits als eine öffentliche und direkte Anstiftung zum Völkermord angesehen werden können, ein Verbrechen, das durch die Anwendung des Völkerstrafrechts sanktioniert werden kann – wenn man nur will.

Ich bin zutiefst davon überzeugt, dass die Verbrechen in Ruanda zumindest teilweise hätten verhindert werden können, wenn der Sicherheitsrat schon im April 1994 über einen entsprechenden Gerichtshof verfügt hätte, um die allseits bekannten Haupttäter mit militärischer Unterstützung sofort zur Rechenschaft zu ziehen. Wir sind dazu verpflichtet, die Vergangenheit mit Hilfe des Strafrechts aufzuarbeiten. Doch wir sind genauso angehalten, Verbrechen zu

verhindern, mit gerichtlichen Mitteln und auch mit militärischen, sofern das nötig und möglich erscheint.<sup>18</sup>

Auch wenn die global-politische Lage nach 1993/1994 wieder schwierig geworden und eine gewisse ›Tribunalmüdigkeit‹ zu beobachten ist, dürfen wir die Hoffnung nicht aufgeben – die Hoffnung, dass wirklich jede(r) vor den Gerichten gleich ist und dass wir wirksam zur Verhinderung grausamer Menschenrechtsverletzungen beitragen können, unter anderem indem wir unsere Wahrheitsfindungsmission zum Abschluss bringen. Hoffen wir, dass, wenn Gerechtigkeit waltet, die Wahrheit aufgedeckt wird und der Frieden folgt.

Wie sagte doch der französische Philosoph Blaise Pascal: »Recht ohne Macht ist machtlos. Macht ohne Recht ist tyrannisch.«<sup>19</sup>

Man sollte engagiert auf eine juristisch-militärische UN-Interventionseinheit hinarbeiten.

**11** Siehe Anm. 2.

**12** Siehe im Allgemeinen die grundlegenden Beobachtungen von Hannah Arendt in: Eichmann in Jerusalem. A Report of the Banality of Evil, 1964. Siehe im Besonderen in einer späteren, überarbeiteten Fassung: Hannah Arendt, Eichmann in Jerusalem. A Report of the Banality of Evil, New York, 1994, S. 276–277.

**13** Art. 5 (d) Statut des Internationalen Strafgerichtshofs für das ehemalige Jugoslawien.

**14** Nebenbei bemerkt scheint dies eine wichtige Lektion zu sein: Eine Aussage, die vor Gericht Bestand haben soll, muss immer auf Video oder Band aufgenommen werden.

**15** Vgl. hierzu auch Leonie von Braun, Der Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien. Mehr Errungenschaften als Versäumnisse, Vereinte Nationen, 4/2007, S. 148–154.

**16** Hier stellt sich die Frage, warum es keine Zuständigkeit für andere globale Verbrechen vor dem IStGH gibt, wie Verbrechen gegen die globale Umwelt oder die Nichtverbreitung von Massenvernichtungswaffen, um nur zwei Beispiele zu nennen.

**17** Roméo Dallaire befehligte von 1993 bis 1994 die Hilfsmission der Vereinten Nationen für Ruanda. Siehe auch Roméo Dallaire, Handschlag mit dem Teufel. Die Mitschuld der Weltgemeinschaft am Völkermord in Ruanda, Frankfurt/M. 2005.

**18** Die Nagelprobe für die internationale Gemeinschaft wird Darfur sein. Die Situation wurde vom UN-Sicherheitsrat zur weiteren Behandlung dem Internationalen Strafgerichtshof übertragen, UN-Dok. S/RES/1593 v. 31.3.2005. Es wird sich bald zeigen, ob die internationale Strafgerichtsbarkeit ihrer Aufgabe gerecht wird oder nicht.

**19** »La justice sans force est impuissante; la force sans la justice est tyrannique«, Blaise Pascal, Pensées sur la religion et autres sujets, 1670.

# UN-NATO-Erklärung: Wenig Lärm um (fast) nichts

Michael F. Harsch · Janka Oertel · Johannes Varwick

**Michael F. Harsch**, geb. 1981, promoviert an der Freien Universität Berlin und ist derzeit Visiting Fellow an der School of Advanced International Studies (SAIS) der Johns Hopkins University in Washington, D.C.

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

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

Am 23. September 2008 haben die Generalsekretäre der Vereinten Nationen und der Nordatlantischen Vertragsorganisation (NATO) weitgehend ohne öffentliche Aufmerksamkeit eine lang erwartete gemeinsame Erklärung<sup>1</sup> verabschiedet. Diese bildet nach fast 60 Jahren zum ersten Mal eine formale Grundlage für die zukünftige Zusammenarbeit beider Organisationen.<sup>2</sup> Dass die Erklärung nun entgegen der Erwartung vieler Beobachter endlich zustande kam, ist ein Wert an sich. Die praktische Relevanz dürfte jedoch wegen ihrer mangelnden Substanz und einer unrühmlichen Entstehungsgeschichte zunächst bescheiden sein. Trotz einer mehr als dreijährigen Vorbereitungszeit beider Sekretariate ist das Dokument kaum über die Auflistung gemeinsam durchgeführter Missionen hinausgekommen und bleibt als konzeptioneller Rahmen für eine künftige strategische Zusammenarbeit dünn. Die Erklärung dürfte auch kaum operative Auswirkungen haben, weil sie nur unverbindlich mögliche Kooperationsfelder benennt, aber weder konkrete Schritte in diesen Feldern vorsieht noch technische Details der Zusammenarbeit enthält. Sie ist damit weniger substanzvoll als andere Kooperationsabkommen der Vereinten Nationen mit Regionalorganisationen wie der Europäischen Union (EU), der Afrikanischen Union (AU) oder dem Verband Südostasiatischer Nationen (ASEAN).

Hintergrund ist, dass es auf Seiten der Vereinten Nationen, insbesondere einiger ständiger Mitglieder des Sicherheitsrats sowie der Mehrheit der Gruppe der Entwicklungsländer, Widerstand gegen eine vergleichbar enge Kooperation gab und gibt. In weiten Teilen der UN-Mitgliedstaaten hat die NATO immer noch den Ruf, eine ›Marionette‹ der USA zu sein. Die Erklärung zielt zwar aus Sicht der NATO nicht zuletzt darauf ab, dies zu ändern und dem eigenen Ansatz einer vernetzten Sicherheit konkrete Gestalt zu geben. Die Allianz erhofft sich auch ein stärkeres Engagement der UN in Afghanistan und eine größere Legitimität ihres Militäreinsatzes. Während die NATO deshalb durchaus an einer Veröffentlichung interessiert gewesen wäre, ging es dem UN-Sekretariat jedoch vorwiegend darum, NATO-Kapazitäten, vor allem in den Bereichen Transport, Logistik und Kommunikation für Friedenseinsätze sowie humanitäre Missionen zu erschließen. Um kontroverse Diskussionen zu vermeiden, bat das UN-Sekretariat die Allianz, die Erklärung im Stillen zu unterzeichnen und das Thema öffentlich so niedrig wie möglich zu hängen. Diese Entscheidung hat sich jedoch als wenig hilfreich erwiesen und insbesondere die angespannten Beziehungen zwischen Russland und dem UN-Sekretariat weiter belastet. So hat der russische Botschafter bei der NATO die Erklärung öffentlich als illegal bezeichnet und Außenminister Sergej Lawrow UN-Generalsekre-

tär Ban Ki-moon eine heimliche Unterzeichnung ohne ausreichende Debatte (und Billigung) vorgeworfen.

Dennoch ist das Zustandekommen der Erklärung begrüßenswert. Sie ist das erste Abkommen, das zwischen beiden Organisationen abgeschlossen wurde und könnte schrittweise zu einem institutionalisierten Dialog auf Arbeits- und Leitungsebene beider Organisationen führen. Ihre Außenwirkung ist jedoch durch die Geheimhaltungspolitik geschmälert worden, auch wenn sie innerhalb der Organisationen sehr wohl (und teilweise kontrovers) zur Kenntnis genommen wurde. Dies könnte den UN kurzfristig mehr schaden als nützen, da der Anschein eines ›Geheimabkommens‹ weitere Zweifel an der ohnehin nicht unumstrittenen Unparteilichkeit und Neutralität der Weltorganisation nährt.

Langfristig hat ein intensivierter politischer Austausch und Dialog zwischen UN und NATO das Potenzial, zu einer abgestimmten Strategie beider Akteure beizutragen. Angesichts eines Spektrums der Zusammenarbeit, das von Stabilisierungsoperationen wie in Afghanistan und Kosovo über humanitäre Einsätze wie am Horn von Afrika zum Schutz von UN-Hilfslieferungen an Somalia bis hin zu Katastropheneinsätzen wie nach dem schweren Erdbeben in Pakistan 2005 reicht, wäre dies ein überfälliger Schritt. Zentrale Aufgabe bleibt nun, gegenseitiges Vertrauen zu schaffen und ein abgestimmtes Folgeabkommen abzuschließen, das auch Verfahren für den Austausch vertraulicher Informationen zwischen den Hauptquartieren festlegt sowie detaillierter mögliche Kooperationsfelder beschreibt.

Der Mangel an Ressourcen und die Vielzahl und Komplexität regionaler Konflikte setzt beide Organisationen unter Druck, enger zusammenzuarbeiten, um Einsätze wirksamer und langfristig erfolgreicher durchzuführen. Ob die Erklärung zu einem weiteren Ausbau der Kooperation führt, wird vor allem davon abhängen, ob beide Seiten bereit sind, eine gewisse Einschränkung ihrer Handlungs- und Entscheidungsautonomie zu akzeptieren. Vor dem Hintergrund des Widerstands der meisten nicht-westlichen UN-Mitgliedstaaten und von Teilen der UN-Bürokratie, wird ein Ausbau der Kooperation zudem nur bei entschlossener Führung durch Ban Ki-moon möglich sein. Auf dem Weg zu effektiveren Beziehungen zwischen beiden Organisationen bleibt die gemeinsame Erklärung daher nur ein erster Schritt. Noch ist für die praktische Zusammenarbeit wenig gewonnen.

<sup>1</sup> Joint Declaration on UN/NATO Secretariat Cooperation, Annex to DSG (2008)0714 (INV), New York, 23.9.2008, [http://wikileaks.org/wiki/UN-NATO\\_Cooperation\\_Declaration\\_23\\_Sep\\_2008](http://wikileaks.org/wiki/UN-NATO_Cooperation_Declaration_23_Sep_2008)

<sup>2</sup> Ausführlich dazu: Janka Oertel, Johannes Varwick, NATO und Vereinte Nationen. Eine ambivalente Beziehung mit Entwicklungspotenzial, Vereinte Nationen, 4/2008, S. 160–166.

# Weltordnungspolitik und Weltrecht in einer zerklüfteten Welt\*

Dieter Senghaas

**Die Makrostruktur der Welt ist seit langem durch eine extreme Hierarchisierung gekennzeichnet. Zerklüftungen sind in vielen Dimensionen zu beobachten, insbesondere im Weltwirtschaftssystem. Dem Gravitationszentrum der ›OECD-Welt‹ steht bisher kein vergleichbar koordiniertes Machtzentrum gegenüber. Zudem besteht eine enorme Kluft zwischen den OECD-Staaten und den Staaten, die zusammengebrochen oder vom Zerfall bedroht sind. Programmatiken für eine Weltordnung und ein Weltrecht müssen sich mit solch elementaren Sachverhalten auseinandersetzen, ansonsten bleiben sie analytisch fragwürdig und praktisch kaum anwendbar.**

In ›einer kurzen Geschichte des 21. Jahrhunderts‹ vertritt Thomas L. Friedman, Kolumnist der ›New York Times‹ und Bestsellerautor, die These: Die Welt ist flach – so der Titel seines im Jahr 2005 erschienenen Erfolgsbuchs. Nun bestätigen einige Erscheinungen in der sich globalisierenden Welt in gewisser Hinsicht diese Perspektive – etwa die Rolle und Funktion des Internets, globale Wertschöpfungsketten via ›outsourcing‹, ›offshoring‹, ›insourcing‹, auch die digitale Organisation von Arbeitsabläufen sowie andere sich weltweit organisierende Prozesse. Dennoch ist diese Perspektive, vor allem wenn sie wie in diesem Fall übertrieben formuliert wird, zu flächig ist, als dass sie die real existierende Welt zureichend zu beschreiben oder gar analytisch aufzuschlüsseln vermag. Denn diese heute existierende Welt ist von enormen Zerklüftungen und weltweit höchst unterschiedlichen Problemlagen geprägt.

## Zerklüftete Welt

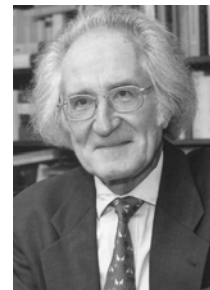
Die Makrostruktur der Welt zeichnet sich durch eine extreme Hierarchisierung aus: Es besteht eine Kluft zwischen einem Gravitationszentrum, das durch eine dichte symmetrische Vernetzung gekennzeichnet ist, und dem ›Rest der Welt‹. Dieses Gravitationszentrum, die OECD-Welt<sup>1</sup>, mit einem Anteil von 15 Prozent an der Weltbevölkerung und einem Anteil von 75 Prozent am Weltbruttosozialprodukt, ist heute in jedweder Hinsicht tonangebend. Von asymmetrischer Interdependenz mit der Folge struktureller Abhängigkeit ist hingegen die Ausrichtung der übrigen Welt und somit des größten Teiles der Weltbevölkerung auf eben dieses Gravitationszentrum gekennzeichnet. Diesem in sich hoch koordinierten Gravitationszentrum steht bisher kein vergleichbar koordiniertes kol-

lektives oder auch nur regionales Machtzentrum gegenüber. Zwar wird die Herausbildung der so genannten BRIC-Gruppe (Brasilien, Russland, Indien, China) vielfach diskutiert, also eine unterstellte, sich erst entwickelnde Mächtokonstellation als potenzielles Gegengewicht zur Vorherrschaft der USA und der OECD-Welt insgesamt sowie der von dieser Gruppierung maßgeblich gesteuerten internationalen Organisationen. Gemessen an den derzeit immer noch obwaltenden weltpolitischen Realitäten ist hier eher der Wunsch Vater des Gedankens als eine nüchterne Analyse.

In dieser Struktur der Welt zeigen sich auf Makroebene wie auch in den einzelnen Gesellschaften sowohl Prozesse der Aufwärtsmobilität (zum Beispiel in Ostasien) als auch der Abwärtsmobilität (etwa in Afrika südlich der Sahara). Dramatische Ausmaße sind dort zu beobachten, wo bei gleichzeitiger Aufwärts- und Abwärtsmobilität die absolute Zerklüftung wächst (wie beispielsweise zwischen der OECD-Welt beziehungsweise dem aufwärtsmobilen Ostasien einerseits und dem abwärtsmobilen Afrika südlich der Sahara andererseits). Aber auch im Falle von einzelnen aufwärtsmobilen Gesellschaften (vor allem China) zeigen sich jeweils innere Zerklüftungen eines relativen oder absoluten Ausmaßes, meist geografisch beziehungsweise schichtspezifisch differenziert. Selbst die OECD-Welt ist, wenngleich immer noch in geringerem Ausmaß, inneren Zerklüftungstrends ausgesetzt – dies insbesondere infolge eines erfolgreichen Verdrängungswettbewerbs von Seiten aufwärtsmobiler Schwellenländer in Produktbereichen unterhalb der Spitzenbranchen. So kommt es auch in diesen Gesellschaften, wie immer schon ausgeprägt in Entwicklungsländern, zur Herausbildung eines ›marginalen Poles‹ von Menschen, die auf dem Arbeitsmarkt weder als Produzenten noch als Konsumenten zählen. Was in der ›Dependencia‹-Diskussion einst in den sechziger und siebziger Jahren für Lateinamerika diagnostiziert wurde, nämlich eine zunehmende innere Zerklüftung infolge einer Integration in eine asymmetrisch strukturierte Weltwirtschaft (damals strukturelle Heterogenität genannt), ist inzwischen zu einem, wenngleich abgestuften, weltweiten Phänomen geworden.

## Kontroverse Weltordnungspolitik

Welche Auswirkungen hat diese Makrostruktur für die Weltordnungspolitik und für Weltordnungsprogrammatiken? Vier Modelle sind denkbar.



**Prof. Dr. Dr. h.c. Dieter Senghaas**, geb. 1940, ist Senior Fellow am Institut für Interkulturelle und Internationale Studien der Universität Bremen. Nach 1970 lehrte er an den Universitäten Frankfurt/M. und Bremen Friedens-, Konflikt- und Entwicklungsforschung.

## 1. Imperium/Hegemonie

Die Vereinten Nationen sind heute unbestreitbar der völkerrechtlich verbindliche Ordnungsrahmen für die heutige Welt.

Eine hierarchisierte und abgestufte Struktur, gekennzeichnet durch dichte Beziehungen an der Spitze und eine weitläufige Fragmentierung der Akteure darunter, provoziert ganz natürlicherweise imperiale beziehungsweise hegemoniale Weltordnungsprogrammatiken. Anders als in ferner Vergangenheit gleichen diese jedoch heute immer mehr abwegigen Machtphantasien als operativ-realistischen Konzepten. Dessen ungeachtet wurde trotzdem versucht, eine Politik dieser Orientierung (wie etwa im Fall der USA unter dem Vorzeichen von ›Unipolarität‹) in die politische Praxis zu übersetzen. Ihr Scheitern ist jedoch unabweisbar. Der wesentliche Grund dafür besteht darin, dass heute im Unterschied zu früheren Jahrhunderten die soziale Mobilisierung einzelner Gesellschaften und ihre daraus resultierende Politisierung weltweit (und gerade auch in der Zone der Fragmentierung) so weit fortgeschritten sind, dass einer früher denkbaren und auf Zeit verlässlichen imperialen oder hegemonialen Politik dieser Art in der Tendenz allenthalben der Boden entzogen wird.

Zwar gibt es immer noch die für eine imperiale und hegemoniale Politik unerlässlichen Brückenköpfe vor Ort (etwa vom Typ des Regimes von Hosni Mubarak in Ägypten für die Politik der USA beziehungsweise des Westens). Aber solche Brückenköpfe, die sich besonders exponieren, werden vor Ort immer mehr zum Ziel politischen Widerstands. Sie können sich dann oft nur über die Inszenierung einer fremdfinanzierten klientelistischen Politik in Kombination mit verstärkter Repression auf Zeit am Leben erhalten, was die jeweilige politische Krisenproblematik verschärft.

Wäre das Handeln der Vereinten Nationen anhaltend konsistent, wäre der Übergang von einem Völkerrecht herkömmlichen Typs zu einem Weltrecht mit Vorrangcharakter erwartbar.

## 2. Multipolares Mächtekonzept

Eine weitere, sich realpolitisch verstehende Vorstellung über Weltordnung sieht in einer Mächtekonstellation, aufbauend auf jeweils regionalen Vormächten, eine mögliche Lösung des Weltordnungsproblems. In solchen Konzepten werden die USA, die Europäische Union und die BRIC-Staaten als in der Weltpolitik privilegierte Ordnungshüter behandelt. Aber diese regionalen Vormächte sehen sich der gleichen Problematik gegenüber wie potenzielle Aspiranten weltimperialer Politik: nämlich einer nicht mehr von außen kostengünstig inszenierbaren Beherrschbarkeit von Staaten und Völkern, die sich in aller Regel in politischen, gesellschaftlichen und oft auch in kulturellen Umbruchsituationen befinden.

Hinzu kommt, dass zumindest in der bisherigen neuzeitlichen Geschichte die Herausbildung neuer Mächtekonstellationen eine so genannte ›Power transition‹-Problematik provoziert hat. Damit ist eine Konfliktkonstellation zwischen einer ehemals führenden, nunmehr potenziell absteigenden Macht und einer aufsteigenden, an Potenzial gewinnenden

neuen Macht gemeint – eine Konstellation, die sich heute in erster Linie zwischen den USA und China abzuzeichnen scheint und in beiden Ländern (seit vielen Jahren insbesondere in den USA) intensiv diskutiert wird.

Ob eine solche Hegemoniekrisenproblematik sich tatsächlich in eine weltpolitisch virulente Konfliktkonstellation übersetzt oder aber das weltpolitisch relevante Ergebnis einer solchen Machtverlagerung in einer diesen Prozess abfedernden Konzertierung beider oder mehrerer Mächte besteht, letztlich also in ein multipolares Mächtekonzept mündet, ist eine im Vorhinein schwer zu beantwortende Frage.

## 3. Die Ordnung der Vereinten Nationen

Eine dritte Weltordnungsprogrammatische konzentriert sich auf das System der Vereinten Nationen. Korrekterweise müsste diese Programmatik an erster Stelle genannt werden, denn die Vereinten Nationen sind heute unbestreitbar der völkerrechtlich verbindliche Ordnungsrahmen für die heutige Welt. Dieses System ist weit eher auf der Höhe der Zeit, als es die zuvor genannten Programmatiken je noch sein könnten, denn es ist universal ausgerichtet, gleichzeitig in vielfältige regionale und funktionale Untersysteme untergliedert. Als weltweiter Ordnungsrahmen bauen die Vereinten Nationen auf alten, auf neuen und auf sich neu herausbildenden Ordnungsgrundsätzen auf: also auf Souveränität und Nichteinmischung in innere Angelegenheiten (alt), auf einem prinzipiellen Gewaltverbot samt den sich daraus ableitenden Modalitäten kollektiver Sicherheit (neu gegenüber dem klassischen Völkerrecht). In Auseinandersetzung mit im Jahr 1945 noch nicht antizipierten Problemlagen kam und kommt es auch zu einer erweiterten Interpretation ursprünglich eng gefasster Begriffe und operativer Konzepte, so insbesondere im Hinblick auf das, was diesseits kriegerischer Aggression als ›Bedrohung des Friedens‹ (Art. 39 der UN-Charta) verstanden wird beziehungsweise verstanden werden soll. Letztere sich neu herausbildenden Neuinterpretationen schränken gegebenenfalls (wenn auch nicht verlässlich) die Souveränitätsansprüche der Mitglieder der Vereinten Nationen ein.

Wäre das Handeln der Vereinten Nationen und entsprechende Entscheidungen in dieser Hinsicht anhaltend konsistent und folglich Verlässlichkeit gewährleistet, wäre der Übergang von einem Völkerrecht herkömmlichen Typs zu einem auf dieser Ebene operativ werdenden Weltrecht mit Vorrangcharakter erwartbar. Einem solchen denkbaren, ja wünschbaren Übergang steht jedoch ein Sachverhalt eklatant entgegen: die problematische Rolle des Sicherheitsrats. In diesem Gremium findet sich eine althergebrachte Mächtekonstellation wieder; seine Mitglieder können *de facto* und gemäß der Konstruktion des Sicherheitsrats auch letztlich *de jure* nationale Interessenpolitik betreiben, sofern sie dies wollen. Da die

Entscheidungen des Rates meist *à la carte* gefällt werden, überdies nach Art. 25 der Charta rechtsverbindlichen Charakter haben (was immer dies im einzelnen bedeuten mag), sie gleichzeitig ohne legislativen Vorlauf zustandekommen, eine rechtliche Kontrolle seiner Beschlüsse nicht vorgesehen ist (und überdies Institutionen wie der Internationale Gerichtshof eine solche rechtliche Überprüfung nicht zu seinen Obliegenheiten zählt), handelt es sich beim Sicherheitsrat um ein Organ der Vereinten Nationen von neoabsolutistischem Zuschnitt.

Einer Kritik dieses Sachverhalts wird oft zweierlei entgegengehalten:

Zum einen wird behauptet, dass dieses Profil des zentralen Organs der Vereinten Nationen, gewissermaßen seines Zentralkomitees, in der Charta bewusst so angelegt worden sei, weil es ohne eine solche Konzeptualisierung einst gar nicht zur Gründung der Vereinten Nationen gekommen wäre.

Zum zweiten wird argumentiert, dass ohne eine solche Machtvollkommenheit, insbesondere der Vetomächte des Sicherheitsrats, aber auch des Gremiums insgesamt, die Vereinten Nationen noch weniger handlungsfähig wären, als dies heute der Fall ist. Ob diese Einschätzung korrekt ist oder ob nicht umgekehrt ein Sicherheitsrat, der in eine rechtsstaatsanaloge institutionelle Konfiguration eingebunden wäre, diesem Organ selbst und darüber hinaus den Vereinten Nationen insgesamt Anerkennung und Legitimität verschaffen würde, einschließlich einer höheren Bereitschaft, erforderliche Ressourcen bereitzustellen, sollte ernsthaft diskutiert werden.

Auf jeden Fall ist die dargelegte Problematik – die Abwesenheit von rechtsstaatsanalogen Prinzipien – weit gewichtiger als die Debatten über eine Erweiterung des Sicherheitsrats um weitere ständige und nichtständige Mitglieder (mit oder ohne Vetorecht). Denn der neoabsolutistische Charakter dieses obersten Gremiums würde durch eine Erweiterung kaum abgefedert, vor allem nicht im Grundsatz verändert.

#### 4. Globale Regelwerke

Eine vierte Weltordnungsprogrammatische verbindet sich heute mit dem Begriff ›global governance‹, insbesondere in politikwissenschaftlichen Debatten über internationale Beziehungen. Dieses Konzept ist in dieser Diskussion inhaltlich eher breit ausgelegt: Es bezieht sich auf eine Weltordnungspolitik, die ihren Niederschlag in der institutionellen Ausgestaltung globaler, insbesondere politikfeldspezifischer Problem-bereiche findet.

›Global governance‹ wird somit in einem breiten Spektrum internationaler Regelwerke oder Regime gesehen, die ganz unterschiedliche Ausprägungen haben: Sie haben einerseits normativ, institutionell und prozedural relativ dichte Profile bei leidlich hoher Effektivität, aber durchaus immer noch fragwürdiger

Legitimität. Sie bestehen andererseits (am anderen Ende des Spektrums) aus anzustrebenden ›global governance‹-Vorhaben, also entsprechenden Strukturen, die im strikten Sinne des Konzepts noch nicht existieren, sondern in Erklärungen und Programmatiken über eine wünschenswerte politikfeldspezifische Weltordnungsstruktur avisiert werden. Ersteres Profil dokumentiert sich beispielsweise in der Welthandelsorganisation (WTO), letzteres in den derzeitigen ersten Bemühungen auf diplomatischer Ebene, angesichts der Vielzahl von internationalen, einzelstaatlichen und privaten Akteuren Entwicklungskooperation vermittels eines internationalen Regelwerks zu koordinieren, wenn nicht gar zu konzertieren.

#### Regelwerke: dicht und dünn

Im Allgemeinen global ausgerichtet können sich politikfeldspezifische Regelwerke beziehungsweise ›global governance‹-Vereinbarungen den durch die Makrostruktur der Welt bedingten Zerklüftungen nicht entziehen, obgleich manche dieser institutionellen beziehungsweise quasi-institutionellen Vereinbarungen natürlich zum Ziel haben, eben diesen Zerklüftungen entgegenzuwirken. Einige Beispiele seien genannt:

Am deutlichsten zeigt sich die derzeitige krude Machtverteilung in der Welt beim Nichtverbreitungsregime. Angelegt, die Weiterverbreitung von Atomwaffen zu verhindern und ausgerichtet auf die nukleare Abrüstung der Atommächte, führt dieses Regime angesichts einer erodierenden Legitimität in der Folge der Nichtabrüstung der Atommächte eher zu Weiterverbreitung als zu einer Welt ohne Atomwaffen.

Ganz anders stellt sich das Welthandelsregime dar, das sich seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs durch eine zunehmende Dichte auszeichnet. Letzteres bezieht sich sowohl auf die Zielsetzungen (die Erschließung immer weiterer Bereiche für den Freihandel) als auch auf die institutionelle Verfasstheit des Regelwerks, die WTO, samt dem darin institutionalisierten Mechanismus der Streitbeilegung. Dieser Konfliktregelungsmechanismus beruht, anders als bei der Vorgängerorganisation GATT, nicht mehr auf politisch motivierten und diplomatisch ausgehandelten Prozessen, sondern auf einer Streitbeilegung vermittels quasi-rechtsförmiger Prozesse. Aber auch dieses Regelwerk, das einer soliden sektoralen Teilordnung auf Weltebene am nächsten kommt, ist nicht unproblematisch: Denn in diesem internationalen Regime wird (wie zu GATT-Zeiten immer schon) unterstellt,

Beim Sicherheitsrat handelt es sich um ein Organ der Vereinten Nationen von neoabsolutistischem Zuschnitt.

Es sollte ernsthaft diskutiert werden, ob nicht ein Sicherheitsrat, der in eine rechtsstaatsanaloge institutionelle Konfiguration eingebunden wäre, den Vereinten Nationen Legitimation verschaffen würde.

\* Der vorliegende Beitrag beruht auf einem Vortrag des Autors, den er im Rahmen der von der DGVN organisierten und von der Stiftung Apfelbaum unterstützten Fachtagung ›Die Zukunft des Weltrechts und der Weltorganisation‹ am 7. November 2008 in Berlin gehalten hat.

1 Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD).

Um eine ausgeglichene Weltwirtschaftsstruktur zu erreichen, wäre es nützlich, die weit ausdifferenzierten Konventionen über Arbeits- und Sozialstandards in eine direkte Verbindung zum WTO-Regelwerk zu bringen.

Die politisch bisher gewollt unterregulierte internationale Finanzwelt steht im deutlichen Gegensatz zu einer Vielzahl von globalen und auch bilateralen Regelwerken beziehungsweise Verträgen im Umweltbereich.

dass der Freihandel an sich die Wohlfahrt, vor allem die Entwicklung, fördert und folglich dazu beitragen wird, die sozioökonomischen Disparitäten innerhalb von Gesellschaften abzubauen, insbesondere jene zwischen entwickelten und weniger entwickelten Gesellschaften. Eine unkonditionierte und folglich dogmatische Fixierung auf den Freihandel um des Freihandels willen verstellt jedoch den Blick auf jene Bedingungen, die auf internationaler und auf lokaler Ebene vorhanden sein müssen, damit Freihandel potenziell jene Wirkungen zeitigt, die ihm in diesem Regelwerk abstrakt als immer schon gegeben beziehungsweise erreichbar unterstellt werden.

In diesem Zusammenhang sind die entwicklungsgeschichtlichen Erfahrungen Europas und neuerdings der Schwellenländer Ostasiens besonders relevant. Die Entwicklungserfolge dieser Wirtschaftsräume (wie auch jener Nordamerikas und Ozeaniens) waren nicht auf Freihandel pur und simpel ausgerichtet, sondern auf ein Entwicklungsszenario *à la* Friedrich List: selektive Integration in die Weltwirtschaft; selektive Abkoppelung auf Zeit, um den eigenen Binnenmarkt breitenwirksam zu entwickeln; langfristig eine freihändlerische Orientierung.<sup>2</sup>

Um eine ausgeglichene Weltwirtschaftsstruktur zu erreichen, wäre es im Übrigen nützlich, die weit ausdifferenzierten Konventionen über Arbeits- und Sozialstandards, wie sie insbesondere in Übereinkommen der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) niedergelegt sind, in eine direkte Verbindung zum WTO-Regelwerk zu bringen. Damit würde die heute unfruchtbare Zweigleisigkeit zwischen beiden Regelwerken überwunden. In dieser Zweigleisigkeit zeigt sich die derzeit unbestritten vorherrschende neoliberale Ausrichtung des Welthandelsregimes und die relative politische Machtlosigkeit weltarbeitsrechtlicher Vorhaben vermittels von ILO-Aktivitäten.

