

# 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

**Der verantwortliche Souverän und die Schutzverantwortung.  
Auf dem Weg von einem Konzept zur Norm**  
*Edward C. Luck*

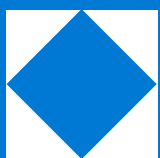
**Privatisierter Frieden?**  
Die Rolle privater Militärfirmen in UN-Friedensmissionen  
*Chia Lehnardt*

**Hybridgerichte – eine neue Generation internationaler Strafgerichte (I).**  
Der Sondergerichtshof für Sierra Leone  
*Jelka Mayr-Singer*

## Aus dem Bereich der Vereinten Nationen

**Menschenrechtsrat | Tagungen 2007**  
*Theodor Rathgeber*

**Zivilgesellschaft | Zehn Jahre ›United Nations Foundation‹**  
*Dirk Growe*



**Nomos**

**208**

56. Jahrgang | Seite 49–96  
ISSN 0042-384X | M 1308 F

# Neue Lösungen für alte Probleme

Die Hauptaufgabe der Vereinten Nationen ist die Sicherung des Weltfriedens. Die vielen Krisen, Unruhen und Bürgerkriege zu verhindern, einzudämmen oder zu bewältigen, zählt zu den größten Herausforderungen der internationalen Gemeinschaft. Drei Beiträge in dieser Ausgabe greifen unterschiedliche Aspekte dieses Problems auf. Zum einen, wie können Staaten dazu gebracht werden, ihre Bürger vor massiven Menschenrechtsverletzungen zu schützen? Zum zweiten, können Blauhelme durch private Militärfirmen sinnvoll unterstützt werden? Und drittens, können Gerichte im Tatortstaat zur Aussöhnung traumatisierter Post-Konflikt-Gesellschaften besser beitragen als weit entfernte internationale *Ad-hoc*-Gerichte?

**Edward C. Luck**, der neue UN-Sonderberater für die Schutzverantwortung (responsibility to protect), räumt mit einigen Vorurteilen auf, unter anderem, dass die Schutzverantwortung die bekannte humanitäre Intervention im neuen Gewand sei. Auch wenn eine militärische Intervention als letzter Ausweg im Konzept vorgesehen sei, liege doch der Schwerpunkt eindeutig auf der Prävention. Die internationale Gemeinschaft solle Staaten helfen, erst gar nicht in die tödliche Spirale von Chaos, ethnischen Säuberungen und Kriegsverbrechen zu geraten.

Entstehen diese Konflikte doch und stellt die internationale Gemeinschaft Truppen zur Friedenssicherung bereit, stellt sich die Frage, ob sie es nur mit ihren nationalen Armeen tun darf, oder private Militärfirmen beauftragt. Sollen die Vereinten Nationen lieber wie bisher überwiegend schlecht ausgerüstet und unter Zahl schwierigste Missionen durchführen oder nicht besser einige Aufgaben an private Militärfirmen auslagern? Wer trägt dann die Verantwortung für etwaige Menschenrechtsverletzungen? **Chia Lehnardt** geht in ihrem Beitrag diesem Dilemma auf den Grund.

Die gerichtliche Aufarbeitung von Völkermord und Kriegsverbrechen will kein Staat freiwillig an internationale Gerichtshöfe abgeben. Aus den Erfahrungen mit den beiden *Ad-hoc*-Tribunalen in Ruanda und Jugoslawien wurde die Lehre gezogen, die Gerichte in den Tatortstaaten anzusiedeln und sie mit einheimischen wie internationalen Richtern zu besetzen. Sierra Leone, das einen zehn Jahre andauernden blutigen Bürgerkrieg hinter sich hat, hat dies getan. **Jelka Mayr-Singer** untersucht in ihrem Beitrag diese neue Generation der so genannten Hybridgerichte. Sie kommt zu dem Schluss, dass solche Gerichte mehr zur Aussöhnung beitragen als die internationalen Straftribunale.

Ein neues vielversprechendes Konzept, neue benötigte aber ungeliebte Akteure in der Friedenssicherung und eine neue Generation von Gerichtshöfen: Ob diese neuen Ansätze sich durchsetzen werden, angepasst oder gar verworfen werden müssen, wird sich zeigen. Sicher ist, es werden nicht die einzigen bleiben.



Ich wünsche eine anregende Lektüre.

Anja Papenfuß, Chefredakteurin  
papenfuss@dgvn.de

## Inhalt

Edward C. Luck

**Der verantwortliche Souverän und die Schutzverantwortung.**

Auf dem Weg von einem Konzept zur Norm

51

Sven Bernhard Gareis

**Standpunkt** | Taiwans UN-Mitgliedschaft: richtiges Ziel, falscher Weg

59

Chia Lehnardt

**Privatisierter Frieden?**

Die Rolle privater Militärfirmen in UN-Friedensmissionen

60

Jelka Mayr-Singer

**Hybridgerichte – eine neue Generation internationaler Strafgerichte (I).**

Der Sondergerichtshof für Sierra Leone

68

Christina Apel · Jan Martin Munz

**Jugend in den Vereinten Nationen.**

Ein Praxisbericht

73

**AUS DEM BEREICH DER VEREINTEN NATIONEN****Allgemeines**

Anja Papenfuß

**Generalversammlung** | 61. Tagung 2006/2007

79

**Politik und Sicherheit**

Kai-Uwe Schrogl

**Weltraumausschuss** | Tagungen 2007

81

**Sozialfragen und Menschenrechte**

Theodor Rathgeber

**Menschenrechtsrat** | Tagungen 2007

82

**Verwaltung und Haushalt**

Dirk Growe

**Zivilgesellschaft** | Zehn Jahre ›United Nations Foundation‹

84

**PERSONALIEN**

86

**BUCHBESPRECHUNGEN**

87

**DOKUMENTE DER VEREINTEN NATIONEN**

92

**English Abstracts**

95

**Impressum**

96

# Der verantwortliche Souverän und die Schutzverantwortung

## Auf dem Weg von einem Konzept zur Norm

Edward C. Luck

**Die Schutzverantwortung (responsibility to protect) wurde auf dem Weltgipfel 2005 von der internationalen Gemeinschaft anerkannt. Doch bereitet die Auslegung des Konzepts Schwierigkeiten – bei den einen weckt es große Erwartungen und bei anderen große Befürchtungen. Um das Konzept greifbar zu machen und mit Leben zu füllen, müssen zuvor einige begriffliche, strukturelle und politische Dilemmata gelöst werden. Auch wenn die Schutzverantwortung nach UN-Standards noch in den Kinderschuhen steckt, können jeder Einzelne, nichtstaatliche Organisationen und Regierungen, daran arbeiten, dass aus dem Konzept eine Norm wird.**

In den mehr als 60 Jahren ihres Bestehens haben die Vereinten Nationen eine Vielzahl internationaler Prinzipien und Normen entwickelt und gefördert. Ziel war, die hehren Grundsätze ihrer Charta in Regelwerken und Vereinbarungen zu verankern, die das Verhalten der Mitgliedstaaten sowohl nach außen als auch nach innen anleiten sollten. So hatten und haben die Beiträge der Vereinten Nationen zur Normsetzung auf das Verhalten der Staaten größeren und nachhaltigeren Einfluss als ihre operativen und programmatischen Beiträge.

Das komplexe Zusammenspiel zwischen den normativen und den operativen Dimensionen der Arbeit der Vereinten Nationen kann am besten am Beispiel der Menschenrechte und der humanitären Angelegenheiten gezeigt werden. Auch wenn die praktische Umsetzung dieser wegweisenden Normen weder sichergestellt noch stetig oder schnell war, hat der ständige Kampf um die menschliche Würde die geopolitische Landschaft sowie das Verhältnis zwischen Staaten und Völkern auf subtile und zugleich dramatische Weise gestaltet. Das vorläufig letzte Kapitel dieses Dramas war die Erklärung zur **Schutzverantwortung (responsibility to protect, kurz: RtoP)** auf dem Weltgipfel 2005. Dieses Prinzip ist ebenso umstritten und potenziell folgenreich wie frühere normative Meilensteine, auf denen es beruht. Dieser Beitrag untersucht Inhalt und Geltungsbereich dieser Erklärung, ihre Auswirkungen auf das Konzept staatlicher Souveränität und einige der konzeptionellen, institutionellen und politischen Herausforderungen, denen UN-Generalsekretär Ban Ki-moon gegenüber steht, will er die Schutzverantwortung wie angekündigt »operationalisieren« und »aus Worten Taten« werden lassen.<sup>1</sup>

## Was vereinbart wurde ... und was nicht

Auf dem Weltgipfel im September 2005, der bis heute größten Versammlung von Staats- und Regierungschefs, wurde beschlossen, dass Staaten ihre Bevölkerung vor Völkermord, Kriegsverbrechen, ethnischer Säuberung und Verbrechen gegen die Menschlichkeit schützen müssen. Unmissverständlich erklärten die Politiker: »... wir akzeptieren diese Verantwortung und werden im Einklang damit handeln.«<sup>2</sup> Die internationale Staatengemeinschaft beschloss ferner, Staaten zur Erfüllung dieser Pflicht zu ermutigen und sie dabei zu unterstützen und unterstrich ihre Verantwortung, durch die Vereinten Nationen »geeignete diplomatische, humanitäre und andere friedliche Mittel nach den Kapiteln VI und VIII der Charta einzusetzen, um beim Schutz der Bevölkerungen vor Völkermord, Kriegsverbrechen, ethnischer Säuberung und Verbrechen gegen die Menschlichkeit behilflich zu sein.« Für den Fall, dass »friedliche Mittel sich als unzureichend erweisen und die nationalen Behörden offenkundig dabei versagen« solchen Schutz zu bieten, versprachen sie, »im Einzelfall und in Zusammenarbeit mit den zuständigen Regionalorganisationen rechtzeitig und entschieden kollektive Maßnahmen über den Sicherheitsrat im Einklang mit der Charta, namentlich Kapitel VI und VII, zu ergreifen.«

Die von vielen als wichtigste Errungenschaft des Gipfels erachteten Verpflichtungen in den Absätzen 138 und 139 des Ergebnisdokuments wurden sowohl von UN-Generalsekretär Kofi Annan als auch von seinem Nachfolger Ban Ki-moon als »historischer Durchbruch« begrüßt.<sup>3</sup> Einige Mitgliedstaaten verwiesen jedoch auf die in Absatz 139 enthaltene Forderung an die Generalversammlung, die Schutzverant-



**Prof. Dr. Edward C. Luck**, geb. 1948, ist Sonderberater des UN-Generalsekretärs für die Schutzverantwortung und Vizepräsident sowie Studiendirektor an der International Peace Academy. Für dieses Amt ist er zurzeit vom Dienst als Professor of Practice in International and Public Affairs an der Columbia University, New York, freigestellt.

Der vorliegende Beitrag ist das Einführungskapitel aus: Joachim Mueller und Karl P. Sauvant (Eds.), *Annual Review of United Nations Affairs 2006/2007*, New York 2008.

\* Der Autor bedankt sich für die hilfreichen inhaltlichen Kommentare von Francis Deng und Rachel Davis und für die unschätzbare Forschungsassistentenz durch Marilyn Messer.

<sup>1</sup> Vgl. die Reden Ban Ki-moons beim Center for Strategic and International Studies in Washington, DC, am 16.1.2007 (UN-Pressemitteilung SG/SM/10842), beim Royal Institute of International Affairs in London am 11.7.2007 (SG/SM/11094) sowie vor der Generalversammlung in New York am 25.9.2007 (SG/SM/11182).

<sup>2</sup> Dieses und die folgenden Zitate des Absatzes stammen aus dem Ergebnisdokument UN-Dok. A/RES/60/1, 16.9.2005, Abs. 138 und 139.

<sup>3</sup> UN-Pressemitteilungen SG/SM/10161 v. 12.10.2005 und SG/SM/10842 v. 17.1.2007.

Angesichts der heftigen Debatte um die Formulierung der Vereinbarung im Ergebnisdokument wäre es schwierig zu behaupten, die Schutzverantwortung habe bereits den Status einer internationalen Norm erreicht.

wortung »weiter [zu] prüfen«. Demzufolge müsse über die weiterhin bestehenden Meinungsunterschiede hinsichtlich der Regeln für militärische Interventionen oder anderer Zwangsmaßnahmen für humanitäre Zwecke und deren Legitimität diskutiert werden.<sup>4</sup>

Beide Seiten der Debatte haben nicht ganz Unrecht. Die versammelten Staats- und Regierungschefs stimmten im Jahr 2005 nicht etwa einer neuen Norm bewaffneter humanitärer Interventionen zu, die sich außerhalb der etablierten – wenn auch allzu häufig ignorierten – Vorschriften der UN-Charta bezüglich des Einsatzes von Gewalt stellt. Tatsächlich unterstreicht Absatz 139, dass die in der Charta enthaltenen zwischenstaatlichen Entscheidungsprozesse sowie die des Sicherheitsrats genutzt werden sollen.

Ebenso wenig gibt es einen Konsens darüber, ob die Schutzverantwortung zum gegenwärtigen Zeitpunkt tatsächlich bereits eine Norm darstellt oder ob sie das Potenzial hat, sich künftig als Norm durchzusetzen. Sechs Monate vor dem Gipfel bekräftigte Kofi Annan in seinem Bericht ›In größerer Freiheit‹ die Auffassung seiner Hochrangigen Gruppe für Bedrohungen, Herausforderungen und Wandel sowie der zuvor von Kanada initiierten ›International Commission on Intervention and State Sovereignty‹ (ICISS)<sup>5</sup> über »eine von ihnen so bezeichnete ›sich herausbildende Norm, der zufolge eine kollektive Schutzverantwortung besteht«.<sup>6</sup> Generalsekretär Ban Ki-moon war allerdings in seiner Wortwahl etwas vorsichtiger als sein Vorgänger und bezog sich auf die Schutzverantwortung als ein »Konzept«, nicht als eine Norm.<sup>7</sup> In juristischer Terminologie ist dies eine wichtige Unterscheidung. Angesichts der heftigen Debatte um die Formulierung der Vereinbarung im Ergebnisdokument wäre es schwierig zu behaupten, die Schutzverantwortung habe bereits den Status einer internationalen Norm erreicht. UN-Grundsätze werden auf bestimmte Weise mit der Zeit zu Normen. Die ›Leitlinien betreffend Binnenvertreibungen‹ haben sich im Wesentlichen auf ähnliche Weise, wenn auch etwas unauffälliger, etabliert.<sup>8</sup> Obwohl dies der künftige Weg der Schutzverantwortung sein könnte, zieht sie gegenwärtig ihre Stärke vor allem aus der in den Absätzen 138 und 139 enthaltenen außergewöhnlichen politischen Verpflichtung sowie ihrer politischen und methodischen Weiterentwicklung, die in den beiden Absätzen angelegt ist. Dies allein ist bereits ein großer Fortschritt. Befürworter würden zu diesem Zeitpunkt gut daran tun, ihren Gewinn dadurch zu sichern, indem sie für die politische Unterstützung der bislang nur auf dem Papier bestehenden Vereinbarungen sorgen und diese ersten Schritte in nachhaltige Neuerungen in Politik, Lehre und Praxis umwandeln.

Rein konzeptionell versucht die Schutzverantwortung, Brücken zu bauen. Notwendig ist dies hinsichtlich der verbreiteten Auffassung, dass es einen unüberbrückbaren Gegensatz zwischen Menschenrech-

ten und staatlicher Souveränität gibt. Der ehemalige Generalsekretär Boutros Boutros-Ghali sah die Notwendigkeit, »ein Gleichgewicht herzustellen zwischen den Geboten einer ordnungsgemäßen Wahrnehmung der innerstaatlichen Belange und den Anforderungen einer in zunehmendem Maße interdependenten Welt«.<sup>9</sup> Wie Kofi Annan bei der Veröffentlichung des wegweisenden ICISS-Berichts aus dem Jahr 2001 mitteilte, hatte er in seinen Bemühungen, die Debatte über humanitäre Interventionen anzuregen, »versucht, die Idee zweier Konzepte von Souveränität zu entwickeln: die staatliche sowie die individuelle Souveränität [...]. Kollidiert die Souveränität von Staaten mit jener von Einzelpersonen, so müssen wir als internationale Staatengemeinschaft ernsthaft abwägen, wie weit wir gehen würden, um erstere vor letzterer zu schützen.«<sup>10</sup> Später wies er darauf hin, dass die Schutzverantwortung eine neue Gleichung aufgestellt habe, wobei »Menschenleben, Menschenwürde und Menschenrechte sogar höher als das etablierte Konzept staatlicher Souveränität gehalten werden.«<sup>11</sup> Allerdings scheint die Schutzverantwortung nach weiterem Nachdenken auf die Integration von Souveränität und Menschenrechten abzielen und nicht die eine über die andere stellen zu wollen. Die anhaltenden Bedenken mancher Mitgliedstaaten belegen, dass diese ›Heirat‹ von Rechten und Verantwortung für manche eine komplizierte und überwiegend theoretische Angelegenheit bleibt. Ohne intensive Rücksprachen mit den Mitgliedstaaten und Diskussionen mit dem UN-Sekretariat sowie unabhängigen Experten und nichtstaatlichen Organisationen (NGOs) könne sie nicht vollzogen werden. Als Ausgangspunkt für diese Diskussion wäre es sinnvoll, wenn Kommentatoren mehr Augenmerk darauf verwendeten, was das Ergebnisdokument wirklich über Inhalt und Anwendungsbereich der Schutzverantwortung aussagt als darauf, was sie hofften oder fürchteten, das es aussagen könnte. Als sorgfältig verhandelte multilaterale Vereinbarung sind die Worte und Bestimmungen der Absätze 138 und 139 bereits das Ergebnis einer hart erkämpften politischen Einigung und als solche sollten sie auch anerkannt werden.

Indem er die Idee der Schutzverantwortung in die Welt gebracht hatte, konnte der ICISS-Bericht die festgefahrene und polarisierte Diskussion über humanitäre Interventionen hinter sich lassen. Angefacht durch mehrere provokative Reden Kofi Annans hatte sich die Diskussion um humanitäre Interventionen in der Generalversammlung im Jahr 1999 zugespitzt. Annan hatte die Mitgliedstaaten aufgefordert, eine bessere Alternative des Beistands zu suchen, wenn sich Massengräueltaten an Orten wie Ruanda, Srebrenica und Kosovo ereigneten, ein uneiniger Sicherheitsrat aber die Autorisierung effektiver Maßnahmen verhindere.<sup>12</sup> Durch die Weiterentwicklung des Mitte der neunziger Jahre von Francis M. Deng und seinen Kollegen bei der Brookings Institution erar-

beiteten Konzepts ›Souveränität als Verantwortung‹<sup>43</sup> legte die ICISS die Verantwortung dorthin, wo sie wirklich hingehört: auf die Schultern des Staates. Die internationale Gemeinschaft trägt parallel dazu die Verantwortung, dem Staat zu helfen, seinen Verpflichtungen gegenüber der Bevölkerung auf seinem Territorium nachzukommen – unabhängig davon, ob es sich um die eigenen Bürger oder um Migranten oder Flüchtlinge handelt. Ebenso wie das Ergebnisdokument vier Jahre später unterstrich der ICISS-Bericht, dass sowohl für Staaten als auch für die internationale Gemeinschaft Schutz mit Prävention beginnt.<sup>44</sup> Aus ethischen wie politischen Gründen ist es bei weitem vorzuziehen, Gräueltaten zu verhindern, statt im Nachhinein militärisch auf sie reagieren zu müssen.

Nach dem Weltgipfel ging der Diskussion über die Schutzverantwortung leider der Fokus auf die eigentlichen Bestimmungen der Absätze 138 und 139 verloren – vielleicht weil es an hochrangigen Persönlichkeiten mangelte, die die Diskussion anführten. Stattdessen fiel sie in das alte Muster zurück: Es wurden die bekannten, unproduktiven und wohlfeilen Argumente für und wider humanitäre Interventionen, die Sicherheitsratsreform, die Regeln für den Einsatz von Gewalt und die Abstimmung über militärische Maßnahmen vorgebracht. Dies sind berechnete und wichtige Fragen. Doch die Überbetonung des unwahrscheinlichsten Szenarios einer Intervention mit Waffengewalt hat dazu geführt, dass keine nachhaltige Diskussion in der Öffentlichkeit oder unter Experten darüber stattfindet, wie Staaten davon abgehalten werden können, den Weg des Völkermords, der Kriegsverbrechen, ethnischer Säuberungen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit einzuschlagen. Dies könnte beispielsweise im Rahmen der Vereinten Nationen durch Kapazitätsaufbau, aber auch durch regionale Übereinkommen oder *Ad-hoc*-Gruppen wohlmeinender Mitgliedstaaten geschehen. Die Absätze 138 und 139 sprechen von der Verantwortung der internationalen Gemeinschaft, Staaten zu »ermutigen und ihnen dabei behilflich zu sein«, ihrer Verpflichtung zur Schutzverantwortung nachzukommen, bieten jedoch keinen Anhaltspunkt, wie dieses Kunststück vollführt werden kann. Auch gibt es weder eine Vorlage für den Aufruf in Absatz 138, eine UN-Frühwarnkapazität einzurichten, noch dafür, wie die im weiten UN-Feld generierten Informationen schnell geordnet, bewertet und dem Generalsekretär und von ihm dem Sicherheitsrat und anderen zwischenstaatlichen Institutionen zugeleitet werden sollen.

Für die Vereinten Nationen und ihre Mitgliedstaaten ist die Schutzverantwortung das, was in den Abschnitten 138 und 139 des Ergebnisdokuments enthalten ist – nicht mehr und nicht weniger. Manche Verfechter bezeichnen diese Bestimmungen als Schutzverantwortung ›light‹. Wenn allerdings die größte

Versammlung von Staats- und Regierungschefs nicht nur einen Grundsatz befürwortet, sondern sich auch detailliert auf dessen Umfang und Inhalt festlegt, dann sollten das UN-Sekretariat, die Regierungen der Mitgliedstaaten, unabhängige Experten sowie NGOs Ban Ki-moons wiederholtem Aufruf folgen und überlegen, wie diese Bestimmungen mit Leben gefüllt werden können. Andernfalls, so warnte er, könnten die Vereinten Nationen wieder einmal der Heuchelei – weitaus besser im Verkünden großer Ideen als in ihrer Verwirklichung – bezichtigt werden.<sup>45</sup> Worte würden einmal mehr über Taten triumphieren.