Überdies wäre erforderlich, wie die jüngste internationale Finanzkrise allenthalben klar gemacht hat, dass die bisher erstaunlich unterregulierten und einer Kontrolle weithin entzogenen internationalen Finanztransaktionen einer umsichtigen Regulierung durch öffentliche Instanzen zu unterwerfen sind; ferner wäre notwendig, dass Abkommen, wie Basel I und II, die einige Modalitäten der Selbstregulierung von Banken vorsehen (wie die Festsetzung von Eigenkapitalquoten bei der Vergabe von Krediten), von diesen nicht ›legalerweise‹ unterlaufen werden. Eine verstärkte Regulierung in diesem Sektor könnte und muss dazu beitragen, mittels einem oder mehrerer Regelwerke die Transparenz und die Rechenschaftspflicht der die internationale Finanzwelt bestimmenden Akteure und Institutionen herzustellen und somit welt- und nationalwirtschaftlichen Verwerfungen in der Folge defizitärer Regulierung entgegenzuwirken. Dass Regulierungen in dieser Hinsicht bisher kaum zustande kamen, auch dieser Sachverhalt dokumentiert die realen Machtverhältnisse in der Welt samt der daraus

folgenden Vorherrschaft neoliberaler Programmatik. Er ist dennoch erstaunlich, wenn man bedenkt, dass sich der derzeitige durch die WTO sowie durch regionale und bilaterale Abkommen vielfältig regulierte internationale Handel mit Waren und Dienstleistungen pro Jahr auf etwa 12 Billionen US-Dollar (2006) beläuft, während zwischen den Finanzzentren der Welt pro Börsentag Transaktionen in der Größenordnung von rund drei Billionen US-Dollar ohne auch nur annähernd vergleichbare Regulierung getätigt werden. Das sind bei etwa 250 Börsentagen Transaktionen von etwa 750 Billionen US-Dollar pro Jahr, was etwas mehr als dem 60-fachen des jährlichen Welthandels mit Gütern und Dienstleistungen entspricht.

Die politisch bisher gewollt unterregulierte internationale Finanzwelt steht im deutlichen Gegensatz zu einer Vielzahl von globalen, regionalen, subregionalen und auch bilateralen Regelwerken beziehungsweise Verträgen im Umweltbereich: Das Spektrum reicht von der Klimarahmenkonvention von 1992 bis zu diversen Übereinkommen zur Verhütung der Verschmutzung von Flüssen beziehungsweise des Meeres. Beim Zustandekommen und bei der Umsetzung vieler dieser auf den Schutz der Umwelt gerichteten Übereinkommen spielen nichtstaatliche Organisationen (NGOs) eine wichtige Rolle. Offensichtlich ist eine Pluralität von Netzwerkbildungen samt einer Pluralität ihrer Akteure (einschließlich finanzstarker Stiftungen) das besondere Kennzeichen der ›global health governance‹, und dies trotz des Bestehens der Weltgesundheitsorganisation (WHO), wobei sich in diesem Fall die Diskrepanz zwischen WHO und privaten Akteuren in der Verfügung über materielle Ressourcen nachdrücklich zugunsten von Netzwerkaktivitäten auswirkt.

Dieses Beispiel verweist überdies, konzeptuell betrachtet, auf den Übergang zu Formen der ›regulierten Selbstregulierung‹, also auf ›global governance‹ als ein Zusammenwirken von Staat (im Hintergrund) und privater Selbstorganisation, wie es am Beispiel der ›internet governance‹ im Rahmen der ›Internet Corporation for Assigned Names and Numbers‹ (ICANN) zu beobachten ist. Schließlich setzen im Bereich des so genannten privaten Weltrechts (*lex mercatoria*, *lex sportiva*, *lex informatica*), Unternehmen, Vereinigungen und Organisationen autonom beziehungsweise selbstverwaltend international verbindliche Verhaltensnormen fest und sorgen für ihre Umsetzung.

Alle diese Vereinbarungen – im weiten Spektrum zwischen dem Typ von Nichtverbreitungsvertrag bis hin zu privaten weltrechtlichen Vertragsordnungen – kommen zustande, weil in den einzelnen Politikbeziehungsweise Problemfeldern ein Koordinationsbeziehungsweise Problemlösungsbedarf besteht, der über die Fähigkeiten von einzelnen Staaten und Akteuren hinausgeht, folglich von diesen allein nicht bewältigt werden kann.

## Regelwerke als Ergebnis weltweiter Diskurse

Welche Bedeutung in diesem Zusammenhang öffentliche Diskurse haben, also Erörterungen von Politikern, Interessenvertretern und Wissenschaftlern (letztere im Kontext so genannter ›epistemic communities‹) war in den vergangenen Jahren und wird im kommenden Jahrzehnt am Beispiel der weltordnungspolitischen Neuausrichtung auf eine Schutzverantwortung der internationalen Gemeinschaft in Fällen extremer Missachtung international weitgehend akzeptierter Verhaltensstandards und daraus resultierender Notlagen von Bevölkerungen (responsibility to protect) zu beobachten sein. Dies ist ein vor wenigen Jahren politisch-programmatisch inszenierter Vorgang mit weltweit beachtlicher Resonanz, der sich derzeit allerdings noch nicht in eine handfeste institutionell abgesicherte Regimebildung übersetzt hat, von entsprechender, an verbindlichen Regeln orientierter Umsetzung in konkreten Fällen ganz zu schweigen.

Ein solches wünschenswertes Regelwerk würde allerdings eine allseits akzeptierte Kasuistik legitimer Interventionen, derzufolge mit gleichen Fällen im Rahmen eines rechtsstaatsanalogen Prozederes gleich verfahren würde, voraussetzen, das heißt in der Konsequenz: einen grundlegend reformierten Sicherheitsrat. Von der Existenz eines solchen Regimes ist die Weltgemeinschaft noch weit entfernt; möglicherweise wird sie es nie erreichen, aber allein schon der öffentliche Diskurs ist bemerkenswert.

## Konflikt über Weltrecht

Die heute und in naher Zukunft beobachtbaren politischen und wissenschaftlichen Kontroversen über die Schutzverantwortung der internationalen Gemeinschaft lassen in den tagespolitischen Auseinandersetzungen somit erkennen, wie internationale Regime beziehungsweise unterschiedliche Arrangements von ›global governance‹ üblicherweise zustande kommen. In aller Regel sind sie das Ergebnis einer langwierigen Konfliktgeschichte, in der die Verfechter weitsichtiger neuer Programmatiken auf den Widerstand von Anhängern des Status quo stoßen, wobei sich die Vertreter beider Positionen früher eher aus staatlichen Institutionen rekrutierten, während heute die zivilgesellschaftliche Komponente national und international organisierter NGOs und Wirtschaftsverbände in solchen Kontroversen eine erhebliche Rolle spielt.

Dieser Sachverhalt spiegelt sich augenfällig besonders in der Geschichte der Auseinandersetzungen um Inhalt und Reichweite von Menschenrechten wider. Ausgehend von der Grundsatzfrage, welchen rechtsverbindlichen Stellenwert Menschenrechte in der überkommenen internationalen Rechtsordnung überhaupt haben und welcher Stellenwert der zwei-

ten, dritten und weiterer Generation(nen) von Menschenrechten zukommen soll: Ist die bisher üblicherweise dogmatisch unterstellte, völkerrechtlich als nicht autonom geltende Stellung des Individuums tendenziell überwunden? Ist das Individuum, ganz anders als in der Vergangenheit, heute wirklich schon oder wenigstens in der Tendenz zu einem unmittelbaren Rechtssubjekt im Völkerrecht geworden – einem Völkerrecht, das ja dann in dieser Hinsicht eher als Weltrecht zu bezeichnen wäre? Ist also das Völkerrecht herkömmlicher Provenienz auf dem Wege, weltrechtlichen Grundsätzen, wie den oben genannten, Raum zu geben?

Fragen dieser Art lassen sich nicht eindeutig mit Ja oder Nein beantworten. Denn die Kontroversen über die politisch wünschbaren und juristisch für angemessen gehaltenen Antworten werden auf Jahre, wenn nicht Jahrzehnte anhalten, denn die diesbezüglichen Rechtsverhältnisse in der realen Welt zeichnen sich durch eine interpretationsbedürftige Komplexität und viele Grauzonen aus. Dass es und wie es in einem solchen Kontext zur Einrichtung des Internationalen Strafgerichtshofs gekommen ist, somit zur individuellen strafrechtlichen Verantwortlichkeit Einzelner im Völkerrecht, war und ist ein bemerkenswerter, wenngleich nicht durchweg repräsentativer Vorgang. Wobei in diesem Zusammenhang die verfahrensmäßige Ausrichtung am Prinzip der Subsidiarität durchaus fragwürdig ist, von der Ablehnung des Strafgerichtshofs durch maßgebliche Staaten wie den USA ganz zu schweigen. Immerhin räumen die dem Römischen Statut beitretenden Vertragsstaaten dem Gerichtshof eine automatische Gerichtsbarkeit hinsichtlich so genannter Kernverbrechen (core crimes) ein: Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit sowie Kriegsverbrechen. In diesem Falle ist bei aller Berücksichtigung der genannten Einschränkungen ein Paradigmenwechsel zu beobachten: vom Völkerrecht zum Weltrecht (mit Abstrichen).

Vorgängig und darüber hinausgehend und folglich weitreichender war und ist die Herausbildung von zwingendem Recht (*ius cogens*) sowie der Verpflichtungen *erga omnes*, das heißt von Grundsätzen, die zwar Staaten zum Adressaten haben (Souveränität, Gewaltverbot, Selbstbestimmungsrecht), aber vor allem auch auf den Schutz von Individuen ausgerichtet sind (Verbot von Völkermord, Sklaverei, Rassendiskriminierung, Folter, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und ähnliches).

Entwicklungen dieser Art – gleichgültig, ob man sie terminologisch als Prozesse der Herausbildung

Immerhin räumen die dem Römischen Statut beitretenden Vertragsstaaten dem Gerichtshof eine automatische Gerichtsbarkeit hinsichtlich so genannter Kernverbrechen ein. In diesem Falle ist ein Paradigmenwechsel zu beobachten: vom Völkerrecht zum Weltrecht (mit Abstrichen).

<sup>2</sup> Friedrich List, Das nationale System der politischen Ökonomie (1841), Baden-Baden 2008. Siehe hierzu Dieter Senghaas: Wege aus der Armut. Was uns Friedrich List und die Entwicklungsgeschichte lehren, Blätter für deutsche und internationale Politik, 12/2008, S. 79–95.



Weltrechtliche Entwicklungen setzen eine solide, letztlich demokratisch verfasste Staatlichkeit voraus. Genau diese anspruchsvolle Voraussetzung fehlt vielerorts.

Weit ausgreifende Weltordnungskonzepte, die die Zerklüftungen der Welt ignorieren, werden nur von abstrakter Relevanz bleiben.

von Weltinnenrecht, Weltrecht oder Menschheitsrecht bezeichnet – und ungeachtet der Tatsache, ob sie auf höchstmöglicher Ebene (zum Beispiel *ius cogens*) oder in sektoralem Zusammenhang eine rechtsoperative Bedeutung gewinnen, werden durch entgegenkommende, auch durch widerstrebende Tendenzen gekennzeichnet. Dies allein schon macht eine Lagebeurteilung schwierig. Aber besonders erschwert wird sie durch die eingangs geschilderte Makrostruktur der Welt. Denn auch weltrechtliche beziehungsweise quasi-weltrechtliche Entwicklungen setzen, nicht anders als herkömmliches Völkerrecht, sei es in der Variante des Koordinationsrechts, schon gar des Kooperationsrechts, eine solide, letztlich demokratisch verfasste Staatlichkeit, die rechtsstaatlichen Grundsätzen genügt, voraus. Genau diese anspruchsvolle Voraussetzung fehlt vielerorts und also nicht nur in den zerfallen(d)en Staaten. Überdies stimmt nachdenklich, dass auch demokratische Verfassungsstaaten (wie etwa die USA) sich nicht immer (und oft genug überhaupt nicht) als kongenialer Resonanzboden für die Akzeptanz und gegebenenfalls die Umsetzung von Weltrecht begreifen.

Diese Sachverhalte sind auch der Grund dafür, dass weit ausgreifende, überdies die Zerklüftungen in der Welt meist ignorierende Weltordnungskonzeptionen, wie die Programmatik einer kosmopolitischen Demokratie, einer ›Weltcivitas‹, einer Republik der Republiken auf Weltebene und ähnliche, heute wie auch in den kommenden Jahrzehnten weithin leider nur von abstrakter Relevanz bleiben werden. Dies begründet keinen prinzipiellen Einwand gegen einen diesbezüglichen, meist durchaus inspirierenden philosophischen Diskurs, sondern mahnt angesichts der auf absehbare Zeit realen Weltlage nur eine nüchterne Skepsis an.

### Wachsender globaler Problemdruck

Die genannten Diskurse werden jedoch in dem Maße sowohl an programmatischer als auch an praktisch-operativer Relevanz gewinnen, je unabweisbarer die Handlungszwänge werden, die aus den bekannten, gegebenenfalls sich in den kommenden Jahrzehnten akzentuierenden weltweiten Problemlagen ergeben. Zu diesen Problemlagen gehören:

- die globale Umweltproblematik (Klimawandel, Zerstörung der Ozonschicht, Verlust der biologischen Vielfalt, Verlust fruchtbarer Böden, Zerstörung tropischer Regenwälder, globale Wasserkrise, insbesondere das Zusammenwirken reich-tums- und armutsbedingter ökologischer Verwerfungen);
- möglicherweise eine Rohstoff- und Energieverknappung mit entsprechenden Preisentwicklungen;
- die Weiterverbreitung von Massenvernichtungswaffen;

- Regelungsdefizite beziehungsweise die Abwesenheit globaler Regelwerke mit dramatischen weltweiten Folgewirkungen (wie seit dem Jahr 2007 und danach im Bereich internationaler Finanzmärkte und der Realwirtschaft deutlich beobachtbar);
- globale Epidemien mit unvergleichlich hoher Ausbreitungsgeschwindigkeit;
- chronische Entwicklungskrisen samt der Gefahr von Staatszerfall und eventuell der Entstehung von potenziell terroristischen fundamentalistischen Bewegungen lokaler, regionaler oder gar weltweiter Reichweite;
- Migrationsschübe als Folge eines ganz unterschiedlich gelagerten demografischen Wandels in unterschiedlichen Teilen der Welt, insbesondere jedoch in der Folge sozioökonomischer und politischer Verwerfungen in den Armutsregionen der Welt mit hohen Bevölkerungszuwachsraten.

Jede einzelne dieser Problemlagen und erst recht ihre Anhäufung führen auf den unterschiedlichen Ebenen der Welt potenziell zu einer Überlastung der Erkenntnis-, Willensbildungs- und Entscheidungssysteme und nicht unwahrscheinlich daraus resultierend zu Abwehrmechanismen (wie Verdrängung, Verneinung) und folglich zu einem die Problemlagen verschlimmernden pathologischen Lernen.

Umso wichtiger ist, dass die Wissenschaft durch Beiträge zu innovativem Lernen einem solchen Trend entgegenwirkt. Dies kann geschehen durch nüchterne Lagebeurteilungen (wie beispielsweise des ›Intergovernmental Panel on Climate Change‹ – IPCC), durch konstruktive Denk- und Handlungsperspektiven mittel- und langfristiger Reichweite, wie in den wissenschaftlichen und politischen Diskursen über Weltordnungsmodelle und eine entsprechende Weltordnungspolitik, auch über Weltinnenrecht beziehungsweise Weltrecht dokumentiert. Solchen Impulsen wird bei der Herausbildung von ›Weltöffentlichkeit‹ eine wichtige katalytische Rolle zukommen, wodurch angesichts der realen Problemlagen auf der Welt die Chance besteht, die Neigung zu einer Selbstreferenzialität der einzeldisziplinären, schon gar der zu Autismus neigenden tagespolitischen Diskurse zu überwinden. Darin liegt auch eine Chance, den Zerklüftungen in der Welt zunächst zumindest intellektuell-analytisch und hoffentlich auch praktisch-politisch entgegenzuwirken – eine Jahrhundertaufgabe!

# Liga der Demokratien

## Ergänzung oder Umgehung der UN?

Rolf Mützenich

**Das in den USA wieder zunehmend diskutierte Konzept einer ›Liga der Demokratien‹ läuft nicht nur auf eine riskante Polarisierung der Staatengemeinschaft hinaus, sondern auch auf eine Desavouierung der Vereinten Nationen. Dies heißt nicht, dass die Demokratien nicht auch weiterhin untereinander besonders enge und freundschaftliche Beziehungen pflegen und sich in wichtigen Fragen absprechen sollen, ja müssen. Der implizit damit verbundene Anspruch, eine selbsternannte Staatenelite dürfe für und über alle anderen entscheiden, geht jedoch zu weit.**

Nach dem Amtsantritt von Barack Obama als neuer amerikanischer Präsident am 20. Januar 2009 sollte sich Europa auf eine Neuausrichtung der amerikanischen Außenpolitik einstellen. Diese wird vor allem die engsten demokratischen Verbündeten stärker einbeziehen, aber auch in die Pflicht nehmen. Die Hoffnungen – ja die Euphorie, die sich mit dem ersten schwarzen US-Präsidenten verbinden – korrelieren dabei mit den unglaublich großen Schwierigkeiten und Herausforderungen, vor denen Obama steht – innenpolitisch, was die Wirtschaftslage angeht, haushaltspolitisch, was die Finanzkrise betrifft und außenpolitisch in Bezug auf die beiden Konflikte in Irak und Afghanistan sowie die vielen ungelösten Fragen im Nahen Osten und im Verhältnis zu Russland. Hierfür braucht er Partner und Freunde. Die Bedingungen für eine Wiederbelebung des transatlantischen Verhältnisses sind jedenfalls so gut wie lange nicht mehr.

Auch die amerikanische Idee einer ›Liga der Demokratien‹ könnte mit einer Neuausrichtung der amerikanischen Außenpolitik unter dem neuen Präsidenten eine Wiederbelebung erfahren. Ein solches ›Bündnis der Demokratien‹ geistert seit geraumer Zeit sowohl auf republikanischer als auch auf demokratischer Seite durch die Gazetten. Diese solle die Vereinten Nationen »nicht verdrängen, sondern ergänzen« und immer dann tätig werden, wenn »diese versagen«, so der ehemalige republikanische Präsidentschaftskandidat und Konkurrent Obamas, John McCain, in einem Zeitungsartikel.<sup>1</sup> Damit greift McCain stellvertretend eine Debatte auf, die sich seit dem Ersten Weltkrieg wie ein roter Faden durch die amerikanische Außenpolitik zieht. So machte Präsident Woodrow Wilson im April 1917 vor dem amerikanischen Kongress deutlich, dass »die Welt sicher für die Demokratie gemacht werden« müsse. Zudem plädierte er für die Gründung einer Liga der Nationen, denn »ein unverbrüchliches Zusammen-

wirken für den Frieden kann nur durch eine Partnerschaft demokratischer Nationen sichergestellt werden«.<sup>2</sup>

Diese Strategie wurde nach dem Zweiten Weltkrieg durch das Konzept der Eindämmung (containment) des sowjetischen Kommunismus ergänzt – oft auch zu Lasten der Demokratisierung. Denn bei ihren Bündnispartnern waren die USA während des Kalten Krieges nicht besonders wählerisch. Getreu dem Motto ›der Feind meines Feindes ist mein Freund‹ wurden auch Diktaturen und selbst die afghanischen Taliban unterstützt, sofern sie nur ›antikommunistisch‹ waren.

Nach dem Ende des Kalten Krieges bemühte sich der amerikanische Präsident Bill Clinton um eine strategische Neuausrichtung der Außenpolitik. Sein Sicherheitsberater Anthony Lake schlug als neue Strategie die ›Ausweitung der Demokratie‹ vor. Clinton stellte dieses Konzept in seiner Rede vor der Generalversammlung der Vereinten Nationen am 27. September 1993 als globale Friedensstrategie vor. Demnach müsse es oberstes Ziel sein, »die Weltgemeinschaft der marktwirtschaftlich orientierten Nationen auszuweiten«<sup>3</sup>. Nachdem die USA während des Kalten Krieges die sowjetische Bedrohung der ›freien Welt‹ erfolgreich eingedämmt hätten, sollten sie nunmehr versuchen, ihren Einflussbereich eben durch diese Strategie zu vergrößern. Auch die Erweiterungsrounden von NATO und Europäischer Union folgten dieser Logik. Die Ausbreitung von Demokratien zu unterstützen, schloss allerdings auch ›humanitäre Interventionen‹, wie beispielsweise in Bosnien, nicht aus. Auch den Irak-Krieg begründete der amerikanische Präsident George W. Bush – neben den nicht vorhandenen Massenvernichtungswaffen – mit dem Argument, dass dadurch eine Welle der Demokratisierung den gesamten Nahen Osten erfassen würde; eine Erwartung, die sich nicht erfüllte.

Was stellt man sich auf amerikanischer Seite nun konkret unter einer ›Liga der Demokratien‹ vor? Ei-



**Dr. rer. pol. Rolf Mützenich**, geb. 1959, ist seit dem Jahr 2002 Abgeordneter des Deutschen Bundestages in Berlin.

<sup>1</sup> John McCain, In alter Freundschaft, Süddeutsche Zeitung, 7.2.2008.

<sup>2</sup> World War I Document Archive (Ed.), Wilson's War Message to Congress, 2.4.1917, [http://www.lib.byu.edu/index.php/Wilson%27s\\_War\\_Message\\_to\\_Congress](http://www.lib.byu.edu/index.php/Wilson%27s_War_Message_to_Congress)

<sup>3</sup> Bill Clinton, Globalism and Interdependence, in: Alvin Z. Rubinstein/Albina Shayevish/Boris Zlotnikov (Eds.), The Clinton Foreign Policy Reader. Presidential Speeches with Commentary, New York u. a. 2000, S. 14–19, hier S. 16.

ne um Australien, Brasilien, Indien, Japan und Neuseeland erweiterte globale NATO? Eine ›Koalition der Willigen‹, wie sie schon im Irak- oder Afghanistan-Krieg zum Einsatz kam? Geht es dabei um eine Stärkung oder nicht doch um eine Schwächung beziehungsweise Umgehung der Vereinten Nationen – genauer des UN-Sicherheitsrats? Sollen Länder wie Russland oder China isoliert werden?

Die Absicht dahinter ist unschwer zu erkennen. Die USA empfinden die Vereinten Nationen – an deren Entstehung sie im Übrigen maßgeblich beteiligt waren – zunehmend als Last. Nicht nur die Regierung, sondern auch der Kongress und die amerikanische Öffentlichkeit stehen den Vereinten Nationen zutiefst skeptisch gegenüber. Man will sich auf keinen Fall seine Handlungsfähigkeit von der latent handlungsunfähigen ›Quasselbude‹ am East River einschränken lassen, in der Diktaturen – zumindest formal – das gleiche Stimmrecht haben wie die Weltmacht. Die immer wieder lancierte Idee einer Liga der Demokratien hat deshalb durchaus auch das Ziel, die Vereinten Nationen zu delegitimieren.

Die Liga der Demokratien ist eine uramerikanische Idee, geboren aus der Unzufriedenheit mit den Vereinten Nationen, gespeist aus den Erfahrungen in Bosnien, Somalia, Ruanda, Kosovo und zuletzt in Myanmar, als der paralysierte Sicherheitsrat entschlossenes Handeln verhinderte. In den USA findet das Konzept sowohl bei Liberalen als auch bei Konservativen Anklang.

Ivo Daalder war gemeinsam mit James Lindsay einer der ersten Politologen, die sich darüber Gedanken machten. »Allianz der Demokratien« nannten sie im Jahr 2004 ihr Projekt, das sie drei Jahre später, umgetauft als »Konzert der Demokratien«, in der Zeitschrift ›The American Interest‹ detaillierter vorstellten.<sup>4</sup> An die 60 Mitglieder schweben ihnen vor. Doch nicht jedes Land, das Wahlen abhält, soll automatisch aufgenommen werden. Zutritt hat nur, wer Bürger- und Grundrechte einhält. Ägypten, Jordanien und Russland blieben nach diesen Kriterien außen vor.

Auch Robert Kagan träumt in seinem neusten Buch von einer Allianz der Demokratien auf der Welt. Im Rahmen dieses Bündnisses sollten sämtliche Demokratien regelmäßig zusammenkommen, um sich im Kampf gegen die dunklen Mächte der Autokratie abzustimmen. Ein solches Bündnis könnte ihm zufolge auch »zur Legitimation von Aktionen beitragen, die demokratische Nationen für erforderlich halten, denen autokratische Nationen jedoch ihre Unterstützung verweigern – so wie die NATO die Intervention in Kosovo legitimierte.«<sup>5</sup>

Dabei ist die Liga der Demokratien ein durchaus sympathischer Traum. Doch bilden die Ideen der Aufklärung allein den Kitt, der ein solches Bündnis zusammenhalten kann? Und wenn ja, reicht ein solcher

Pakt aus? Warum sollte man im Kampf etwa gegen das iranische Atomprogramm auf Partner verzichten, nur weil sie nicht demokratisch gewählt sind? Internationale Politik kann nur erfolgreich sein, wenn sie die Menschen und die Staaten so nimmt, wie sie sind und nicht so, wie man sie gern hätte.

Es wäre jedenfalls verhängnisvoll, wenn sich dieses Bündnis der Demokratien zu einem exklusiven Club entwickeln würde, der Staaten von Entscheidungsprozessen ausschließt und eine Zweiklassengesellschaft begründet. Die globalen Sicherheitsfragen, wie Klimawandel, Armut, die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen oder Rüstungskontrolle, können ohne die Einbeziehung einflussreicher Staaten, vor allem Chinas und Russlands, ohnedies nicht angegangen werden.

## Theorie vom demokratischen Frieden

Nicht viele theoretische und akademische Konzepte sind eine Orientierung für die Politik geworden. Ein Konzept, dem dies gelang, ist die Theorie vom demokratischen Frieden. Der dort postulierte Zusammenhang zwischen internationaler Friedfertigkeit und rechtsstaatlicher Demokratie beziehungsweise republikanischer Verfassung findet sich ansatzweise schon bei Machiavelli, Montesquieu, Rousseau und Kant. Das Forschungsprogramm zum ›demokratischen Frieden‹ wurde maßgeblich von Immanuel Kants Schrift ›Zum ewigen Frieden‹ inspiriert.<sup>6</sup> In seiner 1795 erstmals erschienenen Abhandlung fordert der Philosoph, dass »die bürgerliche Verfassung in jedem Staat republikanisch sein« soll.<sup>7</sup> Vor ihm hatten bereits Jean-Jacques Rousseau und Abbé de Saint-Pierre den Zusammenhang zwischen Herrschaftsform und Frieden hergestellt. Die These von den friedlichen Demokratien spielte in der internationalen Politik des 20. Jahrhunderts eine bedeutende, Legitimation stiftende Rolle. Nach dem Ende des Ost-West-Konflikts wurde die Idee des demokratischen Friedens zunehmend populärer, verbunden mit der Hoffnung auf eine neue, demokratische Ära. Entsprechend weitete sich auch die Forschung zum Zusammenhang von Herrschaftstyp und Friedfertigkeit rasant aus.<sup>8</sup>

In den siebziger Jahren führte dann David Singer ein statistisch-empirisch angelegtes Projekt über Kriegsursachen seit 1816 durch.<sup>9</sup> Wesentliches Ergebnis dieser Studie war die Erkenntnis, dass Demokratien in viele Kriege verwickelt sind, nicht aber gegen Demokratien – pikanterweise ist eine der wenigen Ausnahmen der Britisch-Amerikanische Krieg von 1812. Mit anderen Worten: In einer Welt, die nur aus Demokratien bestünde, gäbe es zwar Konflikte, diese würden aber aller Wahrscheinlichkeit nach nicht mehr kriegerisch ausgetragen – wobei die Frage, wodurch sich eine Demokratie eigentlich auszeichnet, noch genauer zu klären wäre.

Die immer wieder lancierte Idee einer Liga der Demokratien hat durchaus auch das Ziel, die Vereinten Nationen zu delegitimieren.

Es wäre jedenfalls verhängnisvoll, wenn sich dieses Bündnis der Demokratien zu einem exklusiven Club entwickeln würde, der eine Zweiklassengesellschaft begründet.

Die beiden Kernthesen der Theorie vom demokratischen Frieden bilden somit einen Doppelbefund: Erstens führen Demokratien gegeneinander keine Kriege. Zweitens sind Demokratien nahezu ebenso häufig wie andere Herrschaftsformen in Kriege verwickelt. Kriege zwischen Demokratien und Nichtdemokratien sind daher durchaus zu beobachten. Diese Thesen, insbesondere letztere, sind zweifelsohne umstritten. Kritisiert werden in erster Linie die methodischen Defizite der Analyse. Die zumeist quantitativen Untersuchungen zum demokratischen Frieden operieren dabei mit der unabhängigen Variable Demokratie und der abhängigen Variable Krieg beziehungsweise Frieden. Bezüglich der Variable Demokratie wird kritisiert, dass sich viele Studien gar nicht um eine Problematisierung des Demokratiebegriffs bemühen.<sup>10</sup> Es wird vielmehr oftmals unreflektiert auf die regelmäßig aktualisierten Daten und Indikatoren von ›Freedom House‹, einer amerikanischen Forschungseinrichtung, zurückgegriffen.<sup>11</sup>

Ähnlich problematisch verhält es sich mit der Definition von Krieg beziehungsweise Frieden. Hier gibt es in der Forschung äußerst uneinheitliche Anforderungen und Abstufungen der Begrifflichkeiten.<sup>12</sup> Der demokratische Frieden wird außerdem einer moralischen Kritik unterzogen. Wie die meisten Theorien der internationalen Beziehungen vertritt auch er ein bestimmtes Weltbild. Es wird befürchtet, dass es als selbstverständlich angesehen wird, dass Demokratien sich friedlicher verhalten als andere Herrschaftsformen, und die demokratisch gewählten Regierungen somit einen ›Freifahrtschein‹ für ihre Außenpolitik erhalten. Carsten Rauch befürchtet sogar die Möglichkeit »demokratischer Kreuzzüge«.<sup>13</sup>

Hinsichtlich der Chancen und Grenzen einer Liga der Demokratien ist vor allem die Debatte um den Institutionenfrieden interessant. Im Rahmen des demokratischen Friedens wird hier untersucht, inwieweit es einen signifikanten Einfluss internationaler Institutionen auf die Wahrscheinlichkeit gewaltsamer Konflikte zwischen Staaten gibt. Die Forschung steckt hier bislang noch in den Anfängen.<sup>14</sup> Zwar gibt es Untersuchungen zur These vom Institutionenfrieden, deren Ergebnisse mit statistischen Analysen untermauert sind, jedoch sind diese Befunde nicht besonders aussagekräftig.<sup>15</sup> So konstatieren Charles Boehmer, Erik Gartzke und Timothy Nordstrom, dass der pazifizierende Einfluss bei interventionistischen Sicherheitsinstitutionen am größten ist.<sup>16</sup> Interessant in diesem Zusammenhang ist auch eine Studie von Jon Pevehouse und Bruce Russett, die zeigen konnten, dass die friedensfördernde Wirkung internationaler Organisationen zunimmt, je demokratischer ihre Mitgliedstaaten verfasst sind.<sup>17</sup>

Noch einen Schritt weiter geht Andreas Hasenclever, der davon ausgeht, »dass der demokratische Frieden maßgeblich ein Werk interdemokratischer Institutionen ist«.<sup>18</sup> Demokratien richten demnach

multilaterale Institutionen ein, um Kriege in ihren zwischenstaatlichen Beziehungen zu vermeiden und das Risiko militärischer Konflikte unterhalb der ›Kriegsschwelle‹ zu halten. Die von demokratischen Staaten getragenen Institutionen erweisen sich insgesamt als besonders stabil, da hier Parlamente, organisierte Interessen und nichtstaatliche Organisationen (NGOs) in die Arbeit interdemokratischer Organisationen eingebunden sind. Hinzu kommt der Trend, dass Demokratien zu einer verhältnismäßig starken Verrechtlichung internationaler Abkommen neigen. Nach Hasenclever wirken internationale Institutionen »generell als eine Art ›Brandschutztür‹, die mögliche Brandherde in zwischenstaatlichen Beziehungen voneinander isoliert«.<sup>19</sup>

Insgesamt machen die angesprochenen Untersuchungen zur These vom Institutionenfrieden jedoch

Hinsichtlich der Chancen und Grenzen einer Liga der Demokratien ist vor allem die Debatte um den Institutionenfrieden interessant.

**4** Ivo Daalder/James Lindsay, *Democracies of the World*, *United States Interest*, 2. Jg., 3/2007 (Januar/Februar).

**5** Robert Kagan, *Die Demokratie und ihre Feinde. Wer gestaltet die neue Weltordnung?*, München 2008, S. 106.

**6** Immanuel Kant, *Zum ewigen Frieden*, Sozialwissenschaftliche Schriftenreihe 2, Schweningen 1947.

**7** Kant, a.a.O. (Anm. 6), S. 12.

**8** Anna Geis, *Diagnose: Doppelbefund – Ursache ungeklärt? Die Kontroverse um den ›demokratischen Frieden‹*, *Politische Vierteljahresschrift*, 42. Jg., 2/2001, S. 282.

**9** Vgl. David Singer, *The Correlates of War*, New York 1979.

**10** Vgl. Ernst-Otto Czempiel, *Kants Theorem und die zeitgenössische Theorie der internationalen Beziehungen*, in: James Bohmann/Matthias Lutz-Bachmann (Hrsg.), *Frieden durch Recht. Kants Friedensidee und das Problem einer neuen Weltordnung*, Frankfurt/M. 1996, S. 300–323.

**11** Geis, a.a.O. (Anm. 8), S. 283.

**12** Vgl. Carsten Rauch, *Die Theorie des demokratischen Friedens. Grenzen und Perspektiven*, Studien der Hessischen Stiftung Friedens- und Konfliktforschung, Nr. 49, Frankfurt/M. u.a. 2005, S. 26–28.

**13** Rauch, a.a.O. (Anm. 12), S. 48.

**14** Siehe grundlegend zur empirischen Analyse der Theorie des Institutionenfriedens: John Oneal/Bruce Russett, *The Kantian Peace: The Pacific Benefits of Democracy, 1855–1992*, *World Politics*, 52. Jg., 1/1999, S. 1–37.

**15** Vgl. Anna Geis/Wolfgang Wagner, *Vom demokratischen Frieden zur liberalen Friedens- und Konfliktforschung*, *Politische Vierteljahresschrift*, 47. Jg., 2/2006, S. 276–289, hier S. 279.

**16** Charles Boehmer/Erik Gartzke/Timothy Nordstrom, *Do Intergovernmental Organizations Promote Peace?*, *World Politics*, 57. Jg., 1/2004, S. 1–38.

**17** Jon Pevehouse/Bruce Russett, *Democratic International Governmental Organizations Promote Peace*, *International Organization*, 60. Jg., 4/2006, S. 969–1000.

**18** Andreas Hasenclever, *The Democratic Peace meets International Institutions. Überlegungen zur internationalen Organisation des demokratischen Friedens*, *Zeitschrift für Internationale Beziehungen*, 9. Jg., 1/2002, S. 75–112, hier S. 88.

**19** Hasenclever, a.a.O. (Anm. 18), S. 98.

Frieden durch Demokratisierung ist somit eine durchaus erfolgversprechende Strategie, die jedoch nicht außerhalb, sondern innerhalb des Systems der Vereinten Nationen verfolgt werden muss.

deutlich, dass Institutionen dem Frieden folgen und nicht umgekehrt. Gleichzeitig ist aber auch die berechtigte Hoffnung zu erkennen, dass Frieden der Demokratie folgt. Frieden durch Demokratisierung ist somit eine durchaus erfolgversprechende Strategie, die jedoch nicht außerhalb, sondern innerhalb des Systems der Vereinten Nationen verfolgt werden muss.

### Aktueller Stand der weltweiten Demokratisierung

Wenn man voraussetzt, dass Demokratie tatsächlich Frieden schafft, dann ist es hilfreich festzustellen, wie weit die weltweite Demokratisierung bis heute vorangeschritten ist und welche Tendenzen erkennbar sind.

Für eine solche Bestandsaufnahme sollen hier zwei der populärsten Demokratie-Indizes herangezogen werden: **1.** der Bertelsmann-Transformation-Index und **2.** der Freedom-House-Index.

**1.** Der Bertelsmann-Transformation-Index setzt sich aus 17 Kriterien zusammen, deren 52 Indikatoren den Stand der weltweiten Demokratisierung messen sollen. Die wichtigsten Dimensionen für die Messung politischer Transformation sind Staatlichkeit, politische Partizipation, Rechtsstaatlichkeit, Stabilität demokratischer Institutionen sowie politische und gesellschaftliche Integration. Daneben werden auch wirtschaftliche Steuerung sowie das Management von Entwicklungs- und Transformationsprozessen bewertet. Insgesamt untersucht der Index das politische System in 125 Staaten. Im Index 2008<sup>20</sup> werden insgesamt 14 Staaten als konsolidierte oder weit fortgeschrittene rechtsstaatliche Demokratien sowie sozialpolitisch flankierte Marktwirtschaften bezeichnet. 75 der 125 untersuchten Nationen erfüllen die Grundanforderungen an eine rechtsstaatliche Demokratie. Problematisch ist jedoch eine Gruppe von 27 Ländern, in denen das Gewaltmonopol gefährdet ist und die Verwaltungsstrukturen kaum funktionsfähig sind. Unter diesen fragilen Staaten befinden sich neben sieben »gescheiterten Staaten« zehn Demokratien und zehn Autokratien. Das Problem der schwachen Staatlichkeit ist in erster Linie in Afrika zu verorten. Abschließend kann festgehalten werden, dass die Zahl der formalen Demokratien laut Bertelsmann-Transformation-Index in den letzten Jahren weiter gestiegen ist. Allerdings wächst gleichzeitig die Zahl der Länder, in denen das demokratische System zunehmend ausgehöhlt wird. Einer quantitativen Besserung stehen somit qualitative Einbußen gegenüber.

**2.** Dem »Freedom-House-Index« liegt ein äußerst umfassendes Demokratieverständnis zugrunde, so dass es sich nicht um einen reinen Demokratie-Index handelt, sondern vielmehr um einen »Freiheits-Index«, der unter anderem Demokratisierung analysiert. Darüber hinaus ist festzuhalten, dass die Arbeit

von »Freedom House« nicht unumstritten ist. Kritiker werfen der amerikanischen NGO enge Verbindungen zu neokonservativen Kreisen vor. Außerdem wird ihr Haushalt zu 80 Prozent von der amerikanischen Regierung finanziert. Zudem sei ihr Freiheitsverständnis Ausdruck eines westlichen Weltbilds.<sup>21</sup> Trotz allem gilt der Bericht »Freedom in the World« als populärster seiner Art und wird entsprechend häufig zitiert und rezipiert. Im Ergebnis macht der Bericht 2008<sup>22</sup> deutlich, dass die Demokratie weltweit auf dem Rückzug ist. 38 Staaten haben im Jahr 2007 ihre Freiheitsrechte eingeschränkt, nur zehn bauten sie aus. Erstmals seit rund 25 Jahren verzeichnet »Freedom House« damit einen Rückgang der Freiheit in zwei aufeinanderfolgenden Jahren. Vor allem in Asien und Afrika sind negative Tendenzen zu erkennen. Einflussreiche Länder wie Pakistan und Malaysia sowie Kenia und Nigeria nehmen zunehmend autoritäre Züge an.

Es kann somit abschließend festgestellt werden, dass die »dritte Welle« der Demokratisierung abebbt.<sup>23</sup> Immer mehr Staaten wandeln sich zu »defekten Demokratien« oder verharren in ihren autokratischen Strukturen.

### Demokratisierung mit der Waffe?

»Die Vereinigten Staaten sind eine Nation mit einer Mission (...). Unser Ziel ist ein demokratischer Frieden (...).« »Vor allem werden wir die historische Arbeit der Demokratie in Afghanistan und in Irak beenden, so dass diese Nationen den Weg für andere aufzeigen (...).«, so der amerikanische Präsident George W. Bush in seiner Rede zur Lage der Nation im Jahr 2004.<sup>24</sup> Dahinter steht eine von Paul Wolfowitz, Richard Perle und anderen Neokonservativen entwickelte demokratische Dominotheorie. Demnach führt ein demokratischer Wandel Iraks dazu, dass die benachbarten Autokratien sich mit dem demokratischen »Virus« infizieren. Wie problematisch diese Annahme ist, beweist die Realität im heutigen Irak, die noch immer von gänzlich instabilen Strukturen geprägt ist.

Spätestens seit dem Afghanistan-Feldzug stellt sich die Frage, ob es legitime Gründe geben kann, mit kriegerischen Mitteln eine Demokratie zu erzwingen, vorausgesetzt Demokratisierung fördert tatsächlich den Frieden. In Deutschland hat sich der Politikwissenschaftler Wolfgang Merkel intensiv mit dieser Frage beschäftigt.<sup>25</sup> Anhand einer skandinavischen Studie aus dem Jahr 2004 macht er deutlich, dass von Demokratien ausgeführte Interventionen tatsächlich zu einem Anstieg der Demokratiewerte führen. Er erklärt dies damit, dass Demokratien dazu tendieren, Kriege zu gewinnen. Autokratische Regime werden durch Kriegsniederlagen destabilisiert und häufig in einen Regimewechsel getrieben. Die so entstandenen Demokratien sind jedoch instabiler und weniger dau-

Spätestens seit dem Afghanistan-Feldzug stellt sich die Frage, ob es legitime Gründe geben kann, mit kriegerischen Mitteln eine Demokratie zu erzwingen.

erhaft als politische Systeme, die sich weitgehend endogen demokratisiert haben. Merkel weist ausdrücklich darauf hin, dass kriegerisch herbeigeführte Zwischenregime, die scheinbar demokratisch sind, kriegsanfälliger und bürgerkriegsgefährdeter als reife Demokratien oder stabile Autokratien sind. Die Entwicklungen in Irak belegen diese These. Merkel folgert daraus, dass demokratische Mächte, die intervenieren, so lange das neue Regime stützen sollten, bis es sich zu einer gefestigten Demokratie entwickelt hat.<sup>26</sup>

Aus rechtlicher Perspektive ist die gewaltsame Intervention ausdrücklich durch Art. 2 (4) der UN-Charta geächtet. Als einzige Ausnahme wird das individuelle und kollektive Selbstverteidigungsrecht nach Art. 51 gegenüber bewaffneten Angriffen von Drittstaaten zugelassen. Dies ist im Sinne eines Verteidigungskriegs zu verstehen. Es muss also eine konkrete Bedrohung vorliegen, die einen Akt der Notwehr erfordert. Dies gilt im Übrigen nur solange, bis sich der UN-Sicherheitsrat damit befasst hat.

Die so genannte humanitäre Intervention ist ebenfalls immer wieder Gegenstand völkerrechtlicher Diskussionen, vor allem seit dem NATO-Angriff auf die Republik Jugoslawien im Kosovo-Krieg.<sup>27</sup> Ein Mandat des UN-Sicherheitsrats lag in diesem Fall nicht vor. Dennoch kommen viele Völkerrechtler zu dem Schluss, dass die Intervention durch das Rechtsprinzip der ›Nothilfe‹ zu rechtfertigen ist. Dieser Begriff ist eigentlich dem Strafrecht entlehnt, ist aber durch Art. 51 der UN-Charta auch auf Staaten anwendbar. In Fällen gravierender Menschenrechtsverletzungen gibt es das entsprechende Recht Dritter zur Nothilfe. Die Frage, ob und unter welchen Bedingungen zur Durchsetzung des Rechts Gewalt angewendet werden soll, gehört zu den schwierigsten und strittigsten Fragen. Bei der völkerrechtlichen Beurteilung des Kosovo-Krieges haben sich nahezu alle renommierten Völkerrechtler zu Wort gemeldet.<sup>28</sup> Konsens besteht weitgehend darin, dass es sich beim Krieg der NATO um einen Verstoß gegen das Gewaltverbot nach Art. 2 (4) der UN-Charta handelt. Zudem stuft die Charta das Gewaltverbot höher als den Menschenrechtsschutz ein.<sup>29</sup> Im Zeitalter der neuen Kriege, in dem Bürgerkriege und innerstaatliche Konflikte den vorherrschenden Konflikttypus darstellen<sup>30</sup>, liegt darin jedoch eine entscheidende ›Regelungslücke‹. So bleiben die Vereinten Nationen und die UN-Charta hinsichtlich des Minderheitenschutzes weit hinter dem Völkerbund der Zwischenkriegszeit zurück. Nach einem streng legalistischen Verständnis würde demnach selbst ein Völkermord keine einseitige, von den Vereinten Nationen nicht autorisierte Gewaltanwendung erlauben.

Hier fand im letzten Jahrzehnt ein Umdenken statt: Zur Überraschung vieler Beobachter fand das Prinzip der Schutzverantwortung (responsibility to protect) Einzug in das von den Staats- und Regierungs-

chefs der Vereinten Nationen verabschiedete Abschlussdokument des Weltgipfels 2005. Ausgangspunkt dieses Prinzips ist der Grundsatz, dass staatliche Souveränität auch eine Verantwortung zum Schutz der Bevölkerung beinhaltet. Ist ein Staat nicht in der Lage oder nicht willens, seine Bevölkerung vor schwersten Menschenrechtsverletzungen zu schützen, geht diese Schutzverantwortung an die internationale Gemeinschaft über. Damit deutet sich ein Paradigmenwechsel im Völkerrecht an.

Auch wenn die Schutzverantwortung normativ sicher positiv zu beurteilen ist,<sup>31</sup> besteht bei ihrer Anwendung immer auch die Gefahr des Machtmissbrauchs, bedingt durch die Machtungleichgewichte im internationalen System. Dies gilt auch für ›demokratische Interventionen‹, also für Eingriffe von außen zur Herstellung einer demokratischen Ordnung im Fall massiver Menschenrechtsverletzungen. Bei Massakern, ethnischen Säuberungen und Staatsterrorismus bestünde unter bestimmten Voraussetzungen demnach eine moralische Pflicht zur bewaffneten Intervention. Dies ist zweifelsohne nachvollziehbar und wünschenswert, ändert aber nichts an der Tatsache, dass auch Kreuzzüge für die Demokratie ohne Mandat des Sicherheitsrats völkerrechtlich *de facto* ille-

Auch wenn die Schutzverantwortung normativ sicher positiv zu beurteilen ist, besteht bei ihrer Anwendung immer auch die Gefahr des Machtmissbrauchs.

**20** Siehe: <http://www.bertelsmann-transformation-index.de/11.0.html>

**21** Vgl. Moritz Koch, Flüchtige Freiheit, Süddeutsche Zeitung, 21.1.2008, S. 1.

**22** Vgl. <http://www.freedomhouse.org/uploads/MOF2008.pdf>

**23** Der Begriff wurde durch den amerikanischen Politologen Samuel P. Huntington geprägt. Er stellt insgesamt drei Wellen der Demokratisierung fest, denen jeweils drei Gegenwellen folgten beziehungsweise folgen werden. Siehe hierzu: Samuel P. Huntington, *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*, Norman u.a. 1993.

**24** George W. Bush, Bericht zur Lage der Nation 2004, Washington, D.C., 20.1.2004, auf Deutsch: *Internationale Politik*, 59. Jg., 2/2004, S. 126ff., hier S. 130.

**25** Siehe Wolfgang Merkel, *Demokratie durch Krieg*, Universitas, 61. Jg., 6/2006, S. 555–575.

**26** Vgl. Merkel, a.a.O. (Anm. 25), S. 561.

**27** Siehe ausführlich hierzu: Reinhard Merkel (Hrsg.), *Der Kosovo-Krieg und das Völkerrecht*, Frankfurt/M. 2000.

**28** Die wichtigsten relevanten Beiträge der deutschen Debatte finden sich in: Dieter S. Lutz (Hrsg.), *Der Kosovo-Krieg. Rechtliche und rechts-ethische Aspekte*, Baden-Baden 2000.

**29** »Als Prinzip und Zielvorstellung der Vereinten Nationen genießen die Menschenrechte Achtung, jedoch nicht im selben Maße den Schutz, wie er dem Prinzip der territorialen Integrität und der Unverletzlichkeit ihrer Grenzen zuteil wird.« Hermann Weber, *Rechtsverstoß, Fortentwicklung oder Neuinterpretation?*, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 9.7.1999.

**30** Vgl. Mary Kaldor, *Neue und alte Kriege. Organisierte Gewalt im Zeitalter der Globalisierung*, Frankfurt/M. 2000.

**31** Ausführlich dazu: Edward C. Luck, *Der verantwortliche Souverän und die Schutzverantwortung. Auf dem Weg von einem Konzept zur Norm*, Vereinte Nationen, 2/2008, S. 51–58.

Auch wenn es immer Situationen geben kann, wo ein militärisches Eingreifen notwendig werden könnte, ist es nicht ratsam, diese Ausnahme von der Regel schon im Vorfeld zu sanktionieren.

Mit ihrer schwachen strukturellen und institutionellen Ausprägung wird es die ›Community‹ schwer haben, sich gegenüber anderen multilateralen Foren zu behaupten.

gal bleiben. Auch wenn es immer Situationen geben kann, wo ein militärisches Eingreifen bei Handlungsunfähigkeit auch ohne Mandat des Sicherheitsrats notwendig werden könnte, ist es nicht ratsam, diese Ausnahme von der Regel schon im Vorfeld zu sanktionieren und damit dem Missbrauch Tür und Tor zu öffnen.

### Die ›Community of Democracies‹ als Liga der Demokratien?

Bei den jüngsten Debatten um eine Liga der Demokratien wird vielfach übersehen, dass es bereits Ansätze für ein globales Bündnis demokratischer Staaten gibt. Dies ist insofern nicht verwunderlich, als diese Gemeinschaft sowohl in der öffentlichen Wahrnehmung wie auch in der politikwissenschaftlichen Forschung ein Schattendasein führt.

Im Juni 2000 wurde auf Initiative der USA in Warschau die ›Community of Democracies‹ (Gemeinschaft der Demokratien) gegründet, ein loser Zusammenschluss liberal-demokratischer Staaten. Zu den einladenden Staaten der Konferenz gehörten neben Polen und den USA, Chile, Indien, die Republik Korea, Mali, Mexiko, Portugal, Südafrika und Tschechien. In der so genannten Warschauer Erklärung bekannten sich letztlich 106 Staaten zu den Grundsätzen der Demokratie und der Menschenrechte – *notabene* eine absolute Mehrheit der UN-Mitglieder.<sup>32</sup> Als Vertretung der Gemeinschaft wurde ein Rat, der ›Council for a Community of Democracies‹ mit Sitz in Washington, D.C. gegründet. Die Gemeinschaft setzte sich in Warschau zum Ziel, demokratische Werte zu verbreiten, demokratische Institutionen und Prozesse zu stärken und in absehbarer Zeit Koalitionen beziehungsweise Fraktionen der Demokratien in den bestehenden internationalen Foren zu bilden. Konkrete Maßnahmen enthielt die Warschauer Erklärung nicht.

Im Jahr 2002 wurde auf einer Ministerkonferenz in Seoul ein Aktionsplan verabschiedet.<sup>33</sup> Der Aktionsplan von Seoul ist sehr knapp und vage gehalten. Demnach sollen regionale Institutionen und Bündnisse zur Förderung der Demokratie geschaffen werden, um einzelne Staaten gezielter unterstützen zu können. Auf Bedrohungen der Demokratie, etwa durch Terrorismus, soll künftig gemeinsam reagiert werden, indem das Völkerrecht und die demokratischen Strukturen gestärkt werden. Des Weiteren sollen die Grundsätze der guten Regierungsführung eingehalten sowie die Zivilgesellschaft weltweit stärker einbezogen werden. Im April 2005 wurde der Aktionsplan auf einem erneuten Ministertreffen in Chile evaluiert. Der vorgelegte Fortschrittsbericht lässt den Eindruck entstehen, dass wenig Konkretes in den drei Jahren erreicht wurde. Eine ›Convening Group‹ traf sich in den Jahren 2003 und 2004 unter chilenischem Vorsitz vierteljährlich, um die Umsetzung des

Aktionsplans zu überprüfen. Beim Ministertreffen der ›Community‹ in Chile sprach sich die damalige amerikanische Außenministerin Condoleezza Rice dafür aus, die Demokratie weltweit zu stärken, um so den Grundstein für einen neuen Multilateralismus zu legen. Die Kampagne für einen ›United Nations Democracy Caucus‹,<sup>34</sup> also eine Fraktion der Demokratien innerhalb der UN, solle vorangetrieben und der Demokratiefonds der Vereinten Nationen gestärkt werden.<sup>35</sup> Im Abschlussdokument des dritten Ministertreffens in Santiago de Chile sind nur wenige Neuerungen in der Programmatik der ›Community of Democracies‹ zu erkennen.<sup>36</sup> Am deutlichsten sticht heraus, dass sich die Gemeinschaft stärker um Entwicklungsländer bemühen will. Eine der Hauptaufgaben soll daher sein, die Demokratisierung insbesondere in den ärmsten Ländern zu fördern. Erstmals wird im Abschlussdokument außerdem die regionale Unterstützung der Demokratisierung für die einzelnen Kontinente spezifiziert. Diese Änderungen zeigen, dass die Programmatik der ›Community‹ allmählich präzisiert wird, auch wenn bis *dato* keine konkreten Ergebnisse der Arbeit der Gemeinschaft zu verzeichnen sind.

Im November 2007 traf sich die Gemeinschaft in Bamako, Mali. Es war die bisher größte Konferenz, die sich über drei Tage erstreckte und an der Delegierte aus 120 Staaten teilnahmen. Das dort verabschiedete Abschlussdokument setzt einen noch deutlicheren Schwerpunkt auf die Demokratisierung in Entwicklungsländern.<sup>37</sup> Die ›Community‹ bekennt sich darin zur Millenniums-Erklärung der Vereinten Nationen von 2000 und den daraus abgeleiteten Millenniums-Entwicklungszielen, die den Entwicklungsländern unter anderem aus der Armut helfen sollen. Bemerkenswert ist die nun anvisierte Einrichtung eines ständigen Sekretariats in Polen. Es wird jedoch mit vier bis fünf Mitarbeitern eher dünn besetzt sein und soll in erster Linie den jeweiligen Vorsitz administrativ, organisatorisch und technisch unterstützen.

Wie sich die ›Community of Democracies‹ entwickeln wird, ist schwer einzuschätzen. Die Einrichtung eines ständigen Sekretariats erscheint sinnvoll, um die Gemeinschaft stärker zu institutionalisieren. Ihr Handlungsspielraum dürfte jedoch aufgrund der geringen finanziellen Ausstattung auch in Zukunft eher klein sein. So verfügte der Rat in den Jahren 2000 bis 2005 nur über einen Etat von 1,15 Millionen US-Dollar. 60 Prozent davon wurde für die Organisation der Konferenzen ausgegeben, während für konkrete Maßnahmen nur rund 400 000 Dollar aufgewendet werden konnten. Das meiste kam der Erziehung und Bildung zugute.<sup>38</sup> Mit ihrer schwachen strukturellen und institutionellen Ausprägung wird es die ›Community‹ schwer haben, sich gegenüber anderen multilateralen Foren zu behaupten.

Wenn die ›Community‹ Bestand haben soll, ist es notwendig, sie stärker zu institutionalisieren, die finanzielle Ausstattung deutlich zu verbessern, die Medienarbeit massiv auszuweiten und greifbare Ergebnisse vorzuweisen. Im Hinblick auf die aktuell kursierenden Vorstellungen einer Liga der Demokratien weist die ›Community of Democracies‹ einen entscheidenden Unterschied auf: Es ist nicht ihr Ziel zu handeln, wenn die UN ›versagen‹, vielmehr geht es ihr um die Förderung der Demokratie an der Seite und innerhalb der Vereinten Nationen.

## Fazit

Einen demokratischen Staat zu schaffen, ist ein langer und schwieriger Prozess. Ein staatliches Gewaltmonopol, Rechtsstaatlichkeit, soziale Gerechtigkeit, Gleichheit, Minderheitenschutz und Koalitionsfreiheit sind nicht von heute auf morgen zu erreichen. Anstatt eine Liga der Demokratien zu gründen und damit nichtdemokratische Staaten auszuschließen, sollten diese Staaten gezielt in ihren Demokratisierungsprozessen gefördert werden. ›Fördern statt ausgrenzen‹ sollte als Leitmotiv für die dringend notwendige Demokratisierung dieser Staaten dienen.

Auch hat der Irak-Krieg gezeigt, dass die Konfliktlinien bei der elementaren Frage von Krieg und Frieden quer durch die demokratischen Staaten verlaufen. Es scheint deshalb fraglich, wie sehr sich gerade die USA von einer solchen Koalition beeinflussen lassen würden, wenn ein gemeinsamer Beschluss nicht ihren Wünschen und Interessen entspreche.

Die letzte Verantwortung für Sicherheit und Frieden in der Welt liegt nach wie vor beim UN-Sicherheitsrat. Mächtige Staaten, Regionalorganisationen oder eine ›Koalition der Willigen‹ können nicht für sich in Anspruch nehmen, über Krieg und Frieden zu entscheiden. Sie dürfen nur dann handeln, wenn eine entsprechende Ermächtigung des Sicherheitsrats vorliegt. Das Erreichte sollte deshalb nicht leichtfertig aufs Spiel gesetzt werden. Man sollte bei aller Kritik am bestehenden System nicht vergessen, dass noch bis zum Briand-Kellogg-Pakt des Jahres 1928 Krieg als legitimes Mittel beim Umgang der Staaten miteinander galt. Die Übertragung des Gewaltmonopols vom Staat auf eine internationale Organisation war die richtige Konsequenz aus zahllosen Kriegen – auch wenn es in vielen Fällen nur auf dem Papier steht. Um die Effizienz der Vereinten Nationen zu erhöhen bedarf es weitgehender Reformen. Dies ist ein mühsames Unterfangen, an dem sich vor allem die Vetomächte des Sicherheitsrats beteiligen müssen. Ohne die Unterstützung der mächtigsten Staaten der Erde, allen voran die USA, werden die Vereinten Nationen auch in Zukunft nur bedingt handlungsfähig bleiben.

Dennoch: Die Idee einer Gemeinschaft von Demokratien, die sich die Verbreitung demokratischer

Prinzipien zum Ziel setzt und Demokratisierungsprozesse fördert, ist im Kern ein Konzept, welches auch im Rahmen der Vereinten Nationen weiter verfolgt werden sollte.<sup>39</sup> Nicht zuletzt die Erweiterungsprozesse von NATO und EU haben die Organisationen der liberalen Demokratien weiter gestärkt. ›Die Welt sicher für Demokratie machen‹, ist nach wie vor die am besten geeignete Strategie für eine friedlichere Welt. Sie darf sich jedoch nicht zu einer Bewegung entwickeln, die Staaten von Entscheidungsprozessen ausschließt und zu einer Zweiklassengesellschaft in den Vereinten Nationen führt: Auf der einen Seite die ›guten‹ westlichen Demokratien unter der Führung der USA, auf der anderen die ›bösen‹ Autokratien wie China und Russland. Damit wäre weder der Demokratie, noch den Demokratien gedient. Sollte das ›Gewaltmonopol‹ des Sicherheitsrats durch eine wie auch immer gestaltete Liga der Demokratien ersetzt oder weiter ausgehöhlt werden, würde dies die Welt nicht sicherer machen, sondern nur der Willkür Tür und Tor öffnen.

Dies ändert allerdings nichts daran, dass wir für das 21. Jahrhundert eine ›neue Agenda‹ mit neuen Impulsen bei den Themen Internationale Finanzordnung, Nachhaltigkeit, Ressourcensicherung, Abrüstung, Rüstungskontrolle, globale Sicherheit, Klimawandel und zukünftige Weltordnung benötigen. Dafür brauchen wir die Zusammenarbeit nicht nur der Demokratien, sondern aller relevanten Mächte und eine Revitalisierung der Vereinten Nationen.

Sollte das ›Gewaltmonopol‹ des Sicherheitsrats durch eine Liga der Demokratien ersetzt oder weiter ausgehöhlt werden, würde dies die Welt nicht sicherer machen.

<sup>32</sup> Council for a Community of Democracies (Ed.), Final Warsaw Declaration: Toward a Community of Democracies, Warschau, 27.6.2000, [http://www.ccd21.org/articles/warsaw\\_declaration.htm](http://www.ccd21.org/articles/warsaw_declaration.htm)

<sup>33</sup> Council for a Community of Democracies (Ed.), Seoul Plan of Action. Democracy: Investing for Peace and Prosperity, Seoul, 12.11.2002, [http://www.ccd21.org/conferences/ministerial/plan\\_of\\_action.htm](http://www.ccd21.org/conferences/ministerial/plan_of_action.htm)

<sup>34</sup> Siehe die Homepage der Kampagne: <http://www.democracycaucus.net>

<sup>35</sup> Vgl. Condoleezza Rice, Remarks at the Community of Democracies Opening Plenary, Santiago de Chile, 28.4.2005, <http://www.state.gov/secretary/rm/2005/45386.htm>

<sup>36</sup> Council for a Community of Democracies (Ed.), The Community of Democracies 2005 Santiago Ministerial Commitment: ›Cooperating for Democracy‹, Santiago de Chile, 30.4.2005, <http://www.ccd21.org/pdf/cooperatingfordemocracy.pdf>

<sup>37</sup> Council for a Community of Democracies (Ed.), The Community of Democracies 2007 Bamako Ministerial Consensus: Democracy, Development and Poverty Reduction, Bamako, 17.11.2008, <http://www.demcoalition.org/pdf/CONSENSUS%20OF%20BAMAKO%20FINAL.pdf>

<sup>38</sup> Vgl. Council for a Community of Democracies (Ed.), CCD: The First Five Years 2001–2005, Washington, D.C. 2006, S. 9.

<sup>39</sup> Vgl. James Robert Huntley, Pax Democratica: A Strategy for the 21st Century, Basingstoke 2001.