## Der verantwortliche Souverän

Oft wird postuliert, ja unterstellt, dass es eine große, inhärente und unlösbare Spannung zwischen der Idee der Schutzverantwortung und der vollen Ausübung der Souveränität des Nationalstaats gebe. In der Tat sehen jene, die dieses neue Kapitel in der Entwicklung der Menschenrechte und humanitären Normen

Die Überbetonung des unwahrscheinlichsten Szenarios einer Intervention mit Waffengewalt hat dazu geführt, dass keine nachhaltige Diskussion darüber stattfindet, wie Staaten davon abgehalten werden können, den Weg des Völkermords und der Verbrechen gegen die Menschlichkeit einzuschlagen.

4 Vgl. etwa die Stellungnahmen Ägyptens, Algeriens, Brasiliens, Chinas und Russlands in der Sicherheitsratsdebatte im Dezember 2005 über den Schutz von Zivilisten in bewaffneten Konflikten. UN Doc. S/PV.5319 und S/PV.5319 (Resumption 1) v. 9.12.2005.

5 International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS), *The Responsibility to Protect*, International Development Research Centre, Ottawa 2001, im Folgenden: ICISS-Bericht.

6 Bericht des Generalsekretärs: In größerer Freiheit: Auf dem Weg zu Entwicklung, Sicherheit und Menschenrechten für alle. Bericht des Generalsekretärs, UN-Dok. A/59/2005 v. 21.3.2005, Abs. 135.

7 UN-Pressemitteilungen SG/SM/10842, SG/SM/11094 und SG/SM/11182, a.a.O. (Anm. 1).

8 Vgl. den Anhang des Berichts des Sonderbeauftragten des Generalsekretärs Francis M. Deng für die Menschenrechtskommission, UN Doc. E/CN.4/1998/53/Add.2 v. 11.2.1998, festgehalten in Resolution 1998/50 der Menschenrechtskommission.

9 Agenda für den Frieden, UN-Dok. A/47/277-S/2411 v. 17.6.1992, Abs. 17.

10 Secretary-General Addresses International Peace Academy Seminar on the Responsibility to Protect, UN-Pressemitteilung SG/SM/8125 v. 15.2.2002.

11 UN-Pressemitteilung SG/SM/10161 v. 12.10.2005.

12 Vgl. Kofi Annans Rede ›Intervention und Souveränität‹, Ditchley Park, Großbritannien, 26.6.1998 und ›Ein neues Verständnis von Souveränität‹, Rede zum Jahresbericht vor der 54. UN-Generalversammlung, New York, 20.9.1999, in: Manuel Fröhlich (Hrsg.), *Kofi Annan. Die Vereinten Nationen im 21. Jahrhundert. Reden und Beiträge 1997–2003*, Wiesbaden 2004, S. 145–156 bzw. S. 258–264.

13 Vgl. Francis M. Deng et al., *Sovereignty as Responsibility: Conflict Management in Africa*, Washington, DC, 1996.

14 Vgl. ICISS-Bericht, a.a.O. (Anm. 5).

15 Vgl. Ban Ki-moon, Rede zur Annahme der Wahl zum 8. Generalsekretär der Vereinten Nationen, 13.10.2006, [http://www.un.org/apps/news/infocus/speeches/statments\\_full.asp?statID=58#](http://www.un.org/apps/news/infocus/speeches/statments_full.asp?statID=58#)

Richtig ausgelegt, und wie im Ergebnisdokument formuliert, sieht die Schutzverantwortung sowohl den Schutz gefährdeter Individuen und Gruppen als auch den Schutz der legitimen Souveränität des Nationalstaats vor.

Die Auffassung, dass Souveränität nicht absolut ist, ist weder neu noch das Produkt einer einzigen Kultur oder Region.

besonders vehement ablehnen, es als Angriff auf die traditionelle Auffassung von staatlicher Souveränität. Obwohl sie nachvollziehbar sind, rühren solche Reaktionen von einem mangelnden Verständnis her sowohl was die heutige Ausübung der Souveränität als auch was Sinn und Anwendungsbereich der Schutzverantwortung angeht. Richtig ausgelegt, und wie im Ergebnisdokument formuliert, sieht die Schutzverantwortung sowohl den Schutz gefährdeter Individuen und Gruppen als auch den Schutz der legitimen Souveränität des Nationalstaats vor.

Starke Staaten sind fähig und willens, die Bewohner ihrer Territorien vor Völkermord, Kriegsverbrechen, ethnischer Säuberung und Verbrechen gegen die Menschlichkeit zu schützen. Wie das Ergebnisdokument unterstreicht, ist es die wichtigste Aufgabe der internationalen Gemeinschaft, den Staaten bei der Ausübung der Schutzverantwortung zu helfen. Schließlich sind Staaten hauptsächlich entstanden, um ihre Völker vor äußeren Bedrohungen und inneren Unruhen, vor dem »Krieg eines jeden gegen jeden«<sup>16</sup>, zu schützen. Laut Thomas Hobbes haben die Menschen in diesen Zeiten keine andere Sicherheit als jene, die ihnen ihre eigene Stärke und Erfindungskraft bieten. Mit Hobbes' berühmten Worten: »In einer solchen Lage [...] gibt es keine Zeitrechnung, keine Künste, keine Literatur, keine gesellschaftlichen Beziehungen, und es herrscht, was das Schlimmste von allem ist, beständige Furcht und Gefahr eines gewaltsamen Todes – das menschliche Leben ist einsam, armselig, ekelhaft, tierisch und kurz.«<sup>17</sup> Um den bitteren Zuständen des Chaos zu entkommen, traten Individuen und Gruppen – ob Stämme, Klans oder Stadtstaaten – in einem ungeschriebenen Vertrag einen Teil ihrer individuellen und Gruppensouveränität an größere Gemeinschaften ab und erhielten im Gegenzug eine gewisse kollektive Sicherheit.

#### Keine absolute Souveränität

Obwohl der größere Souverän generell ein Gewaltmonopol innehatte – wie es heutzutage auf Nationalstaaten zutrifft – hatten selbst Gruppen, die durch Eroberung in die Gemeinde kamen, gewisse Rechte und Pflichten innerhalb der größeren Gesellschaft. Neil MacFarlane und Yuen Foong Khong weisen darauf hin, dass der »Gesellschaftsvertrag« in Hobbes' Welt entweder verletzt wurde, »wenn der Souverän das Individuum mit dem Tod bedrohte« oder »wenn er nicht länger die Funktion erfüllen konnte, für die er die Machtbefugnis übertragen bekam.«<sup>18</sup> Nach Hobbes gebührt der souveränen Autorität im letzteren Fall »nicht länger Gehorsam, sie ist tatsächlich nicht länger ein Souverän.«<sup>19</sup> Weit entfernt von Europa und westlichen politischen Traditionen lassen sich ähnliche Ansichten über Autorität und Verantwortung, über Grenzen der willkürlichen Anwendung souveräner Macht sowie über das Verhältnis von Individuum und Souverän auch im islami-

schen Denken, in Praktiken des Osmanischen Reiches und im Konfuzianismus finden.<sup>20</sup> Die Auffassung, dass Souveränität nicht absolut ist, ist also weder neu noch das Produkt einer einzigen Kultur oder Region. Boutros Boutros-Ghali rief in seinem Bericht »Agenda für den Frieden« zu »einer integrierten Herangehensweise an menschliche Sicherheit« auf und bemerkte:

»Der Staat ist die Grundfeste dieser Tätigkeit und muss es auch in Zukunft bleiben. Unabdingbare Voraussetzung für gemeinsame Fortschritte auf internationaler Ebene ist die Achtung seiner fundamentalen Souveränität und Unversehrtheit. Die absolute und exklusive Souveränität – ein Postulat, das in der Realität nie seine Entsprechung gefunden hat –, gehört jedoch der Vergangenheit an.«<sup>21</sup>

Man sollte sich vor Augen führen, dass dies die Worte des ersten Generalsekretärs waren, der aus Afrika oder der arabischen Welt kam. Auf ähnliche Art und Weise hat sich Alpha Oumar Konaré, Vorsitzender der Kommission der Afrikanischen Union, für ein Prinzip der »Nicht-Gleichgültigkeit« gegenüber humanitären Tragödien auf dem Kontinent eingesetzt.<sup>22</sup>

#### Souveränität – Verantwortung – Legitimität

Mit der Souveränität kommt die Verantwortung, mit der Ausübung dieser Verantwortung kommt die Legitimität, und mit ihr das Vertrauen und die Zukunftsfähigkeit starker und moderner Staaten. Manche Staaten sind reich und andere arm, manche groß, andere klein, manche sozialistisch und andere kapitalistisch. Aber sie alle sind dieser Gleichung ausgesetzt sowohl im Verhältnis zu ihrer Bevölkerung als auch zur internationalen Gemeinschaft. Wie Francis Deng und seine Koautoren 1996 schrieben: »die Verpflichtungen der Souveränität zu erfüllen, ist letztlich der beste Garant für die Souveränität.«<sup>23</sup> Ihrer Ansicht nach »kann ein Staat legitimer Weise Schutz für seine nationale Souveränität einfordern, wenn er seiner Verantwortung für eine gute Regierungsführung wirksam nachkommt.«<sup>24</sup> Jahrzehnte vor der Entstehung des Begriffs »Schutzverantwortung« war weithin anerkannt, dass massive Menschenrechtsverletzungen in einem Land politische Auswirkungen auf andere Länder haben können.<sup>25</sup> In der Tat war die Gefahr der Intervention eines Staates in einen anderen, wenn er seine Bürger als bedrohte Minderheit in diesem anderen (meist) benachbarten Staat begriff, zumindest seit dem 16. Jahrhundert Gegenstand internationaler Vereinbarungen.<sup>26</sup> So war dieses Anliegen auch ein wichtiger Faktor für die Gestaltung des Versailler Vertrags sowie des Völkerbunds. Ein aktuelles Beispiel ist die Afrikanische Union, die im Juli 2000 – fünf Jahre vor dem Weltgipfel – mit Artikel 4 (h) ihrer Gründungsakte das Recht der Union bekräftigte, »auf Beschluss der Versammlung in einem Mitgliedsland zu intervenieren und zwar im Hinblick auf schwerwiegende

Umstände, namentlich Kriegsverbrechen, Völkermord und Verbrechen gegen die Menschlichkeit.«<sup>27</sup>

Die Geschichte zeigt also: Wenn ein Staat international anerkannte Menschenrechte und humanitäre Normen in der Größenordnung der in den Absätzen 138 und 139 genannten verletzt, sind – besonders im Zeitalter unmittelbarer weltweiter Kommunikation – internationale Auswirkungen wahrscheinlich. Zumindest wird der Ruf des Staates geschädigt. Auch wenn man die Abschreckungswirkung solcher Konsequenzen auf Unterdrücker nicht überschätzen sollte, so ist es doch bemerkenswert, wie schnell Staaten dabei sind, solche Gräueltaten zu leugnen oder zu vertuschen. Dabei macht es keinen Unterschied, ob sie die verurteilenden Resolutionen der zwischenstaatlichen Institutionen oder die Auferlegung materieller Sanktionen fürchten oder nicht.

### Souveränität ist nicht Autarkie

In unserer interdependenten Welt kann Souveränität nicht Autarkie bedeuten. Alle Staaten – auch die isoliertesten – gehen Beziehungen mit Nachbarstaaten, Handelspartnern und internationalen Institutionen ein. Diese Abkommen bringen gezwungenermaßen Verpflichtungen und Erwartungen auf allen Seiten mit sich. Theoretisch mag Souveränität die eigene Wahlfreiheit maximieren. In Wirklichkeit entscheiden sich Staaten aber immer wieder dafür, ihre eigene Handlungsfreiheit einzuschränken, um internationale Vereinbarungen über wichtige Angelegenheiten schließen zu können. Heutzutage ist Isolation für keine Gesellschaft eine rationale oder realistische Alternative. Daher sahen die neunziger Jahre einen historischen Anstieg der Quantität und Qualität internationaler Vereinbarungen und Institutionen, die alle Bereiche des öffentlichen Lebens abdeckten. Manche dieser Abkommen wurden von den Industrieländern des Nordens, andere von den Entwicklungsländern des Südens initiiert, doch die meisten spiegelten das gemeinsame Verständnis wider, dass effiziente und effektive nationale Regierungsführung eine stärkere internationale Zusammenarbeit an mehreren Fronten zugleich erfordert. Es ist kaum ein Bereich nationaler Politik vorstellbar, in dem die Ausübung von Souveränität nicht eines erheblichen Grades an formeller oder informeller Zusammenarbeit mit anderen Staaten bedürfte. Vor mehr als zwei Jahrzehnten prägten einige Wissenschaftler den Begriff ›Souveränitäts-Lücke‹ für dieses Phänomen.<sup>28</sup>

### Kein Eingriff in innerstaatliche Strukturen

Oft wird die Schutzverantwortung als Herausforderung für traditionellere Konzepte von Souveränität angesehen, doch steht sie damit neben den Grundsätzen, Zielen und Programmen der Vereinten Nationen nicht allein da. Mit Sicherheit bedeuten ihre Aspekte der Prävention, des Kapazitätsaufbaus und

der Frühwarnung, die oben diskutiert wurden, nicht mehr, sondern eher weniger Eingriff in innerstaatliche Strukturen als dies bei internationaler Entwicklungs-, Umwelt- und Handelspolitik oder bei Friedenssicherungsmaßnahmen der Fall ist. Im Gegensatz zu diesen anderen Verpflichtungen versucht die Schutzverantwortung nicht, nationale Kerninstitutionen oder politische Entscheidungen neu zu erfinden, sondern lediglich staatliche Kapazitäten zu unterstützen, um die Abwärtsspirale in Anarchie und Unterdrückung zu verhindern. Sie hebt lediglich auf die massivsten Verletzungen von Menschenrechten und humanitären Normen ab. Auch die Bezüge des Ergebnisdokuments auf Kapitel VII und mögliche kollektive Maßnahmen sind in die Bestimmungen der Charta und der UN-Praxis eingebettet, wie bereits oben erwähnt. Die Schutzverantwortung ist daher kaum als eine Revolution im Denken oder in der Praxis der heutigen internationalen Gesellschaft anzusehen. Aufgrund der umfassenden Verpflichtungen der Mitgliedstaaten im Ergebnisdokument qualifiziert sie sich aber als bemerkenswerte, sogar histori-

Heutzutage ist Isolation für keine Gesellschaft eine rationale oder realistische Alternative.

<sup>16</sup> Thomas Hobbes, *Leviathan*, herausgegeben und eingeleitet von Iring Fetscher, Neuausgabe, Neuwied und Berlin 1984, Kapitel 13, S. 96.

<sup>17</sup> Ebd.

<sup>18</sup> Vgl. Neil MacFarlane/Yuen Foong Khong, *Human Security and the UN: A Critical History*, Indiana 2006, S. 39.

<sup>19</sup> Ebd.

<sup>20</sup> Vgl. etwa Stephen D. Krasner, *Sovereignty: Organized Hypocrisy*, Princeton 1999, S. 76–77 und MacFarlane/Khong, a.a.O. (Anm. 18), S. 30–33.

<sup>21</sup> Agenda für den Frieden, a.a.O. (Anm. 9), Abs. 17.

<sup>22</sup> In seiner Ansprache bei der Auftaktveranstaltung des Friedens- und Sicherheitsrats der Afrikanischen Union am 25. Mai 2004 rief Konaaré zur Verbindung von »Rechtmäßigkeit mit Legitimität im Namen des Prinzips der ›Nicht-Gleichgültigkeit‹« auf, [http://www.africa-union.org/Official\\_documents/Speeches\\_&\\_Statements/HE\\_Alpha\\_Konaare/Statement-CP%20Alpha%20konare%20-Africa%20Day.pdf](http://www.africa-union.org/Official_documents/Speeches_&_Statements/HE_Alpha_Konaare/Statement-CP%20Alpha%20konare%20-Africa%20Day.pdf)

<sup>23</sup> Deng et al., a.a.O. (Anm. 13), S. 15.

<sup>24</sup> Deng et al., a.a.O. (Anm. 13), S. 1.

<sup>25</sup> Simon Chesterman führt beispielsweise mehr als vier Jahrhunderte rechtswissenschaftlicher Forschung über Kriege, um den Unterdrückten in anderen Ländern zu helfen, an. Vgl. ders., *Just War or Just Peace? Humanitarian Intervention and International Law*, Oxford 2001, S. 13–16.

<sup>26</sup> Vgl. Friedrich Kratochwil, *Sovereignty as Dominium, Is There a Right of Humanitarian Intervention?*, in: Gene M. Lyons/Michael Mastanduno (Eds.), *Beyond Westphalia? State Sovereignty and International Intervention*, Baltimore, MD, 1995, S. 30–33 und Krasner, a.a.O. (Anm. 20), S. 103–104.

<sup>27</sup> Deutsche Übersetzung: *Internationale Politik*, 56. Jg., 11/2001, S. 80.

<sup>28</sup> Report of the International Panel on UN Management and Decision-Making, United Nations Association of the USA (UNA-USA), in: Peter J. Fromuth (Ed.), *A Successor Vision: The United Nations of Tomorrow*, Lanham, MD, 1988, S. 32–33.



sche politische Äußerung. In normativen Begriffen kann dieser historische Schritt besser als evolutionär denn als revolutionär beschrieben werden. Der Einfluss, den sie auf staatliche und internationale Praxis haben wird, wird weitgehend davon abhängen, wie erfolgreich Generalsekretär Ban Ki-moon darin ist, der Schutzverantwortung dauerhaften konzeptionellen, institutionellen und politischen Ausdruck zu verleihen. Dies wird keine einfache Aufgabe sein, wie im Folgenden ausgeführt.

## Konzeptionelle, institutionelle und politische Herausforderungen

### Enge Auslegung

Das Ergebnisdokument des Weltgipfels hat erheblich zur begrifflichen Klärung der Idee der Schutzverantwortung beigetragen. Es unterstrich, dass die Schutzverantwortung fest im bestehenden Rahmen des Völkerrechts verankert ist. Dazu gehören auch die Verpflichtungen der Mitgliedstaaten unter internationalem humanitären Völkerrecht, Menschenrechtsnormen, Flüchtlingsrecht und internationalem Strafrecht. Der Umfang der Schutzverantwortung soll auf die Vorbeugung und den Schutz von Bevölkerungen vor Völkermord, Kriegsverbrechen, ethnischer Säuberung und Verbrechen gegen die Menschlichkeit begrenzt werden. Sie soll explizit nicht alle Bedrohungen der Würde und des Wohlergehens des Menschen einschließen. Die Befürworter der Schutzverantwortung sollten möglichst der Versuchung widerstehen, das Konzept so weit auszudehnen, dass es nicht mehr wieder zu erkennen ist oder seinen politischen Nutzen verliert – wie es in der Vergangenheit leider schon so oft geschehen ist. Sollen die Bemühungen einer Operationalisierung der Schutzverantwortung irgendeine Chance auf Veränderung der Situation der Menschheit haben, muss ihr Fokus eng bleiben. Die Schutzverantwortung ist kein Euphemismus für militärische Intervention oder das Einmischen des Nordens in die Angelegenheiten des Südens. Die große Attraktivität dieses Konzepts beruht auf seiner universellen Anwendbarkeit: es erkennt an, dass sowohl einzelne Staaten als auch die internationale Gemeinschaft in diesem Bereich bestimmte Verpflichtungen haben. Zu überlegen, wie diese Verpflichtungen am besten in einer für beide Seiten förderlichen Weise eingelöst werden können, ist eine der größten konzeptionellen, institutionellen und politischen Herausforderungen unserer Zeit.

### Adressat: Staaten

Sollen zum Beispiel die Standards der Schutzverantwortung nur für Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen und für zwischenstaatliche Institutionen gelten? Formal gesehen muss die Frage natürlich bejaht werden: Zum einen haben die Staaten das Ergebnis-

dokument gebilligt und zum anderen sind sie Vertragsstaaten der Konventionen, auf denen die Schutzverantwortung größtenteils beruht. Außerdem werden im Allgemeinen Gräueltaten der Größenordnung, auf die die Schutzverantwortung abzielt, von oder in Komplizenschaft mit Regierungen begangen. Allerdings könnten auch Terroristen und bewaffnete Gruppen das Ziel haben, an unschuldigen Zivilisten ähnlich verheerende Gräueltaten zu begehen. Oft entschuldigen Staaten deutliche Rückschritte in ihrer Menschenrechtspraxis mit Sicherheitsbedenken, insbesondere angesichts der heutzutage weit verbreiteten Instabilität in vielen Regionen. Die Vereinten Nationen haben schon lange verstanden, dass es ein höchst schwieriges Unterfangen ist, Sicherheitsprobleme und humanitäre Krisen zu lösen, ohne gleichzeitig Fortschritte in der politischen Dynamik zu erzielen, aus der diese erzeugt und genährt werden. Darfur und Somalia sind gute, leider auch traurige Beispiele dafür. Welche Lehren können aus solchen Fällen gezogen werden? Kann die Sprache des Ergebnisdokuments etwas an der Art und Weise, wie Staaten und internationale Organisationen auf solche Situationen reagieren, ändern?