# Die UN in Deutschland

## Das Entwicklungspotenzial des UN-Standorts Bonn ist noch nicht ausgeschöpft

Harald Ganns



**Harald Ganns**, geb. 1935, Beauftragter für Presse und Information bei der Gemeinsamen Informationsstelle der UN-Organisationen in Bonn. Von 2001 bis 2007 war er Sonderbeauftragter des Auswärtigen Amtes für die Angelegenheiten der UN-Organisationen mit Sitz in Bonn.

**Seit der Hauptstadtentscheidung des Deutschen Bundestags vom Juni 1991 hat sich Bonn zu einem Standort von Organisationen der Vereinten Nationen entwickelt. Dank intensiven Verhandels und Werbens ist es über die Jahre gelungen, dort 19 Organisationen mit über 700 Mitarbeitern anzusiedeln. Obwohl es weitere UN-Einrichtungen in Berlin, Frankfurt und Hamburg gibt, gilt Bonn als die deutsche UN-Stadt. Um den Standort langfristig zu sichern und auszubauen, bedarf es jedoch weiterer Kärnerarbeit.**

Für einen Moment schien die Welt still zu stehen für die Menge, die das Geschehen auf dem Bonner Marktplatz auf einer Video-Leinwand verfolgte. Nur langsam wich der Schock aus den enttäuschten Gesichtern. Soeben hatte der Deutsche Bundestag mit knapper Mehrheit beschlossen, dass die Zeit der Stadt am Rhein als Hauptstadt der Bundesrepublik Deutschland zu Ende gehen, Parlament und Regierung ihren Sitz in Berlin haben sollten. Man schrieb den 20. Juni 1991.

Viele fürchteten an jenem trügerisch freundlichen Sommertag, dass der Berlin-Beschluss der Volksvertreter für Bonn den Rückfall in verschlafene Provinzialität, vielleicht sogar eine langsame, aber sichere Auszehrung bedeuten könne. Es war diese Befürchtung, gepaart mit dem Bewusstsein, dass man diese Stadt, das Symbol für fast 50 Jahre eines neuen, demokratischen Deutschlands, nun nicht einfach sich selbst und damit der Vergessenheit überlassen dürfe, die zur Verabschiedung des so genannten Berlin-Bonn-Gesetzes am 26. April 1994 führten.

Die aufmerksame Lektüre des Textes macht deutlich, warum dieses Gesetz heute wie kaum ein anderes zu andauernden Kontroversen Anlass gibt. Ausdrücklich heißt es in Art. 1, dass Zweck des Gesetzes »die Sicherstellung einer dauerhaften und fairen Arbeitsteilung zwischen der Bundeshauptstadt Berlin und der Bundesstadt Bonn« sein soll; und damit kein Zweifel aufkommt, was gemeint ist, heißt es in Art. 4: »Bundesministerien befinden sich in der Bundeshauptstadt Berlin und in der Bundesstadt Bonn«. Als Tüpfelchen auf dem »i« und klares rotes Tuch für die zahlreichen Kritiker des Gesetzes wird in Art. 4 (4) bestimmt: »Die Entscheidungen ... sollen so gestaltet werden, dass insgesamt der größte Teil der Arbeitsplätze der Bundesministerien in der Bundesstadt Bonn erhalten bleibt.«

Wichtiger als die Versuchung zu auf den Text gegründeten Zahlenspielen sind einige inhaltliche Aussagen des Gesetzes. So buchstabiert Art. 1 (2) klar und

eindeutig aus, welche Politikbereiche weiterhin in Bonn erhalten und gefördert werden sollen: Bildung und Wissenschaft, Kultur, Forschung und Technologie, Telekommunikation, Umwelt und Gesundheit, Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, Verteidigung und – von besonderer Bedeutung im Kontext dieses Beitrags – Entwicklungspolitik, nationale, internationale und supranationale Einrichtungen. Trotz aller Kritik an manchen Passagen des Gesetzes: diese letztere Zielsetzung scheint unbestritten und wird auch von den lautesten Befürwortern einer durchgreifenden Novellierung nicht in Frage gestellt.

### UN-Stadt Bonn: kein Zufallsprodukt

Die Absicht, Bonn zum Standort von internationalen und supranationalen Einrichtungen zu machen, war nicht das Zufallsprodukt der Überlegungen von Beamten, die den Auftrag hatten, über Ausgleichsmaßnahmen für die Region Bonn nachzudenken, sondern die logische Konsequenz aus einer Reihe von klar vorgegebenen Faktoren:

1. Aufgrund seiner Geschichte seit 1949 hatte Bonn sich einen Grad an Internationalität und einen Reichtum an Erfahrung im Umgang mit internationalen Gästen und Großereignissen erworben wie kaum eine andere Stadt in Deutschland. Bonn war lange vor dem Berlin-Bonn-Gesetz internationales Zentrum, nicht nur wegen der fast 150 ausländischen Botschaften, sondern auch wegen einer Vielzahl von internationalen Organisationen, und nicht zuletzt als Ziel ausländischer Staats- und Regierungschefs sowie vieler wichtiger multilateraler Konferenzen. In Bonn verfügte man über die notwendige Erfahrung, die sich andere erst noch erwerben mussten. Und: Bonn und die Region hatten sich aufgrund der für das Rheinland typischen Mentalität, Weltoffenheit und Toleranz einen hervorragenden Ruf erworben, galten und gelten als kosmopolitisch.

2. Zum anderen war und ist Internationalität, Multilateralismus und Einbindung in weltweite Verantwortung eine Konstante der Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland seit ihren Anfängen. Der ehemalige deutsche Außenminister Joschka Fischer hat dies in seiner Rede vor der 54. UN-Generalversammlung am 22. September 1999 so umschrieben: »Deutschland hat in den vergangenen 50 Jahren erstmals in seiner Geschichte ganz auf multilaterale Einrichtungen gesetzt und dadurch Demokratie, Freiheit und Wiedervereinigung erlangt. Unser Land bekennt sich heute aus tiefster Überzeugung und histo-

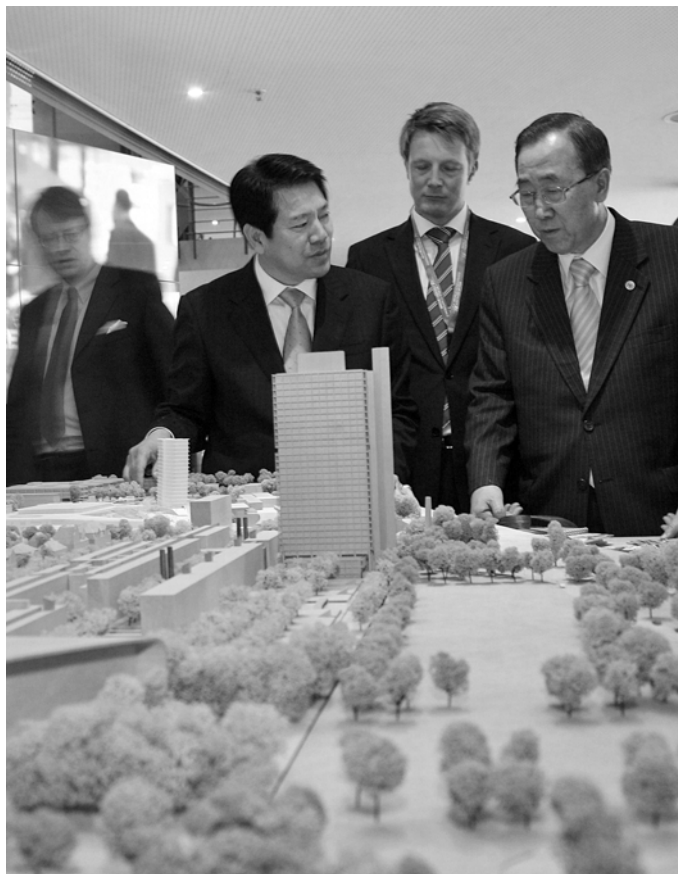
rischer Verantwortung zum friedlichen Interessenausgleich und zum Multilateralismus.« Gastgeberland für internationale Organisationen, vor allem auch für die Vereinten Nationen zu sein, war folgerichtige Konsequenz und nach außen sichtbarer Ausdruck internationalen und supranationalen Engagements.

3. Schließlich war ein Anfang bezüglich der Ansiedlung internationaler Organisationen, insbesondere Sekretariaten der Vereinten Nationen, bereits in den frühen Jahren der Bundesrepublik gemacht worden. Im Jahr 1951 eröffnete das Amt des Hohen Flüchtlingskommissars (UNHCR) mit Sitz in Genf ein Verbindungsbüro in Bonn. Im Jahr 1953 folgte ein Verbindungsbüro der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO), ebenfalls mit Hauptsitz in Genf. Da es sich bei beiden Büros lediglich um kleine Außenstellen handelte, deren Aufgabe darin bestand, die Verbindungen zur Bundesregierung, zum Parlament und zu wichtigen deutschen Organisationen zu pflegen, folgte dem Umzug der meisten dieser Partner nach Berlin die logische Konsequenz einer Verlagerung der Außenstellen in die deutsche Hauptstadt, wo inzwischen Außenbüros des Welternährungsprogramms (WFP), Hauptsitz Rom, und der Weltbank, Hauptsitz Washington, D.C., hinzugekommen sind. Richtungweisender war allerdings, dass im Jahr 1984 das Sekretariat des 1979 auf der Bonner Godesburg unterzeichneten, daher Bonner Konvention genannten Übereinkommens zur Erhaltung der wandernden wild lebenden Tierarten (CMS) eröffnet wurde, das erste von Bonn aus weltweit arbeitende Sekretariat der Vereinten Nationen.

Aus dieser Gesamtkonstellation ergab sich: Die Bundesrepublik Deutschland war aus der Logik ihrer außenpolitischen Überzeugungen interessiert, verstärkt Sitz internationaler Organisationen zu werden. Bonn war als Standort hierfür besonders geeignet, ja prädestiniert. Hinzu kam der eindeutige Auftrag des Berlin-Bonn-Gesetzes. Dabei konzentrierte sich das Hauptinteresse für weitere Ansiedlungen wegen der besonderen Bedeutung der Vereinten Nationen und ihrer Sonderorganisationen sowie der engagierten Mitarbeit der Bundesrepublik Deutschland in der Weltorganisation von Anfang an auf diese. Der Bund, das Land Nordrhein-Westfalen und die Stadt Bonn unternahmen daher seit Mitte der neunziger Jahre besondere Anstrengungen, zusätzliche Organisationen der Vereinten Nationen für eine Niederlassung in Bonn zu gewinnen.

## Erfolge

Der erste größere Erfolg war der Umzug des Sekretariats des Freiwilligenprogramms der Vereinten Nationen ›UN Volunteers‹ (UNV) vom damaligen Sitz Genf nach Bonn. Dieser Umzug war Folge einer am New Yorker UN-Amtssitz getroffenen Entscheidung. Man darf vermuten, dass sie nicht zuletzt das Ergeb-



UN-Generalsekretär Ban Ki-moon (rechts) vor einem Modell des Bonner UN-Campus am 16. Juli 2008 in Bonn.

UN-Foto: Mark Garten

nis beharrlichen Werbens der Bundesregierung war, insbesondere des Außenministers und des zuständigen Bundesministers für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung. Es ist kein Geheimnis, dass der New Yorker Marschbefehl bei den Betroffenen alles andere als populär war, auch deshalb, weil sie gerade bei den ›Freiwilligen‹ hoch entwickelten Unternehmenskultur der Mitsprache widersprach. Vor allem aber musste einer an den mondänen, touristisch attraktiven Standort Genf gewöhnten Belegschaft die Versetzung in das den meisten unbekannte Bonn wie eine Strafversetzung in den mittelhessischen Busch vorgekommen sein. Um es vorweg zu nehmen: die Mitarbeiter des UNV-Sekretariats, die beide Standorte aus eigener Anschauung kennen, sind inzwischen zu den besten Werbeträgern für den UN-Standort Bonn mutiert. Sie schätzen nicht nur die ihnen gebotenen sehr guten Arbeitsbedingungen, sondern empfinden auch die Lebensbedingungen in Bonn und der gesamten Region als durchaus konkurrenzfähig. Vor allem aber haben die ›Freiwilligen‹ seit ihrem Umzug in einem Dutzend arbeitsreicher Jahre erheblich an Profil gewonnen: in Genf war UNV ein kleiner Fisch in einem unüberschaubaren UN-Haifischbecken, in Bonn sind sie ein stark

wahrgenommener, wichtiger Bestandteil einer noch kontrollierbaren Organisationslandschaft mit wachsender Bedeutung.

Im Juli 1996 bezog das UNV-Sekretariat mit einer feierlichen Zeremonie in Anwesenheit des UN-Generalsekretärs Boutros Boutros-Ghali als erste UN-Organisation in das von der Bundesregierung zur Verfügung gestellte Haus Carstanjen. Die ›Freiwilligen‹ sollten nicht lange allein bleiben: Noch im selben Jahr folgten das Sekretariat der Klimarahmenkonvention (UNFCCC) und das UN-Informationszentrum (UNIC), 1998 die Sekretariate der Abkommen zur Erhaltung der Kleinwale in der Nord- und Ostsee (ASCOBANS) und zur Erhaltung der europäischen Fledermauspopulationen (EUROBATS), beide unter dem Dach der CMS, die ebenfalls in das neue Bonner UN-Quartier umzogen, sowie schließlich 1999 das Sekretariat des Übereinkommens zur Bekämpfung der Wüstenbildung (UNCCD).

### Harter Standortwettbewerb

Dieser rasche Aufwuchs Ende der neunziger Jahre machte deutlich: der Standort Bonn, die dort gegebenen Arbeits- und Lebensbedingungen waren offenbar entgegen allen Unkenrufen attraktiv genug, um auch gegen harte Konkurrenz bestehen zu können. Besonders deutlich wurde dies bei den Entscheidungen über den endgültigen Sitz von zwei der drei beim so genannten Erdgipfel in Rio de Janeiro 1992 beschlossenen Konventionen, nämlich UNFCCC und UNCCD. In beiden Fällen ging es darum, in einem wahlkampfartigen Prozess eine Mehrheit der Mitgliedstaaten hinter sich zu bringen. Im Jahr 1996 gelang dies bei der ersten Vertragsstaatenkonferenz in Berlin für das Klimasekretariat, im Jahr 1998 in Rom für das Wüstensekretariat. Monate vorher hatten Emissäre der Bewerber Deutschland, Kanada, Schweiz und Spanien in aller Welt für die Standorte geworben, noch während der beiden entscheidenden Vertragsstaatenkonferenzen wurde hinter und in offiziellen Präsentationen auch vor den Kulissen für die Bewerberstädte geworben.

### Fehlschläge

Nicht alle Bonner Blümenträume konnten reifen. Nach den Erfolgen der zweiten Hälfte der neunziger Jahre gab es in der Folge auch Enttäuschungen. Neben einigen kleineren Sekretariaten, die einen anderen Standort wählten, kamen auch die Sekretariate der von Bonn, Genf und Rom heftig umworbenen Chemikaliensekretariate nicht an den Rhein, die Rotterdamer Konvention PIC (Prior Informed Consent) und die Stockholmer Konvention POPs (Persistent Organic Pollutants); nachdem die erste Vertragsstaatenkonferenz der Rotterdamer Konvention in Genf gegen die deutsche Bewerbung und für den geteilten

Standort Genf/Rom votiert hatte, verzichtete die Bundesregierung darauf, die Bewerbung für POPs weiter zu verfolgen. Vielleicht noch schmerzlicher war die Entscheidung des UN-Sekretariats, die Beschaffungsagentur UNOPS nicht von New York nach Bonn, sondern nach Kopenhagen zu verlegen.

Die Analyse der Misserfolge bleibt schwierig. Einige Bestandteile von Bewerbungen sind inzwischen Standard, zum Beispiel die mietfreie Bereitstellung von Büroräumen und deren Erstausrüstung, auch zusätzliche freiwillige Beiträge oder Projektmittel für die umworbenen Organisationen. Im Falle UNOPS ist bekannt, dass das finanzielle Angebot Dänemarks weitaus attraktiver war als das deutsche. Am Fall der PIC-Bewerbung lässt sich die Bedeutung psychologischer Faktoren festmachen: Eine Abstimmung am Ort eines Mitbewerbers verschafft diesem bei vielen Mitgliedstaaten einen ›Gastgeberbonus‹; nicht zu unterschätzen ist auch die Übermacht und Anziehungskraft des Faktischen bei Bewerbungen von historisch etablierten UN-Städten. Vielleicht wäre es eine Überlegung wert, ob die Hauptkonkurrenten sich in einer Art ›Gentlemen's Agreement‹ auf ein Regelwerk verständigen könnten, um fairen Wettbewerb zu garantieren und ein Ausufernde der Bewerbungsaktivitäten oder gar eine Materialschlacht zu verhindern. Ansätze hierfür hatte es im Vorfeld der Bewerbung um die Chemikaliensekretariate durchaus gegeben, an die guten Vorsätze hielten sich allerdings nicht alle.

### Positive Zwischenbilanz

Ungeachtet der beschriebenen Rückschläge und Schwierigkeiten: Bonn hat sich als neuer UN-Standort inzwischen einen hervorragenden Ruf erworben und ist in Dimensionen vorgestoßen, die bei Verabschiedung des Berlin-Bonn-Gesetzes wohl niemand erwarten konnte. Heute haben 19 der insgesamt 26 UN-Büros in Deutschland ihren Sitz in Bonn. Ihr besonderes Charakteristikum: fast alle diese Büros erfüllen von Bonn aus weltweit ihre Aufgaben, seien es UNV, die Konventionssekretariate – Klimarahmenkonvention, Wüstenkonvention, Konvention CMS und ihre Spezialabkommen AEW, ASCOBANS und EUROBATS –, seien es Büros mit weltweiten Spezialaufgaben für ihre Mutterorganisationen – UNEP-TEEB, UNESCO-IOC, UNESCO-UNEVOC, UN/ISDR, UNOOSA/UN-SPIDER, UNU-EHS, UNU-IHDP, UNW-DPC, UNWTO Consulting Unit, WHO-ECEH europaweit –, lediglich das Informationsbüro UNRIC, der Hauptabteilung Presse und Information in New York unterstellt, ist ausschließlich für Deutschland zuständig. Insofern unterscheidet sich Bonn grundlegend von UN-Standorten in der Bundesrepublik mit Büros reinen Außenstellencharakters: Berlin mit ILO, UNHCR, WFP und Weltbank, Frankfurt mit IFC. Nur Hamburg weist mit dem Interna-

Vielleicht wäre es eine Überlegung wert, ob die Hauptkonkurrenten sich in einer Art ›Gentlemen's Agreement‹ auf ein Regelwerk verständigen könnten, um fairen Wettbewerb zu garantieren.

Heute haben 19 der insgesamt 26 UN-Büros in Deutschland ihren Sitz in Bonn. Ihr besonderes Charakteristikum: fast alle diese Büros erfüllen von Bonn aus weltweit ihre Aufgaben.

Bonn		
UNCCD	Sekretariat des Übereinkommens der Vereinten Nationen zur Bekämpfung der Wüstenbildung	Secretariat of the United Nations Convention to Combat Desertification
UNEP/CMS	Sekretariat des Übereinkommens zur Erhaltung der wandernden wild lebenden Tierarten	Secretariat of the Convention on the Conservation of Migratory Species of Wild Animals
UNEP/AEWA	Sekretariat des Abkommens zur Erhaltung der afrikanisch-eurasischen wandernden Wasservögel	Secretariat of the Agreement on the Conservation of African-Eurasian Migratory Waterbirds
UNEP/ASCOBANS	Sekretariat des Abkommens zur Erhaltung der Kleinwale in der Nord- und Ostsee	Secretariat of the Agreement on the Conservation of Small Cetaceans of the Baltic and North Seas
UNEP/EUROBATS	Sekretariat des Abkommens zur Erhaltung der europäischen Fledermauspopulationen	Secretariat of the Agreement on the Conservation of Populations of European Bats
UNEP-TEEB	Die Ökonomie von Ökosystemen und Biodiversität	The Economics of Ecosystems and Biodiversity
UNESCO-IOC	Zwischenstaatliche Ozeanographische Kommission der UNESCO, Tsunami-Einheit	UNESCO Intergovernmental Oceanographic Commission, Tsunami Unit
UNESCO-UNEVOC	Internationales Zentrum für Berufsbildung der UNESCO	UNESCO-UNEVOC International Centre for Technical and Vocational Education and Training
UNFCCC	Sekretariat des Rahmenübereinkommens der Vereinten Nationen über Klimaänderungen (Klimasekretariat)	Secretariat of the United Nations Framework Convention on Climate Change (Climate Change Secretariat)
UN/ISDR	Internationale Strategie zur Katastrophenvorsorge der Vereinten Nationen – Plattform zur Förderung von Frühwarnung	United Nations International Strategy for Disaster Reduction – Platform for the Promotion of Early Warning
UNOOSA/ UN-SPIDER	Plattform der Vereinten Nationen für raumfahrtgestützte Informationen für Katastrophenmanagement und Notfallmaßnahmen	United Nations Platform for Space-based Information for Disaster Management and Emergency Response
UNRIC	Regionales Informationszentrum der Vereinten Nationen für Westeuropa – Verbindungsbüro in Deutschland	United Nations Regional Information Centre for Western Europe – Liaison Office in Germany
UNU-EHS	Universität der Vereinten Nationen – Institut für Umwelt und menschliche Sicherheit	United Nations University – Institute for Environment and Human Security
UNU-IHDP	Universität der Vereinten Nationen – Internationales Programm zur sozialen Dimension der globalen Umweltveränderung	United Nations University – International Human Dimension Programme on Global Environmental Change
UNU-ViE	Universität der Vereinten Nationen – Vizerektorat in Europa	United Nations University – Vice Rectorate in Europe
UNV	Freiwilligenprogramm der Vereinten Nationen	United Nations Volunteers programme
UNW-DPC	Programm für Kapazitätsentwicklung im Rahmen der Wasserdekade der Vereinten Nationen	UN-Water Decade Programme on Capacity Development
UNWTO	Welttourismusorganisation Beratungsstelle für biologische Vielfalt und Tourismus für vom Tsunami betroffene Länder	United Nations World Tourism Organization Consulting Unit on Biodiversity and Tourism for Tsunami Affected Countries
WHO-ECEH	Weltgesundheitsorganisation – Regionalbüro für Europa, Europäisches Zentrum für Umwelt und Gesundheit	World Health Organization – Regional Office for Europe, European Centre for Environment and Health
Berlin		
IBRD	Weltbank – Büro Berlin	World Bank – Berlin Office
ILO	Internationale Arbeitsorganisation – Vertretung in Deutschland	International Labour Organization – Office in Germany
UNHCR	Der Hohe Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen – Regionalvertretung für Deutschland, Österreich und die Tschechische Republik	United Nations High Commissioner for Refugees – Regional Representation for Austria, the Czech Republic and Germany
WFP	Welternährungsprogramm der Vereinten Nationen – Verbindungsbüro Berlin	UN World Food Programme – Liaison Office in Berlin
Frankfurt		
IFC	Internationale Finanzkorporation – Vertretung Deutschland	International Finance Corporation – Headquarter in Germany
Hamburg		
ITLOS	Internationaler Seegerichtshof	International Tribunal for the Law of the Sea
UIL	UNESCO-Institut für Lebenslanges Lernen	UNESCO-Institute for Lifelong Learning

tionalen Seegerichtshof (ITLOS) und dem Institut für Lebenslanges Lernen (UIL) der UNESCO zwei Organisationen mit ebenfalls weltweiten Aufgaben auf.

## Gute Aussichten

Für die Bonner UN-Organisationen werden sich die Rahmenbedingungen in naher Zukunft weiter substanzial verbessern:

1. Ende der neunziger Jahre zeichnete sich ab, dass das Wachstum der Vereinten Nationen in Bonn rascher voranschritt als ursprünglich vermutet: das Haus Carstanjen platzte aus allen Nähten. Daher beschloss das Bundeskabinett im Mai 2003, von den Liegenschaften des ehemaligen Deutschen Bundestages das Alte Abgeordnetenhochhaus und das Neue Abgeordnetenhochhaus, im Volksmund ›Langer Eugen‹, den UN zur Verfügung zu stellen. Am 11. Juli 2006 wurde der vollständig renovierte ›Lange Eugen‹ als erster Teil des entstehenden ›UN-Campus‹ von Bundeskanzlerin Angela Merkel dem damaligen Generalsekretär Kofi Annan in einer feierlichen Zeremonie zur zeitlich unbefristeten mietfreien Nutzung übergeben. 18 der Bonner UN-Organisationen haben dort inzwischen ihren Sitz genommen, die 19. und mit heute knapp über 300 Bediensteten bei weitem größte, das Klimasekretariat, wird nach dem Umbau des Alten Hochhauses voraussichtlich im Jahr 2011 dort einziehen und den UN-Campus vervollständigen. Die Vereinten Nationen werden damit in Bonn über sehr gute Arbeitsbedingungen verfügen, die weltweit keinen Vergleich zu scheuen brauchen.

2. Spätestens seit der Ansiedlung des Klimasekretariats hatten die Bundesregierung und die Stadt Bonn sich verpflichtet, für Tagungsmöglichkeiten zu sorgen, die die Durchführung auch großer Vertragsstaatenkonferenzen ermöglichen. Zwar dienten die Räumlichkeiten des ehemaligen Deutschen Bundestages – Plenarsaal und Wasserwerk – seit dem Wegzug der Abgeordneten bereits als Konferenzzentrum, für größere Veranstaltungen reichten sie aber bei weitem nicht aus. Mit gespannter Erwartung wird daher der rasante Baufortschritt des Erweiterungsbaus des ehemaligen Plenargebäudes des Deutschen Bundestages verfolgt. In moderner Architektur können 3500 Delegierte im neuen Plenarsaal des ›World Conference Center Bonn‹ (WCCB) Platz finden. Die Eröffnung ist für das zweite Halbjahr 2009 geplant. Mit diesem neuen und attraktiven Zentrum werden die Vereinten Nationen dann neben den guten Arbeitsbedingungen und den Tagungsmöglichkeiten innerhalb des UN-Campus auch eine moderne Konferenzinfrastruktur in unmittelbarer Nachbarschaft nutzen können.

## Nachbesserungsbedarf

Nichts auf dieser Welt ist so perfekt, dass es nicht verbessert werden könnte. Man wird daher fragen dür-

fen: wo waren, wo sind die Probleme und wie sind sie zu lösen? Hierzu nur wenige knappe Merkposten:

1. Kaum durchschaubar war für mehr als ein Jahrzehnt ein offenkundiger Kompetenzwirrwarr. Verständlich noch, dass für die vielen UN-Sekretariate mehrere Bundesministerien die inhaltliche Zuständigkeit hatten, je nach Aufgabenstellung der Organisationen Auswärtiges Amt, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ), Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU), Bundesministerium für Bildung und Forschung, Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie. Schwerer nachvollziehbar war schon die anfängliche Zuständigkeit des BMZ für das Haus Carstanjen – wegen des Erstbezugs durch das in die Obhut des BMZ fallenden UNV –, erst recht die Gesamtzuständigkeit des BMU für den UN-Campus – wegen des mathematischen Arguments, dass die größte Zahl der Bonner UN-Mitarbeiter in die Zuständigkeit dieses Ministeriums fällt. Auffällig wurde dieses Faktum auch für Außenstehende spätestens durch die diskrete Präsenz des Auswärtigen Amtes bei der feierlichen Einweihung des UN-Campus. Erst mit Beginn des Jahres 2008 kam es zu der seit langem überfälligen Flurbereinigung einschließlich der Einstellung der entsprechenden Titelgruppe in den Haushalt des Auswärtigen Amtes und der Gründung eines neuen Referats der UN-Abteilung dieses Ressorts unter Leitung eines Botschafters in Bonn. Allerdings sollte auch nicht verschwiegen werden, dass die Aushandlung eines Liegenschaftsabkommens, der Umbau des Alten Hochhauses und die Einrichtung einer Kindertagesstätte, also ein Großteil der Aufgaben für den UN-Campus, weiterhin in der Zuständigkeit des BMU verblieben. Hier im Interesse von Vereinheitlichung und Verschlanung zu Nachbesserungen zu raten, ist vermutlich müßig.

2. Lange Zeit problematisch und ohne einheitliche Haltung innerhalb der Bundesregierung war die Frage der Notwendigkeit und des Inhalts von so genannten Sitzstaatabkommen. Die Bundesrepublik Deutschland ist mit Gesetz vom 16. August 1980 dem 1946 von der UN-Generalversammlung angenommenen Übereinkommen über die Vorrechte und Immunitäten der Vereinten Nationen beigetreten, mit Gesetz vom 22. Juni 1954 dem 1947 verabschiedeten Übereinkommen über die Vorrechte und Befreiungen der Sonderorganisationen. Für alle in Deutschland ansässigen Büros der Vereinten Nationen gibt es damit eine klare Rechtsgrundlage. Neuansiedlungen wird im Regelfall schriftlich mitgeteilt, dass ihre Arbeit auf dieser Grundlage beruht.

Unabhängig von diesem überall gültigen Mindeststandard ist es heute an allen UN-Standorten üblich, mit den angesiedelten Organisationen so genannte Sitzstaatabkommen abzuschließen. Von dieser Überlegung hat sich die Bundesregierung leiten lassen, als

Kaum durchschaubar war für mehr als ein Jahrzehnt ein offenkundiger Kompetenzwirrwarr.

Lange Zeit problematisch und ohne einheitliche Haltung innerhalb der Bundesregierung war die Frage der Notwendigkeit und des Inhalts von so genannten Sitzstaatabkommen.

sie sich dazu entschloss, mit der ersten nach Verabschiedung des Berlin-Bonn-Gesetzes in Bonn angesiedelten Organisation UNV ein solches Abkommen abzuschließen. In einer dem Deutschen Bundestag zugeleiteten Denkschrift zu dem am 10. November 1995 unterzeichneten Abkommen heißt es: »Es [das Abkommen, d.V.] schafft .... die Voraussetzungen, damit Deutschland den Vereinten Nationen und ihren Bediensteten in Deutschland diejenige Rechtsstellung einräumen kann, die sie auch an anderen VN-Standorten in Europa genießen.« Das UNV-Abkommen beschreibt weitgehend Status und Privilegien wie in den Übereinkommen von 1946 und 1947, passt diese aber in einigen Punkten den Anforderungen von heute an, beispielsweise in der Frage des Zugangs von Familienangehörigen zum Arbeitsmarkt oder in der Frage der Erstattungsmöglichkeit von Mehrwertsteuern.

Obwohl das UNV-Abkommen selbst und die dem Bundestag zugeleiteten Begleitpapiere die klare Absicht formulieren, dass dieses Abkommen als Muster für Abkommen mit anderen UN-Organisationen dienen soll, gab es jahrelange Grabenkämpfe mit einzelnen Ressorts. Diese weigerten sich, vergleichbare Abkommen mit außerhalb Bonns angesiedelten UN-Organisationen oder solchen, die sich vor 1995 in Deutschland niedergelassen hatten, abzuschließen. Erst ein Machtwort aus dem Kanzleramt und eine Zusage des Bundeskanzlers gegenüber Generalsekretär Kofi Annan beendeten diese Querelen. Das UNV-Abkommen gilt nun unstrittig als Musterabkommen für in Deutschland arbeitende UN-Organisationen.