### Adressat: Zivilgesellschaft

Von Nürnberg bis zum Internationalen Strafgerichtshof – lange Zeit herrschte Einigkeit darüber, dass auch Individuen und nicht nur Regierungen die Verantwortung für internationale Verbrechen tragen, an denen sie wissentlich und willentlich teilnehmen. Die Abschaffung der Straflosigkeit ist seit mehr als einem Jahrzehnt ein Hauptbestandteil der UN-Strategie zur Prävention und Abschreckung sowie zur Versöhnung nach besonders gewalttätigen Konflikten. Die Hohe Kommissarin für Menschenrechte Louise Arbour schlug vor, der ICISS-Trilogie, der Verantwortung vorzubeugen, zu reagieren und wiederaufzubauen (responsibility to prevent, react, and rebuild), eine weitere hinzuzufügen: die ›Strafverantwortung‹ (the responsibility to punish).<sup>29</sup> NGOs verfolgen eine andere Strategie. Sie versuchen, internationale Netzwerke von Personen aufzubauen, die sich nicht nur verpflichten, an keiner der vier Verbrechen teilzunehmen, sondern auch, solche Aktivitäten zu melden, die zu diesen Taten aufstacheln oder diese vorbereiten. Die transnationale Zivilgesellschaft könnte außerdem eine zentrale Rolle dabei spielen, Gesellschaften von diesem Kurs abzubringen, sei es durch Öffentlichkeitsarbeit, lokale Aktionen oder das Anstrengen von Gerichtsprozessen. Bis heute tragen jeder Einzelne und NGOs einen Großteil des politischen Gewichts, um Unterstützung für das Konzept einzuwerben. Obwohl sich die Schutzverantwortung weiterhin auf Regierungen konzentriert, könnte die Einbindung von Individuen und Gruppen die Bemühungen des Generalsekretärs, das Konzept mit Leben zu füllen, entscheidend beflügeln.

Sollen die Bemühungen einer Operationalisierung der Schutzverantwortung irgendeine Chance auf Veränderung der Situation der Menschheit haben, muss ihr Fokus eng bleiben.

## Souveränität als Verantwortung

Wie bereits erwähnt war die Schutzverantwortung nicht die Fortführung des Weges der humanitären Intervention, den Kofi Annan in den späten neunziger Jahren so kühn vorgeschlagen hatte. Die ihr zugrunde liegenden Annahmen wurden stattdessen aus der wegweisenden Arbeit Francis Dengs und dessen Koautoren über Souveränität als Verantwortung hergeleitet. Dieser zweite Weg hat drei Dimensionen.

1. Die Anerkennung von Völkern sollte als wesentlicher Bestandteil der Souveränität verstanden werden und nicht als ein Wert, der mit ihr im Widerspruch steht. Dies wurde oben ausführlich erläutert.

2. Die internationale Gemeinschaft sollte Staaten frühzeitig bei der Erfüllung ihrer Verantwortung unterstützen, statt erst dann herbeizueilen, wenn alles andere fehlgeschlagen ist. In der Tat lag die Hauptverantwortung darin, Staaten zum Erfolg zu verhelfen und nicht, auf ihr Scheitern zu reagieren. Dieser Teufelskreis aus Scheitern und Reaktion, der in verschiedenen Modellen zu humanitären Interventionen beschrieben wird, sollte durch effektivere Maßnahmen ersetzt werden, da er darauf beruhte, dass Präventionsbemühungen scheiterten und der internationalen Gemeinschaft nichtvertretbare Entscheidungen abverlangte.

3. Militärische Interventionen sollten bestenfalls die zweite Option sein und nicht im Mittelpunkt der Unternehmung stehen.

### Politische und konzeptionelle Dilemmata

Obwohl alle drei Dimensionen im Ergebnisdokument enthalten sind, rufen die zweite und dritte Dimension eine Reihe von politischen und konzeptionellen Dilemmata hervor, die nicht leicht aufzulösen sind.

#### Das Dilemma der Prävention

Die ethischen, rechtlichen und politischen Argumente für eine frühe, nicht-erzwungene Intervention sind verlockend. Dennoch birgt dies das Risiko, die Ermittlungen auf ein unkontrollierbares Ausmaß auszuweiten, da eine solche Präventionsstrategie den Versuch einschließen würde, sich mit den geringeren und vage definierten Vorläufern der vier geächteten Straftaten zu beschäftigen. Die in Absatz 138 erwähnte Anstiftung ist was dies betrifft recht deutlich. Doch weder gibt es genaue Anhaltspunkte darüber, welches Verhalten am ehesten auf einen solch zerstörerischen Weg führt, noch sind die aus einem bestimmten Fall gezogenen Lehren ohne weiteres auf andere Gesellschaften übertragbar. Wo läge der Unterschied zwischen Prävention zum Zweck der Schutzverantwortung auf der einen Seite und den von den Vereinten Nationen und zahlreichen anderen Akteuren angestrebten Bemühungen zur Konfliktprävention auf der anderen? Die gute Nachricht ist natürlich, dass solche frühen und nichterzwungenen

Interventionen relativ geringe Kosten und Risiken für die Vereinten Nationen, ihre Partner oder Mitgliedsstaaten mit sich bringen. Die schlechte Nachricht aber ist, dass es eher schwierig ist, die politische Bereitschaft für solche Maßnahmen bereits dann zu mobilisieren, wenn noch keine öffentlichen Berichte über Gräueltaten vorliegen, die das Gewissen belasten. Der innerstaatliche Kapazitätsaufbau, das Übernehmen besserer Verfahrensweisen sowie die aus Misserfolgen gezogenen Lehren erweisen sich dabei als ein sehr attraktives Teil des Puzzles. Aber auch hier bleibt die Wissens- und Erfahrungsbasis solcher Bemühungen äußerst dünn.

#### Das Dilemma des Einsatzes von Gewalt

Wie sehr man sich auch bemüht, die Begriffe in der Debatte zur Schutzverantwortung umzudeuten: Ob, wie und wann militärische Gewalt angewandt wird, bleibt ein hoch sensibles Thema. Für die ICISS ist die militärische Intervention der letzte Ausweg, der nur dann »gerechtfertigt ist, wenn jede nichtmilitärische Prävention oder friedliche Lösung der Krise ausgeschöpft wurde und der Glaube, dass geringere Maßnahmen nicht erfolgreich gewesen wären, richtig erscheint.«<sup>29</sup> Auch Kofi Annan interpretierte das Ergebnisdokument in dieser Weise: der Einsatz von Gewalt sei der letzte Ausweg.<sup>31</sup> Wie bereits zu Beginn erwähnt, ist Absatz 139 hier nuancierter und die Verwendung der Worte »letzter Ausweg« wird vermieden. Die Betonung liegt stattdessen auf Kapitel VII der Charta, das dem Sicherheitsrat großen Spielraum in solch bedeutenden Entscheidungen lässt. Es gibt gute Gründe, die flexiblere Haltung des Gipfeldokuments einzunehmen. Erstens: die Mitglieder des Sicherheitsrats, insbesondere die ständigen Mitglieder, akzeptierten weder in Dumbarton Oaks in San Francisco noch danach Vorgaben, Prinzipien oder Einschränkungen in ihrer Freiheit darin, politische Urteile in Einzelfallentscheidungen zu fällen, solange sie nach den Zielen und Grundsätzen der Charta handeln (Art. 24 Abs. 2).<sup>32</sup> Zweitens hat es politisch wenig Sinn, den Rat auf festgesetzte Abfolgen einzuschränken, wenn er jedes der ihm zur Verfügung stehenden politischen Mittel anwenden könnte. Präventive Einsätze oder ein frühzeitiger Einmarsch multilateraler Truppen könnten einen Staat von zerstörerischen Handlungen ab-

Es ist schwierig, die politische Bereitschaft für Präventionsmaßnahmen zu mobilisieren, wenn noch keine öffentlichen Berichte über Gräueltaten vorliegen, die das Gewissen belasten.

Ob, wie und wann militärische Gewalt angewandt wird, bleibt ein hoch sensibles Thema.

<sup>29</sup> Vgl. Preventing Mass Atrocities: A Conversation with Louise Arbour, Council on Foreign Relations, Washington, DC, 8.6.2007.

<sup>30</sup> Second Precautionary Principle, ICISS-Bericht, a.a.O. (Anm. 5), S. xii.

<sup>31</sup> UN-Pressemitteilung SG/SM/10161, a.a.O. (Anm. 3).

<sup>32</sup> Eine historische und politische Analyse dieses Phänomens bietet Edward C. Luck, A Council for All Seasons: The Creation of the Security Council and Its Relevance Today, in: Vaughan Lowe et al. (Eds.), The UN Security Council and War: Evolution of Thought and Practice Since 1945, Oxford 2008.

bringen. In manchen Fällen ist ein Einsatz bestehend aus Friedenstruppen und humanitären Einheiten – auch bei zögernder Einwilligung der Gastregierung – hilfreich, um die Ordnung in einer zunehmend unkontrollierbaren Situation wieder herzustellen oder um kleinere Konflikte nicht ausufern zu lassen.

### Das Dilemma der Frühwarnung

Das Ergebnisdokument verweist auf den Bedarf sowohl eines effektiveren UN-Frühwarnsystems als auch engerer Partnerschaften der Weltorganisation mit regionalen Organisationen. In der Tat ist Kreativität in Bezug auf regionale Vereinbarungen gefragt, um lokale Entwicklungen – positive und negative – zu überwachen und zu beurteilen sowie bei auftretenden Problemen zu vermitteln. Transnationale Anstrengungen des Kapazitätsaufbaus und der Prävention könnten in manchen Fällen auch auf einer regionalen Ebene unternommen werden. Ob ein regelmäßiger und transparenter Austausch von Informationen und Evaluierungen zwischen globalen und regionalen Organisationen stattfinden kann, bleibt abzuwarten. Die Antwort würde zweifellos von Ort zu Ort und von Organisation zu Organisation unterschiedlich ausfallen, aber sowohl die unspezifischen als auch die spezifischen Fragen lohnen diskutiert zu werden. Den Vereinten Nationen selbst stehen eine Vielzahl an Informationsquellen zur Verfügung, insbesondere in den instabilen und konfliktreichen Regionen der Welt. Schon in der Vergangenheit war es jedoch schwierig, dem Generalsekretär, dem Sicherheitsrat oder anderen relevanten zwischenstaatlichen Institutionen diese Informationen rechtzeitig zukommen zu lassen. Ein chronisches Problem war und ist die Bewertung und Analyse dieser Informationen. In den letzten zwei Jahrzehnten scheiterte ein Vorschlag nach dem anderen an mangelnder Unterstützung durch die Mitgliedstaaten oder, wenn auch seltener, am Widerstand der Bürokratie. Das Ergebnisdokument bietet eine neue Grundlage, um erneut zu versuchen, dem Generalsekretär und dem Sicherheitsrat die erstklassige analytische Unterstützung zu geben, die sie benötigen und die das Thema erfordert.

### Fazit und Ausblick

Ob die Schutzverantwortung sich durchsetzt oder nicht, wird letztlich hauptsächlich von den Mitgliedstaaten abhängen und weniger von einer Strategie oder den institutionellen Anpassungsmaßnahmen des Generalsekretärs. Daher sollte daran erinnert werden, dass die Beschlüsse der Generalversammlung – auch die ihres Weltgipfels – für die Mitgliedstaaten nicht bindend sind. Das Ergebnisdokument hat nicht den Rechtsstatus eines ausgehandelten Paktes oder eines Vertrags. Es könnte jedoch politischen Einfluss auf die Haltung der Mitgliedstaaten nehmen. Die politischen Kosten des Nichthandelns bei Völkermord

oder Massengräuelataten werden vermutlich steigen, auch wenn der Prozess wahrscheinlich langsam und ungewiss sein wird. Anders als 1994 in Ruanda sah der Rat im Falle Darfur nicht weg. Dennoch konnten seine Mitglieder sich nicht auf eine effektive und schnelle Vorgehensweise einigen. Die ICISS drängte die fünf ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats, »sich darauf zu verständigen, ihr Veto nicht in Fällen anzuwenden, die die vitalen Interessen ihres Staates nicht betreffen, um somit die Verabschiedung von Resolutionen zur militärischen Intervention zum Schutz von Menschen zu blockieren, für die es ansonsten mehrheitliche Unterstützung gibt.«<sup>33</sup> Louise Arbour ging kürzlich noch viel weiter, indem sie rechtliche Konsequenzen in Aussicht stellte, »für den Fall, dass die Anwendung oder Androhung eines Vetos Maßnahmen verhindere, die von anderen Mitgliedern als notwendig angesehen werden, um Völkermord oder Verbrechen gegen die Menschlichkeit zu vermeiden.«<sup>34</sup> Mag die Vorstellung, Mitgliedstaaten für ihr Abstimmungsverhalten in zwischenstaatlichen Organisationen rechtlich zur Verantwortung zu ziehen, momentan auch etwas weit hergeholt erscheinen, könnten öffentlicher Druck und die Befürwortung der Schutzverantwortung im Ergebnisdokument die politischen Kosten einer Anwendung des Vetos in solchen Situationen erhöhen.

Nach UN-Standards steckt die Schutzverantwortung noch in den konzeptionellen und programmatischen Kinderschuhen. Ob und wie schnell sie ihnen entwachsen wird, ist ungewiss. Dies lässt sich auch daran sehen, dass ihre jüngste Erwähnung durch den Weltgipfel in einigen Lagern zu Wachsamkeit und Zurückhaltung führte, während es in anderen Lagern grenzenlosen Enthusiasmus auslöste. Ihre Befürworter werden Disziplin und Geduld brauchen, ihre Gegner den Willen, sich auf die tatsächlichen Vereinbarungen und nicht auf die möglichen Auswirkungen zu konzentrieren, die sie fürchten. Glücklicherweise ist der zähste und pragmatischste Unterstützer der Schutzverantwortung auch zugleich der in der günstigsten Position: UN-Generalsekretär Ban Ki-moon. Er scheint zu verstehen, dass es angesichts der hier angesprochenen politischen Dilemmata keinen einfachen und schnellen Weg zur Operationalisierung der Schutzverantwortung gibt. Wie bei so vielen Themen der Vereinten Nationen ist der langsame, stete Weg auch der vielversprechendste. Es besteht Grund zur Annahme, dass die Schutzverantwortung auf der richtigen Seite der Geschichte steht. Das Kunststück besteht nun darin, sich politische Initiativen einfallen zu lassen, die das Rad der Geschichte ein bisschen schneller vorantreiben.

<sup>33</sup> Vgl. ICISS-Bericht, a.a.O. (Anm. 5), S. xiii.

<sup>34</sup> Rede von Louise Arbour, *The Responsibility to Protect as a Duty of Care in International Law and Practice*, Trinity College, Dublin, 23.11.2007.

Ein chronisches Problem war und ist die Bewertung und Analyse dieser Informationen.

Es besteht Grund zur Annahme, dass die Schutzverantwortung auf der richtigen Seite der Geschichte steht.

# Taiwans UN-Mitgliedschaft: richtiges Ziel, falscher Weg

Sven Bernhard Gareis

Weltweit hatte das Anhängsel fast mehr Aufmerksamkeit erregt als die Hauptsache. Eigentlich waren die rund 17 Millionen Wahlberechtigten der Republik China (Taiwan) am 22. März 2008 aufgerufen, zum vierten Mal in der Geschichte der jungen Demokratie ihren Staatspräsidenten in direkter Wahl zu bestimmen. Doch parallel zu dieser Richtungswahl über den künftigen politischen Kurs der Insel gegenüber dem chinesischen Festland lagen den Wählern zwei Referenden vor, in denen sie über die Bewerbung ihres *De-facto*-Staates um die Mitgliedschaft in den Vereinten Nationen entscheiden sollten.

Diese Referenden hatten bereits im Vorfeld den Zorn der Volksrepublik China erregt. Insbesondere wurde der Vorschlag der regierenden Demokratischen Fortschrittspartei (DPP), sich unter dem Staatsnamen ›Taiwan‹ zu bewerben, als separatistischer Versuch zur Änderung des Status quo zwischen beiden Chinas bekämpft. Aber auch der moderatere, die Namensfrage offen lassende Entwurf der oppositionellen Nationalchinesischen Partei (KMT) stieß auf heftige Kritik der Beijinger Führung. Die Volksrepublik, die Taiwan 1971 aus den Vereinten Nationen verdrängte, sieht sich als alleinige Vertreterin Chinas und betrachtet die Insel als abtrünnige Provinz. In Anerkennung dieses Ein-China-Prinzips hatten denn auch die USA und viele Staaten der Europäischen Union, allen voran Deutschland, die Initiative des scheidenden taiwanesischen Präsidenten Chen Shui-bian mit teils drastischen Formulierungen zurückgewiesen. Schließlich waren auch die Taiwanesen selbst nicht von den Vorlagen überzeugt – beide Referenden blieben mit je rund 36 Prozent weit unter dem gesetzlich geforderten Quorum einer Beteiligung von 50 Prozent der Wahlberechtigten.

Lässt sich aus dem Scheitern der Referenden ein mangelndes Interesse der Taiwanesen an einer UN-Mitgliedschaft ableiten? Keine Interpretation könnte verkehrter sein, die Dinge liegen in Taiwan komplizierter. Unter den Bürgern der Inselrepublik ist es gerade angesichts der aggressiven (und erfolgreichen) Isolationspolitik der Volksrepublik völlig unstrittig, dass der internationale Status Taiwans der Verbesserung bedarf und dass ein geeigneter Weg hierzu in der Mitgliedschaft in internationalen Organisationen wie den UN zu suchen ist.

So mochte es Präsident Chen als geschickten Schachzug ansehen, den Herzenswunsch der allermeisten Taiwanesen mit seinem prononciert auf die Loslösung vom Festland zielenden Kurs zu verbinden und auf einen Mobilisierungseffekt für den Nachfolgekandidaten seiner DPP, Frank Shieh, zu setzen. Die Eigenständigkeit Taiwans ist für Chen wie auch für große Teile seiner Partei das zentrale politische Anliegen. Die stärker am Ausgleich mit dem Festland orientierte KMT unter ihrem Kandidaten Ma Ying-jeou wiederum befürchtete Nachteile, wenn sie das äußerst populäre, aber nun durch

die Regierungspartei besetzte Thema einfach ablehnen würde. Trotz grundsätzlicher Skepsis gegenüber jeder Form von direkter Demokratie entschied sich die KMT daher zu einem halberzigen Gegenreferendum. Damit wollte sie ihre Chancen bei der Präsidentenwahl wahren und konnte gleichzeitig durch die Zersplitterung der Stimmen auf ein Scheitern beider Referenden hinarbeiten. Der eigentlich einhellige Wunsch, Mitglied in den Vereinten Nationen zu werden, wurde so zur Geisel eines extrem polarisierten Richtungswahlkampfes und blieb am Ende auf der Strecke.

Die innenpolitische Instrumentalisierung des UN-Themas durch Präsident Chen Shui-bian war dabei von vornherein unübersehbar. Selbst im Fall eines positiven Ausgangs hätte sein Referendum den Taiwanesen keinerlei Verbesserung ihrer Situation beschert, sondern vielmehr noch wütendere Reaktionen Beijings bewirkt. Auf eine Aufnahme in die UN als Folge des Referendums hätte ohnedies niemand rechnen können; ein entsprechender Antrag Taiwans wäre spätestens am Veto der Volksrepublik im Sicherheitsrat gescheitert. Übrig geblieben wäre allenfalls ein verzweifelter Hilferuf an die Welt. Doch diesem Eindruck wollten sich die ob ihrer demokratischen und ökonomischen Erfolge zu Recht selbstbewussten Taiwanesen offenkundig nicht aussetzen.

Der am 22. März 2008 mit übergroßer Mehrheit zum Präsidenten gewählte Ma Ying-jeou verfolgt denn auch einen anderen Kurs: Er strebt eine Aussöhnung mit dem Festland auf der Grundlage eines *modus vivendi* an, der einerseits an den Vorstellungen eines gemeinsamen China festhält, der aber andererseits den gewachsenen politisch-kulturellen Identitäten auf beiden Seiten der Taiwan-Straße Rechnung tragen will. Mit der Zusicherung eines Verzichts auf eine Loslösung Taiwans sollen die Beziehungen auf eine neue Grundlage gestellt werden, die über gemeinsame Vorteile einer engeren wirtschaftlichen Verflechtung hinaus auch den internationalen Status der Insel verbessern helfen sollen – bis hin zu einer vielleicht auch von der Volksrepublik akzeptierten UN-Mitgliedschaft Taiwans.

Damit kommen die großen etablierten Demokratien dieser Welt ins Spiel: Taiwan hat sich nicht erst durch die Wahlen des Jahres 2008 als vorbildliches Mitglied im Club der Demokratien bewährt. Es verdient daher die Anerkennung und Unterstützung gerade jener Staaten, mit denen es zentrale Werte und Interessen teilt. Der von Ma Ying-jeou eingeschlagene Weg, der eines Tages in die Vereinten Nationen führen könnte, ist viel schwieriger als es der instrumentelle Referendumsentwurf seines Vorgängers glauben machte. Wenn das demokratische Lager etwas für seine politische Glaubwürdigkeit tun will, sollte es Taiwan auf seinem neuen Kurs stärker unterstützen als bislang.



**Prof. Dr. Sven Bernhard Gareis**, geb. 1962, ist Leiter der Wissenschaftlichen Akademie der Bundeswehr in Hamburg und lehrt Politikwissenschaft an der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster. Während der Präsidentenwahl und Referenden hielt er sich als Beobachter in Taiwan auf.

# Privatisierter Frieden?

## Die Rolle privater Militärfirmen in UN-Friedensmissionen

Chia Lehnardt



**Chia Lehnardt**, geb. 1978, ist Doktorandin und Mitglied des Graduiertenkollegs der Deutschen Forschungsgemeinschaft ›Verfassung jenseits des Staates‹ an der Humboldt-Universität zu Berlin.

**Im Rahmen von UN-Friedensmissionen führen private Militärfirmen trotz grundsätzlicher Ablehnung durch einige UN-Akteure Tätigkeiten durch, die für das Gelingen der Operation von großer Bedeutung sind. Vor dem Hintergrund der gewandelten Bedrohungslage in Krisengebieten und ständiger Mangelverwaltung von UN-Friedensmissionen bemühen sie sich seit einigen Jahren verstärkt um neue, teilweise mit der Kompetenz zu Zwangsmaßnahmen verbundene Aufgaben. Jedoch wirft ihre Präsenz in einem Umfeld fragiler Sicherheit bereits jetzt operative, rechtliche und politische Probleme auf, die im Falle der Verwirklichung solcher Vorschläge verschärft würden.**

Private Militärfirmen verzeichnen seit einigen Jahren ein immenses Wachstum ihres Auftragsvolumens. Die derzeit kommerziellen privaten Firmen führen in der Regel außerhalb ihres Sitzstaats in bewaffneten Konflikten oder Post-Konflikt-Situationen traditionell militärische Aktivitäten gegen Entgelt durch. Dazu gehören: Personen- und Objektschutz, militärische Beratung und Ausbildung von staatlichen Streitkräften, Aufklärungsdienste, Kampfeinsätze, Minenräumung sowie logistische Unterstützung der Streitkräfte.<sup>1</sup> Präsent sind sie dort, wo infolge eines bewaffneten Konflikts ein Sicherheitsvakuum entstanden ist, das westliche Staaten entweder nicht bereit sind zu füllen (Angola 1993, Sierra Leone 1996, Papua-Neuguinea 1997) oder nur unter Rückgriff auf private Militärfirmen füllen wollen oder können (derzeit beispielsweise in Afghanistan und Kolumbien). Ein prominentes Beispiel für ihre inzwischen tragende Rolle in Krisengebieten ist Irak, wo die Anzahl der Angestellten privater Militärfirmen mittlerweile die der Soldaten der Koalitionstruppen übersteigt.<sup>2</sup>

Das Ende der ›Irak-Seifenblase‹ antizipierend versucht die Branche derzeit verstärkt, sich neue Tätigkeitsfelder zu erschließen. Dabei hat sie sich für eine aktivere Teilnahme an UN-Friedensmissionen ins Gespräch gebracht. Bereits im Jahr 2003 hatte die amerikanische Branchenvereinigung ›International Peace Operations Association‹ (IPOA) ein Konzeptpapier vorgelegt, in dem dargelegt wurde, auf welche Weise amerikanische Militärfirmen die UN-Mission MONUC in der Demokratischen Republik Kongo unterstützen könnten.<sup>3</sup> Auch die britische Regierung diskutierte die Option, private Firmen zur Unterstützung von Friedensmissionen heranzuziehen: Im Jahr 2002 hatte der damalige britische Außenminister Jack Straw im Vorwort zu einer Studie zur Regulierung privater Militärfirmen angedeutet, dass private Militärfirmen

eine größere Rolle in UN-Friedensmissionen spielen könnten.<sup>4</sup> Es waren unter anderem solche Überlegungen, die in der Öffentlichkeit einen Sturm der Entrüstung auslösten, so dass weitere Schritte auf Grundlage der Studie bis heute nicht unternommen wurden. In der Zwischenzeit hat sich die Bedrohungslage in fragilen und zerfallenden Staaten jedoch weiter gewandelt. So ist beispielsweise das Personal humanitärer nichtstaatlicher und internationaler Organisationen nicht mehr von Angriffen durch Rebellen und Terroristen ausgenommen. Trotz der vorwiegend negativen öffentlichen Wahrnehmung ist daher der Kreis der Auftraggeber und damit die Rolle privater Militärfirmen in Krisengebieten stetig gewachsen. Dabei verblasst allmählich das ihnen anhaftende Stigma des angeblich modernen Söldnertums.<sup>5</sup>

Ihre für viele Akteure inzwischen selbstverständliche Präsenz sowie ihre implizite oder explizite Akzeptanz vor allem durch nichtstaatlichen Organisationen (NGOs) wie Oxfam oder das Internationale Komitee vom Roten Kreuz sowie die amerikanische Regierung hat es ihnen in den letzten Jahren ermöglicht, die mangelhafte personelle Ausstattung – ein Grundproblem fast aller UN-Friedensmissionen – als eine Frage von Angebot und Nachfrage zu präsentieren. Dabei geht es den Firmen nicht nur um die Erschließung neuer Einnahmequellen, sondern auch um den enormen Imagegewinn, der mit einer Beteiligung an Friedensmissionen einherginge. So äußerte der Generaldirektor des britischen Pendant der IPOA, der ›British Association of Private Security Companies‹ (BAPSC), auf der Gründungskonferenz seiner Vereinigung im Jahr 2006 in London nur halb im Scherz, er wolle von einem Vergleich privater Militärfirmen mit den ›dogs of war‹ nichts mehr wissen; angebracht sei die Bezeichnung ›pussycats of peace‹.

Solche Vorstöße treffen zwar immer noch vielerorts auf Ablehnung und Skepsis. Dennoch sollte nicht übersehen werden, dass damit ein Kernproblem von UN-Friedensmissionen angesprochen wird. Angesichts des kontinuierlichen Missverhältnisses zwischen operativen Erfordernissen von UN-Friedensmissionen einerseits und den von UN-Mitgliedstaaten bereitgestellten personellen und materiellen Ressourcen andererseits mehren sich die Stimmen, die privaten Militärfirmen eine größere Rolle zugestehen wollen.<sup>7</sup> Insbesondere in den USA fällt mancherorts ihre Lobbyarbeit auf fruchtbaren Boden. Teilweise werden private Militärfirmen nicht nur als Lösung der politischen, finanziellen und institutionellen Probleme der UN gesehen, sondern auch als willkommen

mene Alternative zu einer ineffizienten, unkontrollierbaren und dazu noch kostspieligen Weltorganisation. Dabei ist häufig unklar, welche Rolle private Militärfirmen derzeit in UN-Friedensmissionen spielen, welche Haltung verschiedene UN-Akteure zu kommerziellen Gewaltakteuren einnehmen, welche rechtlichen und operativen Probleme sich aus dem Einsatz privaten Militärpersonals ergeben und schließlich welche weiteren Optionen diskutiert werden.

## Private Militärfirmen in multilateralen Friedensmissionen

Der Begriff Friedensmission umfasst eine Anzahl verschiedenster Aktivitäten, von denen private Militärfirmen bereits einige entweder im Auftrag internationaler Organisationen oder im Auftrag derer Mitgliedstaaten durchgeführt haben. Diese reichen von logistischer Unterstützung über politisch sensible Aufgaben, wie die Ausbildung von Streitkräften und Aufklärungsdienste, bis hin zu bewaffneten Einsätzen.

So hat die amerikanische Firma ›Pacific Architect Engineers‹ im Jahr 1997 eine Mission der Westafrikanischen Wirtschaftsgemeinschaft, die ›Economic Community of West African States Monitoring Group (ECOMOG)‹, in Sierra Leone logistisch unterstützt und wurde 2001 von der Übergangsverwaltung der Vereinten Nationen in Osttimor (UNTAET) beauftragt, die Flughäfen in Timor-Leste zu verwalten. Sie ist außerdem eine von zwei amerikanischen Firmen, die – vom amerikanischen Außenministerium beauftragt und finanziert – die Friedenstruppe der Afrikanischen Union in Sudan AMIS durch den Aufbau von Infrastruktur und die Durchführung von Truppentransporten unterstützt. Auch sind es meist private Firmen, die für die Vereinten Nationen Minen räumen. Die britische Firma ›ArmorGroup‹ hat im Auftrag des UN-Büros für Projektdienste (UNOPS) und unter Aufsicht des UN-Zentrums für Antiminenprogramme (UNMAC) in zahlreichen Konfliktgebieten Minen geräumt. Seit dem Jahr 2005 sind Firmen im Auftrag des UNMAC auch für die UN-Mission UNMIS im Süden Sudans tätig.

Neben Aufgaben wie logistische Unterstützung und Minenräumung, die für das Gelingen von Friedensmissionen zwar wesentlich, politisch aber weniger sensibel sind, werden private Militärfirmen auch mit polizeilichen Aufgaben in Friedensmissionen betraut. Die amerikanische Regierung begann bereits Ende der neunziger Jahre, die Firma ›DynCorp‹ mit der Zusammenstellung von Polizei-Kontingenten zu beauftragen. DynCorp stellte beispielsweise das Personal für die Internationale Polizeieinsatztruppe (IPTF) im Rahmen der UN-Mission in Bosnien-Herzegowina UNMIBH, für die ›OSZE Kosovo Verification Mission‹ (KVM) sowie in Timor-Leste. Außerdem sind private Militärfirmen, vor allem im Auftrag der amerikanischen Regierung, in den Bereichen De-

mobilisierung von Kombattanten, Sicherheitssektorreform, militärischer Entwicklungshilfe und Ausbildung tätig. Die von der amerikanischen Regierung im Jahr 2005 ins Leben gerufene ›Global Peace Operations Initiative‹ (GPOI) hat zum Ziel, 75 000 Soldaten, zum größten Teil aus afrikanischen Staaten, für

1 In Fachkreisen wird der Begriff Militärfirma zumeist wesentlich enger definiert; darunter sollen nur Firmen fallen, die Kampfeinsätze mit oder anstelle von staatlichen Streitkräften durchführen. Im vorliegenden Beitrag wird der Begriff Militärfirma jedoch weiter verstanden und gegenüber dem Begriff Sicherheitsfirma bevorzugt. Damit soll der qualitative Unterschied zwischen jenen Firmen verdeutlicht werden, die in stabilen Regionen arbeiten und solchen, die in Konfliktgebieten in einem militärischen Kontext tätig werden; siehe Simon Chesterman/Chia Lehnardt, Introduction, in: Simon Chesterman/Chia Lehnardt (Eds.), *From Mercenaries to Market. The Rise and Regulation of Private Military Companies*, Oxford 2007, S. 3.

2 Christian T. Miller, *More Contractors than Troops in Iraq*, Los Angeles Times, 4.7.2007.

3 IPOA Concept Paper, Supporting the MONUC Mandate with Private Services in the Democratic Republic of Congo, Januar 2003, <http://ipoaonline.org/en/publications/concept1.pdf>

4 Foreign and Commonwealth Office, *Private Military Companies: Options for Regulations*, London, Februar 2002, S. 4 und 19.

5 UN Union Urges Independent Algeria Bomb Probe, Washington Post, 19.12.2007; UNAMI Guidelines for Humanitarian Organisations on Interacting with Military and other Security Actors in Iraq, Oktober 2004; Iraqi Bombing Panel Finds UN Security Systems Dysfunctional, in Need for Reform, UN News, 22.10.2003; OCHA Discussion Paper and Non-Binding Guidelines: Use of Military or Armed Escorts for Humanitarian Convoys, September 2001; Report of the Secretary-General on Safety and Security of United Nations Personnel, UN Doc. A/55/494 v. 18.10.2000; UN-Dok. A/RES/54/192 v. 17.12.1999.

6 Der Begriff ›dogs of war‹ geht auf ein Zitat aus William Shakespeares Theaterstück Julius Cäsar zurück. Die Bedeutung Söldner wurde jedoch vor allem durch den Roman ›The Dogs of War‹ über europäische Söldner in einem fiktiven afrikanischen Land von Frederik Forsyth aus dem Jahr 1974 geprägt.

7 Vgl. Andrew Bearpark/Sabrina Schulz, *The Future of the Market*, in: Chesterman/Lehnardt, a.a.O. (Anm. 1), S. 239; Alrik van den Berg, *Effective Peacekeeping and the Privatization of Security*, in: Thomas Jäger/Gerhard Kümmel (Eds.), *Private Military and Security Companies*, Wiesbaden 2007, S. 293; Oldrich Bures, *Private Military Companies: A Second Best Peacekeeping Option?*, *International Peacekeeping*, 12. Jg., 4/2005, S. 533; Thalif Deen, *UN Rejects Private Peacekeepers*, *Inter Press News*, 27.8.2004; Stephen Fidler, *UN: Proposal for Private Soldiers Gathers Steam*, *Financial Times*, 5.11.2003; Bruce D. Jones, *Peacemaking in Rwanda: the Dynamics of Failure*, Boulder/London 2001, S. 143; Damian Lilly, *The Privatization of Peacekeeping: Prospects and Realities*, *Disarmament Forum – United Nations Forum for Disarmament Research*, 3/2000, S. 53; Jonah Schulhofer-Wohl, *Should we Privatize the Peacekeeping?*, *Washington Post*, 12.5.2000; Kevin O'Brien, *Military-Advisory Groups and African Security: Privatized Peacekeeping?*, *International Peacekeeping*, 5. Jg., 3/1998, S. 78; David Shearer, *Private Forces and Military Intervention*, Oxford 1998, S.76–77.

Friedensmissionen auszubilden; im Mai 2007 wurde mit der amerikanischen Firma ›Military Professional Resources Incorporated‹ (MPRI) ein entsprechender Vertrag abgeschlossen. Im Rahmen der UN-Mission in Liberia UNMIL wurden im Jahr 2005 die Entwaffnung von Milizen und die Neustrukturierung der Streitkräfte Liberias an DynCorp ausgelagert.

Direkt von UN-Akteuren beauftragt werden die Mitarbeiter privater Militärfirmen auch zu nachrichtendienstlichen Zwecken sowie als bewaffnete Sicherheitsbeamte für den Personen- und Objektschutz. UNTAET erhielt 2001 nachrichtendienstliche Unterstützung durch die südafrikanischen Firmen ›KZN Security‹ und ›Empower Loss Control Services‹. Die zwischen 1992 und 1995 im ehemaligen Jugoslawien stationierten UNPROFOR-Truppen griffen auf fünf private Militärfirmen zurück. Deren Personal erfüllte nicht nur die typischen Funktionen zivilen Personals als Fahrer, IT-Experten oder Ingenieure, sondern fungierte auch als bewaffnete Personen- und Objektschützer und übernahm Grenzsicherungsfunktionen. Privates Sicherheitspersonal arbeitete auch für die Missionen MINUCI in Côte d'Ivoire, MONUC in der Demokratischen Republik Kongo, UNAMSIL in Sierra Leone und UNMIK in Kosovo. Das Amt für die Koordinierung humanitärer Angelegenheiten der Vereinten Nationen (OCHA) greift auf sie zur Sicherung humanitärer Hilfskonvois zurück.

Aufgrund der engen Definition des Söldners und der Möglichkeit, sie ohne große Umstände zu umgehen, ist es sehr unwahrscheinlich, dass Militärfirmen unter das Übereinkommen fallen.

## Die UN-Sonderberichterstatter und die UN-Arbeitsgruppe

Wie im Vorangegangenen gezeigt, haben private Militärfirmen auch im Auftrag der UN eine Vielzahl von Funktionen im Rahmen multidimensionaler Friedensoperationen übernommen, die für deren Durchführung und Gelingen von entscheidender Bedeutung sind. Dies ist umso überraschender, als gerade innerhalb des UN-Systems lange Zeit private profitorientierte Gewaltakteure strikt abgelehnt wurden und teilweise noch werden.<sup>8</sup> Diese Haltung hatte sich Ende der sechziger Jahre im Zusammenhang mit dem Problem des Söldnertums herausgebildet. Als private Militärfirmen 25 Jahre später in Erscheinung traten, sah man zunächst keinen Grund, zwischen ihnen und Söldnern zu unterscheiden.

### Das UN-Söldnerübereinkommen

Die Generalversammlung hat sich seit den späten sechziger Jahren in einer Reihe von Resolutionen mit dem vor allem in Afrika wütenden Söldnertum befasst.<sup>9</sup> Eine von ihr im Jahr 2005 eingesetzte Arbeitsgruppe entwarf den Text des UN-Übereinkommens<sup>10</sup>, das die Anwerbung, den Einsatz, die Finanzierung und die Ausbildung von Söldnern sowie die aktive Teilnahme als Söldner an organisierter Gewalt kriminalisiert. Dessen Söldnerdefinition in Art. 1 Abs. 1 ist dem Wortlaut des Art. 47 des 1. Genfer Zusatz-

protokolls angelehnt. Schwierigkeiten bei der Anwendung des Übereinkommens auf private Militärfirmen ergeben sich hinsichtlich mehrerer Merkmale, die zudem kumulativ vorliegen müssen. So muss unter anderem die betreffende Person »zum Kämpfen in einem bewaffneten Konflikt« angeworben worden sein und primär aus finanziellen Motiven an den Feindseligkeiten teilnehmen. Beides wird bei privaten Militärfirmen schwer nachzuweisen sein. Zum einen ist es schwierig, klar zu definieren, was eine ›Kampfhandlung‹ darstellt. Eine entsprechende Bestimmung mit diesem Wortlaut wird sich in den seltensten Fällen im Vertrag zwischen Auftraggeber und Firma finden lassen. Die finanzielle Motivation kann durch andere Motive ergänzt sein und ist jedenfalls in einem rechtsstaatlichen Standards genügenden Strafprozess schwer nachzuweisen. Außerdem kann das Übereinkommen durch die Anwerbung von eigenen Staatsangehörigen oder durch die Eingliederung der Privatpersonen in die staatlichen Streitkräfte auf einfache Weise umgangen werden. Letzteres war die Lösung, die im Jahr 1997 die Regierung Papua-Neuguineas wählte, als sie die Angestellten der inzwischen aufgelösten britischen Firma ›Sandline‹ zu ›Special Constables‹ ernannte.<sup>11</sup> Zusammengefasst ist es aufgrund der engen Definition des ›Söldners‹ und der Möglichkeit, sie ohne große Umstände zu umgehen, sehr unwahrscheinlich, dass die Mitarbeiter privater Militärfirmen unter das Übereinkommen fallen.

### Privates Militärpersonal = Söldner?

Nicht nur die rechtstechnischen Schwächen des Übereinkommens, auch der Mangel an analytischer Differenzierung darin zwischen den verschiedenen profitorientierten privaten Akteuren stieß bei den meisten UN-Mitgliedstaaten auf Ablehnung. Die Ratifizierung des im Dezember 1989 verabschiedeten Übereinkommens durch die UN-Mitgliedstaaten ging daher nur schleppend voran. Am 20. Oktober 2001 in Kraft getreten, haben es bislang (Stand: 2007) erst 30 Staaten ratifiziert. Zehn weitere Staaten – darunter Deutschland – haben das Übereinkommen unterzeichnet.<sup>12</sup> Ungeachtet der gegen das Übereinkommen vorgebrachten Argumente setzte die damalige UN-Menschenrechtskommission im Jahr 1987 einen Sonderberichterstatter ein, der die Auswirkungen des Söldnertums auf die Achtung der Menschenrechte untersuchen und die Ratifizierung des Söldnerübereinkommens vorantreiben sollte.<sup>13</sup> Der erste Amtsinhaber Enrique Bernales Ballesteros war zunächst nur mit den Auswüchsen ›klassischen‹ Söldnertums befasst. Als private Militärfirmen vor allem in Afrika von sich Reden machten, sah er, unabhängig von ihren Auftraggebern und ihrem tatsächlichen Verhalten vor Ort, zunächst keinen Grund, zwischen ›alten‹ und ›neuen‹ Formen des Söldnertums zu unterscheiden. So stellte es seiner Ansicht nach eine unzulässige Einmischung in die inneren Angelegenheiten eines Staa-

tes dar, wenn eine Firma sich gegen Entgelt zur Ausübung militärischer Funktionen verpflichtete – ungeachtet, ob die Zustimmung der jeweiligen Regierung vorliegt oder nicht.<sup>14</sup> Entsprechend war eines seiner Kernanliegen, die Definition des Söldners im UN-Söldnerübereinkommen denkbar weit umzuformulieren, um auch die ›neuen‹ Erscheinungsformen des Söldnertums zu erfassen. Dabei schoss Ballesteros mit rechtlich zweifelhaften Argumenten gelegentlich über das Ziel hinaus. Beispielsweise ging er pauschal davon aus, dass die innere Sicherheit eines Staates nur durch staatliche Polizeikräfte und durch die Armee gewährleistet werden dürfe; die Delegation dieser Aufgabe an ausländische Firmen stelle eine Teilaufgabe staatlicher Souveränität dar.<sup>15</sup> Zuletzt unterschied Bernales Ballesteros jedoch, ob eine Firma Söldner anheuert oder ob sie söldnerähnliche Tätigkeiten ausübt.<sup>16</sup>

### Ein ›pragmatischer‹ Umgang mit privaten Militärfirmen?

Bernales Ballesteros' Nachfolgerin Shaista Shameem, die im Jahr 2004 das Amt übernahm, folgte diesem differenzierenden Ansatz. Sie entwickelte ihn aber weiter bis hin zu einer überraschend deutlichen Kehrtwende von der Grundhaltung ihres Vorgängers. Ein erstes Abweichen deutete sich an mit dem Hinweis, man müsse zum einen die Gründe für die Ablehnung des Söldnerübereinkommens untersuchen, zum anderen beim Umgang mit privaten Militärfirmen berücksichtigen, dass Staaten tatsächlich auf sie zurückgreifen. In der Folge regte sie eine Debatte über die Regulierung privater Militärfirmen an, um legitime von illegitimen Akteuren zu unterscheiden.<sup>17</sup>

Der zweite Bericht stellt eine endgültige Abkehr von Ballesteros' Linie dar. Darin wird festgestellt, dass der Plan, die Söldnerdefinition des UN-Übereinkommens auszuweiten, von den Mitgliedstaaten kritisch gesehen worden war und angesichts der fortschreitenden Privatisierung militärischer Aufgaben nicht realistisch sei. Daher forderte Shameem als Konsequenz einen Paradigmenwechsel hinsichtlich des seit 1987 nahezu unveränderten Mandats und einen ›pragmatischen Umgang‹ mit privaten Militärfirmen. Die entscheidende Frage sei, wer zur Ausübung legitimer Gewalt berechtigt sein solle. Dies müsse aber auf politischer Ebene entschieden werden. Schließlich wies Shameem ausdrücklich auf eine äußerst weitgehende Option für die Vereinten Nationen hin: Es müsse diskutiert werden, inwieweit die UN solche Firmen nutzen könnten, um schwere Menschenrechtsverletzungen zu unterbinden.<sup>18</sup>

Im Jahr 2005 ersetzte die Menschenrechtskommission das Amt des Sonderberichterstatters durch eine Arbeitsgruppe.<sup>19</sup> Bei der Formulierung des Mandats wurde die skeptische Haltung Shameems hinsichtlich des Söldnerübereinkommens ignoriert und die Arbeitsgruppe weiterhin mit einer Stärkung des

Übereinkommens beauftragt. Ebensovienig wurde Shameems relativ wohlwollende Einstellung zu privaten Militärfirmen übernommen. Doch das Mandat spiegelt nun statt einer generell negativen eine ambivalente Haltung wider: Aufgabe der Arbeitsgruppe ist es nicht nur, die Aktivitäten der Firmen als ›neue Formen‹ des Söldnertums zu beobachten, sondern auch Grundsätze zu formulieren, die die Achtung der Menschenrechte durch private Militärfirmen fördern sollen,<sup>20</sup> was einen differenzierenden Ansatz impliziert. Dementsprechend betont die Arbeitsgruppe in ihren Berichten zwar die Bedeutung des staatlichen Gewaltmonopols und weist auf Menschenrechtsverletzungen durch private Militärfirmen hin,<sup>21</sup> unterscheidet aber grundsätzlich zwischen ›Söldnerfirmen‹ und Firmen, die unter Beachtung des Völkerrechts tätig werden.<sup>22</sup> Ihre Grundhaltung aber bleibt ableh-

Es muss diskutiert werden, inwieweit die UN private Militärfirmen nutzen könnten, um schwere Menschenrechtsverletzungen zu unterbinden.