**3.** Suboptimal geregelt ist die Frage, wer die Sitzstaatabkommen aushandeln soll. Bis vor kurzem lag die Zuständigkeit hierfür bei den jeweils zuständigen Ministerien, ungeachtet der Tatsache, dass das völkerrechtliche Herrschaftswissen und die abschließende Stellungnahme der Rechtsabteilung des Auswärtigen Amtes in jedem Falle notwendig waren. Diese Regelung führte teilweise zu bizarren Situationen, wenn gutwillige Naturschützer oder Entwicklungsexperten bei der Verhandlung völkerrechtlich komplizierter Sachverhalte auf den geballten juristischen Sachverstand von UN-Delegationen trafen. Auf diese Weise zogen sich zeitweise recht unerfreuliche Diskussionen über Abkommenstexte in einigen Fällen über sechs bis acht Jahre hin; manche wurden abgebrochen und haben bis heute nicht zu einer abschließenden Vereinbarung geführt. Inzwischen hat sich der Bundesrechnungshof dieses Problems angenommen und hierzu ein Gutachten vorgelegt, dessen konkrete Auswirkungen dem Autor dieser Zeilen bisher verborgen geblieben sind.

**4.** Schließlich muss im Zusammenhang mit dem Thema Sitzstaatabkommen festgestellt werden, dass selbst nach der Unterzeichnung eines solchen Abkommens die innerstaatliche Umsetzung im Wege eines Bundesgesetzes oder einer Verordnung erhebliche

Zeit in Anspruch nehmen kann – nicht selten über ein Jahr. Schon während der Aushandlung des Abkommens, also vor der Unterzeichnung, aber auch danach vor dem innerstaatlichen Inkrafttreten, können seine Bestimmungen nicht greifen. Dies führt dazu, dass es nach der Arbeitsaufnahme einer UN-Organisation viele Jahre dauern kann, bis die den Organisationen und ihren Bediensteten zugesprochenen und zustehenden Privilegien, die über den Standard der Konventionen von 1946 und 1947 hinausgehen, tatsächlich eingeräumt werden. Obwohl Verzögerungen in einigen Fällen auch von den Vereinten Nationen zu verantworten sind, liegen die Ursachen im Regelfall auf deutscher Seite. Früher oder später kann dies zu Schwierigkeiten und Verärgerung führen. Bei voller Anerkennung für die in Deutschland und gerade in Bonn für die Vereinten Nationen gebotenen Standortvorteile liegt hier ein Gefahrenherd, der beseitigt werden muss und bei entsprechendem politischen Willen auch beseitigt werden kann.

## Ausblick

Am UN-Standort Bonn arbeiten derzeit 19 Organisationen mit über 700 Mitarbeitern. Obwohl, realistisch betrachtet, mit der Entstehung für eine Ansiedlung in Bonn infrage kommender größerer neuer UN-Organisationen nicht zu rechnen sein wird, obwohl an anderen Orten niedergelassene Sekretariate kaum zu einer Verlagerung neigen dürften, wird man nach heutigem Kenntnisstand mit einigen weiteren kleinen Arbeitseinheiten rechnen können. Vor allem aber gibt es ein natürliches Wachstum der am Rhein bereits ansässigen Organisationen, insbesondere des Klimasekretariats. Für das Jahr 2012 eine Zahl von etwa 900 Mitarbeitern zu prognostizieren, scheint gerechtfertigt.

Dies sollte allerdings kein Grund sein, um im Bewusstsein und in Anerkennung der bisherigen Erfolgsgeschichte in Euphorie zu geraten. Im Gegenteil: Um die gesetzten Ziele zu erreichen, muss intensiv an einer weiteren Verbesserung der infrastrukturellen und rechtlichen Rahmenbedingungen gearbeitet werden. Dazu gehört auch die Frage, ob man sich nicht stärker als bisher darum bemühen sollte, auch internationale Regierungsorganisationen und internationale nichtstaatliche Organisationen als Ergänzung des internationalen Umfelds nach Bonn zu holen. Die dafür nötigen Rahmenbedingungen müssten geschaffen werden.

Die Bonner UN-Organisationen haben für sich und ihre Arbeit ein gemeinsames Motto gefunden: UN in Bonn – für nachhaltige Entwicklung weltweit. Dieser Slogan sollte – leicht modifiziert – auch für den Standort gelten: UN-Stadt Bonn – für nachhaltige weitere Entwicklung. Ohne eindeutigen politischen Willen und viel Kärnerarbeit ist eine solche Entwicklung allerdings nicht zu haben.

Suboptimal geregelt ist die Frage, wer die Sitzstaatabkommen aushandeln soll.

Um die gesetzten Ziele zu erreichen, muss intensiv an einer weiteren Verbesserung der infrastrukturellen und rechtlichen Rahmenbedingungen gearbeitet werden.

# Aus dem Bereich der Vereinten Nationen

## Allgemeines

### Generalsekretär: Bericht für die 63. Generalversammlung ■ Neuer Politikansatz

Anja Papenfuß

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Friederike Bauer, Generalsekretär: Bericht für die 62. Generalversammlung, VN, 6/2007, S. 241, fort.)

Der zweite Bericht von UN-Generalsekretär Ban Ki-moon über die Tätigkeit der Vereinten Nationen (A/63/1 v. 12.8.2008) ist genauso wenig visionär wie sein erster. Dafür enthält er einen neuen Politikansatz, der sich in einer geänderten inhaltlichen Struktur widerspiegelt. In seinem Fazit auf Seite 32 fasst er zusammen, welche Rolle er für die Weltorganisation sieht: »Ich bin entschlossen, während meiner Amtszeit (...) sicherzustellen, dass wir mit allen Partnern zusammenarbeiten, nicht nur um Ergebnisse für die bedürftigen Menschen zu erreichen, sondern auch, um dazu beizutragen, dass die Welt den globalen Bedrohungen durch die Sicherung der globalen Güter begegnen kann. Diese Ziele werden jedoch nur dann erreicht, wenn die umfassende Rechenschaftslegung zum (...) Leitkonzept unserer Tätigkeit wird.« Priorität hat für Ban die Entwicklung. Gemeinsam mit den Aufgabenbereichen Frieden und Sicherheit sowie Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit wird Entwicklung nun unter das übergeordnete Ziel (und Kapitel) »Ergebnisse für die Bedürftigsten erreichen« gestellt. Zum einen folgt er mit dieser Einteilung dem Credo seines Vorgängers Kofi Annan, dass Entwicklung, Frieden und Menschenrechte zusammengehören. Zum anderen erweitert Ban aber diese Trias um die Bereiche humanitäre Angelegenheiten und systemweite Kohärenz. Seiner Ansicht nach sind Fortschritte in diesen fünf Bereichen unerlässlich, um die Situation der Bedürftigen zu verbessern.

Bei den Millenniums-Entwicklungszielen (MDGs) stellt er die größten Erfolge

im Bereich Bildung fest; am wenigsten erreicht wurde bei der Senkung der Müttersterblichkeit. Auch bei der Armutsbekämpfung sieht Ban Rückschläge, verursacht durch die Nahrungsmittelkrise. Er rechnet mit 100 Millionen mehr Menschen, die noch in die Armut getrieben werden. Beim Thema Gesundheit kündigt er an, bis zum Jahr 2010 den Zugang aller Menschen zum Schutz gegen Malaria sicherstellen zu wollen.

Was Frieden und Sicherheit angeht, setzt der Generalsekretär verstärkt auf vorbeugende Diplomatie. Die Notwendigkeit einer Reform der Hauptabteilung Politische Angelegenheiten im Sekretariat hat er in einem eigenen Bericht ausführlich begründet (A/62/521 + Corr1). Er bezeichnet dies als eine seiner Hauptprioritäten, nach der bereits erfolgten Reform der Hauptabteilung Friedenssicherungseinsätze. Bei den Friedensmissionen kann der Generalsekretär – wie in den Jahren zuvor – einen neuen Rekord vermelden: Im August 2008 waren 130 000 Soldaten, Polizisten und Zivilkräfte in 19 Missionen im Einsatz, die insgesamt mit knapp sieben Milliarden US-Dollar zu Buche schlugen. Die neue Grunddoktrin sowie eine bis 2010 auszuarbeitende Reformagenda sollen das Sekretariat in die Lage versetzen, den stetig wachsenden Anforderungen besser gerecht zu werden.

Im Hinblick auf den Menschenrechtsschutz fordert Ban, dass der Menschenrechtsrat sich mit Menschenrechtsverletzungen in allen Ländern auseinandersetzen soll. Dies mag selbstverständlich klingen, ist aber angesichts einer zunehmenden Tendenz im Rat, keine spezifischen Ländersituationen zu behandeln, eine wichtige Forderung.

Unter das erste Hauptkapitel fällt auch das Thema systemweite Kohärenz, das im Jahr zuvor noch dem Bereich UN-Reform zugeordnet war. Hier wird nur der Bereich Entwicklungsarbeit aufgegriffen. Die anderen Teile der Strategie, Vorschläge für institutionelle Reformen im Bereich Frauen und Umwelt, lässt der Generalsekretär außer Acht. Der seit langem überfälligen Stärkung der Frauenorganisationen im UN-System wird keine Zeile gewidmet, während das Thema Umwelt sogar im zwei-

ten Hauptkapitel »Sicherung der globalen Güter« Berücksichtigung findet. Darin behandelt Ban nicht nur den Klimawandel, sondern auch neu das Thema globale Gesundheit, Terrorismusbekämpfung und nicht zuletzt Abrüstung und Nichtverbreitung. Dass Ban diese vier Bereiche nun als Voraussetzung für die Sicherung der Lebensgrundlagen aller Menschen ansieht, steht für den neuen Politikansatz. Ein zweiter Grund ist seine Überzeugung, dass diese Herausforderungen nur gemeinsam angegangen werden können, da sie alle grenzüberschreitend sind. Die UN sei als einzige universelle Organisation prädestiniert, in diesen Feldern die Führungsrolle zu übernehmen. Zum Thema Klimawandel, eine Hauptpriorität des Generalsekretärs aus dem Vorjahr, listet Ban einige Programme und Maßnahmen auf, ohne aber konkrete Empfehlungen zu machen. Von der Klimakonferenz in Kopenhagen Ende 2009, auf der ein Nachfolgeabkommen für das auslaufende Kyoto-Protokoll ausgehandelt werden muss, erwartet er nur ein »einvernehmliches Ergebnis« (Abs. 86).

Ein weiteres neues Thema greift der Generalsekretär auf, indem er über die mangelnde Sicherheit des UN-Personals vor allem in den Landesbüros spricht. Der verheerende Anschlag in Algier im Dezember 2007 machte einmal mehr deutlich, dass die UN immer öfter zur Zielscheibe terroristischer Anschläge wird. Ban verspricht, für mehr Sicherheit zu sorgen. Der Bereich Abrüstung und Nichtverbreitung wird pflichtgemäß, aber ohne neue Ideen oder Vorschläge abgehandelt. Im letzten Hauptkapitel, das sich mit der Reform der Organisation beschäftigt, bekräftigt Ban seine Absicht, die Rechenschaftspflicht im Sekretariat zu verbessern. Mit Blick auf die Reform des Sicherheitsrats vertritt er einen pragmatischen Standpunkt: Da es keine perfekte Lösung gebe, begrüßt er Übergangs- oder Zwischenlösungen.

Bans zweiter Bericht ist noch kürzer als der erste. Der Generalsekretär geht darin nicht auf alles und jedes ein, sondern folgt konsequent seinem neuen Politikansatz. Kehrseite der Medaille ist, dass der Bericht wenig Visionäres oder gar Begeisterndes hat. Aber das war wohl nicht zu erwarten.

# Politik und Sicherheit

## Weltraumausschuss: Tagungen 2008

- Von Verträgen zum Verhaltenskodex
- Harmonisierung nationaler Weltraumgesetzgebung

Kai-Uwe Schrogl

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Kai-Uwe Schrogl, Weltraumausschuss: Tagungen 2007, VN, 2/2008, S. 81, fort.)

Der **Ausschuss für die friedliche Nutzung des Weltraums** (kurz: Weltraumausschuss) hat im Jahr 2008 in seinen Arbeiten einige bemerkenswerte Akzentverschiebungen vorgenommen. Durch die neuen Vorsitzenden der drei Ausschüsse, die allesamt Vertreter marginaler Raumfahrtstaaten (Kolumbien, Algerien, Tschechien) sind, änderte sich nicht nur der Stil der Tagungsleitung, sondern es wurden auch neue inhaltliche Impulse gegeben. Der **Hauptausschuss**, seit dem Jahr 2008 bestehend aus 69 von der Generalversammlung gewählten Mitgliedstaaten, tagte vom 11. bis 20. Juni 2008. Gegenüber dem letzten Jahr kamen zwei weitere Mitgliedstaaten hinzu. Der Ausschuss wächst damit nahezu jedes Jahr um eine kleine Zahl von entweder besonders interessierten Staaten oder Staaten, die als Reaktion darauf wieder eine regionale Ausgewogenheit einfordern. Dies hat schon seit einiger Zeit Stimmen laut werden lassen, die einen Aufnahmestopp, eine Obergrenze oder auch schlicht einen transparenteren Prozess für die Aufnahme neuer Mitglieder fordern. Die Tagung des Hauptausschusses war wie immer vorbereitet worden durch den **wissenschaftlich-technischen Unterausschuss**, der vom 11. bis 22. Februar 2008 und vom **Unterausschuss Recht**, der vom 31. März bis 11. April 2008 tagte. Alle Tagungen fanden in Wien statt.

## Verhaltenskodex

Im Jahr 2008 begann der Ausschuss eine ernsthafte Debatte um die weitere Entwicklung der Regulierung von Weltraumaktivitäten. Dabei steht nicht mehr im Vordergrund, verbindliche völkervertrag-

liche Regeln zu schaffen, sondern unverbindliche Verhaltenskodizes (codes of conduct) zu etablieren. Nach einem ersten Vorfühlen durch den ehemaligen Vorsitzenden des Ausschusses, ist die Perspektive eines Verhaltenskodexes für die Nutzung des erdnahen Weltraums eine seriöse Option geworden. Die Staaten waren in der Vergangenheit nicht bereit gewesen, das vor vier Jahrzehnten entstandene Weltraumrecht an die heutigen Rahmenbedingungen durch neues Völkervertragsrecht anzupassen.

Mit der Diskussion eines solchen Verhaltenskodexes, der die Grundlage für ein zukünftiges übergreifendes Weltraumverkehrsmanagement bilden kann, berühren sich die Arbeitsbereiche des Weltraumausschusses und der Abrüstungskonferenz in Genf zum ersten Mal seit vielen Jahren. Die sorgfältig gepflegte und auch sinnvolle Abgrenzung der beiden Foren weicht durch den jeweiligen Blick auf einen Verhaltenskodex (hier zur Ordnung des Weltraumverkehrs, dort zur Vermeidung von militärisch kritischen Situationen) mehr und mehr auf und verdeutlicht überdies den immanenten ›Dual-use‹-Charakter der Raumfahrt.

Der besondere Akzent, der durch den neuen kolumbianischen Vorsitzenden des Ausschusses gesetzt wurde, ist dabei, zu einer möglichst fairen und verantwortlichen Nutzung des Weltraums zu kommen, die auch den Entwicklungsländern zugute kommt. Er hat in diesem Zusammenhang auch den Vorschlag gemacht, eine vierte Weltraumkonferenz der Vereinten Nationen (nach 1968, 1982 und 1999) ins Auge zu fassen. Kern der Beratungen auf dieser Konferenz könne sein, ein neues Weltraumregime zu entwickeln.

## Astronomie und Entwicklung

Im **wissenschaftlich-technischen Unterausschuss** wurde auch im Jahr 2008 ein breit gefächertes Programm abgearbeitet, aus dem jedoch zwei Themen hervorragten. Zum einen war dies die erste Bilanz des Internationalen Heliophysikalischen Jahres 2007. Dieses Aktionsjahr brachte Einrichtungen und Forscher aus nahezu allen Ländern der Erde zusammen, um gemeinsam physikalische Phänomene der Sonne-Erde-Beziehungen zu untersuchen. Mit dieser Gemeinschaftsanstrengung konnte insbesondere auch in Entwicklungsländern das Interesse an Astronomie und Naturwissenschaften gestärkt und

neue wissenschaftliche Netzwerke zwischen Süd und Nord aufgebaut werden.

Das zweite besonders bedeutsame Thema war die Untersuchung des Beitrags der Satellitennutzung zum globalen Problem der Wasserversorgung und Wasserbewirtschaftung. Fachvorträge und Beiträge der Delegationen informierten über bereits existierende Nutzung von Daten zahlreicher Satelliten und über die Einrichtung von Aktionsprogrammen, die gemeinsam durch Satellitenbetreiber wie der Europäischen Weltraumagentur ESA und Entwicklungsorganisationen durchgeführt werden.

## Nationale Raumfahrtgesetzgebung

Im **Unterausschuss Recht** begannen im Jahr 2008 die Beratungen über das Thema nationale Raumfahrtgesetzgebung. Vertragsstaaten des Weltraumvertrags von 1967 sind verpflichtet, die Aktivitäten ihrer privaten Akteure zu lizenzieren. Erst wenige Staaten kommen dieser Pflicht durch die Verabschiedung entsprechender Gesetze nach. Da jedoch immer mehr Staaten an solchen Gesetzen arbeiten, sah es der Ausschuss als notwendig an, das Thema mit dem Ziel zu behandeln, zu einer möglichst weitgehend harmonisierten Regulierung weltweit zu kommen. 2008 wurden die jeweiligen Gesetze oder Pläne der Mitgliedstaaten vorgestellt. Ab 2009 wird sich eine Arbeitsgruppe drei Jahre lang mit der Frage befassen, wie ein harmonisiertes Herangehen erreicht und ein unlauterer, ›licence shopping‹ genannter internationaler Wettbewerb verhindert werden kann.

Der Unterausschuss hat in seiner Sitzung auch einen Weg hervorgehoben, der dazu beitragen kann, ein deutlicheres Problembewusstsein gegenüber den politischen Auswirkungen ungenügender völkerrechtlicher und nationaler Regeln zu erzeugen. Es handelte sich dabei um die Aussichten, durch ›Capacity-building‹ im Bereich des Weltraumrechts insbesondere in den raumfahrtbetreibenden Nachzüglerstaaten eine größere Einsicht in die Einhaltung und Weiterentwicklung dieses Rechtsrahmens zu erwirken. Das Weltraumbüro der Vereinten Nationen hat dazu nicht nur eine weltweite Serie von Konferenzen abgehalten, sondern auch Handbücher und Übersichten erstellt.

**Abschlussbericht:** Report of the Committee on the Peaceful Uses of Outer Space, General Assembly, Official Records, Sixty-third session, Supplement No. 20, UN Doc. A/63/20, 2008.



## Wirtschaft und Entwicklung

### Entwicklungsfinanzierung: Doha-Konferenz 2008

- Gipfel der vertagten Entscheidungen
- Weitere UN-Konferenz zur Finanzkrise 2009

Jens Martens

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Jens Martens, Konsens von Monterrey, VN, 3/2002, S. 116f., fort.)

Vom 29. November bis 2. Dezember 2008 fand in Doha, der Hauptstadt des arabischen Emirats Katar, die zweite **Konferenz der Vereinten Nationen über Entwicklungsfinanzierung** (Financing for Development – FfD) statt. Auf ihr zogen die Regierungen eine Zwischenbilanz über die Umsetzung der Beschlüsse der ersten FfD-Konferenz von Monterrey im Jahr 2002. Darüber hinaus berieten sie, welche neuen Finanzierungsinitiativen nötig sind, um die international vereinbarten Entwicklungsziele, insbesondere die Millenniums-Entwicklungsziele (MDGs), zu verwirklichen. Überschattet wurde die Konferenz von der globalen Wirtschafts- und Finanzkrise. Bis zuletzt umstritten blieb die Frage, welche Rolle die Vereinten Nationen im globalen Krisenmanagement und den Bemühungen um eine Reform der internationalen Finanzarchitektur spielen sollen. Erschwert wurden die Verhandlungen durch die unnachgiebige Haltung der – zu diesem Zeitpunkt bereits abgewählten – amerikanischen Regierung von George W. Bush und die uneinheitlichen Positionen im Lager der Entwicklungsländer, der G-77. Dass mit der ›Doha Declaration on Financing for Development‹ am Ende ein Minimalkonsens verabschiedet wurde, werteten die meisten Beteiligten angesichts dieser Rahmenbedingungen bereits als Erfolg. Eine Reihe kritischer Entscheidungen wurde allerdings auf das kommende Jahr vertagt. Als wichtigstes Ergebnis vereinbarten die Regierungen, im Jahr 2009 eine UN-Konferenz über die globale Wirtschafts- und Finanzkrise und ihre Auswirkungen auf die Entwicklungsländer durchzuführen. Dieser Beschluss ist bedeutsam, denn mit ihm konnte die weitere politi-

sche Marginalisierung der Vereinten Nationen in Wirtschafts- und Finanzfragen verhindert werden.

### Ungünstige Vorzeichen

Die Ausgangslage für die Doha-Konferenz schien zunächst günstig. Seit der Monterrey-Konferenz hatten viele Länder des Südens einen wirtschaftlichen Boom mit zum Teil zweistelligen Wachstumsraten zu verzeichnen. Die öffentliche Entwicklungshilfe (ODA) hat sich seit Anfang des Jahrzehnts auf über 100 Milliarden US-Dollar verdoppelt. Exporterlöse und private Kapitalströme in den Süden stiegen auf immer neue Rekordniveaus.

Ein Großteil dieser Gelder trug jedoch nicht zur Bekämpfung der Armut und zur Verwirklichung der nationalen Entwicklungsstrategien bei. Hunderte von Milliarden US-Dollar flossen in den Aufbau von Devisenreserven und dienten auf diese Weise unter anderem dazu, die Lächer im Haushalt der USA zu stopfen. Die Zahl der Menschen, die in extremer Armut leben, betrug nach neuesten Kalkulationen der Weltbank dagegen noch immer 1,4 Milliarden. Die UN befürchten, dass infolge der rasant gestiegenen Nahrungsmittelpreise die Zahl der Menschen, die in Hunger und extremer Armut leben, zusätzlich um über 100 Millionen anwachsen wird. Und auch die internationale Finanzkrise macht vor den Entwicklungsländern nicht Halt und wird dort gravierende sozioökonomische Folgen haben.

Die Doha-Konferenz erschien angesichts dieser Krisen dringlicher denn je. Doch die Konferenz stand ganz im politischen Schatten des G-20-Gipfels, der am 15. November 2008 in Washington, D.C. stattgefunden hatte. Dort hatten sich die Staats- und Regierungschefs der wichtigsten Industrie- und Schwellenländer bereits auf erste Schritte im globalen Krisenmanagement verständigt. Zugleich war die amerikanische Regierung nach den Präsidentschaftswahlen Anfang November kaum mehr handlungsfähig. Von ihr waren in Doha weder Zugeständnisse gegenüber den Ländern des Südens noch neue politische Initiativen zu erwarten.

Als Reaktion auf diese ungünstigen Vorzeichen blieben – abgesehen vom französischen Staatspräsidenten Nicolas Sarkozy – nicht nur die meisten Staats- und Regierungschefs aus den Industrieländern dem UN-Gipfel in Doha fern, sondern

auch die Spitzenvertreter der wichtigsten Schwellenländer, allen voran China, Indien und Brasilien. Sogar der Internationale Währungsfonds und die Weltbank waren nicht durch ihre Chefs vertreten. Daran konnten auch die deutsche Bundesministerin für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung Heidemarie Wieczorek-Zeul und der südafrikanische Finanzminister Trevor Manuel nichts ändern, die als Sondergesandte des UN-Generalsekretärs die politische Unterstützung für die Doha-Konferenz mobilisieren sollten. Sie trugen durch ihr Engagement in der Schlussphase der Verhandlungen aber dazu bei, dass am Ende eine Kompromisserklärung verabschiedet wurde, der sich weder die USA und ihre Gleichgesinnten (Japan, Kanada, Australien und Neuseeland) noch die Hardliner aus der G-77 (Kuba, Venezuela, Iran und andere) widersetzen konnten.

### Der Kompromiss von Doha

Die Doha-Erklärung bekräftigt zunächst die Ziele und Verpflichtungen des Konsenses von Monterrey und kündigt an, die politischen Anstrengungen zur Erreichung der internationalen Entwicklungsziele zu verstärken. Wie dies geschehen soll, beantworten die Regierungen aber hauptsächlich mit allgemeinen Absichtserklärungen. Die Konferenz-Beschlüsse in den sieben Kapiteln über heimische Ressourcen, ausländische Direktinvestitionen, Entwicklungszusammenarbeit, Handel, Auslandsverschuldung, Systemfragen und die neuen Herausforderungen (unter anderem Klimawandel) blieben überwiegend vage.

Größere Bedeutung maßen die Regierungen in Doha der internationalen Kooperation in Steuerfragen bei. Die Doha-Erklärung sieht grundsätzlich vor, die institutionellen Voraussetzungen für die internationale Steuerkooperation unter dem Dach der UN zu stärken. Eine Entscheidung über die von zivilgesellschaftlicher Seite im Vorfeld geforderte Aufwertung des zuständigen UN-Expertenausschusses für internationale Zusammenarbeit in Steuerangelegenheiten zu einem zwischenstaatlichen Gremium wurde allerdings auf das Jahr 2009 vertagt. Der Wirtschafts- und Sozialrat (ECOSOC) soll zunächst die institutionelle Stärkung des Expertenausschusses ›prüfen‹ (Abs. 16). Angesichts des immensen Ausmaßes der weltweiten Steuer- und Kapitalflucht – ge-

schätzt werden jährliche Verluste für die Entwicklungsländer in der Größenordnung von mindestens 500 Milliarden US-Dollar – und der zähen Fortschritte in den offiziellen Verhandlungen stieß die deutsche Initiative für einen Internationalen Pakt gegen Steuerflucht (International Tax Compact) in Doha auf großes Interesse. Chile, Frankreich, Guatemala, Norwegen, Uganda und Südafrika haben bereits angekündigt, sich an der Initiative zu beteiligen. Im März 2009 soll ein erstes Treffen im Rahmen dieser Initiative stattfinden.

Keine substanziell neuen Initiativen brachte die Doha-Konferenz beim Kernthema der Entwicklungsfinanzierung, der öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit. Die Regierungen beließen es dabei, auf die bestehenden Verpflichtungen zur ODA-Erhöhung, insbesondere auf den EU-Stufenplan und die Erklärungen der G-8-Gipfel von Gleneagles 2005 und Hokkaido 2008, zu verweisen. Im Bereich der innovativen Finanzierungsinstrumente listeten sie lediglich die bestehenden Instrumente auf und ersuchen den UN-Generalsekretär, zur 64. Tagung der Generalversammlung 2009/2010 einen Fortschrittsbericht zu dem Thema vorzulegen.

Angesichts der wachsenden Zahl und Unübersichtlichkeit der Entwicklungshilfeegeber und der fortgesetzten Diskussion über die Qualität der Hilfe konstatiert die Doha-Erklärung den wachsenden Bedarf, die Quantität, Qualität und Wirksamkeit der weltweiten Entwicklungshilfeflüsse systematischer zu erfassen und zu analysieren. Der UN-Generalsekretär soll zu diesem Zweck in enger Zusammenarbeit mit der Weltbank, den regionalen Entwicklungsbanken und dem Entwicklungshilfesausschuss der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) einen Bericht anfertigen und dem Forum für Entwicklungszusammenarbeit (Development Cooperation Forum – DCF) des ECOSOC vorlegen. Die Bedeutung des DCF als »dem Forum im UN-System, auf dem Fragen der internationalen Entwicklungszusammenarbeit ganzheitlich behandelt werden« (Abs. 47), wird an verschiedenen Stellen der Doha-Erklärung betont. Die nächste Sitzung des DCF wird voraussichtlich Mitte 2010 stattfinden.

### Schritte zu einer ›Wirtschafts-UN‹?

Der sichtbarste Erfolg der Doha-Konferenz ist die Verständigung auf eine weite-

re internationale Konferenz ›auf höchster Ebene‹, die sich mit der globalen Wirtschafts- und Finanzkrise und ihren Auswirkungen auf die Entwicklungsländer befassen soll (Abs. 79). Die USA hatten bis zuletzt versucht, diese Entscheidung zu verhindern. Nun sollen bis Ende März 2009 die Modalitäten dieser Konferenz von der Generalversammlung beschlossen werden. Als Termin für die Konferenz ist derzeit Ende Mai 2009 im Gespräch.

Parallel zu den Vorbereitungen des UN-Finanzgipfels hat die vom Präsidenten der Generalversammlung eingesetzte Expertenkommission zu Reformen des internationalen Währungs- und Finanzsystems Anfang 2009 ihre Arbeit aufgenommen. Vorsitzender der Kommission ist der Wirtschaftsnobelpreisträger Joseph Stiglitz. Zu den Mitgliedern gehört auch Ministerin Wieczorek-Zeul. Die Empfehlungen der Kommission sollen bis zum Frühsommer 2009 vorliegen und die inhaltliche Grundlage für den UN-Finanzgipfel bilden.

Damit wird der politische Diskurs über die Reform der internationalen Wirtschafts- und Finanzarchitektur 2009 nicht nur im Club der G-8 und G-20, sondern auch unter dem Dach der Vereinten Nationen geführt werden. Selbst eine institutionelle Aufwertung der Vereinten Nationen in diesem Bereich scheint inzwischen möglich. Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang die Rede, die Bundeskanzlerin Angela Merkel zeitgleich zur Doha-Konferenz am 1. Dezember 2008 auf dem CDU-Parteitag in Stuttgart hielt. Darin stellte sie fest:

»Die G-20 sind natürlich ein Fortschritt; aber sie sind längst nicht das ganze Bild der Welt. Deshalb brauchen wir, so wie wir für die Fragen der Sicherheit und der Menschenrechte die Vereinten Nationen und einen UN-Sicherheitsrat haben, nach meiner festen Überzeugung auch für die Wirtschaft einen Weltwirtschaftsrat. Wir brauchen so etwas wie eine Wirtschafts-UNO. Wir können feststellen: Wir müssen gar nicht bei null anfangen; denn die Gründungsväter der Vereinten Nationen haben bereits einen Rat für Wirtschafts- und Sozialfragen installiert, der allerdings heute ein jämmerliches Schattendasein führt. Deshalb muss sich etwas ändern: Wir müssen eine Weltwirtschaftsordnung mithilfe eines solchen Weltwirtschaftsrates bauen. (...) (I)ch bin über-

zeugt: 2009 ist die Chance, diesem Ziel näherzukommen.«

**Doha-Erklärung:** Doha Declaration on Financing for Development: Outcome Document of the Follow-up International Conference on Financing for Development to Review the Implementation of the Monterrey Consensus, UN Doc. A/RES/63/239, Annex, v. 24.12.2008.

### Internet Governance Forum:

#### 3. Treffen 2008

- Überwindung der digitalen Kluft in Reichweite
- ›Internet Bill of Rights‹?

Wolfgang Kleinwächter

(Siehe auch: Wolfgang Kleinwächter, Globalisierung und Cyberspace. Der Weltgipfel über die Informationsgesellschaft weist den Weg, VN, 1-2/2006, S. 38–44.)