**8** Der Sicherheitsrat hat sich bislang nur einmal zu privaten Militärfirmen geäußert. Die britische Firma ›Northbridge Services Group‹ hatte im Jahr 2003 Militäreinheiten zur Unterstützung der ivorischen Regierung gegen die Rebellen zusammengestellt. Der Sicherheitsrat forderte alle ivorischen Konfliktparteien auf, »jede Anwerbung und jeden Einsatz von Söldnern und ausländischen Militäreinheiten zu unterlassen«, UN-Dok. S/RES/1479 v. 13.5.2003, Abs. 14.

**9** UN-Dok. A/RES/61/151 v. 14.2.2007; UN Doc. A/RES/31/34 v. 30.11.1976; UN Doc. A/RES/3314(XXIX) v. 14.12.1974.

**10** International Convention against the Recruitment, Use, Financing and Training of Mercenaries; Deutsch: Internationale Konvention gegen die Anwerbung, den Einsatz, die Finanzierung und die Ausbildung von Söldnern, UN-Dok. A/RES/44/34 v. 4.12.1989; Text: Vereinte Nationen (VN), 4/1990, S. 151ff.

**11** Peter W. Singer, *Corporate Warriors. The Rise of the Privatized Military Industry*, Ithaca 2003, S. 193–194.

**12** Zum Stand der Ratifizierungen des Übereinkommens siehe Webseite des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz: <http://www.icrc.org/ihl.nsf/WebSign?ReadForm&id=530&ps=P>; Stand der Unterzeichnungen: <http://www.icrc.org/ihl.nsf/WebSign?ReadForm&id=530&ps=S>; Die Bundesrepublik hat das Übereinkommen am 20.12.1990 unterzeichnet, aber nicht ratifiziert; zur Begründung gegen eine Ratifizierung siehe ›Kleine Anfrage zum Umgang der Bundesregierung mit Söldnern, Söldnerfirmen, privaten Sicherheits- und Militärdienstleistungsunternehmen‹, Bundestags-Drucksache 16/1296 v. 16.4.2006, S. 6.

**13** Dazu Herbert Wulf, *Privatisierung der Sicherheit – ein innergesellschaftliches und zwischenstaatliches Problem*, VN, 4/2002, S. 144–148.

**14** UN Doc. A/53/338 v. 4.9.1998, Abs. 74.

**15** UN Doc. E/CN.4/1997/24 v. 20.2.1997, Abs. 109.

**16** UN Doc. E/CN.4/2001/19 v. 11.12.2001, Abs. 64.

**17** UN Doc. E/CN.4/2005/14 v. 8.12.2004, Abs. 63 und 66.

**18** UN Doc. A/60/263 v. 17.8.2005, Abs. 53.

**19** Resolution 2005/2 der Menschenrechtskommission: UN Doc. E/CN.4/RES/2005/2 v. 7.4.2005, abgedruckt in: UN Doc. E/CN.4/2005/135 v. 22.4.2005, Abs. 11.

**20** Ebd., Abs. 12.

**21** UN Doc. E/CN.4/2006/11/Add.1 v. 3.3.2006, Abs. 27.

**22** UN Doc. A/62/301 v. 24.8.2007, Abs. 66ff.; UN Doc. A/61/341 v. 13.9.2006, Abs. 94.



end.<sup>23</sup> Zur Klärung der Frage, welche Tätigkeiten privater Militärfirmen als Söldnertum verboten werden sollen, ist nun die Formulierung eines Zusatzprotokolls zum Söldnerübereinkommen angedacht.<sup>24</sup>

## Rechtliche und operative Probleme

Grundsätzlich ist die Präsenz bewaffneter privater nichtstaatlicher Akteure in Konfliktgebieten mit Risiken und Problemen verbunden. Diese gehen über die Frage hinaus, ob die Mitarbeiter privater Militärfirmen Söldner sind oder als solche stigmatisiert werden sollten.

### Ausführung des Sicherheitsratsmandats durch private Militärfirmen?

Eine Regelung der Frage, welche Aufgaben einer UN-Friedensmission an private Militärfirmen übertragen werden können, gibt es nicht.

Zusammengefasst greifen die UN und ihre Mitgliedstaaten im Rahmen von Friedensmissionen auf private Militärfirmen zum Zweck des Personen- und Objektschutzes, der Minenräumung oder der logistischen Unterstützung zurück. In manchen Fällen führen sie auch Teile des UN-Mandats durch, soweit es sich dabei um friedenskonsolidierende Maßnahmen handelt. Beispiele dafür sind die Minenräumung im Rahmen von UNMIS in Südsudan oder die Rekrutierung und Ausbildung der liberianischen Streitkräfte für UNMIL. Eine Regelung der Frage, welche Aufgaben einer UN-Friedensmission an private Militärfirmen übertragen werden können, gibt es nicht. Die Grenze scheint jedoch dort zu verlaufen, wo es um die Ausführung des Sicherheitsratsmandats geht, die zu den klassischen friedenserhaltenden Tätigkeiten zählen, insbesondere solche, die eine Bewaffnung erfordern. Problematisch kann dies vor allem im Hinblick auf Dienstleistungen wie dem bewaffneten Personen- und Objektschutz sein. Blauhelmissionen mit robustem Mandat sind auch zu Zwangsmaßnahmen gegen eine gewaltsame Behinderung der Aufgabenerfüllung der Friedensmission befugt. Wenn die UN-Friedensmission durch eine prekäre Sicherheitslage und gelegentliches Wiederaufflammen der Gewalt gekennzeichnet ist, kann die Grenzziehung zwischen der Ausübung dieser durch das Mandat verliehenen Kompetenz zur Durchsetzung der Operationsziele einerseits und einer bewaffneten ›Unterstützung‹ des Mandats andererseits künstlich erscheinen.

### Statusrechtlich bedingte Rechtsunsicherheit

Soweit der oben angesprochenen Grenzziehung auch die Überlegung zugrunde liegt, privates Militärpersonal dürfte im Falle eines Wiederausbrechens der bewaffneten Auseinandersetzungen nicht in diese verwickelt werden, kommt darin eine Unterscheidung zum Tragen, die in der Praxis zunehmend schwer durchzuhalten ist. Sie bereitet zudem aus humanitär-völkerrechtlicher Perspektive Probleme, wenn die Schwelle zum bewaffneten Konflikt überschritten wird. Die bewaffnete Verteidigung ziviler Personen

und Objekte ist zwar grundsätzlich Nothilfe beziehungsweise Selbstverteidigung und keine – nach humanitärem Völkerrecht ausschließlich Kombattanten<sup>25</sup> vorbehaltene – unmittelbare Teilnahme an den Feindseligkeiten. Die Frage, wann die Trennlinie zwischen Selbstverteidigung und Nothilfe einerseits und der unmittelbaren Teilnahme an den Feindseligkeiten andererseits überschritten ist, lässt sich aber gerade in von asymmetrischer Kriegsführung geprägten niedrighwelligen Konflikten (low-intensity conflicts) nicht immer eindeutig beantworten.

### Völkerrechtliche Verantwortlichkeit der UN

Sobald die Firmen humanitäres Völkerrecht und Menschenrechte verletzen,<sup>26</sup> stellt sich die Frage nach der völkerrechtlichen Verantwortlichkeit. Das Verhalten von Friedenstruppen, die in der Regel gemäß Art. 22 beziehungsweise 29 UN-Charta als Nebenorgane der Generalversammlung beziehungsweise des Sicherheitsrats eingerichtet werden,<sup>27</sup> ist den Vereinten Nationen zurechenbar, soweit sie die Befehlsgewalt über die Soldaten innehaben.<sup>28</sup> Wenn das private Militärpersonal in die UN-Mission integriert ist, kann die UN daher auch für deren Verhalten völkerrechtlich verantwortlich sein. Grundsätzlich findet eine solche

<sup>23</sup> UN Doc. A/HRC/7/7 v. 9.1.2008, Abs. 56 und 57.

<sup>24</sup> UN Doc. A/HRC/4/42 v. 7.2.2007, Abs. 60 und 61.

<sup>25</sup> Vergleiche zur Einordnung von UN-Truppen als Kombattanten im Falle eines bewaffneten Konflikts Abs. 1.1 des Secretary-General's Bulletin: Observance by United Nations Forces of International Humanitarian Law, UN Doc. ST/SGB/1999/13 v. 6.8.1999. Zur humanitär-völkerrechtlichen Einordnung privaten Militärpersonals siehe Christian Schaller, Private Security and Military Companies under the International Law of Armed Conflict, in: Jäger/Kümmel, a.a.O. (Anm. 7), S. 345.

<sup>26</sup> Zur Beteiligung privaten Militärpersonals an den Misshandlungen von Gefangenen im von den USA verwalteten irakischen Gefängnis Abu Ghraib siehe Matthias Rüb, Phänomenaler Schaden, Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ), 3.5.2004; zum wahllosen Schießen auf Zivilisten siehe Matthias Rüb, Erst schießen, dann fragen, FAZ, 19.9.2007, sowie Jonathan Finer, Security Contractors in Iraq under Scrutiny after Shootings, Washington Post, 10.9.2005.

<sup>27</sup> Siehe Model Agreement between the United Nations and Member States Contributing Personnel and Equipment to United Nations Peace-keeping Operations, UN Doc. A/46/185 v. 23.5.1991, Art. IV.

<sup>28</sup> Financing of the United Nations Protection Force, the United Nations Confidence Restoration Operation in Croatia, the United Nations Preventive Deployment Force and the United Nations Peace Forces Headquarters, Report of the Secretary-General, UN Doc. A/51/389 v. 20.9.1996, Abs. 16, sowie Art. 5 des Entwurfs der UN-Völkerrechtskommission zur Verantwortlichkeit internationaler Organisationen, UN Doc. A/59/10 v. 16.9.2004, S. 97ff. Vgl. Aber Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte, Behrami und Behrami v Frankreich & Saramati v Frankreich, Deutschland und Norwegen, Entscheidung zur Zulässigkeit v. 2.5.2007, Antragsnr. 71412/01, Abs. 133.

Eingliederung jedoch nicht statt.<sup>29</sup> Ob dies im Einzelfall anders ist, hängt beispielsweise davon ab, ob das private Militärpersonal dem UN-Befehl unterworfen ist oder ob es vom Stationierungsabkommen (Status of Forces Agreement – SOFA beziehungsweise Status of Mission Agreement – SOMA) oder sonstigen Vereinbarungen (Memorandum of Understanding) erfasst wird, die zwischen den UN und dem Empfänger- oder truppenstellenden Staat getroffen werden. Aber auch in dem Fall, in dem das private Militärpersonal nicht in die UN-Mission eingegliedert ist, erfolgt eine Zurechnung seines Verhaltens zu den Vereinten Nationen, wenn diese die Firma beauftragt hat.<sup>30</sup> Wurde hingegen die Firma von einem Mitgliedstaat beauftragt, ist dieser für etwaiges Fehlverhalten völkerrechtlich verantwortlich.<sup>31</sup> Doch dann sind die Vereinten Nationen verpflichtet, durch ein Mindestmaß an Kontrolle des privaten Personals die Verletzung gewohnheitsrechtlicher Grundsätze, an die sie selbst gebunden sind, zu verhindern und gegebenenfalls zu sanktionieren.

An effektiven Sanktionsmöglichkeiten durch die Weltorganisation fehlt es jedoch. Sie kann lediglich von der Firma die Entlassung der betroffenen Personen verlangen oder den Vertrag mit der Firma kündigen. Da die UN keine Gerichtsbarkeit oder sonstige Sanktionsgewalt gegenüber privatem Personal besitzen, sind sie bei Fehlverhalten auf die Durchsetzungsmöglichkeiten der Mitgliedstaaten angewiesen. Der Empfängerstaat ist dazu oft nicht in der Lage. Fällt das private Militärpersonal ausnahmsweise unter das Stationierungsabkommen und ist infolgedessen von der Gerichtsbarkeit des Empfängerstaats ausgenommen,<sup>32</sup> scheidet eine Verfolgung durch diesen auch rechtlich aus. Auch die strafrechtliche Verfolgung durch den Auftraggeber oder den Herkunftsstaat des betreffenden Militärpersonals kann rechtlichen und praktischen Schwierigkeiten begegnen. Die Unterwerfung von Zivilisten unter die Militärgerichtsbarkeit wäre unter menschenrechtlichen Gesichtspunkten<sup>33</sup> und oft auch verfassungsrechtlich<sup>34</sup> problematisch. Zwar ist es völkerrechtlich zulässig, wenn Staaten Sachverhalte außerhalb ihrer eigenen Grenzen ihrer Strafgewalt unterwerfen, soweit der Täter ihre Staatsangehörigkeit besitzt (aktives Personalprinzip). Wenn aber eine solche Kompetenz innerstaatlich überhaupt besteht, müssen die Ermittlungsbehörden zunächst Kenntnis von dem mutmaßlichen Fehlverhalten erlangen und willens sein, dieses zu untersuchen. Zudem werden Ermittlungen durch die in der Regel kritische Sicherheitslage am Tatort erschwert.<sup>35</sup>

### Verfahrenstechnische und operative Aspekte

Abgesehen von den rechtlichen Fragen werden auch verfahrenstechnische und operative Probleme aufgeworfen. Unklar ist das Verfahren, wodurch Angebote privater Militärfirmen durch die UN-Akteure eingeholt und ausgewählt werden, und ob beispiels-

weise die UN-Hauptabteilung Sicherheit (Department of Safety and Security – DSS) dabei eingebunden wird. Der *Ad-hoc*-Charakter wird verstärkt, wenn erst vor Ort klar wird, dass das Hinzuziehen kommerzieller Anbieter notwendig ist und auf örtliche Anbieter zurückgegriffen werden muss. Weiter sind Fragen der Interoperabilität und Kommunikation zwischen den privaten Akteuren, UN-Personal und den nationalen Kontingenten zu klären. Kohärente und angemessene Reaktion auf komplexe Situationen wird bereits durch die internationale Zusammensetzung von UN-Missionen aufgrund unterschiedlicher nationaler Mandate, Einsatzregeln und logistischen Voraussetzungen der verschiedenen Kontingente erschwert. Kommt ein weiterer Akteur hinzu, der anderen Vertragsbestimmungen unterliegt und zudem außerhalb der Kommandokette agiert, kann dies zu zusätzlichen Problemen führen.

### Handlungsbedarf

Die Branche selbst bemüht sich, durch den Zusammenschluss in Industrievereinigungen (IPOA, BAPSC und ›Private Security Company Association of Iraq‹) und die Formulierung von Verhaltensregeln professioneller zu werden und sich deutlicher von den ›schwarzen Schafen‹ abzugrenzen. Solche Formen freiwilliger Selbstregulierung oder die Selbstbindung etwa an die ›Freiwilligen Grundsätze zu Sicherheit und Menschenrechten‹ (Voluntary Principles on Security and Human Rights) oder den Globalen Pakt

Die Branche selbst bemüht sich, professioneller zu werden und sich deutlicher von den ›schwarzen Schafen‹ abzugrenzen.

<sup>29</sup> Ebd. und UN General Conditions of Contract, Second Interim Revision, Office of Legal Affairs, 9.2.2006, Ziff. 1.o. Privates Militärpersonal gilt weder als UN-Personal noch als ›Experts on Mission‹.

<sup>30</sup> Art. 4 Abs. 1, 2 des Entwurfs der UN-Völkerrechtskommission zur Verantwortlichkeit internationaler Organisationen, a.a.O. (Anm. 28).

<sup>31</sup> Vgl. Art. 4 Abs. 2, 5, 8 des Entwurfs der UN-Völkerrechtskommission zur Staatenverantwortlichkeit, UN Doc. A/RES/56/83 v. 28.1.2001.

<sup>32</sup> Siehe Muster-Abkommen über die Rechtsstellung der Truppen für Friedenssicherungseinsätze, UN-Dok. A/45/594 v. 9.10.1990, Art. VI, in Verbindung mit Art. V und VI des Übereinkommens über die Vorrechte und Immunitäten der Vereinten Nationen, UN Doc. GA-Res. 22 A (I), 13.2.1946.

<sup>33</sup> Interamerikanischer Gerichtshof für Menschenrechte, Cantoral Benavides v. Peru, Urteil v. 18.8.2000, Abs. 112.

<sup>34</sup> Zur verfassungsrechtlichen Lage in den USA siehe Joseph R. Perlak, The Military Extraterritorial Jurisdiction Act of 2000: Implications for Contractor Personnel, Military Law Review, 169. Jg., September 2001, S. 93–141, hier S. 93.

<sup>35</sup> Im Zusammenhang mit der Diskussion um die strafrechtliche Haftung von UN-Bediensteten und von Sachverständigen im Auftrag der UN hat das UN-Sekretariat der mit diesen Fragen befassten Expertengruppe empfohlen, auch kommerzielle Auftragnehmer in die Überlegungen einzubeziehen. Als Konsequenz könnten auch die Angestellten privater Militärfirmen von entsprechenden Regelungen erfasst werden. Siehe Note of the Secretariat, Criminal Accountability of United Nations Officials and Experts on Mission, UN Doc. A/62/329 v. 20.9.2007, Abs. 34, Fußnote 16.

mögen hilfreich sein, können aber nur auf bestehenden rechtlichen Regulierungen aufbauen. Sie entbinden die Auftraggeber – sowohl Staaten als auch UN-Akteure – nicht von der Verantwortung, die Firmen effektiv zu kontrollieren und notfalls zu sanktionieren. Der ehemalige Generalsekretär Kofi Annan hatte in seinem Millenniums-Bericht die Mitgliedstaaten dazu ermutigt, ein internationales Übereinkommen zu erwägen, das die Aktivitäten privater Militärfirmen regelt.<sup>36</sup> Die Aussichten, dass ein solches Vorhaben in absehbarer Zeit in Angriff genommen wird, sind schlecht. Der Grund dafür liegt im Wunsch der Staaten, möglichst flexibel auf private Militärfirmen zurückgreifen zu können. Dementsprechend zurückhaltend sind die Staaten daher bei der Regulierung des Exports militärischer Dienstleistungen. So hat beispielsweise die britische Regierung diese Verantwortung faktisch an ihre nationale Branchenvereinigung abgegeben. Ihre Mitglieder sollen sich nun selbst »regulieren«.

Gerade weil es an effektiver Regulierung und Kontrolle privater Militärfirmen durch ihre Mitgliedstaaten derzeit weitgehend mangelt, ist es umso wichtiger, dass die Vereinten Nationen diese Aufgabe übernehmen.

Gerade weil es an effektiver Regulierung und Kontrolle privater Militärfirmen durch ihre Mitgliedstaaten derzeit weitgehend mangelt, ist es umso wichtiger, dass die Vereinten Nationen diese Aufgabe übernehmen. In den Fällen, in denen der Rückgriff auf privates Militärpersonal unvermeidlich ist, sollten die UN zum einen ein angemessenes Vergabeverfahren durchführen und zum anderen die Einhaltung anwendbaren Rechts sicherstellen. Ein solches standardisiertes Verfahren müsste zumindest die Beteiligung der Hauptabteilungen Friedenssicherungseinsätze (Department of Peacekeeping Operations – DPKO) und Sicherheit (DSS) vorsehen. Ferner könnte es beispielsweise auf eine Datenbank von Firmen zurückgreifen, die bestimmte Kriterien erfüllen und sich in der Vergangenheit als zuverlässig erwiesen haben. Verträge sollten die Firmen verpflichten, das anwendbare Recht, einschließlich der Menschenrechte, das humanitäre Völkerrecht und den Grundsatz der souveränen Gleichheit der Staaten, einzuhalten.

Es ist äußerst unwahrscheinlich, dass privates Militärpersonal mit einem robustem Mandat oder der Kompetenz zu Zwangsmaßnahmen ausgestattet werden wird.

Das Hauptproblem wird sein, das private Militärpersonal wirksam zu kontrollieren. Soweit die Firmen in einem relativ stabilen Umfeld operieren und unbewaffnete Tätigkeiten, wie zum Beispiel Minenräumung, durchführen, kann die regelmäßige Berichterstattung und Überwachung durch UN-Personal oder die Mitgliedstaaten ausreichen. Anders ist es zu beurteilen, wenn privates Militärpersonal in gefährlichen Situationen zum Personen- oder Objektschutz hinzugezogen wird. Die Eingliederung in die UN-Truppen, zumindest aber die Unterwerfung unter UN-Kommando, ist in solchen Fällen naheliegend. Dies wäre zudem zur Verleihung des Kombattantenstatus erforderlich, was Rechtsklarheit bezüglich der Befugnisse bewaffneten privaten Militärpersonals im Falle eines Wiederausbrechens des bewaffneten Konflikts schaffen würde. Solche Maßnahmen würden aber auch das Grundproblem ihres Einsatzes sicht-

barer machen: Das Risiko einer aktiven Teilnahme kommerzieller Akteure an bewaffneten Auseinandersetzungen würde wohl weder von der breiten Öffentlichkeit noch von den meisten Mitgliedstaaten akzeptiert werden.

## Private Militärfirmen »an vorderster Front«?

Viele der erwähnten Probleme verschärfen sich, würde die Grenze überschritten und private Akteure zur Durchführung einer Friedensmission mit einem robusten Mandat oder der Kompetenz zu Zwangsmaßnahmen ausgestattet werden. Befürworter sehen hier den komparativen Vorteil der Branche und das größte Potenzial für UN-Friedensmissionen.

Wiederholt vorgeschlagen wurde der Einsatz privaten Militärpersonals als UN-Blauhelme mit robustem Mandat, als »schnelle Eingreiftruppe« unmittelbar nach Beendigung eines bewaffneten Konflikts und noch vor dem Eintreffen der UN-Blauhelme oder sogar als UN-mandatierte oder UN-geführte Streitkräfte zur Durchführung militärischer Sanktionen.<sup>37</sup> Größere militärische Effizienz, geringere Kosten und die Umgehung der politischen und verfahrenstechnischen Zwänge der UN werden als Argumente für alle drei Optionen angeführt. Die Intervention der inzwischen aufgelösten südafrikanischen Firma »Executive Outcomes« (EO) in Sierra Leone im Jahr 1996 dient dabei als Beispiel für die Vorteile des Einsatzes privater Firmen. Mangels anderweitiger Unterstützung westlicher Staaten hatte die Regierung Sierra Leones die Firma im Jahr 1995 herangezogen, um die Rebellenarmee »Revolutionary United Front« (RUF) zurückzudrängen und aus der Hauptstadtregion zu vertreiben. Dies gelang innerhalb von nur neun Tagen. Wochen später sah sich die RUF zu Verhandlungen mit der Regierung gezwungen. Weitere Wochen später war die Lage im Land so stabil, dass Wahlen durchgeführt werden konnten. Als sich die RUF aus den Friedensverhandlungen zurückziehen wollte, griff EO erneut ein und zwang die Rebellen zum Abschluss eines Friedensabkommens.

Dennoch ist es äußerst unwahrscheinlich, dass privates Militärpersonal mit einem robustem Mandat oder der Kompetenz zu Zwangsmaßnahmen ausgestattet werden wird. Zu den oben angesprochenen rechtlichen Problemen träten weitere hinzu. Hinsichtlich des weitestgehenden Vorschlags, dem Einsatz als Streitkräfte zur Durchführung militärischer Sanktionsmaßnahmen, ist zweierlei fraglich. Zum einen wäre zu klären, ob es rechtlich zulässig wäre, die nach Art. 43 UN-Charta vorgesehenen Streitkräfte durch eine von privaten Militärfirmen zusammengestellte Truppe zu ersetzen; zum anderen, ob Art. 48 UN-Charta umgangen werden kann. Darin wird festgelegt, dass die Durchführung der Sicherheitsratsresolutionen durch die Mitgliedstaaten zu erfolgen hat.

Ebenso bleibt in der Diskussion bislang der besondere Charakter von UN-Friedensmissionen nahezu unberücksichtigt. Es werden keine Überlegungen darüber angestellt, wie sich der angebliche komparative Vorteil der militärischen Effizienz privaten Militärpersonals in einer Operation auswirken würde, die auf einer einverständlichen Regelung mit den Konfliktparteien beruht und bestimmt ist vom Grundsatz der Unparteilichkeit und des geringstmöglichen Einsatzes von Gewalt.<sup>38</sup> Das Merkmal des geringstmöglichen Einsatzes von Gewalt bei friedenserhaltenden UN-Missionen ist von besonderer Bedeutung. Es ist kaum anzunehmen, dass sich der Sicherheitsrat zu einer Ausweitung der Kompetenz zu Zwangsmaßnahmen auf private Anbieter entschließen würde. Andererseits ist es, unabhängig von der Kommandostruktur, nicht vorstellbar, privates Militärpersonal mit einem vage formulierten Mandat und einem ebenso offen gehaltenen Vertrag in eine Konfliktregion zu entsenden und deren Auslegung teilweise oder ganz den Firmen zu überlassen. Dann aber ist fraglich, worin der Vorteil privater Firmen liegen soll. Ändern sich die Verhältnisse vor Ort und damit die Erfordernisse an die Truppen, so dass das Mandat durch den Sicherheitsrat angepasst werden muss – wie etwa im Jahr 1999 in Timor-Leste –, ist zudem zweifelhaft, ob der Einsatz der Firma wirklich mehr Flexibilität bedeutet oder vielmehr zu einer Belastungsprobe wird.

Aus diesen Gründen werden private Militärfirmen in absehbarer Zeit nicht an ›vorderster Front‹ zum Einsatz kommen. Der Hauptgrund jedoch ist das immer noch tief sitzende Unbehagen gegenüber bewaffneten profitorientierten Militärdienstleistern.<sup>39</sup> David Harland, Leiter der ›Best Practices Unit‹ der Hauptabteilung Friedenssicherungseinsätze, hält es jedenfalls aufgrund ihrer überwiegend negativen öffentlichen Wahrnehmung für unwahrscheinlich, dass private Militärfirmen in einer prominenteren Rolle als derzeit eingesetzt werden.<sup>40</sup> Doch selbst wenn dieses Hindernis überwunden werden würde, wird es – unabhängig vom tatsächlichen Verhalten privaten Militärpersonals – kaum möglich sein, alle Spannungen zwischen UN-Interessen und den Interessen einer profitorientierten Firma aufzulösen. Die Auswirkungen einer verstärkten Präsenz privaten Militärpersonals auf die Konfliktdynamik und auf den Charakter von UN-Friedensmissionen, das Risiko und die Bandbreite möglicher Konflikte und daraus resultierender negativer Konsequenzen für das Gelingen einer Operation und die Glaubwürdigkeit der UN sind nicht zu überblicken.

## Ausblick

Das ›Auslagern‹ ist gewissermaßen der *modus operandi* von UN-Friedensmissionen, die mangels UNEigener Streitkräfte oder Blauhelme auf die nationa-

len Kontingente der Mitgliedstaaten angewiesen sind. Der Rückgriff auf private bewaffnete Akteure ist jedoch von anderer Qualität und wirft erhebliche rechtliche, operative und politische Probleme auf, die hier nur angerissen werden konnten. Dennoch sollte sich vergegenwärtigt werden, dass es nicht um die Wahl zwischen dem Einsatz privaten Militärpersonals einerseits und schnell einsetzbarer, durch die Mitgliedstaaten ausreichend ausgestattete UN-Missionen andererseits geht. Vielmehr wird die Diskussion vor dem Hintergrund ständig knapper oder nicht vorhandener Personal- und Ausrüstungskapazitäten geführt. Das Dilemma der UN spiegelt sich in einer Situation wieder, in der sich der damalige Untergeneralsekretär für Friedenssicherungseinsätze Kofi Annan im Jahr 1996 befand: In einem Flüchtlingslager in Goma in der Demokratischen Republik Kongo hatten sich Kämpfer unter die Flüchtlinge aus Ruanda gemischt und erschwerten die Arbeit des Amtes des Hohen Flüchtlingskommissars erheblich; die erbetene Unterstützung durch die Mitgliedstaaten blieb aus. Annan erwog daher, eine private Militärfirma hinzuzuziehen, um die Kämpfer von den Flüchtlingen zu trennen. Er verwarf diese Option jedoch, weil »die Welt für einen privatisierten Frieden nicht bereit ist.«<sup>41</sup> In der Tat stellt sich die Frage, was eine internationale Gemeinschaft ausmacht, die die Erfüllung des ersten Versprechens der UN-Charta an private kommerzielle Firmen auslagert.

In der Tat stellt sich die Frage, was eine internationale Gemeinschaft ausmacht, die die Erfüllung des ersten Versprechens der UN-Charta an private kommerzielle Firmen auslagert.

**36** Wir, die Völker: Die Rolle der Vereinten Nationen im 21. Jahrhundert, Bericht des Generalsekretärs, UN-Dok. A/54/2000 v. 27.3.2000, Abs. 212.

**37** Vergleiche beispielsweise IPOA Concept Paper, a.a.O. (Anm. 3), S. 5; Peter Gantz, The Private Sector's Role in Peacekeeping and Peace Enforcement, November 2003, <http://www.refugeesinternational.org/content/article/detail/918/>; Doug Brooks, Messiahs or Mercenaries? The Future of Private Military Services, International Peacekeeping, 7. Jg., 4/2000, S. 129; Singer, a.a.O. (Anm. 11), S. 189; Chris Taylor, Vice President for Strategic Initiatives at Blackwater USA, Vortrag an der George Washington University, 28.1.2005, <http://www.blackwaterusa.com/btw2005/articles/042805taylor.html>; van den Berg, a.a.O. (Anm. 7), S. 304.

**38** Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang, dass eine amerikanische Firma sich für einen Einsatz in Darfur empfahl, weil sie von der sudanesischen Regierung als neutral und nicht-interventionistisch angesehen werden würde; Willis Witter, Private Firms Eye Darfur, The Washington Times, 2.10.2006.

**39** Siehe dazu Sarah Percy, Morality and Regulation, in: Chesterman/Lehnardt, a.a.O. (Anm. 1), S. 11.

**40** Interview der Autorin, September 2007.

**41** UN-Presseerklärung, SG/SM/6255 v. 12.6.1997; Kofi Annan, Intervention, XXXV. Ditchley Foundation Lecture, 26.6.1998.

# Hybridgerichte – eine neue Generation internationaler Strafgerichte (I)

## Der Sondergerichtshof für Sierra Leone

Jelka Mayr-Singer



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

**Mit der Schaffung so genannter Hybridgerichte ist eine neue Generation internationaler Strafgerichte entstanden, die sich vor allem durch die Einbindung des Tatortstaats von den bisherigen Modellen internationaler Strafgerichte unterscheidet. Wie das Beispiel des Sondergerichtshofs für Sierra Leone belegt, führt diese Einbeziehung zu einer deutlich höheren Akzeptanz durch die betroffene Bevölkerung und erleichtert die Arbeitsweise des Gerichtshofs. Zu den Problemen dieser internationalisierten Gerichte gehört die Finanzierung, die auf freiwilligen Beiträgen beruht.**

Kein Bereich des Völkerrechts hat in den letzten Jahren eine derart dynamische Entwicklung genommen wie das Völkerstrafrecht und die internationale Strafgerichtsbarkeit. Innerhalb der letzten 15 Jahre sind allein zwei Generationen<sup>1</sup> internationaler Strafgerichtshöfe entstanden, beide unter den Auspizien der Vereinten Nationen.

Zu Beginn der neunziger Jahre hatte der Sicherheitsrat als nichtmilitärische Zwangsmaßnahme im Rahmen von Kapitel VII der UN-Charta die beiden *Ad-hoc*-Strafgerichtshöfe für das ehemalige Jugoslawien und für Ruanda ins Leben gerufen. Diese Rolle als Gerichtsgründer löste zunächst heftige Diskussionen aus; der Sicherheitsrat habe damit seine Kompetenzen überschritten und ein Gericht dürfe nicht von einem politischen Organ abhängig sein. Heute gehört diese kritische Sichtweise der Vergangenheit an. Der ungewöhnliche Weg, Friedenssicherung mit Hilfe internationaler Gerichte zu bewerkstelligen, hat sich bewährt – die Tätigkeit der beiden *Ad-hoc*-Strafgerichtshöfe, die entsprechend der Abschlussstrategie des Sicherheitsrats mit Ende 2010 abgeschlossen sein soll, wird zu Recht überwiegend positiv bewertet.<sup>2</sup>

### Nationale Gerichte und die Ahndung von Völkerrechtsverbrechen

Mit zu den Errungenschaften der beiden *Ad-hoc*-Strafgerichtshöfe gehört, dass auch die nationalen Justizsysteme in der letzten Phase in die Aufarbeitung der Vergangenheit eingebunden wurden; zumindest die Staaten des ehemaligen Jugoslawiens sind inzwischen soweit konsolidiert, dass die Fälle mittlerer und geringerer Schwere vor Ort abgehandelt werden können. Dies geschieht zum einen vor lokalen bosnischen, kroatischen und serbischen Gerichten, zum anderen in der auf Republikenebene im Staatsgerichtshof von Bosnien in Sarajewo eingerichteten Sonderkammer für Kriegsverbrechen, die für eine Übergangszeit so-

wohl mit nationalen als auch mit internationalen Richtern besetzt ist.

Auch der in Arusha (Tansania) beheimatete Strafgerichtshof für Ruanda kann bei der Anwendung der ›Regel 11 bis‹ seiner Verfahrensordnung, die eine Übertragung von Fällen an nationale Gerichte vorsieht, auf erste Erfolge verweisen. Bislang wurden drei Verfahren an das Justizsystem dritter Länder überwiesen, davon gingen zwei im November 2007 an Frankreich<sup>3</sup>; die Überweisung im Fall Bagaragaza an die Niederlande wurde Ende August 2007 widerrufen, nachdem ein niederländisches Gericht in einem gleichgelagerten Fall seine Zuständigkeit verneint hatte. Bislang hat sich als einziger afrikanischer Staat der Tatortstaat Ruanda bereit erklärt, Fälle des Arusha-Tribunals zu übernehmen. Nachdem mit der Abschaffung der Todesstrafe im Juli 2007 das größte Hindernis für eine Überweisung von Angeklagten an die ruandische Justiz beseitigt worden war, hat die Anklagebehörde bereits in fünf Fällen die Übertragung an örtliche Gerichte in Ruanda beantragt. Ob die ruandische Gerichtsbarkeit den Anforderungen der extrem hohen Zahl noch offener Fälle tatsächlich gewachsen sein wird, erscheint zweifelhaft. Allerdings kann die ruandische Gesellschaft auf eine traditionelle Form der Justiz zurückgreifen, nämlich auf die über das ganze Land verteilten, mehr als 12 000 ›Gacaca-Gerichte‹. Diese Dorfgerichte versuchen, durch gemeinsame Wahrheitsfindung und Aufarbeitung innerhalb der Dorfgemeinschaft zur Versöhnung zwischen den verfeindeten Ethnien beizutragen. Sie wurden mittlerweile auf eine gesetzliche Grundlage<sup>4</sup> gestellt, und seit Mitte 2005 führen sie auch Völkermord-Prozesse durch.<sup>5</sup> Mit der Übertragung einzelner Fälle an nationale Gerichte haben die *Ad-hoc*-Strafgerichtshöfe aber nicht nur eine Möglichkeit gefunden, ihre Arbeit rechtzeitig abzuschließen. Sie tragen damit auch der Erkenntnis Rechnung, dass die Gerichte am Tatortstaat nach wie vor das am besten geeignete Forum zur Aburteilung auch internationaler Verbrechen darstellen. Sie sind nicht nur besser geeignet, weil es vor Ort naturgemäß einfacher ist, Beweise sicherzustellen und Zeugen vorzuladen. Ein weiterer Vorteil ist, dass die betroffene Bevölkerung in den Tatortstaaten den nationalen Gerichten nach wie vor ein größeres Vertrauen entgegenbringt als den internationalen *Ad-hoc*-Strafgerichtshöfen. Letzteren gelingt es immer noch zu wenig, die weit entfernt vom Tatortstaat durchgeführten Verfahren der Öffentlichkeit näher zu bringen und in den kriegszerrütteten Gesellschaften eine friedensstiftende Wirkung

zu entfalten. Dies liegt zum einen an den am anglo-amerikanischen Modell orientierten Verfahren und zum anderen an der Zusammensetzung aus ausschließlich internationalen Richtern, was oft als ›Siegerjustiz‹ aufgefasst wird.

### Dritte Generation von Strafgerichtshöfen

Mehr Akzeptanz bei den betroffenen Bevölkerungen zu erreichen, war einer der Gründe, die im Jahr 2000 zur Ausbildung einer neuen Generation von Strafgerichten geführt haben: der ›Hybridgerichte‹ oder ›internationalisierten‹ Gerichte.<sup>6</sup> Kennzeichnend für dieses neuartige Modell der Strafgerichtsbarkeit ist die Vereinigung von nationalen und internationalen Elementen, wobei sowohl Ausmaß als auch Form der Internationalisierung unterschiedlich ausfallen können. Der hybride<sup>7</sup> Charakter der Gerichte manifestiert sich vor allem durch zweierlei: Zum einen bestehen Senate und Anklagebehörde aus nationalen und internationalen Richtern beziehungsweise Staatsanwälten. Zum anderen enthält das anwendbare Recht neben den Tatbeständen des Völkerstrafrechts regelmäßig auch Bestimmungen des nationalen Strafrechts. Einheimische Richter einzubinden, stärkt nicht nur das Vertrauen der Bevölkerung in die Kammern, sondern hat auch den Vorteil, dass ein mit den örtlichen Gegebenheiten, der Sprache und den Gebräuchen des Landes vertrauter Personenkreis unmittelbar an den Verfahren mitwirkt. Die Einbeziehung nationaler Strafnormen erlaubt eine noch enger an den speziellen Bedürfnissen des Tatortstaats orientierte Rechtsprechung.

Die überwiegende Zahl der Hybridgerichte wurde in Staaten eingerichtet, die einen gewaltsamen Konflikt hinter sich haben und gar nicht in der Lage wären, Völkerrechtsverbrechen aus eigener Kraft zu ahnden. Die Schaffung genuin internationaler Straftribunale scheiterte – nach den Erfahrungen mit dem Jugoslawien- und dem Ruandatribunal – vor allem an der Zurückhaltung der Staatengemeinschaft, die Kosten für weitere personalintensive Gerichtshöfe zu übernehmen, aber auch an der mangelnden Bereitschaft der betroffenen Staaten, sich ein ›echtes‹ internationales Gericht aufzwingen zu lassen. Aus diesem Grund beruhen die neuen Hybridgerichte zumeist auf bilateralen Abkommen des Tatortstaats mit den UN. Sie unterscheiden sich daher schon in ihrer Rechtsgrundlage sowohl von den *Ad-hoc*-Strafgerichtshöfen, die durch eine Resolution des Sicherheitsrats ins Leben gerufen wurden, als auch vom Internationalen Strafgerichtshof, der durch einen multilateralen Vertrag eingerichtet wurde.

Zu diesen internationalisierten Gerichten gehören die so genannten ›Regulation 64 Panels‹<sup>8</sup> in Kosovo, die Sonderkammern in Timor-Leste, der Sondergerichtshof für Sierra Leone, die Außerordentlichen Kammern in Kambodscha, die Sonderkammer für

Kriegsverbrechen in Bosnien-Herzegowina<sup>9</sup> sowie das erst im Aufbau begriffene Sondertribunal für Libanon, bei dem man bereits von einem Generationenwechsel hin zu der nächsten – vierten – Generation internationaler Straftribunale sprechen kann.

Sowohl die ›Regulation 64 Panels‹ in Kosovo als auch die Sonderkammern in Timor-Leste wurden im Zusammenhang mit Maßnahmen zur Friedenskonsolidierung und zur Unterstützung guter Regierungsführung durch UN-Übergangsverwaltungen errichtet. Beide hat man nach dem völligen Zusammenbruch staatlicher Funktionen ins Leben gerufen und jeweils in die dortige Justiz integriert. Im Fall Kosovo erließ die UN-Verwaltung UNMIK<sup>10</sup> im Jahr 2000 Regelungen, die den Einsatz internationaler Richter und Ankläger im Einzelfall ermöglichen, sofern der UN-Sonderbeauftragte einem entsprechenden Antrag seitens des Anklägers, des Angeklagten oder der Ver-

Mehr Akzeptanz bei den betroffenen Bevölkerungen zu erreichen, war einer der Gründe, die im Jahr 2000 zur Ausbildung einer neuen Generation von Strafgerichten geführt haben.

1 Die Terminologie in Bezug auf die verschiedenen Generationen der Strafgerichte ist uneinheitlich. Hier werden die beiden Kriegsverbrechertribunale von Nürnberg und Tokyo als erste, die beiden *Ad-hoc*-Strafgerichtshöfe für das ehemalige Jugoslawien und für Ruanda sowie der Internationale Strafgerichtshof als zweite und die Hybridgerichte als dritte Generation internationaler Strafgerichte bezeichnet.

2 Vgl. Leonie von Braun, Der Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien. Mehr Errungenschaften als Versäumnisse, Vereinte Nationen (VN), 4/2007, S. 148–154.

3 Es handelt sich dabei um die Verfahren gegen Laurent Bucyibaruta (ICTR-05-85) und Wenceslas Munyeshyaka (ICTR-05-87).

4 Organic Law Establishing the Organisation, Competence and Functioning of Gacaca Courts Charged with Prosecuting and Trying the Perpetrators of the Crime of Genocide and Other Crimes Against Humanity, Committed Between October 1st, 1990 and December 31, 1994, Official Gazette of the Republic of Rwanda, No. 16/2004, 19.6.2004.

5 Zu den Gacaca-Gerichten siehe deren Website [http://www.inkigacaca.gov.rw/index\\_.html](http://www.inkigacaca.gov.rw/index_.html); Zu den Entwicklungen der beiden *Ad-hoc*-Strafgerichtshöfe siehe Frank Höpfel, Internationale Strafgerichte: Fortschritte und Probleme, in: Deutsches Institut für Menschenrechte (Hrsg.), Jahrbuch Menschenrechte 2008, Frankfurt/Main und Leipzig 2007, S. 222–229, hier S. 225f.

6 Vgl. hierzu insbesondere Cesare P.R. Romano/ André Nollkaemper/ Jann K. Kleffner, Internationalized Criminal Courts and Tribunals. Sierra Leone, East Timor, Kosovo and Cambodia, Oxford 2004 und Christoph Mangold, Die völkerstrafrechtliche Verfolgung von Individuen durch internationale Strafgerichtshöfe, Frankfurt/Main 2007, S. 291–336.

7 ›Hybrid‹, lateinisch: von zweierlei Herkunft.

8 Die Panels sind benannt nach der Verordnung Nr. 64 vom 15.12.2000, aufgrund derer sie eingerichtet wurden. Vgl. Justice for a Lawless World? Rights and Reconciliation in a New Era of International Law. Regulation 64 Panels in the Courts of Kosovo, IRIN News, Nairobi, 26.6.2006.

9 Vgl. dazu von Braun, a.a.O. (Anm. 2), S. 153.

10 Für eine Bilanz der UNMIK siehe Rafael Biermann, Zwischen Friedenskonsolidierung und Friedenschaffung. Gemischte Bilanz der UN-Verwaltung in Kosovo, VN, 4/2007, S. 133–141.

Am ehesten mit den *Ad-hoc*-Strafgerichtshöfen vergleichbar ist der Sondergerichtshof für Sierra Leone.