Das dritte Treffen des im Jahr 2005 vom Weltgipfel über die Informationsgesellschaft (World Summit on the Information Society – WSIS) neu geschaffenen **Internet Governance Forum (IGF)** fand vom 3. bis 7. Dezember 2008 im indischen Hyderabad statt. Rund 1500 hochrangige Experten diskutierten fünf Tage lang über die Trends der weltweiten Entwicklung des Internets. Obwohl das IGF noch eine sehr junge Institution ist, hat es sich bereits fest im Kalender globaler Internet-Veranstaltungen etabliert. Das IGF, das mit keinen Entscheidungsbefugnissen ausgestattet ist, orientiert sich dabei in seinem Format am Weltwirtschaftsforum in Davos, wo es wichtiger ist, kontroverse Standpunkte zwischen den verschiedenen Interessenvertretern auszutauschen, als Beschlüsse zu fassen.

### Internet für alle

Schwerpunktthema im Jahr 2008 war ›Internet für alle‹. Im Jahr 2005 bewegte sich die Zahl der Internetnutzer auf die Milliardengrenze zu. Heute haben 1,5 Milliarden Menschen Zugang zum Netz. Das von den Regierungen beim WSIS gesetzte Ziel, zur Überwindung der digitalen Kluft bis zum Jahr 2015 der Hälfte der Menschheit Internetzugang zu verschaffen, rückt damit durchaus in Reichweite. Um jedoch die Zahl von mehr als drei Milliarden zu

erreichen, sind erheblich größere Anstrengungen nötig. Denn bei der ›next billion‹ handelt es sich vor allem um Nutzer aus den bislang weniger entwickelten, aber bevölkerungsreichen Ländern. Die Frage, welche Infrastrukturinvestitionen geeignet sind, um preisgünstige, leistungsfähige individuelle Internetzugänge zu schaffen, stand daher im Mittelpunkt der Diskussion. Dabei wurde vor allem auf die Möglichkeiten eines mobilen Internets verwiesen. Gegenwärtig gibt es knapp drei Milliarden Mobiltelefone, und gerade die Entwicklungsländer sind hier Wachstumsregionen. Wenn es gelänge, ein Breitband-Kabel (wie zum Beispiel das neue digitale Unterseekabel rund um Afrika) intelligent mit mobilen Hotspots<sup>1</sup> (WIMAX) zu verbinden, wäre ein großer Schritt getan. Dabei kam zutage, dass das Haupthindernis häufig nicht fehlendes Geld ist, sondern die noch aus dem 20. Jahrhundert stammenden rechtlichen Rahmenbedingungen. Diese begünstigen staatliche Monopolisten, bieten wenig Investitionsanreize und lassen kleinen und mittelständischen Anbietern, etwa in Afrika, nur wenig Raum für den Aufbau innovativer, auf den lokalen Markt bezogener Dienste. Neben der materiellen müsse aber auch die ›ideelle‹ Infrastruktur geschaffen werden: Ausbildung und die Schaffung von öffentlichem Bewusstsein seien ebenso wichtig wie neue Zugänge.

Bei der Debatte ging es aber nicht nur um die nächste, sondern auch um die letzte Milliarde von Internetnutzern. Selbst wenn 2015 die Hälfte der Menschheit ›online‹ sei, sei es die andere Hälfte noch nicht. Eine enge Verzahnung mit den Millenniums-Entwicklungszielen (MDGs) wurde immer wieder eingefordert. Niemand stellte mehr in Frage, dass die Internet-Kommunikation beim Kampf gegen Armut und Krankheiten eine wichtige Rolle spielen kann. Dies komme aber nur zum Tragen, wenn die benötigten Informationen auch in der lokalen Sprache vorhanden sind. Daher spiele das vielsprachige Internet eine wesentliche Rolle. Lokale Inhalte seien eine Schlüsselfrage um eine nachhaltige Entwicklung des Internets zu erreichen. Die internationalisierten Domainnamen (iDNs), an deren Einführung ICANN (Internet Corporation for Assigned Names and Numbers) arbeitet, können dabei eine bislang noch hohe Einstiegsbarriere für Millionen von

Menschen beseitigen. Selbst in Indien ist weniger als die Hälfte der Bevölkerung der englischen Sprache mächtig. Will etwa ein Bauer in Hyderabad ins Internet, muss er erst Buchstaben einer ihm fremden Sprache lernen.

### Sicherheit und Datenschutz

Ein zweiter großer Schwerpunkt war die Frage von Internetsicherheit und Schutz der Privatsphäre. Durch das Anwachsen der Computerkriminalität und die Häufung von Datenmissbrauchsskandalen ist das Thema mittlerweile auch in der breiteren Öffentlichkeit der Industrieländer angekommen. Dabei prallen drei unterschiedliche Ansätze aufeinander. Für Regierungen ist das Internet heute Teil der so genannten Kritischen Infrastruktur und ein Schlüsselement nationaler Sicherheit. Kontrolle und Überwachung werden mehr und mehr zur Terrorismus- und Verbrechensbekämpfung eingesetzt. Private Unternehmen wie ›Google‹ oder ›Facebook‹ haben die bei der Internet-Kommunikation anfallenden personenbezogenen Daten als eine Goldgrube für die Entwicklung neuer Geschäftsfelder entdeckt. Mehr und mehr Bürger haben Angst vor staatlicher und privater Ausspähung und den Verlust verbriefter Menschenrechte wie freie Meinungsäußerung oder Schutz der Privatsphäre. Für die komplexe Materie gibt es keine schnellen und schon gar keine einvernehmlichen Lösungen, auch weil Strafverfolgung und Menschenrechtsschutz primär im nationalen Rahmen stattfindet, während sich die Computer-Kriminalität schon längst internationalisiert hat. Genau für diese Herausforderung ist aber das IGF eine äußerst nützliche Diskussionsplattform, bietet es doch wie kaum eine andere die Möglichkeit, dass Parlamentarier, Unternehmer und Bürgervertreter auf gleicher Augenhöhe miteinander diskutieren können. Dies führt zwar nicht direkt zu Lösungen, fördert aber das gegenseitige Verständnis und kann den Weg für politisch-rechtliche Rahmenbedingungen auf globaler Ebene ebnen.

### Dynamische Koalitionen

Für diesen Problembereich können die Dynamischen Koalitionen (Dynamic Coalitions – DCs), die seit dem 1. IGF im Jahr 2006 entstanden sind, eine wesentliche Rolle spielen. Die DCs sind so etwas wie ›Koalitionen der Willigen‹, wo Regierun-

gen mit der Privatwirtschaft und der Zivilgesellschaft gemeinsam Lösungswege für konkrete Einzelfragen suchen. Bislang gibt es 14 solcher freiwilligen Koalitionen. Auf Initiative der italienischen Regierung arbeitet beispielsweise eine ›Dynamic Coalition on the Internet Bill of Rights‹ an einer Art Menschenrechtscharta für das Internet-Zeitalter. Die ›Internet Bill of Rights‹ soll die UN-Menschenrechtserklärung von 1948 nicht ersetzen, aber in einigen Bereichen erweitern. Diskutiert wird unter anderem, ob das in Art. 19 festgeschriebene Recht auf freie Meinungsäußerung ergänzt werden sollte um Aspekte wie Zugangs- und Teilhaberechte oder ein ›right to share‹.<sup>2</sup> Dabei waren sich die Mitglieder der Koalition einig, dass jede Fortentwicklung auch das Risiko einer Verwässerung bestehender Rechte birgt und insofern Vorsicht geboten sei. Dass der menschenrechtliche Aspekt der Entwicklung des Internets aber an Bedeutung gewinnt, ist unstrittig. Vor dem Hintergrund der Diskussion um private Kommunikation in sozialen Netzwerken und das explosionsartig ansteigende Einstellen privater Videos und Bilder ins Netz wurde diskutiert, ob der Einzelne als Teil seines Rechts auf informationelle Selbstbestimmung nicht auch ein Menschenrecht auf Löschung ihn betreffender persönlicher Daten hat. Ein derartiges Recht (right to forget) gibt es bislang nicht im Internet. In Hyderabad wurde nun erörtert, ob nicht technische Codes für die privat eingestellten Inhalte entwickelt werden können, in die ein vom Nutzer selbst zu bestimmendes Verfallsdatum eingebaut ist.

### Multistakeholderismus

Hier wie in anderen Bereichen zeigte sich, dass Lösungen für die komplexen Sachverhalte nur möglich ist, wenn alle unmittelbar betroffenen Gruppen zusammenarbeiten. Die noch auf dem WSIS diskutierte Option, Regierungen sollten eine Art Internet-Übereinkommen nach dem Modell der UN-Seerechtskonvention erarbeiten und alle offenen Fragen staatlich regulieren, verliert immer mehr an Unterstützung. Das heißt nicht, dass die juristische Komponente bei der Zukunft des Internets keine Rolle mehr spielt. Sie wird heute aber als nur ein – wenngleich durchaus wichtiges – Element eines breiter anzulegenden, äußerst komplexen Konzepts mit technischen, politischen, sozialen, öko-

nomischen und eben auch juristischen Komponenten gesehen. Auch dies spricht dafür, die Zukunft des Internets nicht den Regierungen zu überlassen, sondern das vom WSIS sanktionierte Konzept des Multistakeholderismus (Zusammenwirken von Regierung, Privatwirtschaft und Zivilgesellschaft) weiter auszubauen.

Dies wurde auch in der intensiven Debatte um Jugendschutz im Internet, insbesondere der Kampf gegen Kinderpornografie, sichtbar. Die Europäische Union hat mit ihrem schon Ende der neunziger Jahre verabschiedeten Aktionsplan für ein sichereres Internet (Safer Internet Action Plan) Pionierarbeit geleistet, die jetzt auch weltweit zur Kenntnis genommen wird und offensichtlich als Blaupause für globale Aktivitäten geeignet ist. Bei diesem Aktionsplan spielen Verbote und Strafverfolgung eine Rolle. Die Schwerpunkte liegen aber auf Bildung und der Schaffung öffentlichen Bewusstseins. Eltern, Lehrer und Kinder müssen befähigt werden, mit den Herausforderungen und den vorhandenen Instrumenten, wie etwa das Filtern von Informationen, selbstständig und verantwortungsbewusst umzugehen. Hotlines, wie sie in allen 27 EU-Staaten mittlerweile existieren, sind dabei hilfreiche Plattformen. Dabei spielen selbstverständlich die ›Internet Service Provider‹ (ISPs) eine wichtige Rolle, wobei die vom Europarat erarbeiteten ISP-Empfehlungen nützliche Richtlinien formulieren. Falsch sei hingegen, die ISPs in die Rolle von Hilfssheriffs oder Zensoren zu drängen. Was dabei herauskomme, könne man in China beobachten, wo der Preis für ein solch ›sauberes Internet‹ schwere Eingriffe in das Recht auf freie Meinungsäußerung sind. Regierungen sollten daher mehr Geld in die Aufklärung und Ausbildung stecken.

### Internetverwaltung

Die Debatte um die Verwaltung wichtiger, so genannter kritischer Internet-Ressourcen<sup>3</sup> verlief weniger kontrovers als erwartet. Während des WSIS war vor allem die Kontrolle der USA über die ›Internet Root Server‹ und die Aufsicht über ICANN Zielscheibe heftiger Kritik. Brasilien, China, Indien und andere Staaten hatten ein neues Regime für die Internetverwaltung gefordert und wollten ICANN durch eine zwischenstaatliche UN-Organisation, wie die ITU, ersetzen. Davon ist heute kei-

ne Rede mehr. Diese stark politisch motivierte Debatte hat sich aus zweierlei Gründen beruhigt: Erstens konzentriert sich ICANN auf sein eng begrenztes technisches Mandat und leistet alles in allem gute Arbeit. Zweitens hat die amerikanische Regierung – selbst unter der Regierung von George W. Bush – ihre Sonderrolle nicht missbraucht. Das gegenwärtige Abkommen zwischen ICANN und der amerikanischen Regierung läuft im Oktober 2009 aus. Es wird also an der neuen Regierung unter Barack Obama liegen, ein Aufsichtsarrangement für das Internet zu finden, das auch von Beijing, Moskau und Brasilia akzeptiert wird.

In Hyderabad ging es daher primär um die durchaus komplizierten technische Fragen der Erweiterung des Domainnamensraums durch neue generische ›Top Level Domains‹ (gTLDs) – wie zum Beispiel ›.berlin‹ – und internationalisierte Ländercodes (iDNs) wie etwa eine kyrillische Länderdomain für Russland oder ›.cn‹ mit chinesischen Zeichen. Debattiert wurde auch der Übergang vom ›Internet Address Protocol‹ IPv4 zu IPv6. Der vorhandene Pool von mehr als vier Milliarden IPv4-Adressen droht im Jahr 2011 zur Neige zu gehen. Bis dahin muss ein fließender Übergang zu dem neuen, erweiterten Protokoll IPv6 gefunden werden. Hier droht die Gefahr einer Spaltung des Internets. Mit IPv4 kann man zwar Internetseiten mit IPv6 erreichen, nicht aber umgekehrt. Insbesondere die neuen Nutzer, die auf IPv6 jetzt zurückgreifen, würden damit von ganz wesentlichen Internetressourcen ausgeschlossen.

### Zukunft des IGF

Ein besonderer Tagungsordnungspunkt war die Weiterentwicklung des IGF selbst. Nach wie vor stehen sich bei der Bewertung des IGF zwei Lager gegenüber: Eine Gruppe möchte das IGF in eine Organisation umwandeln und mit einem Mandat ausstatten, das es ihm erlauben würde, politische Empfehlungen zu verabschieden. Die andere Gruppe sieht gerade in dem Umstand, dass das IGF kein Entscheidungsgremium ist, den großen Vorteil, beflügelt dies doch eine offene Diskussion zwischen den relevanten Akteuren und Interessengruppen, die sonst im Alltag nicht aufeinander treffen. Die Befreiung vom Druck, ein zustimmungsfähiges Abschlussdokument erarbeiten zu

müssen, hätte zu einer Öffnung und Dynamisierung der Diskussion beigetragen.

Rückenwind bekam das Forum auch durch die Tatsache, dass 2008 zahlreiche regionale und nationale IGFs stattfanden. Diese teilweise auch als ›Vorbereitungskonferenzen‹ deklarierten Treffen bringen einerseits die lokalen Probleme in die globale Debatte und lassen andererseits die Erfahrungen der globalen Diskussion in die Entwicklung nationaler Maßnahmen einfließen. Das deutsche IGF wurde am 11. November 2008 in Berlin abgehalten.

Ob sich aus einer solch schleichenden Institutionalisierung eine nachhaltige Stabilisierung des IGF ergibt, ist allerdings noch eine offene Frage. Formell hat der WSIS 2005 in Tunis dem IGF ein Mandat für fünf Jahre gegeben. Im Jahr 2009 findet das IGF in Sharm El Sheikh (Ägypten) statt, im Jahr 2010 in Vilnius (Litauen). Dann muss die UN-Generalversammlung entscheiden, wie weiter zu verfahren ist. UN-Generalsekretär Ban Ki-moon wird daher noch im Jahr 2009 mit einem Konsultationsprozess beginnen. Das Thema wird auch auf der nächsten Tagung der UN-Kommission für Wissenschaft und Technologie im Dienste der Entwicklung (UNCSTD) stehen. Die UNCSTD ist für den Folgeprozess von WSIS zuständig und muss bis spätestens Mai 2010 eine Empfehlung an den ECOSOC geben. Dieser muss dann seinerseits der Generalversammlung einen Resolutionsentwurf unterbreiten.

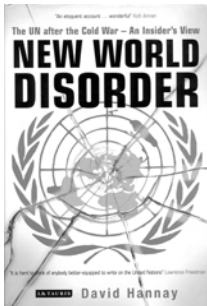
**Weitere Informationen:** Zusammenfassung des Vorsitzenden des IGF 2008: Third Meeting of the Internet Governance Forum (IGF), Hyderabad, India, 3–6 December 2008, Chairman's Summary, <http://www.intgovforum.org/cms/hydera/Chairman%27s%20Summary.10.12.2.pdf>

Die Ergebnisse der ersten beiden IGFs von Athen (2006) und Rio de Janeiro (2007) sind veröffentlicht in: Avri Doria/Wolfgang Kleinwächter (Ed.), Internet Governance Forum: The First Two Years, Genf 2008, [http://www.intgovforum.org/cms/hydera/IGFBook\\_the\\_first\\_two\\_years.pdf](http://www.intgovforum.org/cms/hydera/IGFBook_the_first_two_years.pdf)

- 1 Ein Hotspot ist ein drahtloser Internetzugangspunkt.
- 2 In etwa: Recht auf Weitergabe (von kostenpflichtigen oder urheberrechtlich geschützten Inhalten).
- 3 Darunter versteht man vor allem ›Root Server‹, IP-Adressen und Domainnamen, ohne deren Verfügbarkeit das Internet nicht funktionieren würde.

# Britischer Blick zurück auf die UN

Joachim Hütter



David Hannay

**New World Disorder. The UN after the Cold War – An Insider's View**

London: I.B. Tauris  
2008  
322 S., 25,00 brit.  
Pfund

Als David Hannay im Sommer 1990 sein Amt als Ständiger Vertreter Großbritanniens bei den Vereinten Nationen in New York antrat, befand sich die Organisation in einem enormen Aufschwung. Die Sowjetunion war dabei, ihr auswärtiges Engagement zu reduzieren und ging im Sicherheitsrat von einer früher eher defensiven Haltung dazu über, das Geschehen mitzugestalten. Der Krieg zwischen Irak und Iran wurde beendet; die Sowjetunion zog sich aus Afghanistan zurück; kubanische Truppen verließen Angola, Namibia wurde unabhängig; die Lage in Mittelamerika wurde stabilisiert. Der Höhepunkt war jedoch zweifellos die klare und wirksame Art, in der die internationale Gemeinschaft in seltener Einmütigkeit der irakischen Invasion Kuwaits begegnete. Der Sicherheitsrat war bei der Formierung der Koalition gegen Irak, und mehr noch bei der Gestaltung der Nachkriegsordnung, ein wichtiger Schauplatz. Mit weiteren Interventionen in Kambodscha, Jugoslawien, Westsahara, El Salvador, Angola und Mosambik war der Rat in den Jahren 1991/1992 tatsächlich das zentrale globale Steuerungsorgan, als das er ursprünglich gedacht war. Hannay sprach damals, nur halb im Scherz, von einem »Hauch von Weltregierung«.

Im Sicherheitsrat kommt es auf die ständigen Mitglieder an, und im Sommer 1990 war Hannays amerikanischer Kollege Thomas Pickering, nicht nur wegen der Führungsrolle der USA hinsichtlich Irak, sondern auch kraft seiner Persönlichkeit, der einflussreichste Vertreter. Nach Pickerings Weggang 1992 fiel diese Rolle Hannay zu.

Hannay sieht im Jahr 1992 den Höhepunkt des Aufschwungs der UN. 1993 geht es wieder abwärts, vor allem wegen des Scheiterns in Somalia, Fehlschlägen in Haiti und Angola und sich häufender Probleme in Bosnien-Herzegowina. Aber das »Herz der Finsternis«, so die Kapitelüberschrift, ist für ihn 1994 das Massaker an den Tutsi in Ruanda. In diesem Jahr hätten ihn auch zunehmend Zweifel an der Politik gegenüber Serbien befallen, an deren Durchsetzung im Sicherheitsrat er selbst so großen Anteil hatte. »Es war schwer zu glauben, selbst damals schon, dass 1994 nicht ernst zu nehmende Chancen versäumt wurden«, schreibt er mit etwas übertriebener Untertreibung. Mitte Juli 1995 findet das Massaker der serbischen Truppen an den Bosniern von Srebrenica statt. Ende desselben Monats verlässt Hannay New York, um kurz darauf in den Ruhestand zu gehen.

Hannays Fazit am Ende seiner Amtszeit ist, dass die Welt die Vereinten Nationen als effektive Insti-

tution benötige, um mit der neuen Weltunordnung fertigzuwerden. Die Vereinten Staaten würden es nicht tun, und der Rest könne es nicht. Bei den Aufgaben, die man den Vereinten Nationen in Zukunft übertrage, sei etwas Zurückhaltung angebracht. Die Organisation brauche eine höhere Erfolgsquote, sollte sie nicht diskreditiert werden. Dem wird wohl kaum jemand widersprechen.

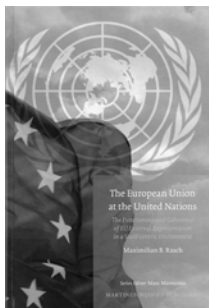
Der letzte Teil des Buches, mehr als ein Drittel, ist der Zeit danach gewidmet – im Wesentlichen dem Thema UN-Reform und der »Hochrangigen Gruppe für Bedrohungen, Herausforderungen und Wandel«, in die ihn UN-Generalsekretär Kofi Annan berufen hatte. Über die Empfehlungen der Hochrangigen Gruppe, die darauf fußenden Empfehlungen des Generalsekretärs und die Beschlüsse der Generalversammlung im September 2005 ist viel berichtet worden, und Hannay trägt dazu wenig Neues bei. Aus deutscher Sicht erwähnenswert ist vielleicht seine Einschätzung des Themas Erweiterung des Sicherheitsrats: Er nennt es den »großen weißen Wal der UN-Diplomatie«. In Herman Melvilles »Moby Dick« bleibt die Jagd auf den weißen Wal nicht nur erfolglos, sondern führt auch zum Untergang der Jäger. Letzteres hat der Autor wohl eher nicht im Sinn.

Als ehemaliger Beamter unterliegt Hannay Einschränkungen bei Veröffentlichungen über seine Amtszeit. Er bleibt mit wenigen Ausnahmen (leider) diskret, auch was seine eigene Rolle angeht. »Ständige Vertreter machen nicht Politik«, schreibt er in der Einleitung, lässt allerdings wenige Zeilen später erkennen, dass er durchaus erwartete, dass man in London auf seinen Rat hörte. Und im Sicherheitsrat galt er nach einiger Zeit als der einflussreichste Vertreter.

Hannays erklärte Absicht ist es, mit seinem Buch dem allgemeinen Leserpublikum die Vereinten Nationen verständlicher zu machen. Die Anlage des Werkes steht dem etwas entgegen. Das chronologische Vorgehen führt dazu, dass Themen wie Irak oder Jugoslawien, die den Sicherheitsrat über mehrere Jahre beschäftigten, in mehreren Abschnitten abgehandelt werden. Die Fülle an Stoff bewältigt der Autor durch eine zwar flüssige, aber äußerst gedrängte, teilweise skizzenhafte Darstellung, in der vieles eher nur erwähnt als erläutert wird und manches, was zum Verständnis beitragen würde, keinen Platz findet. Wer das Geschäft kennt und die Ereignisse damals verfolgt hat, wird das Buch gerne lesen und Hannays stets abgewogenes Urteil mit Gewinn zur Kenntnis nehmen.

# Unter ihren Möglichkeiten

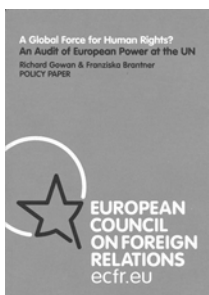
Thorsten Luhde



Maximilian B. Rasch

**The European Union at the United Nations: The Functioning and Coherence of EU External Representation in a State-centric Environment**

Leiden: Martinus Nijhoff Publishers 2008, xxii+360 S., 99,00 Euro



Richard Gowan/  
Franziska Brantner

**A Global Force for Human Rights? An Audit of European Power at the UN**

London: European Council on Foreign Relations 2008 71 S., online kostenfrei

In Studien zur Europäischen Union als Akteur bei den Vereinten Nationen kann sowohl der Entwicklungsstand der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der EU (GASP) untersucht als auch der Frage nachgegangen werden, ob es sich beim wirtschaftlichen Riesen EU wirklich (noch) um einen politischen Zwerg handelt. Die beiden hier zu besprechenden Publikationen können in Hinblick auf diese Fragestellungen mit Gewinn gelesen werden.

**Maximilian B. Rasch** konzentriert sich in seiner Monografie auf den internen Prozess der Koordination zwischen den EU-Mitgliedstaaten und die daraus resultierende Übereinstimmung bei Abstimmungen in der UN-Generalversammlung. Ziel der Untersuchung sei herauszufinden, wie und mit welchem Erfolg die EU versucht, eine kohärente Außenpolitik in den Vereinten Nationen zu verfolgen. Hieraus will der Autor ableiten, in welchem Entwicklungsstadium sich die GASP in New York befindet und inwiefern sie mit den nationalen Interessen der EU-Mitgliedstaaten harmoniert oder kollidiert.

Der Autor bietet zunächst eine umfangreiche Literaturübersicht, die dem interessierten Leser als hilfreicher Wegweiser für ergänzende Lektüre dienen kann. Die inhaltliche Wiedergabe einschlägiger EU-Dokumente und Interviews mit Insidern bieten darüber hinaus eine Fülle von Informationen zum Abstimmungsprozess und zur Rolle von Präsidentschaft, Ratssekretariat und Kommission, die anderweitig bislang nicht derart konzentriert verfügbar waren.

Besonders interessant sind die Abschnitte, die sich je als Beispiel eines konfrontativen und eines konsensorientierten Politikstils mit den ersten beiden Ausschüssen der Generalversammlung befassen. Hier diagnostiziert der Autor Auswirkungen des Politikstils auf die Qualität der EU-Koordinierung für die jeweiligen Ausschüsse. Den Abschluss bildet eine quantitative Untersuchung des Abstimmungsverhaltens der EU-Mitgliedstaaten und -Beitrittskandidaten für den Zeitraum 1988 bis 2005.

Rasch kommt zu dem Ergebnis, dass die EU in den UN-Gremien in New York aufgrund nationaler Egoismen unter ihren Möglichkeiten bleibt. Die Kooperation der EU-Mitgliedstaaten finde in einem zeitlichen und räumlichen Vakuum statt, welches den Stand außenpolitischer Integration nicht hinreichend reflektiere und im Wesentlichen vom Primat nationaler Profilierung geprägt sei. Der Autor plä-

diert abschließend dafür, die GASP-Gremien in Brüssel zu stärken, damit ein einheitlicheres Auftreten bei den Vereinten Nationen möglich wird.

**Richard Gowan** und **Franziska Brantner** beschränken sich in ihrem ›Policy Paper‹ für den ›European Council on Foreign Relations‹ beim Thema EU-Koordinierung in den Vereinten Nationen auf den Bereich Menschenrechte. Unter diesem Blickwinkel untersuchen sie nicht nur die in New York angesiedelten Institutionen Generalversammlung und Sicherheitsrat. Dem Thema entsprechend beziehen sie auch den im Jahr 2006 gegründeten Menschenrechtsrat in Genf ein.

Die Autoren gehen für die Menschenrechtspolitik zu Recht von einer inzwischen weitgehenden Übereinstimmung unter den EU-Mitgliedstaaten aus. In ihrer Studie untersuchen sie den Einfluss der EU auf die Entscheidungsfindung in den Vereinten Nationen. Im Ergebnis sehen sie die Unterstützung für die menschenrechtspolitischen Positionen der EU innerhalb der UN-Mitgliedschaft schwinden. Zu Beginn der untersuchten Dekade (1997 bis 2007) hätten noch über 70 Prozent der UN-Mitgliedstaaten mit der EU übereingestimmt, im Jahr 2007 seien es nur noch 55 Prozent gewesen. China und Russland werden zumindest implizit als neue Führungsmächte identifiziert. Sie genossen inzwischen eine Unterstützung von über 70 Prozent. Gowan und Brantner präsentieren zudem eine Liste von Staaten, die als ehemalige Verbündete der EU heute die Fronten gewechselt und die EU damit in eine zunehmende Minderheitenposition gebracht hätten.

Diese Diagnose beruht auf einer Analyse von Abstimmungen zu Menschenrechtsthemen in der Generalversammlung, die dem positiveren allgemeinen Trend über alle Politikfelder gegenübergestellt wird. Ferner werden auch die Kräfteverhältnisse im Menschenrechtsrat einbezogen, die der EU sowohl im Vergleich zur Generalversammlung als auch zur früheren Menschenrechtskommission eine deutlich ungünstigere Ausgangslage für Abstimmungen bieten. Die Autoren enden mit zahlreichen Empfehlungen für Reformmaßnahmen der EU, die in unterschiedlichem Maße realistisch und zielführend erscheinen, aber sicherlich eine willkommene Diskussionsgrundlage bieten.

Während die allgemeine Stoßrichtung der Diagnosen in beiden Publikationen sicherlich zutreffend ist, werden grundsätzlich plausible Schlussfolgerungen aber nicht durch ausreichend transparente und

nachvollziehbare Analysen untermauert. Insbesondere pflegen beide Studien einen Umgang mit Statistik, der nicht zur Nachahmung empfohlen sei.

Bei den beiden Autoren der ECFR-Studie wundert man sich zudem über den herausgehobenen Stellenwert, der dem Sicherheitsrat eingeräumt wird, obwohl dieser weder einer systematischen Koordinierung der EU-Mitgliedstaaten unterliegt noch in erster Linie für den Menschenrechtsschutz zuständig ist. Im Laufe der Lektüre wird allerdings klar, dass sich Gowan und Brantner ihrem Thema offenbar vor dem Hintergrund des Prinzips der Schutzverantwortung genähert haben und von den Kräfteverhältnissen im Sicherheitsrat auf die Generalversammlung schließen. Aus dieser Perspektive weisen sie China und Russland als Verfechter eines weitgehenden staatlichen Souveränitätsvorbehalts eine herausragende Rolle zu.

Tatsächlich sind derartige Führungsrollen in der Generalversammlung eher innerhalb der sich hinsichtlich ihrer Mitgliedschaft stark überschneidenden Staatengruppen wie der Gruppe der 77, der Bewegung der Blockfreien, der Afrikanischen Regionalgruppe und der Organisation der Islamischen Konferenz zu suchen. Die Diagnose eines schwindenden Einflusses der EU auf Agenda und Beschlüsse des Menschenrechtsrats und des mit Menschenrechten befassten Dritten Ausschusses der Generalversammlung ist ohne Zweifel zutreffend.

Aus zwei wesentlichen Gründen sind allerdings Zweifel an den konkreteren Ergebnissen wie spezifischen Prozentsätzen, einer Einteilung der UN-Mitgliedstaaten in Gruppen und einer Liste verlorener alliierter Staaten der EU angebracht. Erstens ist die Zahl der in die Untersuchung einbezogenen Resolutionen sehr gering und in der inhaltlichen Substanz zwischen den einzelnen Jahren kaum vergleichbar. Zweitens scheint die Datengrundlage auch nicht mit der impliziten Fragestellung kongruent, inwiefern es der EU gelingt, dem Prinzip der Schutzverantwortung in der menschenrechtspolitischen Auseinandersetzung gegenüber den Verfechtern eines nahezu absoluten staatlichen Souveränitätsvorbehalts zum Durchbruch zu verhelfen. Diese eine Konfliktdimension spiegelt sich beispielsweise in der Einteilung der UN-Mitgliedstaaten in Gruppen wider, obwohl die hierfür ausgewerteten Resolutionen auch andere strittige Fragen betreffen, wie etwa die Behandlung entwicklungspolitischer Themen im Kontext kollektiver Menschenrechte.