Die Hauptverantwortlichen sollen für die Gräueltaten zur Rechenschaft gezogen werden, den Opfern soll Gerechtigkeit widerfahren, die Rechtsstaatlichkeit soll gestärkt und so einem nachhaltigen Frieden der Weg bereitet werden.

teidigung stattgibt. Anwendbar ist nur das in Kosovo geltende Recht, das aber lückenhaft ist und vor allem keinen Straftatbestand für Verbrechen gegen die Menschlichkeit kennt. Die Mehrheit der bisher verhandelten 220 Fälle betraf Delikte der organisierten Kriminalität, während nur ein geringer Anteil von 38 Anklagen Kriegsverbrechen zum Gegenstand hatte.<sup>11</sup> Die ›Regulation 64 Panels‹ werden insgesamt eher kritisch beurteilt. Beispielsweise wird den internationalen Richtern eine zu starke Abhängigkeit von der UNMIK-Exekutive nachgesagt.<sup>12</sup>

Auch die durch die Übergangsverwaltung der Vereinten Nationen in Osttimor (UNTAET) im Mai 2000 etablierten, dem Bezirksgericht von Dili in Timor-Leste zugeordneten Sonderkammern sowie eine Abteilung Schwerstverbrechen (Serious Crimes Unit – SCU) hatten von Anfang an mit erheblichen Problemen zu kämpfen. Neben fehlenden Mitteln und unzureichender personeller Ausstattung beeinträchtigte die mangelnde Kooperationsbereitschaft der indonesischen Behörden insbesondere im Hinblick auf die Auslieferung Verdächtiger die Qualität der Verfahren. Schließlich beendeten die Sonderkammern und die SCU Ende 2004 ihre Tätigkeit<sup>13</sup>, ohne dass es gelungen war, die Hauptverantwortlichen der Völkerrechtsverbrechen vor Gericht zu stellen. Damit muss der in Timor-Leste eingeschlagene Weg wohl insgesamt als gescheiterter Versuch, schwerste Menschenrechtsverletzungen strafrechtlich aufzuarbeiten, bezeichnet werden.

Dies vorangestellt sollen nun in diesem Teil 1 der Sondergerichtshof für Sierra Leone sowie in einem später erscheinenden Teil 2 die Außerordentlichen Kammern in Kambodscha und das Sondertribunal für Libanon genauer beleuchtet werden.

## Der Sondergerichtshof für Sierra Leone

### Vorgeschichte

Am ehesten mit den *Ad-hoc*-Strafgerichtshöfen vergleichbar ist der Sondergerichtshof für Sierra Leone (Special Court for Sierra Leone – SCSL). Dieser wurde zur Verfolgung der Hauptverantwortlichen für jene Verbrechen geschaffen, die ab dem 30. November 1996 während des mehr als zehnjährigen Bürgerkriegs in Sierra Leone begangen worden waren. Die bewaffneten Auseinandersetzungen waren zu Beginn der neunziger Jahre von der Rebellenorganisation ›Revolutionary United Front‹ (RUF) unter der Führung von Foday Sankoh gegen die wechselnden Regierungen Sierras Leones in Gang gesetzt worden. Sie wurden vom späteren Staatspräsidenten Liberias, Charles Ghankay Taylor, der an den reichen Diamantenvorkommen des Landes interessiert war, mit Waffen, Munition und Kämpfern unterstützt. Im Mai 1997 ergriff eine von Johnny Paul Koroma angeführte Militärjunta als ›Armed Forces Revolutionary Coun-

cil‹ (ARFC) die Macht, verbündete sich mit der RUF und errichtete ein autoritäres Regime, das aber mit Hilfe von ECOMOG, dem militärischen Arm der Westafrikanischen Wirtschaftsgemeinschaft (ECOWAS), im darauffolgenden Jahr zugunsten der gewählten Regierung wieder vertrieben werden konnte. Trotz des zwischen der RUF und der Regierung Sierras Leones im Jahr 1999 abgeschlossenen Friedensabkommens von Lomé und der Entsendung der UN-Friedensmission UNAMSIL konnte der Krieg erst im Januar 2002 offiziell für beendet erklärt werden. Der Bürgerkrieg war mit äußerster Brutalität geführt worden. Typisch für die Kriegsführung der RUF waren vor allem die zwangsweise Rekrutierung von Kindersoldaten, Verstümmelungen, Massenvergewaltigungen und Plünderungen; die Kampfhandlungen kosteten zwischen 50 000 und 200 000 Menschen das Leben und hinterließen mehr als 1,5 Millionen Flüchtlinge und ein nahezu vollständig zerstörtes Land.

### Einrichtung

Die Initiative zur Schaffung eines speziellen Gerichtshofs ging – anders als bei den *Ad-hoc*-Strafgerichtshöfen – nicht vom Sicherheitsrat, sondern von der sierra-leonischen Regierung aus. Der damalige Präsident Ahmad Tejan Kabbah hatte sich an den UN-Generalsekretär gewandt, welcher den Bemühungen zur strafrechtlichen Ahndung der im Bürgerkrieg begangenen Verbrechen seine volle Unterstützung zusagte.<sup>14</sup> Auf der Grundlage seiner Einschätzung, dass die Situation in Sierra Leone eine Friedensbedrohung darstelle, ersuchte der Sicherheitsrat in Resolution 1315 vom 14. August 2000 den Generalsekretär, mit der Regierung von Sierra Leone ein Abkommen zur Errichtung eines unabhängigen Sondergerichtshofs auszuhandeln. Dieses bilaterale Abkommen, das im Januar 2002 unterzeichnet und zwei Monate später vom sierra-leonischen Parlament durch ein Gesetz in das nationale Recht inkorporiert wurde, enthält in seinem Anhang das Statut des SCSL und bildet die Rechtsgrundlage für dessen Einrichtung.

Der Gerichtshof besitzt eigene Rechtspersönlichkeit, hat also nicht den Status von Nebenorganen des Sicherheitsrats. Es handelt sich hier auch nicht, wie in den bisherigen Fällen der strafrechtlichen Aufarbeitung von kriegerischen Auseinandersetzungen, um Zwangsmaßnahmen des Sicherheitsrats, denen sich die betroffenen Staaten nicht entziehen können, sondern um einen Versuch des Tatortstaats, mit Unterstützung der UN der Straflosigkeit im Land ein Ende zu setzen. Die Hauptverantwortlichen sollen für die Gräueltaten zur Rechenschaft gezogen werden, den Opfern soll Gerechtigkeit widerfahren, die Rechtsstaatlichkeit soll gestärkt und so einem nachhaltigen Frieden der Weg bereitet werden. Für die Errichtung mögen durchaus auch andere Motive eine Rolle gespielt haben, etwa der Popularitätsgewinn, den sich die Regierung Sierras Leones vor den anstehenden

Wahlen erhofft haben mag oder das angebliche Bestreben der internationalen Gemeinschaft auf diese Weise die an den Mitgliedern der UNAMSIL begangenen Verbrechen ahnden zu können.<sup>15</sup> Dennoch kann nach nunmehr vierjähriger Tätigkeit des SCSL – wie im Folgenden gezeigt – eine vorsichtig positive Zwischenbilanz gezogen werden.

### Besondere Charakteristika

Bewährt hat sich zunächst einmal die Ansiedlung des Sondergerichtshofs im Tatorstaat, in der Hauptstadt Freetown. Mit Hilfe der von der Kanzlei des SCSL ambitioniert betriebenen Öffentlichkeitsarbeit ist es gelungen, den Menschen vor Ort die Tätigkeit des Gerichtshofs näher zu bringen, obwohl das Land noch immer von enorm hoher Arbeitslosigkeit, ebensolcher Armut<sup>16</sup> und Korruption geprägt ist und die Bevölkerung daher vorrangig damit beschäftigt ist, ihre Lebenssituation wieder in den Griff zu bekommen. Zu einer breiteren Akzeptanz des Tribunals trägt ferner die Tatsache bei, dass die Richterbank auch mit sierra-leonischen<sup>17</sup> Richtern besetzt ist, wenngleich in allen Kammern die internationalen Richter überwiegen. Bei der Auswahl der Richter wurde auf die spezifischen Bedürfnisse der vor dem Gerichtshof verhandelten Fälle Rücksicht genommen: Von den derzeit elf bestellten Richtern<sup>18</sup> kommen immerhin sieben aus afrikanischen Staaten, und insbesondere die ausländischen Richter verfügen zumeist über eine besondere Expertise in den für die Tätigkeit des SCSL relevanten Bereichen.

Hinsichtlich der personellen Zuständigkeit des Gerichts spielte die Frage eine besondere Rolle, wie mit den mehr als 5000 im Bürgerkrieg eingesetzten Kindersoldaten strafrechtlich umgegangen werden soll. Umstritten war, ab welchem Alter diese Kinder, die von den Rebellen verschleppt, aufgestachelt, eingeschüchtert, unter Drogen und Alkohol gesetzt und dazu gebracht wurden, schlimmste Grausamkeiten zu begehen, strafrechtlich verantwortlich sein sollen. Nach Art. 7 SCSL-Statut unterliegen Kinder unter 15 Jahren der Gerichtsbarkeit des Tribunals gar nicht, und gegen jugendliche Straftäter zwischen 15 und 18 Jahren dürfen keine Gefängnisstrafen ausgesprochen werden; vielmehr enthält Art. 7 Abs. 2 einen Katalog von Maßnahmen, die vom Gerichtshof angeordnet werden sollen, um deren körperliche und psychische Rehabilitation und ihre Wiedereingliederung in Familie und Gesellschaft zu unterstützen. Diese Regelung trägt auch der Tatsache Rechnung, dass sich oft gar nicht feststellen lässt, wann ein Kindersoldat das 15. Lebensjahr erreicht hat, zumal in vielen Fällen keine Geburtsurkunden vorhanden sind. Diese an den Spezifika des sierra-leonischen Bürgerkriegs orientierte Ausgestaltung des SCSL-Statuts gehört mit Sicherheit ebenso zur Habenseite wie auch die sachliche Zuständigkeit, die sich neben den ›klassischen‹ Tatbeständen des Völkerstrafrechts auch auf

Verbrechen nach dem Strafrecht Sierra Leones erstreckt, wie etwa Sexualstraftaten gegen Mädchen und Sachbeschädigungsdelikte.

### Urteile

Seit dem Beginn der Tätigkeit des Sondergerichtshofs im Juni 2004 wurde gegen 13 Personen Anklage erhoben; drei Fälle<sup>19</sup> konnten aufgrund des Todes der Anklagten nicht zu Ende gebracht werden. Am 22. Februar 2008 wurden die ersten drei Urteile gegen führende Mitglieder des AFRC durch die Berufungskammer des SCSL bestätigt. Ihnen kommt insofern herausragende Bedeutung zu, als erstmals in der Geschichte der Justiz die Rekrutierung und Verwendung von Kindersoldaten als Verbrechen gegen die Menschlichkeit definiert und drei AFRC-Rebellenführer<sup>20</sup> in letzter Instanz sowie ein weiterer<sup>21</sup> vorläufig in erster Instanz dafür verurteilt wurden. Außerdem wurde ausgesprochen, dass auch Zwangsheirat in bewaffneten Konflikten als Verbrechen gegen die Menschlichkeit zu qualifizieren und vom Verbrechen der sexuellen Sklaverei zu unterscheiden ist. Diese Urteile wurden allgemein mit großem Enthusiasmus aufgenommen; es zeigt sich allerdings, dass die Rehabilitationsprogramme und die Bemühungen um Wiedereingliederung der schwer traumatisierten Kinder in ihre Dorfgemeinschaften nur schleppend vorgehen. Zu gering ist das Interesse der Regierung und der sierra-leonischen Gesellschaft, langfristige Programme zu finanzieren, und die ohnehin spärlichen Spendengelder versickern oder werden missbräuchlich verwendet.

Hinsichtlich der personellen Zuständigkeit des Gerichts spielte die Frage eine besondere Rolle, wie mit den mehr als 5000 Kindersoldaten strafrechtlich umgegangen werden soll.

11 Mangold, a.a.O. (Anm. 6), S. 297.

12 John Cerone/Clive Baldwin, Explaining and Evaluating the UNMIK Court System, in: Romano/Nollkaemper/Kleffner, a.a.O. (Anm. 6), S. 41–57.

13 Vgl. UN-Dok. S/RES/1573 v. 16.11.2004.

14 Siehe dazu den 5. Bericht des Generalsekretärs zur UNAMSIL, UN Doc. S/2000/751 v. 31.7.2000, Abs. 68.

15 Alison Smith, Sierra Leone: The Intersection of Law, Policy, and Practice, in: Romano/Nollkaemper/Kleffner, a.a.O. (Anm. 6), S. 125–139., hier S. 126. Die Rechtsverletzungen von Mitgliedern der Friedenstruppen und anderem UN-Personal sind gem. Art. 1 Abs. 2 SCSL-Statut der Jurisdiktion des Sondergerichtshofs entzogen und fallen unter die Gerichtsbarkeit ihrer Entsendestaaten.

16 Im UN-Index der menschlichen Entwicklung 2007/2008 wird Sierra Leone auf dem letzten (177.) Platz geführt.

17 Der SCSL beschäftigt derzeit insgesamt mehr als 350 Personen, wobei mehr als die Hälfte Staatsangehörige Sierra Leones sind.

18 Vier dieser Richter wurden von der Regierung Sierra Leones, sieben vom UN-Generalsekretär ernannt.

19 Unter den drei Fällen waren der des ehemaligen Führers der RUF Foday Sankoh und jener des Gründers und Anführers der regierungsnahen Miliz ›Civil Defence Forces‹ (CDF) Sam Hinga Norman.

20 Alex Tamba Brima, Santigie Borbor Kanu und Brima Bazzy Kamara.

21 Allieu Kondewa war führendes Mitglied der ›Civil Defence Forces‹.



### Sonderfall Charles Taylor

Dem ehemaligen Diktator von Liberia Charles Taylor werden Kriegsverbrechen, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und andere schwere Verletzungen des humanitären Völkerrechts vorgeworfen.

Das Hauptproblem bildete von Anfang an die Finanzierung des Gerichtshofs.

Zu den hervorstechenden Merkmalen des SCSL zählt schon heute, dass mit Charles Taylor nach Slobodan Milosevic wiederum einem zur Zeit der Anklageerhebung (im März 2003) amtierenden Staatsoberhaupt der Prozess gemacht wird. In einem entsprechenden Zuständigkeitsbeschluss im Mai 2004<sup>22</sup> wurde klar gestellt, dass Staatsoberhäupter vor internationalen Strafgerichten keine Immunität genießen. Nach der Verlegung des Verfahrens nach Den Haag<sup>23</sup> begann Anfang Juni 2007 die Hauptverhandlung. Dem ehemaligen Diktator von Liberia werden in elf Anklagepunkten Kriegsverbrechen, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und andere schwere Verletzungen des humanitären Völkerrechts vorgeworfen. Das umfangreiche Verfahren, für das allein die Anklage ursprünglich eine Liste von 144 Zeugen<sup>24</sup> vorgelegt hat, soll bis Mitte 2009 dauern. Mit einem (ersten) Urteil wird Anfang 2010 gerechnet, das endgültige Urteil soll im Sommer 2010 ergehen. Die Anklage bedient sich im Fall Taylor der Rechtsfigur der Beteiligung an einem gemeinsamen verbrecherischen Unternehmen (joint criminal enterprise), die schon in der Praxis des Jugoslawien-Tribunals eine wesentliche Rolle gespielt hat und auch vom Ruanda-Tribunal angewandt wird. Demnach habe ein gemeinsamer Tatplan zwischen Taylor und der RUF/AFRC-Allianz bestanden, der auf die Anstiftung zur Rebellion in Sierra Leone abzielte, um sich so die Kontrolle über die Diamantenminen des Landes zu verschaffen. Im Zuge der Ausführung und als vorhersehbare Folge des gemeinsamen Tatplans sei es zu Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen gekommen. Diese Argumentation ist nach Auffassung von William Schabas<sup>25</sup> problematisch. Bei dem gemeinsamen Unternehmen – die Rebellion zur Machtübernahme in Sierra Leone – handle es sich nicht um ein Verbrechen, für das der SCSL seine Jurisdiktion ausüben könne. Da Taylor selbst während des Bürgerkriegs nie sierra-leonisches Territorium betreten hat und seinem Kommando dort offenbar auch nicht direkt Truppen unterstellt waren als die schlimmsten Gräueltaten verübt wurden, kann ein Schuldspruch nur ergehen, wenn Taylor nachgewiesen werden kann, dass er Völkerrechtsverbrechen angeordnet oder zu deren Begehung angestiftet hat.

### Zwischenbilanz

Bis auf den nach wie vor flüchtigen und bereits totesagten AFRC-Führer Koroma sind alle (derzeit neun) Angeklagten in Haft und das Verfahren gegen drei Rebellenführer abgeschlossen. Die AFRC-Führer Brima und Kanu wurden zu 50, Kamara zu 45 Jahren Haft verurteilt. Die beiden CDF-Angeklagten Fofana und Kondewa wurden im Oktober 2007 zu sechs beziehungsweise acht Jahren Haft verurteilt. Das

Verfahren befindet sich in der Berufungsphase, mit einem endgültigen Urteil wird im Mai 2008 gerechnet.

Das Hauptproblem bildete von Anfang an die Finanzierung des Gerichtshofs: Dessen Kosten werden nicht aus dem UN-Haushalt, sondern aus freiwilligen Beiträgen bestritten. Wenn es dem eigens für das Einwerben eingesetzten Management-Ausschuss nicht gelingt, Geldmittel zu beschaffen, droht schon in nächster Zeit ein finanzieller Engpass. Der Management-Ausschuss setzt sich aus Vertretern der größten Geberländer zusammen; unter dem Vorsitz von Kanada gehören ihm Großbritannien, die Niederlande, Nigeria, Sierra Leone, die UN und die USA an. Insgesamt haben bisher 48 Staaten dem SCSL freiwillig Geldmittel zur Verfügung gestellt, darunter auch Deutschland, das den Sondergerichtshof mit einem Beitrag in der Höhe insgesamt etwa 3,5 Millionen US-Dollar unterstützt hat.

Angesichts der großen Ausmaße des Bürgerkriegs kann der SCSL von vornherein nur beschränkt zur strafrechtlichen Aufarbeitung des Konflikts beitragen. Eine nachhaltige Zusammenarbeit mit der lokalen Justiz wäre daher wünschenswert gewesen. Probleme ergeben sich hier allerdings in Bezug auf die im Friedensabkommen von Lomé enthaltenen Amnestieregelungen. Diese haben zwar für Tatbestände des Völkerstrafrechts vor dem SCSL keine Geltung, finden aber sehr wohl Anwendung auf Verbrechen nach sierra-leonischem Strafrecht, die vor dem Abschluss des Abkommens im Jahr 1999 begangen wurden.

Trotz der aufgezeigten Schwachstellen und ungeachtet der finanziellen Unsicherheiten, die die Arbeit des Sondergerichtshofs für Sierra Leone belasten, kann seine Arbeit bislang als Erfolg angesehen werden. Er stellt mit Sicherheit das am weitesten fortgeschrittene Modell eines internationalisierten Gerichts dar. Der Sondergerichtshof ist Beleg dafür, dass ein solches Strafgericht auch ohne Kompetenzen nach Kapitel VII UN-Charta auskommen und dennoch sein Mandat effektiv erfüllen kann.

<sup>22</sup> Decision on Immunity from Jurisdiction, Entscheidung der Berufungskammer v. 31.5.2004.

<sup>23</sup> Vgl. UN-Dok. S/RES/1688 v. 16.6.2006.

<sup>24</sup> Die Hälfte dieser Zeugen wird mündlich einvernommen, 72 Zeugen dürfen ihre Aussagen in schriftlicher Form machen.

<sup>25</sup> Vgl. William A. Schabas, *The UN International Criminal Tribunals. The former Yugoslavia, Rwanda and Sierra Leone*, Cambridge 2006, S. 309ff. und <http://charlestaylortrial.org/expert-commentary/professor-william-schabas-on-afrc-decision/>; allgemein zur Doktrin des 'joint criminal enterprise': siehe Gerhard Werle, *Völkerstrafrecht*, 2. Aufl., Tübingen 2007, S. 177ff. Eine erweiterte Form dieser Doktrin, die so genannte JCE-3-Kategorie, begründet die strafrechtliche Verantwortlichkeit eines Beteiligten sogar für Verbrechen, die andere Beteiligte bei der Umsetzung des verbrecherischen Unternehmens begehen, ohne dass diese Verbrechen von dem anfänglichen gemeinsamen Plan umfasst waren. Im Schrifttum wurde vielfach kritisiert, dass damit praktisch jeder strafrechtlich verantwortlich gemacht werden könne.

# Jugend in den Vereinten Nationen

## Ein Praxisbericht

Christina Apel · Jan Martin Munz\*

**Internationale Erklärungen und Abkommen zum Thema Jugend oder die Beteiligungsmöglichkeiten Jugendlicher an der Ausarbeitung relevanter UN-Dokumente sind weitgehend unbekannt. Um die Beteiligungsmöglichkeiten zu verbessern, empfehlen die Vereinten Nationen bereits vor über 25 Jahren den Mitgliedstaaten, Jugendliche in ihre nationalen Delegationen zur Generalversammlung und zu anderen relevanten UN-Gremien aufzunehmen. Jugenddelegierte bringen nicht nur neue Perspektiven ein, sie stärken auch die bestehende Kommunikation zwischen nationalen Regierungen und Jugendorganisationen. Dadurch werden Jugendliche angeregt, sich am politischen Leben auf nationaler wie internationaler Ebene zu beteiligen und ihre Rechte wahrzunehmen.**

## Jugend auf der UN-Agenda

Wer als Jugendlicher anzusehen ist, darüber herrschen unterschiedliche Auffassungen. Die Definitionen für Jugendliche variieren von Staat zu Staat, je nach den politischen, wirtschaftlichen und soziokulturellen Umständen. Für statistische Zwecke definiert die UN-Generalversammlung Personen zwischen 15 und 24 Jahren als Jugendliche.<sup>1</sup> Im Jahr 2005 waren dies 18 Prozent der Weltbevölkerung.<sup>2</sup>

Kinder und Jugendliche zusammengenommen machen fast die Hälfte der Weltbevölkerung aus.<sup>3</sup> Während politische Abkommen für Kinder, wie die im November 1989 verabschiedete Konvention über die Rechte des Kindes<sup>4</sup>, über einen hohen Bekanntheitsgrad verfügen, sind multilaterale Erklärungen und Abkommen im Bereich der Jugend noch weitgehend unbekannt. Doch bereits 15 Jahre nach Gründung der UN betonten die Mitgliedstaaten im Jahr 1960 zum ersten Mal, dass die Zielgruppe Jugendliche relevant sei und hoben ihre besondere Rolle im Jahr 1965 in einer »Erklärung über die Förderung der Ideale des Friedens, der gegenseitigen Achtung und der Völkerverständigung bei der Jugend«<sup>5</sup> hervor. Seitdem hat die Generalversammlung zahlreiche speziell der Jugend gewidmete Resolutionen verabschiedet.