Beim Werk von Rasch bedauert man, dass der Autor seine Auswertung der Abstimmungsergebnisse zu Resolutionen nicht mit dem ›qualitativen‹ Teil, der die EU-Koordinierung und die allgemeine Funktionsweise zweier Ausschüsse der UN-Generalversammlung eingehender untersucht, verknüpft. Der ›quantitative‹ Teil erscheint so eher als eine Art Anhang, der analytisch teilweise unerschlossen bleibt.

Für die Arbeitsebene der insgesamt sechs Ausschüsse hätte man sich außerdem eine etwas breitere Untersuchung gewünscht, da insbesondere der mit Menschenrechten befasste Dritte Ausschuss nicht in die anhand der ersten beiden Ausschüsse entwickelte Typologie passt. Hier trifft ein konfrontativer Politikstil im Ausschuss auf eine sehr erfolgreiche konsensorientierte Koordinierung der EU.

Während die Daten im Vergleich zur Studie von Gowan und Brantner umfassender erhoben und nachvollziehbarer sind, bleibt Rasch im Wesentlichen der EU-Binnenperspektive verhaftet. Er betrachtet vor allem die Übereinstimmung der EU-Mitgliedstaaten untereinander. Interessant ist, wie der Autor die zeitliche Entwicklung von Übereinstimmung sowie der Positionen von Untergruppen und Abweichlern beschreibt und grafisch darstellt. Dabei kommt zutage, dass die EU trotz des hohen Koordinierungsaufwands nicht wesentlich homogener abstimmt als andere, sich nicht koordinierende Staatengruppen, wie etwa ASEAN.

Was jedoch fehlt, ist eine tiefer gehende Analyse des ›Warum?‹ fortgesetzter gespaltener Stimmabgaben innerhalb der EU. Wo genau liegen strukturelle Trennlinien und Sonderinteressen einzelner Mitgliedstaaten, die einer umfassenderen Übereinstimmung der EU-Staaten entgegenstehen? Letztlich bleibt der Autor auch die Außenperspektive schuldig, die nach den Ergebnissen der EU-Koordinierung in Hinblick auf den erzielten Einfluss innerhalb der Entscheidungsfindung der UN fragt.

Abschließend vermisst man in beiden Studien auch eine umfassendere Einordnung der EU in das Feld der sich koordinierenden Staatengruppen bei den UN, die nach Politikfeldern differenzieren müsste. Eine interessante Frage wäre auch gewesen, inwieweit Fortschritte im einheitlichen Abstimmungsverhalten auf Kosten der Eindeutigkeit von Positionen gegangen sind und vielleicht zu einer Häufung gemeinsamer Enthaltungen geführt haben. Im Ergebnis wünschte man sich von beiden Publikationen noch mehr Orientierung hinsichtlich der Möglichkeiten und Grenzen künftigen Einflusses der EU bei den Vereinten Nationen. Hierfür wäre auch eine ausführlichere Würdigung der Veränderungen durch den Vertrag von Lissabon und die Einordnung von Politikempfehlungen in genau diesen Kontext notwendig gewesen.

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

Sicherheitsrat				
	UN-Dok.-Nr.	Datum	Gegenstand	Abstimmungsergebnis
Burundi	S/RES/1858(2008)	22.12.2008	Der Sicherheitsrat <b>beschließt, das Mandat des Integrierten Büros der Vereinten Nationen in Burundi (BINUB) bis zum 31. Dezember 2009 zu verlängern.</b>	Einstimmige Annahme
Côte d'Ivoire	S/PRST/2008/42	7.11.2008	Der Sicherheitsrat nimmt davon Kenntnis, dass <b>die für den 30. November 2008 angesetzten Wahlen sich auf Grund logistischer Schwierigkeiten</b> – vor allem durch die seit Beginn des Identifizierungs- und Wählerregistrierungsprozesses am 15. September 2008 aufgetretenen Komplikationen – wahrscheinlich <b>um mehrere Monate verzögern werden</b> und damit der gesamte ivorische Friedensprozess gefährdet werden könnte. Der Rat fordert den Präsidenten der Unabhängigen Wahlkommission nachdrücklich auf, den neuen Zeitplan öffentlich bekanntzugeben, auch für die vollständige Abwicklung des Identifizierungsprozesses, sowie das Datum der Präsidentschaftswahl.	
Ehemaliges Jugoslawien	S/RES/1845(2008)	20.11.2008	Der Sicherheitsrat ermächtigt die Mitgliedstaaten, die durch die Europäische Union oder in Zusammenarbeit mit ihr tätig werden, <b>für weitere zwölf Monate eine multinationale Stabilisierungstruppe (EUFOR) als Rechtsnachfolgerin der Stabilisierungstruppe (SFOR) unter gemeinsamer Führung einzurichten.</b> Der Rat ermächtigt die Mitgliedstaaten, alle zur Verteidigung der EUFOR beziehungsweise der NATO-Präsenz und zur Unterstützung beider Organisationen bei der Durchführung ihres Auftrags erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, und erkennt ihnen das Recht zu, alle erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, um sich gegen einen Angriff oder die Androhung eines Angriffs zu verteidigen.	Einstimmige Annahme
	S/PRST/2008/44	26.11.2008	Der Sicherheitsrat begrüßt <b>die Absicht Belgrads und Pristinas, mit der internationalen Gemeinschaft zusammenzuarbeiten.</b>	
Friedenssicherung	S/PRST/2008/43	19.11.2008	Der Sicherheitsrat betont seine <b>Besorgnis über den Anstieg der weltweiten Militärausgaben.</b> Gleichzeitig hebt er hervor, wie wichtig eine angemessene Höhe der Militärausgaben ist, um unverminderte Sicherheit für alle auf dem niedrigsten angemessenen Rüstungsstand zu erreichen. Der Rat fordert alle Staaten nachdrücklich auf, möglichst viele Ressourcen der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung zu widmen.	
Internationale Strafgerichte	S/RES/1849(2008)	12.12.2008	Der Rat <b>beschließt, dass der Generalsekretär</b> auf Ersuchen des Präsidenten des Internationalen Strafgerichtshofs für das ehemalige Jugoslawien (ICTY) <b>zusätzliche Ad-litem-Richter</b> für den Abschluss bestehender oder die Durchführung zusätzlicher Verfahren <b>ernennen darf.</b>	Einstimmige Annahme
	S/RES/1855(2008), (Anlage)	19.12.2008	Der Sicherheitsrat <b>beschließt, dass der Generalsekretär</b> auf Ersuchen des Präsidenten des Internationalen Strafgerichtshofs für Ruanda (ICTR) <b>zusätzliche Ad-litem-Richter</b> zum Abschluss laufender Verfahren beziehungsweise zur Durchführung zusätzlicher Verfahren <b>ernennen darf.</b> Der Rat beschließt ferner, Art. 11 Abs. 2 des Statuts des Gerichtshof zu ändern und durch die Bestimmung in der Anlage zu dieser Resolution zu ersetzen. Danach kann jede Strafkammer in Sektionen aus jeweils drei Richtern unterteilt werden. Die Sektionen einer Strafkammer haben die gleichen Befugnisse und Verantwortlichkeiten wie eine Strafkammer nach dem Statut und fällen ihre Urteile im Einklang mit denselben Regeln.	Einstimmige Annahme



Dokumente

	UN-Dok.-Nr.	Datum	Gegenstand	Abstimmungsergebnis
	S/PRST/2008/47	19.12.2008	Der Sicherheitsrat stellt besorgt fest, dass der ICTY sowie der ICTYR die <b>Frist für den Abschluss der Gerichtsverfahren in erster Instanz bis Ende 2008 nicht einhalten werden und dass die Tätigkeit</b> der Gerichtshöfe nach deren Aussage <b>bis 2010 wahrscheinlich nicht abgeschlossen</b> sein wird. Er <b>erkennt an, dass ein Ad-hoc-Mechanismus geschaffen werden muss</b> , der nach der Auflösung der Gerichtshöfe mehrere ihrer wesentlichen Aufgaben, einschließlich der Gerichtsverfahren gegen hochrangige flüchtige Personen, wahrnimmt.	
Irak	S/RES/1859(2008), (Anlage)	22.12.2008	Der Sicherheitsrat <b>beschließt, die in Resolution 1483(2003) getroffenen Regelungen für die Einzahlung der Erlöse aus den Exportverkäufen</b> von Erdöl, Erdölprodukten und Erdgas in den Entwicklungsfonds für Irak sowie die in den Resolutionen 1483(2003) und 1546(2004) getroffenen Regelungen für die Überwachung des Entwicklungsfonds für Irak durch den Internationalen Überwachungsbeirat <b>bis zum 31. Dezember 2009 zu verlängern</b> .	Einstimmige Annahme
Liberia	S/RES/1854(2008)	19.12.2008	Der Sicherheitsrat <b>beschließt, die Maßnahmen betreffend Rüstungsgüter und betreffend Reisen um zwölf Monate zu verlängern</b> . Er beschließt ferner, dass die Mitgliedstaaten den Ausschuss nach Resolution 1521(2003) über alle Lieferungen von Rüstungsgütern und sonstigem Wehrmaterial unterrichten werden. Der Rat <b>beschließt außerdem, das Mandat der derzeitigen Sachverständigengruppe bis zum 20. Dezember 2009 zu verlängern</b> .	Einstimmige Annahme
Nahost	S/RES/1848(2008)	12.12.2008	Der Sicherheitsrat <b>beschließt, das Mandat der Beobachtertruppe der Vereinten Nationen für die Truppenentflechtung (UNDOF) (Syrien/Israel) bis zum 30. Juni 2009 zu verlängern</b> .	Einstimmige Annahme
	S/PRST/2008/46	12.12.2008	Der Sicherheitsrat gibt folgende <b>ergänzende Erklärung</b> ab: »Bekanntlich heißt es in Ziffer 11 des Berichts des Generalsekretärs über die Beobachtertruppe der Vereinten Nationen für die Truppenentflechtung (S/2008/737): »... die Situation im Nahen Osten ist angespannt, woran sich voraussichtlich auch nichts ändern wird, solange keine umfassende, alle Aspekte des Nahost-Problems einbeziehende Regelung erzielt werden kann.« Diese Erklärung des Generalsekretärs gibt die Auffassung des Sicherheitsrats wieder.«	
	S/RES/1850(2008)	16.12.2008	Der Sicherheitsrat <b>fordert die israelische sowie die palästinensische Regierung auf, ihre Verpflichtungen aus dem Ergebnisorientierten Fahrplan</b> entsprechend der gemeinsamen Erklärung von Annapolis <b>zu erfüllen</b> und alle Schritte zu unterlassen, die das Ergebnis der Verhandlungen beeinträchtigen könnten. Er fordert mit Nachdruck eine Verstärkung der diplomatischen Bemühungen, um die gegenseitige Anerkennung und die friedliche Koexistenz aller Staaten in der Region im Rahmen der Herbeiführung eines umfassenden, gerechten und dauerhaften Friedens im Nahen Osten zu fördern.	+14; -0; = 1 (Libyen)
	S/RES/1852(2008)	17.12.2008	Der Sicherheitsrat <b>beschließt, das Mandat der Unabhängigen Internationalen Untersuchungskommission bis zum 28. Februar 2009 zu verlängern</b> , damit sie ihre Untersuchung ohne Unterbrechung fortsetzen und ihre Tätigkeiten, ihr Personal und ihre Vermögensgegenstände schrittweise nach Den Haag überführen kann, <b>um den Übergang bis zur Aufnahme der Tätigkeit des Sondergerichtshofs für Libanon abzuschließen</b> .	Einstimmige Annahme
Ostafrikanisches Zwischenseengebiet	S/RES/1843(2008)	20.11.2008	Der Sicherheitsrat verurteilt das Wiederaufflammen der Gewalt in der Ostregion der Demokratischen Republik Kongo und verlangt, dass alle Parteien sofort eine Waffenruhe einhalten. Er <b>genehmigt eine vorübergehende Erhöhung der Militärstärke der Mission der Organisation der Vereinten Nationen in der Demokratischen Republik Kongo (MONUC)</b> um bis zu 2785 Soldaten und der Stärke ihrer organisierten Polizeieinheit um bis zu 300 Polizisten. Der Rat beschließt außerdem die sofortige Entsendung dieser zusätzlichen Kapazitäten bis zum 31. Dezember 2008.	Einstimmige Annahme
	S/RES/1856(2008)	22.12.2008	Der Sicherheitsrat <b>beschließt, den Einsatz der MONUC bis zum 31. Dezember 2009 zu verlängern</b> und genehmigt bis zu diesem Datum die Beibehaltung eines Personalbestands von bis zu 19 815 Soldaten, 760 Militärbeobachtern, 391 Polizisten und 1050 Angehörigen organisierter Polizeieinheiten. Der Rat ersucht die MONUC, der Bewältigung der Krise in den Kivus höchste Priorität einzuräumen, insbesondere dem Schutz der Zivilpersonen, und ihre Tätigkeit während des kommenden Jahres stufenweise auf den östlichen Teil Kongos zu konzentrieren.	Einstimmige Annahme

	UN-Dok.-Nr.	Datum	Gegenstand	Abstimmungsergebnis
	S/PRST/2008/48	22.12.2008	Der Sicherheitsrat <b>verurteilt mit Nachdruck die jüngsten Angriffe der Widerstandsarmee des Herrn (LRA) in der Demokratischen Republik Kongo und in Südsudan</b> , die eine anhaltende Bedrohung für die regionale Sicherheit darstellen. Er verlangt, dass die LRA im Einklang mit Resolution 1612 (2005) des Sicherheitsrats die Rekrutierung und den Einsatz von Kindern einstellt und sofort alle Frauen, Kinder und sonstigen Nichtkombattanten freilässt. Er verurteilt außerdem, dass Joseph Kony es wiederholt versäumt hat, das Friedensabkommen zu unterzeichnen. Er <b>fordert die LRA auf, das Friedensabkommen unverzüglich zu unterzeichnen und einzuhalten</b> und den Prozess der Entwaffnung, Demobilisierung und Wiedereingliederung einzuleiten, um eine friedliche politische Lösung zu gewährleisten.	
	S/RES/1857(2008)	22.12.2008	Der Sicherheitsrat <b>beschließt, die in Resolution 1807(2008) verhängten Maßnahmen betreffend Rüstungsgüter</b> sowie auf dem Gebiet des Verkehrs, der Finanzen und Reisen so auch in Bezug auf Personen <b>bis zum 30. November 2009 zu verlängern</b> . Er <b>ersucht den Generalsekretär, die gemäß Resolution 1771(2007) eingesetzte Sachverständigengruppe bis zum 30. November 2009 zu verlängern</b> , und ersucht diese, ihr festgelegtes Mandat zu erfüllen und dem Rat über den Ausschuss bis 15. Mai 2009 sowie erneut vor dem 15. Oktober 2009 schriftlich Bericht zu erstatten.	Einstimmige Annahme
Somalia	S/RES/1844(2008)	20.11.2008	Der Sicherheitsrat bringt seine Besorgnis über die jüngste Zunahme seeräuberischer Handlungen gegen Schiffe vor der Küste Somalias zum Ausdruck. Er <b>beschließt, dass alle Mitgliedstaaten die erforderlichen Maßnahmen ergreifen werden, um zu verhindern, dass die Personen, die den Frieden, die Sicherheit oder die Stabilität Somalias, das Abkommen von Dschibuti vom 18. August 2008 oder den politischen Prozess bedrohen, in ihr Hoheitsgebiet einreisen oder durch ihr Hoheitsgebiet durchreisen</b> . Der Rat beschließt außerdem, dass alle Mitgliedstaaten, die sich in ihrem Hoheitsgebiet befindenden Gelder und wirtschaftlichen Ressourcen, die im Eigentum oder unter der Kontrolle dieser Personen stehen, unverzüglich einfrieren werden. Ferner beschließt er, dass die Mitgliedstaaten die erforderlichen Maßnahmen ergreifen werden, um zu verhindern, dass diesen Personen Waffen und militärisches Gerät geliefert, verkauft oder übertragen werden.	Einstimmige Annahme
	S/RES/1846(2008)	2.12.2008	Der Sicherheitsrat <b>fordert die Staaten auf, für die Schiffe, die berechtigt sind, ihre Flagge zu führen, eine angemessene Beratung und Anleitung zu den im Falle eines drohenden oder tatsächlichen Angriffs in den Gewässern vor der Küste Somalias zu ergreifenden Maßnahmen zu erteilen</b> . Er begrüßt die Initiativen verschiedener Staaten sowie regionaler und internationaler Organisationen, die Seeräuberei zu bekämpfen – unter anderem durch die <b>Gewährung von Geleitschutz für die Schiffe des Welternährungsprogramms (WFP)</b> . Der Rat begrüßt insbesondere den <b>Beschluss der Europäischen Union vom 10. November 2008, bis Dezember 2009 eine Marineoperation zum Schutz der Schiffskonvois des WFP</b> einzurichten. Der Rat beschließt, dass die Staaten und Regionalorganisationen, die mit der Übergangs-Bundesregierung bei der Bekämpfung der Seeräuberei zusammenarbeiten und deren Namen dem Generalsekretär von der Übergangs-Bundesregierung vorab übermittelt wurden, für zwölf Monate ermächtigt sind, in die Hoheitsgewässer Somalias einzulaufen und im Einklang mit den nach dem einschlägigen Völkerrecht auf Hoher See zulässigen Maßnahmen gegen Seeräuberei alle notwendigen Mittel anzuwenden.	Einstimmige Annahme
	S/RES/1851(2008)	16.12.2008	Der Sicherheitsrat <b>fordert die Staaten, Regionalorganisationen und internationalen Organisationen</b> , die über die entsprechenden Fähigkeiten verfügen, <b>auf, sich aktiv am Kampf gegen Seeräuberei vor der Küste Somalias zu beteiligen</b> , insbesondere indem sie Marinefahrzeuge und Militärluftfahrzeuge entsenden sowie Boote, Schiffe, Waffen und ähnliches Gerät beschlagnahmen. Er <b>fordert ferner die Staaten und Organisationen auf, mit Ländern, die willens sind, Seeräuber in Haft zu nehmen, besondere Abkommen zu schließen</b> , um Sicherheitskräfte (shipriders) an Bord zu nehmen, mit dem Ziel, Ermittlungen gegen Personen, die wegen seeräuberischer Handlungen festgenommen wurden, und deren Strafverfolgung zu erleichtern.	Einstimmige Annahme
	S/RES/1853(2008)	19.12.2008	Der Sicherheitsrat <b>beschließt, das in der Resolution 1558(2004) genannte Mandat der Überwachungsgruppe bis Dezember 2010 zu verlängern</b> , und ersucht den Generalsekretär, so rasch wie möglich die notwendigen Verwaltungsmaßnahmen zu treffen. Die Gruppe wird mit dem Ausschuss bezüglich konkreter Empfehlungen für zusätzliche Maßnahmen eng zusammenarbeiten, um die Einhaltung des Waffenembargos sowie der in Resolution 1844(2008) verhängten Maßnahmen insgesamt zu verbessern.	Einstimmige Annahme

# Das UN-System auf einen Blick

Die Einrichtungen des Verbands der Vereinten Nationen jeweils in der Reihenfolge ihrer Einbeziehung\*

## Hauptorganisation

**UN** United Nations | Vereinte Nationen

## Sonderorganisationen

**ILO** International Labour Organisation | Internationale Arbeitsorganisation **FAO** Food and Agriculture Organization of the United Nations | Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen **UNESCO** United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization | Organisation der Vereinten Nationen für Bildung, Wissenschaft und Kultur **ICAO** International Civil Aviation Organization | Internationale Zivilluftfahrt-Organisation **Weltbankgruppe: IBRD** International Bank for Reconstruction and Development | Internationale Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (Weltbank) **IFC** International Finance Corporation | Internationale Finanz-Corporation **IDA** International Development Association | Internationale Entwicklungsorganisation **IMF** International Monetary Fund | Internationaler Währungsfonds **UPU** Universal Postal Union | Weltpostverein **WHO** World Health Organization | Weltgesundheitsorganisation **ITU** International Telecommunication Union | Internationale Fernmeldeunion **WMO** World Meteorological Organization | Weltorganisation für Meteorologie **IMO** International Maritime Organization | Internationale Seeschiffahrts-Organisation **WIPO** World Intellectual Property Organization | Weltorganisation für geistiges Eigentum **IFAD** International Fund for Agricultural Development | Internationaler Fonds für landwirtschaftliche Entwicklung **UNIDO** United Nations Industrial Development Organization | Organisation der Vereinten Nationen für industrielle Entwicklung **UNWTO** World Tourism Organization | Weltorganisation für Tourismus

## Weitere in Beziehung zu den Vereinten Nationen stehende Organisationen

**IAEA** International Atomic Energy Agency | Internationale Atomenergie-Organisation **WTO** World Trade Organization | Welthandelsorganisation **CTBTO PrepCom** Preparatory Commission for the Comprehensive Nuclear-Test-Ban Treaty Organization | Vorbereitungskommission für die Organisation des Vertrags über das umfassende Verbot von Nuklearversuchen **OPCW** Organization for the Prohibition of Chemical Weapons | Organisation für das Verbot chemischer Waffen

## Spezialorgane

mit direkter Berichterstattung an die Generalversammlung:

**UNRWA** United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East | Hilfswerk der Vereinten Nationen für Palästinaflüchtlinge im Nahen Osten **UNITAR** United

Nations Institute for Training and Research | Ausbildungs- und Forschungsinstitut der Vereinten Nationen

mit Berichterstattung an die Generalversammlung über den Wirtschafts- und Sozialrat:

**UNICEF** United Nations Children's Fund | Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen **UNHCR** United Nations High Commissioner for Refugees | Hoher Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen **WFP** World Food Programme | Welt-ernährungsprogramm **UNCTAD** United Nations Conference on Trade and Development | Handels- und Entwicklungskonferenz der Vereinten Nationen **UNDP** United Nations Development Programme | Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen **UNFPA** United Nations Population Fund | Bevölkerungsfonds der Vereinten Nationen **UNV** United Nations Volunteers Programme | Freiwilligenprogramm der Vereinten Nationen **UNU** United Nations University | Universität der Vereinten Nationen **UNEP** United Nations Environment Programme | Umweltprogramm der Vereinten Nationen **INSTRAW** International Research and Training Institute for the Advancement of Women | Internationales Forschungs- und Ausbildungsinstitut zur Förderung der Frau **UNHSP (UN-Habitat)** United Nations Human Settlements Programme | Programm der Vereinten Nationen für menschliche Siedlungen

## Regionalkommissionen

**ECE** Economic Commission for Europe | Wirtschaftskommission für Europa **ESCAP** Economic and Social Commission for Asia and the Pacific | Wirtschafts- und Sozialkommission für Asien und den Pazifik **ECLAC** Economic Commission for Latin America and the Caribbean | Wirtschaftskommission für Lateinamerika und die Karibik **ECA** (Economic Commission for Africa | Wirtschaftskommission für Afrika **ESCPA** Economic and Social Commission for Western Asia | Wirtschafts- und Sozialkommission für Westasien

## Menschenrechts-gremien (Vertragsorgane)

**CERD** Committee on the Elimination of Racial Discrimination | Ausschuss für die Beseitigung der Rassendiskriminierung **CCPR** (Human Rights Committee (under the International Covenant on Civil and Political Rights | Menschenrechtsausschuss (unter dem Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte) **CEDAW** Committee on the Elimination of Discrimination against Women | Ausschuss für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau **CESCR** Committee on Economic, Social and Cultural Rights | Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte **CAT** Committee against Torture | Ausschuss gegen Folter **CRC** Commit-

tee on the Rights of the Child | Ausschuss für die Rechte des Kindes **CMW** Committee on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families | Ausschuss zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen **SPT** Subcommittee on Prevention of Torture (under the Optional Protocol to the Convention against Torture – OPCAT) | Unterausschuss zur Verhütung von Folter (unter dem Fakultativprotokoll zum Übereinkommen gegen Folter) **CRPD** Committee on the Rights of Persons with Disabilities | Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen

## Friedensmissionen

**UNTSO** United Nations Truce Supervision Organization | Organisation der Vereinten Nationen zur Überwachung des Waffenstillstands in Palästina **UNMOGIP** United Nations Military Observer Group in India and Pakistan | Militärbeobachtergruppe der Vereinten Nationen in Indien und Pakistan **UNFICYP** United Nations Peacekeeping Force in Cyprus | Friedenstruppe der Vereinten Nationen in Zypern **UNDOF** United Nations Disengagement Observer Force | Beobachtertruppe der Vereinten Nationen für die Truppenentflechtung zwischen Israel und Syrien **UNIFIL** United Nations Interim Force in Lebanon | Interimstruppe der Vereinten Nationen in Libanon **MINURSO** Misión de las Naciones Unidas para el Referéndum del Sáhara Occidental | Mission der Vereinten Nationen für das Referendum in Westsahara **UNOMIG** United Nations Observer Mission in Georgia | Beobachtermission der Vereinten Nationen in Georgien **UNMIK** United Nations Interim Administration Mission in Kosovo | Übergangsverwaltungsmision der Vereinten Nationen im Kosovo **MONUC** Mission de l'Organisation des Nations Unies en République démocratique du Congo | Mission der Vereinten Nationen in der Demokratischen Republik Kongo **UNMIL** United Nations Mission in Liberia | Mission der Vereinten Nationen in Liberia **UNOCI** United Nations Operation in Côte d'Ivoire | Operation der Vereinten Nationen in Côte d'Ivoire **MINUSTAH** Mission des Nations Unies pour la stabilisation en Haiti | Stabilisierungsmission der Vereinten Nationen in Haiti **UNMIS** United Nations Mission in the Sudan | Mission der Vereinten Nationen in Sudan **UNMIT** United Nations Integrated Mission in Timor-Leste | Integrierte Mission der Vereinten Nationen in Timor-Leste **UNAMID** African Union-United Nations Hybrid Operation in Darfur | Hybrider Einsatz der Afrikanischen Union und der Vereinten Nationen in Darfur **MINURCAT** Mission des Nations Unies en République centrafricaine et au Tchad | Mission der Vereinten Nationen in der Zentralafrikanischen Republik und in Tschad

\* Die Auflistung erhebt nicht den Anspruch auf Vollständigkeit. Stand: 3. Februar 2009

# Die Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen

(Stand: Februar 2009)

Die nachstehenden Tabellen 1 und 2 zu den Mitgliedstaaten geben den Stand von Jahresbeginn 2009 wieder. Tabelle 1 führt die 192 Mitglieder der Vereinten Nationen in alphabetischer Reihenfolge mit den Daten ihrer Aufnahme auf. Tabelle 2 gruppiert die Mitgliedstaaten nach Erdteilen.

Die Tabellen 3 und 4 ordnen die Mitgliedstaaten nach Gebietsgröße beziehungsweise Bevölkerungszahl. Die Zahlen zur Fläche sind der 54. Ausgabe des »Demographic Yearbook« der Vereinten Nationen (UN Publ. E/F.07.XIII.1) sowie dem »World Statistic Pocketbook 2007« (UN Publ. E.08.XVII.5) entnommen. Die Angaben hinsichtlich der Bevölkerung fußen auf der im Juli 2008 veröffentlichten Übersicht »Social Indicators« der Abteilung für Bevölkerungsfragen und der Statistikabteilung der Vereinten Nationen und geben im Allgemeinen (teils grobe) Schätzungen für den Stand von 2008 wieder. In der Tabelle 5 sind die Mitgliedstaaten entsprechend ihrer Wirtschaftsleistung im Jahr 2007 aufgeführt; Quelle ist die »World Development Indicators Database« der Weltbank vom September 2008.

## Die Mitgliedstaaten in alphabetischer Ordnung mit Beitrittsdaten (Tabelle 1)

1. Ägypten	24.10.1945	66. Israel	11.5.1949	131. Panama	13.11.1945
2. Äquatorialguinea	12.11.1968	67. Italien	14.12.1955	132. Papua-Neuguinea	10.10.1975
3. Äthiopien	13.11.1945	68. Jamaika	18.9.1962	133. Paraguay	24.10.1945
4. Afghanistan	19.11.1946	69. Japan	18.12.1956	134. Peru	31.10.1945
5. Albanien	14.12.1955	70. Jemen	30.9.1947	135. Philippinen	24.10.1945
6. Algerien	8.10.1962	71. Jordanien	14.12.1955	136. Polen	24.10.1945
7. Andorra	28.7.1993	72. Kambodscha	14.12.1955	137. Portugal	14.12.1955
8. Angola	1.12.1976	73. Kamerun	20.9.1960	138. Rumänien	14.12.1955
9. Antigua und Barbuda	11.11.1981	74. Kanada	9.11.1945	139. Russland	24.10.1945
10. Argentinien	24.10.1945	75. Kap Verde	16.9.1975	140. Ruanda	18.9.1962
11. Armenien	2.3.1992	76. Kasachstan	2.3.1992	141. Salomonen	19.9.1978
12. Aserbaidshan	2.3.1992	77. Katar	21.9.1971	142. Sambia	1.12.1964
13. Australien	1.11.1945	78. Kenia	16.12.1963	143. Samoa	15.12.1976
14. Bahamas	18.9.1973	79. Kirgisistan	2.3.1992	144. San Marino	2.3.1992
15. Bahrain	21.9.1971	80. Kiribati	14.9.1999	145. São Tomé und Príncipe	16.9.1975
16. Bangladesch	17.9.1974	81. Kolumbien	5.11.1945	146. Saudi-Arabien	24.10.1945
17. Barbados	9.12.1966	82. Komoren	12.11.1975	147. Schweden	19.11.1946
18. Belarus	24.10.1945	83. Kongo (Demokratische Rep.)	20.9.1960	148. Schweiz	10.9.2002
19. Belgien	27.12.1945	84. Kongo (Republik)	20.9.1960	149. Senegal	28.9.1960
20. Belize	25.9.1981	85. Korea (Demokratische Volksrep.)	17.9.1991	150. Serbien	1.11.2000
21. Benin	20.9.1960	86. Kroatien (Republik)	17.9.1991	151. Seychellen	21.9.1976
22. Bhutan	21.9.1971	87. Kroatien	22.5.1992	152. Sierra Leone	27.9.1961
23. Bolivien	14.11.1945	88. Kuba	24.10.1945	153. Simbabwe	25.8.1980
24. Bosnien-Herzegowina	22.5.1992	89. Kuwait	14.5.1963	154. Singapur	21.9.1965
25. Botswana	17.10.1966	90. Laos	14.12.1955	155. Slowakei	19.1.1993
26. Brasilien	24.10.1945	91. Lesotho	17.10.1966	156. Slowenien	22.5.1992
27. Brunei Darussalam	21.9.1984	92. Lettland	17.9.1991	157. Somalia	20.9.1960
28. Bulgarien	14.12.1955	93. Libanon	24.10.1945	158. Spanien	14.12.1955
29. Burkina Faso	20.9.1960	94. Liberia	2.11.1945	159. Sri Lanka	14.12.1955
30. Burundi	18.9.1962	95. Libyen	14.12.1955	160. St. Kitts und Nevis	23.9.1983
31. Chile	24.10.1945	96. Liechtenstein	18.9.1990	161. St. Lucia	18.9.1979
32. China	24.10.1945	97. Litauen	17.9.1991	162. St. Vincent und die Grenadinen	16.9.1980
33. Costa Rica	2.11.1945	98. Luxemburg	24.10.1945	163. Sudan	12.11.1956
34. Côte d'Ivoire	20.9.1960	99. Madagaskar	20.9.1960	164. Südafrika	7.11.1945
35. Dänemark	24.10.1945	100. Malawi	1.12.1964	165. Suriname	4.12.1975
36. Deutschland	18.9.1973	101. Malaysia	17.9.1957	166. Swasiland	24.9.1968
37. Dominica	18.12.1978	102. Malediven	21.9.1965	167. Syrien	24.10.1945
38. Dominikanische Republik	24.10.1945	103. Mali	28.9.1960	168. Tadschikistan	2.3.1992
39. Dschibuti	20.9.1977	104. Malta	1.12.1964	169. Tansania	14.12.1961
40. Ecuador	21.12.1945	105. Marokko	12.11.1956	170. Thailand	16.12.1946
41. El Salvador	24.10.1945	106. Marshallinseln	17.9.1991	171. Timor-Leste	27.9.2002
42. Eritrea	28.5.1993	107. Mauretanien	27.10.1961	172. Togo	20.9.1960
43. Estland	17.9.1991	108. Mauritius	24.4.1968	173. Tonga	14.9.1999
44. Fidschi	13.10.1970	109. Mazedonien	8.4.1993	174. Trinidad und Tobago	18.9.1962
45. Finnland	14.12.1955	110. Mexiko	7.11.1945	175. Tschad	20.9.1960
46. Frankreich	24.10.1945	111. Mikronesien	17.9.1991	176. Tschechien	19.1.1993
47. Gabun	20.9.1960	112. Moldau	2.3.1992	177. Türkei	24.10.1945
48. Gambia	21.9.1965	113. Monaco	28.5.1993	178. Tunesien	12.11.1956
49. Georgien	31.7.1992	114. Mongolei	27.10.1961	179. Turkmenistan	2.3.1992
50. Ghana	8.3.1957	115. Montenegro	28.6.2006	180. Tuvalu	5.9.2000
51. Grenada	17.9.1974	116. Mosambik	16.9.1975	181. Uganda	25.10.1962
52. Griechenland	25.10.1945	117. Myanmar	19.4.1948	182. Ukraine	24.10.1945
53. Großbritannien	24.10.1945	118. Namibia	23.4.1990	183. Ungarn	14.12.1955
54. Guatemala	21.11.1945	119. Nauru	14.9.1999	184. Uruguay	18.12.1945
55. Guinea	12.12.1958	120. Nepal	14.12.1955	185. Usbekistan	2.3.1992
56. Guinea-Bissau	17.9.1974	121. Neuseeland	24.10.1945	186. Vanuatu	15.9.1981
57. Guyana	20.9.1966	122. Nicaragua	24.10.1945	187. Venezuela	15.11.1945
58. Haiti	24.10.1945	123. Niederlande	10.12.1945	188. Vereinigte Arabische Emirate	9.12.1971
59. Honduras	17.12.1945	124. Niger	20.9.1960	189. Vereinigte Staaten	24.10.1945
60. Indien	30.10.1945	125. Nigeria	7.10.1960	190. Vietnam	20.9.1977
61. Indonesien	28.9.1950	126. Norwegen	27.11.1945	191. Zentralafrikanische Republik	20.9.1960
62. Irak	21.12.1945	127. Österreich	14.12.1955	192. Zypern	20.9.1960
63. Iran	24.10.1945	128. Oman	7.10.1971		
64. Irland	14.12.1955	129. Pakistan	30.9.1947		
65. Island	19.11.1946	130. Palau	15.12.1994	Sonstige Staaten	
				Vatikanstadt	

Die Mitgliedstaaten nach Erdteilen (Tabelle 2)

<b>Afrika</b>	51. Tunesien	10. Indien	12. Griechenland
1. Ägypten	52. Uganda	11. Indonesien	13. Großbritannien
2. Äquatorialguinea	53. Zentralafrikanische Republik	12. Irak	14. Irland
3. Äthiopien		13. Iran	15. Island
4. Algerien	<b>Amerika</b>	14. Israel	16. Italien
5. Angola	1. Antigua und Barbuda	15. Japan	17. Kroatien
6. Benin	2. Argentinien	16. Jemen	18. Lettland
7. Botswana	3. Bahamas	17. Jordanien	19. Liechtenstein
8. Burkina Faso	4. Barbados	18. Kambodscha	20. Litauen
9. Burundi	5. Belize	19. Kasachstan	21. Luxemburg
10. Côte d'Ivoire	6. Bolivien	20. Katar	22. Malta
11. Dschibuti	7. Brasilien	21. Kirgisistan	23. Mazedonien
12. Eritrea	8. Chile	22. Korea (Dem. Volksrepublik)	24. Moldau
13. Gabun	9. Costa Rica	23. Korea (Republik)	25. Monaco
14. Gambia	10. Dominica	24. Kuwait	26. Montenegro
15. Ghana	11. Dominikanische Republik	25. Laos	27. Niederlande
16. Guinea	12. Ecuador	26. Libanon	28. Norwegen
17. Guinea-Bissau	13. El Salvador	27. Malaysia	29. Österreich
18. Kamerun	14. Grenada	28. Malediven	30. Polen
19. Kap Verde	15. Guatemala	29. Mongolei	31. Portugal
20. Kenia	16. Guyana	30. Myanmar	32. Rumänien
21. Komoren	17. Haiti	31. Nepal	33. Russland
22. Kongo (Dem. Republik)	18. Honduras	32. Oman	34. San Marino
23. Kongo (Republik)	19. Jamaika	33. Pakistan	35. Schweden
24. Lesotho	20. Kanada	34. Philippinen	36. Schweiz
25. Liberia	21. Kolumbien	35. Saudi-Arabien	37. Serbien
26. Libyen	22. Kuba	36. Singapur	38. Slowakei
27. Madagaskar	23. Mexiko	37. Sri Lanka	39. Slowenien
28. Malawi	24. Nicaragua	38. Syrien	40. Spanien
29. Mali	25. Panama	39. Tadschikistan	41. Tschechien
30. Marokko	26. Paraguay	40. Thailand	42. Ukraine
31. Mauretanien	27. Peru	41. Timor-Leste	43. Ungarn
32. Mauritius	28. St. Kitts und Nevis	42. Türkei	
33. Mosambik	29. St. Lucia	43. Turkmenistan	<b>Ozeanien</b>
34. Namibia	30. St. Vincent und die Grenadinen	44. Usbekistan	1. Australien
35. Niger	31. Suriname	45. Vereinigte Arabische Emirate	2. Fidschi
36. Nigeria	32. Trinidad und Tobago	46. Vietnam	3. Kiribati
37. Ruanda	33. Uruguay	47. Zypern	4. Marshallinseln
38. Sambia	34. Venezuela		5. Mikronesien
39. São Tomé und Príncipe	35. Vereinigte Staaten	<b>Europa</b>	6. Nauru
40. Senegal		1. Albanien	7. Neuseeland
41. Seychellen	<b>Asien</b>	2. Andorra	8. Palau
42. Sierra Leone	1. Afghanistan	3. Belarus	9. Papua-Neuguinea
43. Simbabwe	2. Armenien	4. Belgien	10. Salomonen
44. Somalia	3. Aserbaidshjan	5. Bosnien-Herzegowina	11. Samoa
45. Sudan	4. Bahrain	6. Bulgarien	12. Tonga
46. Südafrika	5. Bangladesch	7. Dänemark	13. Tuvalu
47. Swasiland	6. Bhutan	8. <b>Deutschland</b>	14. Vanuatu
48. Tansania	7. Brunei	9. Estland	
49. Togo	8. China	10. Finnland	
50. Tschad	9. Georgien	11. Frankreich	

Die Mitgliedstaaten nach Gebietsgröße (Fläche in Quadratkilometern) (Tabelle 3)

1. Russland	17 098 242	29. Ägypten	1 001 449	57. Irak	438 317
2. Kanada	9 970 610	30. Tansania	945 087	58. Paraguay	406 752
3. Vereinigte Staaten	9 629 091	31. Nigeria	923 768	59. Simbabwe	390 757
4. China	9 596 961	32. Venezuela	912 050	60. Norwegen	385 155
5. Brasilien	8 514 877	33. Namibia	824 292	61. Japan	377 873
6. Australien	7 741 220	34. Mosambik	801 590	62. <b>Deutschland</b>	357 022
7. Indien	3 287 263	35. Pakistan	796 095	63. Kongo (Republik)	342 000
8. Argentinien	2 780 400	36. Türkei	783 562	64. Finnland	338 145
9. Kasachstan	2 724 900	37. Chile	756 096	65. Vietnam	331 689
10. Sudan	2 505 813	38. Sambia	752 618	66. Malaysia	329 847
11. Algerien	2 381 741	39. Myanmar	676 578	67. Côte d'Ivoire	322 463
12. Kongo (Demokratische Rep.)	2 344 858	40. Afghanistan	652 090	68. Polen	312 685
13. Saudi-Arabien	2 149 690	41. Somalia	637 657	69. Oman	309 500
14. Mexiko	1 958 201	42. Zentralafrikanische Republik	622 984	70. Italien	301 318
15. Indonesien	1 904 569	43. Ukraine	603 700	71. Philippinen	300 000
16. Libyen	1 759 540	44. Madagaskar	587 041	72. Ecuador	283 561
17. Iran	1 648 195	45. Botswana	581 730	73. Burkina Faso	274 000
18. Mongolei	1 564 116	46. Kenia	580 367	74. Neuseeland	270 534
19. Peru	1 285 216	47. Frankreich	551 500	75. Gabun	267 668
20. Tschad	1 284 000	48. Jemen	527 968	76. Guinea	245 857
21. Niger	1 267 000	49. Thailand	513 115	77. Großbritannien	242 900
22. Angola	1 246 700	50. Spanien	505 992	78. Uganda	241 038
23. Mali	1 240 192	51. Turkmenistan	488 100	79. Ghana	238 533
24. Südafrika	1 221 037	52. Kamerun	475 442	80. Rumänien	238 391
25. Kolumbien	1 138 914	53. Papua-Neuguinea	462 840	81. Laos	236 800
26. Äthiopien	1 104 300	54. Schweden	449 964	82. Guyana	214 969
27. Bolivien	1 098 581	55. Usbekistan	447 400	83. Belarus	207 600
28. Mauretanien	1 025 520	56. Marokko	446 550	84. Kirgisistan	199 900

85. Senegal	196 722	121. Lettland	64 600	157. Gambia	11 295
86. Syrien	185 180	122. Togo	56 785	158. Katar	11 000
87. Kambodscha	181 035	123. Kroatien	56 538	159. Jamaika	10 991
88. Uruguay	175 016	124. Bosnien-Herzegowina	51 197	160. Libanon	10 400
89. Suriname	163 820	125. Costa Rica	51 100	161. Zypern	9 251
90. Tunesien	163 610	126. Slowakei	49 033	162. Brunei Darussalam	5 765
91. Nepal	147 181	127. Dominikanische Republik	48 671	163. Trinidad und Tobago	5 130
92. Bangladesch	143 998	128. Bhutan	47 000	164. Kap Verde	4 033
93. Tadschikistan	143 100	129. Estland	45 100	165. Samoa	2 831
94. Griechenland	131 957	130. Dänemark	43 094	166. Luxemburg	2 586
95. Nicaragua	130 000	131. Niederlande	41 528	167. Komoren	2 235
96. Korea (Demokratische Volksrep.)	120 538	132. Schweiz	41 284	168. Mauritius	2 040
97. Malawi	118 484	133. Guinea-Bissau	36 125	169. São Tomé und Príncipe	964
98. Eritrea	117 600	134. Moldau	33 851	170. Dominica	751
99. Benin	112 622	135. Belgien	30 528	171. Tonga	747
100. Honduras	112 088	136. Lesotho	30 355	172. Kiribati	726
101. Liberia	111 369	137. Armenien	29 800	173. Mikronesien	702
102. Bulgarien	110 912	138. Salomonen	28 896	174. Bahrain	694
103. Kuba	110 861	139. Albanien	28 748	175. Singapur	683
104. Guatemala	108 889	140. Äquatorialguinea	28 051	176. St. Lucia	539
105. Island	103 000	141. Burundi	27 834	177. Andorra	468
106. Korea (Republik)	99 538	142. Haiti	27 750	178. Palau	459
107. Ungarn	93 032	143. Ruanda	26 338	179. Seychellen	455
108. Portugal	91 982	144. Mazedonien	25 713	180. Antigua und Barbuda	442
109. Serbien	88 361	145. Dschibuti	23 200	181. Barbados	430
110. Jordanien	89 342	146. Belize	22 966	182. St. Vincent und die Grenadinen	388
111. Aserbaidshjan	86 600	147. Israel	22 145	183. Grenada	344
112. Österreich	83 858	148. El Salvador	21 041	184. Malta	316
113. Vereinigte Arabische Emirate	83 600	149. Slowenien	20 256	185. Malediven	298
114. Tschechien	78 866	150. Fidschi	18 274	186. St. Kitts und Nevis	261
115. Panama	75 517	151. Kuwait	17 818	187. Marshallinseln	181
116. Sierra Leone	71 740	152. Swasiland	17 364	188. Liechtenstein	160
117. Irland	70 273	153. Timor-Leste	14 874	189. San Marino	61
118. Georgien	69 700	154. Bahamas	13 878	190. Tuvalu	26
119. Sri Lanka	65 610	155. Montenegro	13 812	191. Nauru	21
120. Litauen	65 300	156. Vanuatu	12 189	192. Monaco	2

## Die Mitgliedstaaten nach Bevölkerungszahl (in Tausend) (Tabelle 4)

1. China	1 336 310	47. Ghana	23 946	93. Bulgarien	7 583
2. Indien	1 186 185	48. Korea (Demokratische Volksrep.)	23 866	94. Schweiz	7 512
3. Vereinigte Staaten	308 798	49. Jemen	23 066	95. Honduras	7 246
4. Indonesien	234 342	50. Mosambik	21 812	96. Israel	7 044
5. Brasilien	194 228	51. Rumänien	21 344	97. El Salvador	6 952
6. Pakistan	166 961	52. Australien	20 950	98. Tadschikistan	6 838
7. Bangladesch	161 317	53. Syrien	20 446	99. Togo	6 762
8. Nigeria	151 478	54. Madagaskar	20 215	100. Papua-Neuguinea	6 458
9. Russland	141 780	55. Côte d'Ivoire	19 624	101. Libyen	6 283
10. Japan	127 938	56. Sri Lanka	19 393	102. Paraguay	6 238
11. Mexiko	107 801	57. Kamerun	18 920	103. Jordanien	6 118
12. Philippinen	89 651	58. Angola	17 499	104. Sierra Leone	5 968
13. Vietnam	88 537	59. Chile	16 803	105. Laos	5 962
14. Äthiopien	85 219	60. Niederlande	16 450	106. Nicaragua	5 676
15. <b>Deutschland</b>	82 534	61. Kasachstan	15 531	107. Dänemark	5 453
16. Ägypten	76 840	62. Burkina Faso	15 213	108. Slowakei	5 392
17. Türkei	75 829	63. Niger	14 730	109. Kirgisistan	5 376
18. Iran	72 211	64. Kambodscha	14 697	110. Finnland	5 292
19. Kongo (Demokratische Republik)	64 703	65. Malawi	14 288	111. Turkmenistan	5 031
20. Thailand	64 316	66. Guatemala	13 686	112. Eritrea	5 005
21. Frankreich	61 945	67. Ecuador	13 481	113. Norwegen	4 727
22. Großbritannien	61 018	68. Simbabwe	13 481	114. Kroatien	4 550
23. Italien	58 945	69. Mali	12 716	115. Costa Rica	4 534
24. Myanmar	49 220	70. Senegal	12 687	116. Vereinigte Arabische Emirate	4 502
25. Südafrika	48 832	71. Sambia	12 154	117. Singapur	4 490
26. Korea (Republik)	48 387	72. Kuba	11 265	118. Zentralafrikanische Republik	4 424
27. Kolumbien	46 741	73. Griechenland	11 171	119. Irland	4 380
28. Ukraine	45 858	74. Tschad	11 087	120. Georgien	4 360
29. Spanien	44 592	75. Portugal	10 661	121. Neuseeland	4 214
30. Tansania	41 463	76. Belgien	10 480	122. Libanon	4 142
31. Argentinien	39 934	77. Tunesien	10 440	123. Liberia	3 942
32. Sudan	39 445	78. Tschechien	10 183	124. Bosnien-Herzegowina	3 940
33. Kenia	38 549	79. Ruanda	10 008	125. Kongo (Republik)	3 847
34. Polen	38 022	80. Ungarn	10 000	126. Moldau	3 759
35. Algerien	34 373	81. Dominikanische Republik	9 904	127. Panama	3 398
36. Kanada	33 169	82. Serbien	9 879	128. Litauen	3 371
37. Uganda	31 902	83. Haiti	9 751	129. Uruguay	3 350
38. Marokko	31 605	84. Bolivien	9 694	130. Albanien	3 207
39. Irak	29 492	85. Belarus	9 635	131. Mauretanien	3 203
40. Nepal	28 757	86. Guinea	9 572	132. Armenien	2 995
41. Afghanistan	28 225	87. Benin	9 309	133. Kuwait	2 919
42. Peru	28 221	88. Schweden	9 160	134. Jamaika	2 728
43. Venezuela	28 121	89. Somalia	8 956	135. Mongolei	2 653
44. Usbekistan	27 769	90. Burundi	8 856	136. Oman	2 650
45. Malaysia	27 026	91. Aserbaidshjan	8 533	137. Lettland	2 265
46. Saudi-Arabien	25 292	92. Österreich	8 391	138. Namibia	2 102

139. Mazedonien	2 040	157. Guyana	736	175. São Tomé und Príncipe	160
140. Lesotho	2 020	158. Bhutan	666	176. St. Vincent und die Grenadinen	121
141. Slowenien	2 001	159. Montenegro	597	177. Mikronesien	111
142. Botswana	1 905	160. Kap Verde	542	178. Grenada	105
143. Gambia	1 754	161. Äquatorialguinea	519	179. Tonga	100
144. Guinea-Bissau	1 745	162. Salomonen	507	180. Kiribati	92
145. Gabun	1 350	163. Luxemburg	472	181. Seychellen	84
146. Trinidad und Tobago	1 338	164. Suriname	460	182. Andorra	82
147. Estland	1 330	165. Malta	408	183. Antigua und Barbuda	82
148. Mauritius	1 271	166. Brunei Darussalam	398	184. Dominica	69
149. Timor-Leste	1 192	167. Bahamas	335	185. Marshallinseln	60
150. Swasiland	1 148	168. Malediven	311	186. St. Kitts und Nevis	46
151. Zypern	863	169. Island	303	187. Liechtenstein	35
152. Komoren	860	170. Barbados	294	188. Monaco	32
153. Katar	855	171. Belize	293	189. San Marino	26
154. Dschibuti	847	172. Vanuatu	231	190. Palau	19
155. Fidschi	844	173. Samoa	188	191. Nauru	10
156. Bahrain	766	174. St. Lucia	166	192. Tuvalu	9

Die Mitgliedstaaten nach Wirtschaftsleistung (Bruttoinlandsprodukt in Millionen US-Dollar) (Tabelle 5)

1. Vereinigte Staaten	13 811 200	65. Belarus	44 771	129. Haiti	6 137
2. Japan	4 376 705	66. Ecuador	44 184	130. Nicaragua	5 676
3. <b>Deutschland</b>	<b>3 297 233</b>	67. Katar	42 463	131. Benin	5 428
4. China	3 280 053	68. Serbien (ohne Kosovo)	41 581	132. Guinea	4 564
5. Großbritannien	2 727 806	69. Bulgarien	39 549	133. Moldau	4 396
6. Frankreich	2 562 288	70. Litauen	38 328	134. Niger	4 170
7. Italien	2 107 481	71. Syrien	38 081	135. Laos	4 008
8. Spanien	1 429 226	72. Dominikanische Republik	36 686	136. Mongolei	3 894
9. Kanada	1 326 376	73. Oman	35 729	137. Tadschikistan	3 712
10. Brasilien	1 314 170	74. Tunesien	35 020	138. Montenegro	3 557
11. Russland	1 291 011	75. Guatemala	33 432	139. Malawi	3 552
12. Indien	1 170 968	76. Sri Lanka	32 354	140. Kirgisistan	3 505
13. Korea (Republik)	969 795	77. Aserbaidshjan	31 248	141. Fidschi	3 433
14. Mexiko	893 364	78. Kenia	29 509	142. Barbados	3 430
15. Australien	821 716	79. Lettland	27 154	143. Simbabwe	3 418
16. Niederlande	754 203	80. Costa Rica	25 225	144. Ruanda	3 320
17. Türkei	657 091	81. Libanon	24 001	145. Swasiland	2 942
18. Belgien	448 560	82. Uruguay	23 087	146. Mauretanien	2 644
19. Schweden	444 443	83. Jemen	22 523	147. Togo	2 493
20. Indonesien	432 817	84. Usbekistan	22 308	148. Suriname	2 241
21. Polen	420 321	85. Estland	21 279	149. Zentralafrikanische Republik	1 712
22. Schweiz	415 516	86. Zypern	21 277	150. San Marino	1 690
23. Norwegen	381 951	87. Kamerun	20 644	151. Sierra Leone	1 672
24. Saudi-Arabien	381 683	88. El Salvador	20 215	152. Lesotho	1 600
25. Österreich	377 028	89. Trinidad und Tobago	19 982	153. Kap Verde	1 434
26. Griechenland	360 031	90. Panama	19 740	154. Belize	1 274
27. Dänemark	308 093	91. Côte d'Ivoire	19 570	155. Eritrea	1 201
28. Südafrika	277 581	92. Island	19 510	156. Bhutan	1 096
29. Iran	270 937	93. Äthiopien	19 395	157. Malediven	1 049
30. Argentinien	262 331	94. Tansania	16 181	158. Guyana	1 044
31. Irland	254 970	95. Bahrain	16 041	159. Antigua und Barbuda	1 026
32. Finnland	246 020	96. Jordanien	15 832	160. Burundi	974
33. Thailand	245 818	97. Ghana	15 246	161. St. Lucia	958
34. Venezuela	228 071	98. Bosnien-Herzegowina	15 144	162. Dschibuti	830
35. Portugal	220 241	99. Bolivien	13 120	163. Seychellen	728
36. Malaysia	180 714	100. Turkmenistan	12 933	164. Liberia	725
37. Kolumbien	171 979	101. Honduras	12 279	165. Gambia	643
38. Tschechien	168 142	102. Paraguay	12 004	166. Grenada	554
39. Rumänien	165 980	103. Botswana	11 781	167. St. Vincent und die Grenadinen	553
40. Nigeria	165 690	104. Afghanistan	11 627	168. St. Kitts und Nevis	527
41. Chile	163 915	105. Brunei Darussalam	11 562	169. Samoa	482
42. Israel	161 822	106. Sambia	11 363	170. Vanuatu	452
43. Singapur	161 347	107. Uganda	11 214	171. Komoren	449
44. Philippinen	144 129	108. Senegal	11 151	172. Timor-Leste	395
45. Pakistan	143 597	109. Jamaika	10 739	173. Salomonen	369
46. Ukraine	140 484	110. Gabun	10 654	174. Guinea-Bissau	357
47. Ungarn	138 182	111. Albanien	10 569	175. Dominica	328
48. Algerien	135 285	112. Nepal	10 207	176. Mikronesien	257
49. Vereinigte Arabische Emirate	129 702	113. Georgien	10 176	177. Tonga	231
50. Neuseeland	129 372	114. Äquatorialguinea	9 923	178. Palau	164
51. Ägypten	128 095	115. Armenien	9 177	179. Marshallinseln	163
52. Peru	109 088	116. Kongo (Demokratische Republik)	8 955	180. São Tomé und Príncipe	145
53. Kasachstan	103 840	117. Kambodscha	8 628	181. Kiribati	87
54. Kuwait	102 095	118. Mosambik	7 752	Für folgende Staaten liegen keine Daten vor:	
55. Slowakei	74 932	119. Kongo (Republik)	7 646	Andorra	
56. Marokko	73 275	120. Mazedonien	7 590	Bahamas	
57. Vietnam	71 216	121. Madagaskar	7 326	Irak	
58. Bangladesch	67 694	122. Tschad	7 085	Korea (Demokratische Volksrepublik)	
59. Angola	58 547	123. Mali	6 863	Kuba	
60. Libyen	58 333	124. Burkina Faso	6 767	Liechtenstein	
61. Kroatien	51 277	125. Namibia	6 740	Monaco	
62. Luxemburg	47 942	126. Malta	6 375	Myanmar	
63. Sudan	47 632	127. Mauritius	6 363	Nauru	
64. Slowenien	45 451	128. Papua-Neuguinea	6 261	Somalia	
				Tuvalu	

# GERMAN REVIEW ON THE UNITED NATIONS | Abstracts

VOLUME 57 | 2009 | No. 1

Wolfgang Schomburg

## Truth-Finding in the International Courtroom.

### The Ad Hoc Tribunals for the Former Yugoslavia and Rwanda

pp. 3–9

International criminal law has found its way from academia into the courts. The establishment of the two UN ad hoc Criminal Tribunals for Rwanda and the former Yugoslavia has triggered a landmark development in substantive and procedural law. Does it, however, at all times serve the tribunals' mandate to achieve peace by justice and justice by truth? The author, a former judge at the appeals chambers of both ad hoc tribunals, focuses on the search for truth. He does so by comparing the Anglo-Saxon common law approach with the one he himself is rooted in, the Romano-Germanic civil law approach. He concludes that the civil law system is far better suited for finding the truth in trials of the tribunals' kind, in particular because of the more actively controlling role of judges. Finally, the author calls for an even more pro-active and effective International Criminal Court, ideally acting as an organ of the United Nations.

Michael F. Harsch · Janka Oertel · Johannes Varwick p. 10

### Comment: Joint UN/NATO Declaration: Little Ado about (Almost) Nothing

Without much publicity, the two Secretaries-General of the UN and NATO signed a five-paragraph-long declaration on the cooperation between the secretariats of the two organizations in September 2008. This declaration is the first official base for future collaboration. Nevertheless, the document's contents are so intangible that on its own it will not initiate closer cooperation. If that is supposed to change, the UN Secretary-General has to take an active lead and help dispel the reciprocal misgivings within both organizations.

Dieter Senghaas

### World Order and World Law in a Fragmented World

pp. 11–16

Extreme hierarchization and stratification have characterized the macrostructure of our world for a long time. These rifts exist on many levels, particularly in the global economic system. A tremendous gap subsists between the world of the OECD states—in many ways the gravitational center of the global economy—and the 'rest of the world.' The non-OECD states have so far failed to set up a similar system of reciprocal interaction. They remain structurally dependent on a group of states that houses only 15 per cent of the world's population but generates 75 per cent of global gross national product. Similar cleavages characterize global political order. Political mobilization in certain parts of the world has crea-

ted new stakeholders, such as NGOs and other international bodies, while other states struggle to even provide the basic attributes of statehood to their citizens. Any discourse on world order has to take into account the overall structure and the different perspectives of the world as it exists today.

Rolf Mützenich

### The Alliance of Democracies—

### Complementary to or Circumventing the UN?

pp. 17–23

The Alliance of Democracies is a deeply American idea, borne of the U.S.'s dissatisfaction with the UN, nourished by negative experiences in Bosnia, Somalia, Rwanda, Kosovo and most recently in Myanmar, when the paralyzed Security Council prevented resolute action. However, it would be fatal for this Alliance of Democracies to turn into an exclusive club that shuts out states from decision-making processes and creates a two-tier system. After all, global security issues can only be dealt with by including the big nations, especially China and Russia. The Iraq crisis has shown that, when it comes to the fundamental questions of war and peace, the lines of conflict cut right across the democracies in the UN. Therefore it is doubtful that the United States would allow itself to be influenced by such a coalition if a joint decision did not correspond with its interests. Ultimate responsibility for security and peace in the world still lies and must lie with the UN Security Council.

Harald Ganns

### The UN in Germany.

### The 'UN Campus' in Bonn Still Has Capacity to Develop

pp. 24–29

Following the German parliament's historical decision in June 1991 to move to Berlin and after the Berlin-Bonn Act of 1994, Bonn developed into a center of international cooperation, hosting, in particular, United Nations bodies with a focus on sustainable development. The efforts that were made to establish various UN organizations are quite remarkable. Between 1996 and 1998 the United Nations Volunteers, the secretariats of the United Nations Framework Convention on Climate Change and the United Nations Convention to Combat Desertification opened their offices in Bonn. Today the city is home to 19 UN organizations with more than 700 staff members on the 'UN Campus,' located on the former premises of the German Bundestag. Even though another seven UN entities are in Berlin, Frankfurt and Hamburg, Bonn is widely seen as *the* German UN city. In spite of the intense settlement efforts, not all of them were successful and managing this process still remains difficult. In order to realize Bonn's aspirations as a UN city, much of the donkey work remains.



## IMPRESSUM

### VEREINTE NATIONEN

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

#### Herausgeber:

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

**Chefredakteurin:** Anja Papenfuß

**Redaktionsassistent/DTP:** Monique Lehmann

#### Redaktionsanschrift:

### VEREINTE NATIONEN

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

#### Druck und Verlag:

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

**Erscheinungsweise:** zweimonatlich

#### Bezugspreise:

Jahresabonnement (6 Hefte) 60,- Euro\*.  
Einzelheft: 12,- Euro.\* Alle Preise verstehen sich inkl. MwSt, zuzüglich Versandkosten.

#### Bestellungen nehmen entgegen:

Nomos Verlagsgesellschaft  
Aloisia Hohmann  
Telefon 0 72 21 | 21 04-39  
Telefax 0 72 21 | 21 04-43  
E-Mail: [hohmann@nomos.de](mailto:hohmann@nomos.de)  
sowie der Buchhandel;  
Kündigung jeweils drei Monate vor Kalenderjahresende. Zahlungen jeweils im Voraus an:  
Nomos Verlagsgesellschaft, Postbank Karlsruhe, Konto 73 636-751, und Stadtparkasse Baden-Baden, Konto 5-002266.

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

#### Anzeigenverwaltung und Anzeigenannahme:

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

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

## DEUTSCHE GESELLSCHAFT FÜR DIE VEREINTEN NATIONEN

### Vorstand

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

### Präsidium

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

Prof. Dr. Hans-Joachim Vergau  
Dr. Ernst Ulrich von Weizsäcker  
Dr. Richard von Weizsäcker  
Heidemarie Wieczorek-Zeul  
Prof. Dr. Rüdiger Wolfrum  
Alexander Graf York von Wartenburg

### Redaktionsbeirat

Friederike Bauer  
Prof. Dr. Thomas Bruha  
Michael Fremuth  
Prof. Dr. Manuel Fröhlich  
Henni Hensen  
Prof. Dr. Klaus Hüfner  
Thomas Nehls  
Dr. Martin Pabst  
Prof. Dr. Dr. Sabine von Schorlemer

### Landesverbände

Landesverband Baden-Württemberg  
Vorsitzender:  
Prof. Dr. Karl-Heinz Meier-Braun  
[karl-heinz.meier-braun@swr.de](mailto:karl-heinz.meier-braun@swr.de)

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

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

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

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

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

### Generalsekretariat

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