Zu den Meilensteinen zählt das 1985 ausgerufen »Internationale Jahr der Jugend: Partizipation, Entwicklung und Frieden«, in dessen Rahmen erste Leitlinien zur Bekämpfung von Bildungsarmut und eine weltweite Langzeitstrategie für mehr Beschäftigung von Jugendlichen beschlossen wurden.<sup>6</sup> Einen weiteren Meilenstein stellt das zehn Jahre später, im Jahr 1995, verabschiedete »Weltaktionsprogramm für die Jugend bis zum Jahr 2000 und danach« (World Pro-

gramme of Action for Youth to the Year 2000 and Beyond – WPAY)<sup>7</sup> dar. Damit wurde erstmals ein internationaler Rahmen für die Jugendpolitik beschlossen. Neben der Einbeziehung Jugendlicher in politische Prozesse auf staatlicher Ebene fordert es auch ihre stärkere Partizipation auf internationaler Ebene. Seither entstand eine Vielzahl von Jugendprogrammen innerhalb des Systems der Vereinten Nationen, und eine wachsende Zahl von Mitgliedstaaten nutzt die Möglichkeit, Jugendliche in ihre Delegationen zur Generalversammlung und zu relevanten Kommissionen des Wirtschafts- und Sozialrats (ECOSOC) aufzunehmen.

## Das Weltaktionsprogramm

Das im Jahr 1995 von der Generalversammlung verabschiedete Weltaktionsprogramm für die Jugend (WPAY) stellt einen internationalen Rahmen für Jugendpolitik dar. Es erhebt den Anspruch, das Wohlbefinden und die Lebenssituation junger Menschen weltweit zu verbessern. Zu jedem Schwerpunktthema des Aktionsprogramms (siehe Kasten) werden zunächst Probleme dargestellt und anschließend Empfehlungen für Maßnahmen gegeben, welche die einzelnen Mitgliedstaaten ergreifen sollen. Obwohl rechtlich nicht bindend, haben sich die Regierungen aller UN-Mitgliedstaaten damit politisch verpflichtet, diese und weitere Maßnahmen und Programme unter der Beteiligung von Jugendorganisationen und Jugendlichen in ihren Ländern umzusetzen.

Anlässlich des 10. Jahrestags wurde das WPAY im Jahr 2005 unter besonderer Berücksichtigung der Standpunkte junger Menschen erneut in der Generalversammlung diskutiert. Ziel war, den Stand der Umsetzung zu bewerten sowie verbesserungsbedürftige und mögliche neue Bereiche aufzuzeigen. Eine

\* Die Autoren danken Kimon Haars, Jonathan Mack und Marah Köberle für wertvolle Hinweise und Verbesserungsvorschläge.

1 UN-Dok. A/RES/50/81 v. 14.12.1995.

2 UN-Dok. A/62/61-E/2007/7 v. 9.11.2007.

3 UN-Dok. A/60/61-E/2005/7 v. 6.12.2004

4 UN-Dok. A/RES/44/25 v. 20.11.1989. Die Kinderrechtskonvention definiert in Art. 1 als Kind, wer das 18. Lebensjahr noch nicht vollendet hat, soweit die Volljährigkeit nach dem anzuwendenden Recht nicht früher eintritt.

5 UN Doc. A/RES/2037(XX) v. 7.12.1965.

6 UN-Dok. A/RES/40/14 v. 18.11.1985.

7 UN-Dok. A/RES/50/81 v. 14.12.1995



**Christina Apel,** geb. 1981, studiert Soziologie in Bamberg und war im Jahr 2006 deutsche Jugenddelegierte zur UN-Generalversammlung und im Jahr 2007 zur UN-Kommission für soziale Entwicklung.



**Jan Martin Munz,** geb. 1984, studiert in Tübingen Internationale Volkswirtschaftslehre und war im Jahr 2006 deutscher Jugenddelegierter zur UN-Generalversammlung und im Jahr 2007 zur UN-Kommission für soziale Entwicklung.

### Die drei Bereiche des Weltaktionsprogramms für die Jugend (WPAY) und ihre 15 Schwerpunktthemen:

- **Jugend in der globalen Wirtschaft:**  
Bildung, Beschäftigung, Globalisierung, Hunger und Armut
- **Jugend in der Zivilgesellschaft:**  
Freizeitaktivitäten, Informations- und Kommunikationstechnologien, Umfassende und wirksame Teilhabe der Jugendlichen am Leben der Gesellschaft und an der Entscheidungsfindung, Generationenfragen, Umwelt
- **Jugend und ihr Wohlbefinden:**  
Drogen, Gesundheit, Jugendkriminalität, HIV/Aids, Mädchen und junge Frauen, Jugend in bewaffneten Konflikten

wichtige Rolle spielten dabei Jugendliche, denn zu diesem Anlass entsendeten etwa 30 Staaten Jugenddelegierte zur Generalversammlung – darunter nicht nur westliche Staaten, sondern auch Staaten aus Afrika und Asien. Unter Mitwirkung der ersten deutschen Jugenddelegierten zur Generalversammlung wurde in der Resolution beschlossen, das Weltaktionsprogramm für die Jugend von ursprünglich zehn auf 15 Themen auszuweiten. Ferner wurden die Mitgliedstaaten erneut aufgefordert, Jugenddelegierte zur Generalversammlung und zu anderen Gremien der UN zu entsenden. Um die Fortschritte in Bezug auf die Situation Jugendlicher weltweit besser messen zu können, einigten sich die Mitgliedstaaten außerdem, geeignete Ziele und Indikatoren für die Umsetzung des Programms zu erarbeiten und zu verabschieden.<sup>8</sup>

Die Ausarbeitung der fünf neuen Themen Globalisierung, Informations- und Kommunikationstechnologien, HIV/Aids, Beteiligung Jugendlicher an bewaffneten Konflikten sowie Generationenfragen auf der Tagung der Kommission für soziale Entwicklung (Commission for Social Development – CSocD) im Februar 2007 erwies sich als äußerst problematisch. Insbesondere die Themen Globalisierung, HIV/Aids und Jugend und bewaffnete Konflikte wurden ausgiebig und kontrovers zwischen den Entwicklungs- und Schwellenländern der G-77 und den USA diskutiert. Zwar konnten sich die Mitgliedstaaten letztlich auf eine Formulierung einigen, doch wurde diese von der Generalversammlung erst nach weiteren heftigen Diskussionen, dann aber ohne Änderungen verabschiedet. Hauptstreitpunkte waren unter anderem die unterschiedlichen Ansichten der Auswirkungen der Globalisierung auf Jugendliche sowie das Thema HIV/Aids. Das Programm schließt auch die Aufnahme weiterer Schwerpunktthemen in der Zukunft, wie zum Beispiel Behinderung, Diskriminierung oder Belange von Indigenen, nicht aus.

Die Themen des WPAY überschneiden sich weitgehend mit den Themen der Millenniums-Entwicklungsziele (Millennium Development Goals – MDGs).<sup>9</sup> Da den MDGs eine vergleichsweise breite internationale Aufmerksamkeit zukommt und da allgemein akzeptiert wird, dass es zur Erreichung der MDGs notwendig ist, die junge Generation in den Mittelpunkt zu rücken, verweisen Jugenddelegierte, Jugendorganisationen, aber auch die Jugendprogramme des UN-Systems auf diese Gemeinsamkeiten. Eine enge Verknüpfung des Weltaktionsprogramms mit den MDGs wird angestrebt, um dadurch die Relevanz des WPAY hervorzuheben und seine Akzeptanz zu erhöhen. Auch die Generalversammlung hat diese Möglichkeit erkannt und hebt beispielsweise in der Jugendresolution vom Dezember 2007 mehrmals diesen Zusammenhang hervor.<sup>10</sup> Auch im Bereich der Indikatoren zur Umsetzung des Weltaktionsprogramms (siehe unten) ist ein deutlicher Bezug zu den MDGs zu erkennen.

### Resolutionen der Generalversammlung

Die erste Resolution zum Thema Jugend wurde im Jahr 1960 verabschiedet. Gemäß des Grundgedankens der UN, zukünftige Generationen vor der Geißel des Krieges zu bewahren, müssten Jugendliche in einer Kultur des Friedens, des gegenseitigen Respekts und der Völkerverständigung erzogen und ausgebildet werden.<sup>11</sup> Vor diesem Hintergrund wurde 1965 die eingangs erwähnte »Erklärung über die Förderung der Ideale des Friedens, der gegenseitigen Achtung und der Völkerverständigung bei der Jugend« verabschiedet. Sie hebt die zentrale Rolle von Bildung und Erziehung für Frieden und Sicherheit, die Erreichung der Ziele der UN und der Menschenrechte hervor. Die folgenden Resolutionen gehen schrittweise über die Ausrichtung auf Bildung hinaus, erkennen das Streben junger Menschen nach politischer und gesellschaftlicher Entfaltung an und fordern, die »Energie und den Enthusiasmus« junger Menschen für die Entwicklung aller Völker zu nutzen.<sup>12</sup> Schon kurz darauf wird auch die Beteiligung junger Menschen an der Lösung von sie betreffenden Problemen betont.<sup>13</sup> In den siebziger Jahren erweitert sich das Spektrum der Themen, die in den Jugendresolutionen behandelt werden: Neben Bildung werden die nationale und internationale Entwicklung und später vor allem Jugendarbeitslosigkeit in den Mittelpunkt gerückt. Parallel dazu werden in mehreren Resolutionen Richtlinien über Kommunikationskanäle zwischen den UN und Jugendlichen und Jugendorganisationen erarbeitet.<sup>14</sup> Das Jahr 1985 wurde zum Internationalen Jahr der Jugend ausgerufen, in dessen Mittelpunkt die Rechte Jugendlicher auf Bildung und auf Arbeit standen.

Bis 1987 wurden pro Jahr teilweise bis zu drei Jugendresolutionen mit je einem Schwerpunkt verabschiedet. Danach wurde das Thema Jugend in einer

Resolution pro Jahr behandelt, die dafür ein breiteres Spektrum abdeckt. Ab 1988 stehen die Resolutionen unter dem Titel ›Maßnahmen und Programme, die Jugendliche betreffen‹. Darin werden zum einen die Mitgliedstaaten aufgefordert, nationale jugendpolitische Strategien zu entwickeln, zum anderen aber soll auch das gesamte UN-System Projekte und Programme für Jugendliche aufbauen. Nach der Verabschiedung des WPAY im Jahr 1995 verringerte sich die Anzahl der Jugendresolutionen erneut: Im Zuge der allgemeinen Reformbemühungen, die meisten Themen in einem zwei- oder gar dreijährigen Turnus zu behandeln, ist das Thema Jugend nur noch jedes zweite Jahr auf der Agenda der Generalversammlung. Die Resolutionen thematisieren allgemein Herausforderungen Jugendlicher weltweit und fordern in starkem Maße die Mitwirkung junger Menschen in allen Bereichen wirtschaftlicher und sozialer Entwicklung. Aus diesem Rahmen fällt die Resolution zum Thema Jugendbeschäftigung von 2001 mit der das Jugendbeschäftigungsnetzwerk gestärkt wurde.<sup>15</sup>

Das Netzwerk geht auf eine Initiative des damaligen UN-Generalsekretärs Kofi Annan aus dem Jahr 2000 zurück. Dieser hatte vorgeschlagen, die Jugendarbeitslosigkeit zu bekämpfen, in dem die UN, die Internationale Arbeitsorganisation (ILO) und die Weltbank unter Einbeziehung großer Jugendorganisationen zusammenarbeiten. Die Resolution hebt die Verantwortung der Regierungen hervor, den jungen Menschen – in Zusammenarbeit mit ihnen – Bildungsmaßnahmen anzubieten und Jugendbeschäftigung als eine zentrale Aufgabe der Politik anzuerkennen.

Die im Dezember 2007 verabschiedete Resolution ›Jugendpolitik und Jugendprogramme: Die Jugend in der globalen Wirtschaft – Förderung der Beteiligung der Jugend an der sozialen und wirtschaftlichen Entwicklung‹ ist dem Themenbereich ›Jugend in der globalen Wirtschaft‹ gewidmet.<sup>16</sup> Sie wurde im Rahmen der 45. Tagung der CSocD vom 7. bis 16. Februar diskutiert. Gemäß des Beschlusses der Generalversammlung aus dem Jahr 2005 sollten sowohl Ziele als auch Indikatoren für den genannten Bereich durch das Sekretariat zur Tagung der CSocD vorgelegt werden. Nachdem jedoch zunächst nur Indikatoren präsentiert wurden, wurde der Resolutionsentwurf aufgrund von Meinungsverschiedenheiten zurückgestellt und das Sekretariat erneut beauftragt, Ziele und Indikatoren vorzulegen. Der überarbeitete Vorschlag des Sekretariats vom Sommer 2007 beinhaltet nun neben Indikatoren auch Ziele. Dieser ist allerdings weder besonders weitreichend noch ambitioniert. Auch beinhaltet er keine neuen Elemente, sondern beschränkt sich stattdessen auf eine Zusammenstellung bereits vorhandener Daten sowie auf eher niedrig gesteckte Ziele.<sup>17</sup>

In der schließlich im Dezember 2007 verabschiedeten Resolution fordert die Generalversammlung die Mitgliedstaaten auf, »zu erwägen, die (...) vor-

geschlagenen Ziele und Zielvorgaben auf nationaler Ebene als ein Mittel zu verwenden, um die Überwachung der Fortschritte junger Menschen in der globalen Wirtschaft und der Durchführung des Weltaktionsprogramms zu erleichtern«.<sup>18</sup> Diese Formulierung zeigt, dass die Mitgliedstaaten Zielvorgaben im Bereich der Jugendpolitik noch eher reserviert gegenüberstehen. Dennoch ist es bemerkenswert, dass es – angelehnt an das Vorbild der MDGs – überhaupt zu solchen konkreten Vorgaben<sup>19</sup> im Rahmen einer Resolution der Generalversammlung gekommen ist, wie sie nur in wenigen Politikbereichen bestehen. Mit einiger Vorsicht kann man durch die Verabschiedung dieser Resolution von einer neuen Qualität der UN-Jugendpolitik sprechen. Für die kommenden Jahre gilt es nun, Ziele für die Umsetzung der anderen beiden Bereiche des WPAY festzulegen und Indikatoren sowie Ziele aufeinander abzustimmen.

## Weltjugendberichte des Sekretariats

Die Jugendabteilung im Sekretariat der Vereinten Nationen<sup>20</sup>, angesiedelt in der Hauptabteilung Wirtschaftliche und Soziale Angelegenheiten (DESA), befasst sich ausschließlich mit Jugendfragen. Seit 2003 verfasst sie alle zwei Jahre einen besonderen Beitrag zum Thema Jugend: den Weltjugendbericht. Er dokumentiert die Situation junger Menschen und die Fortschritte, die in den einzelnen Bereichen bereits erzielt werden konnten. Die ersten beiden Berichte gliederten sich in drei große Felder: Jugend in der globalen Wirtschaft, Jugend in der Zivilgesellschaft und Jugend und ihr Wohlbefinden. Die im Weltjugendbericht 2005 dargestellten Daten und Fakten unterstreichen den dringenden Handlungsbedarf zur Verbesserung der Situation Jugendlicher: über 209 Mil-

Die Formulierung in der Resolution 62/126 zeigt, dass die Mitgliedstaaten Zielvorgaben im Bereich der Jugendpolitik noch eher reserviert gegenüberstehen.

8 UN-Dok. A/RES/60/2 v. 6.10.2005.

9 Siehe Millenniums-Erklärung der Staats- und Regierungschefs: UN-Dok. A/RES/55/2 v. 8.9.2000. Die Ziele wurden später aus der Erklärung abgeleitet, siehe <http://www.un.org/millenniumgoals/>

10 UN-Dok. A/RES/62/126 v. 18.12.2007.

11 UN Doc. A/RES/1572(XV) v. 18.12.1960.

12 UN Doc. A/RES/2447(XXIII) v. 19.12.1968.

13 So zuerst im Bildungsbereich, vgl. UN Doc. A/RES/2633(XXV) v. 11.11.1970.

14 Diese Richtlinien finden sich in den Anhängen zu den Resolutionen A/RES/32/135 v. 16.12.1977, A/RES/34/163 v. 17.12.1979 sowie A/RES/36/17 v. 9.11.1981.

15 UN-Dok. A/RES/57/165 v.18.12.2002.

16 UN-Dok. A/RES/62/126 v. 18.12.2007.

17 Goals and Targets for Monitoring the Progress of Youth in the Global Economy, Report of the Secretary-General, Addendum, UN Doc. A/62/61/Add.1–E/2007/7/Add.1 v. 23.7.2007.

18 UN-Dok. A/RES/62/126 v. 18.12.2007, Abs. 13.

19 Vgl. Goals and Targets, a.a.O. (Anm. 17).

20 Siehe Website: <http://www.un.org/youth>

## Das deutsche Programm Jugenddelegierte zur UN-Generalversammlung

Seit dem Jahr 2005 hat auch Deutschland jährlich zwei Jugenddelegierte. Gemeinsame Träger des Programms sind die Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen (DGVN) und das Deutsche Nationalkomitee für internationale Jugendarbeit (DNK), eine Arbeitsgemeinschaft des Deutschen Bundesjugendrings, der Deutschen Sportjugend und des Rings Politischer Jugend. Sie wählen zu Beginn jedes Jahres in Abstimmung mit dem Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend und dem Auswärtigen Amt nach einer offiziellen Ausschreibung zwei Bewerber für die einjährige, ehrenamtliche Position aus. Kriterien bei der Auswahl zum Jugenddelegierten sind Erfahrung in der Jugendarbeit, Interesse an den Vereinten Nationen, Englischkenntnisse und das Alter (18 bis 25 Jahre). Die Jugenddelegierten werden auf vielfältige Weise durch die beiden Trägerorganisationen unterstützt und stehen mit den beteiligten Ministerien in Kontakt. Weiterhin erhalten sie Unterstützung vom Deutschen Bundestag, insbesondere durch den Unterausschuss Vereinte Nationen und den Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend.

### Aufgaben in Deutschland

Um zu erfahren, was junge Leute in Deutschland bewegt und was sie zu verschiedenen Themen zu sagen haben, gehen die Jugenddelegierten von März an mehrere Monate auf eine Tour durch Deutschland. Bei der Ausrichtung dieser Tour wirken das Jugenddelegierten-Team sowie das ›Junge UNO-Netzwerk Deutschland‹ maßgeblich mit. Im Rahmen ein- bis zweitägiger Veranstaltungen stellen die Jugenddelegierten die Arbeit der UN und deren Jugendpolitik vor. Ferner diskutieren sie mit den Jugendlichen und mit eingeladenen Referenten in Jugendverbänden, Schulen oder Universitäten Themen des Weltaktionsprogramms für die Jugend. Die Erfahrungen der letzten drei Jahre zeigen, dass die jungen Menschen reges Interesse daran haben, mehr über die UN zu erfahren und ihre eigene Meinung einzubringen. Um sich in New York gemeinsam für die Belange Jugendlicher stark zu machen, knüpfen die Jugenddelegierten schon vor der Generalversammlung Kontakte mit Jugenddelegierten aus anderen Ländern und internationalen Jugendorganisationen, wählen Ansatzpunkte für die Teilnahme aus und arbeiten an einer gemeinsamen Strategie.

### Arbeit in New York

Nach dieser intensiven Vorbereitungsphase nehmen die Jugenddelegierten im Oktober drei bis vier Wochen an der Generalversammlung in New York an Ausschusssitzungen, offiziellen und

informellen Treffen sowie an Veranstaltungen und Empfängen teil. Dabei bringen sie den Diplomaten die Vorschläge, Meinungen und Sichtweisen junger Menschen näher. Im Mittelpunkt der Arbeit der Jahre 2005 bis 2007 standen die bereits erwähnte Erweiterung des Weltaktionsprogramms für die Jugend und die Resolution zum Thema ›Jugend in der globalen Wirtschaft‹. Besonders hervorzuheben ist, dass seit dem Jahr 2006 auch die deutschen Jugenddelegierten – wie die Jugenddelegierten der meisten Länder – eine Rede im 3. Ausschuss der Generalversammlung halten. Der Fokus der Rede des Jahres 2006 lag auf den Auswirkungen von mangelnder Bildung und Armut für Jugendliche. Konkret wurde gefordert, dass Staaten zur nachhaltigen Sicherung von Frieden mehr Geld in Bildung als in Rüstung investieren sowie sich stärker um die Erreichung der MDGs bemühen sollen. Themen, welche die internationalen Jugenddelegierten im Jahr 2007 gemeinsam in ihren Reden vertraten, waren Chancengleichheit, der Zugang zu sauberem Wasser und zu Bildung sowie das Recht auf sexuelle und reproduktive Gesundheit.

Darüber hinaus organisieren Jugenddelegierte Informations- und Diskussionsveranstaltungen, so genannte ›side events‹, für Diplomaten und verfassen themenspezifische Newsletter. Thema des ›side events‹ 2006 war, in Anlehnung an das Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs, das Thema Jugend und Migration. Denn obwohl junge Menschen bis 29 Jahre die Hälfte aller Migranten weltweit ausmachen, wurde dieser Tatsache beim Gipfeltreffen wenig Beachtung geschenkt. Während der Ordentlichen Tagung der Generalversammlung im Jahr 2007 lenkten die Jugenddelegierten mit einer Diskussionsveranstaltung in der deutschen Ständigen Vertretung den Blick auf das Thema Mikrofinanzierung und Jugendliche.

### Zukünftige Aufgaben

Es ist zu erwarten, dass vor allem die weitere Ausarbeitung der Ziele und Indikatoren für die Bereiche des Weltaktionsprogramms eine zentrale Aufgabe der Jugenddelegierten in den nächsten Jahren sein wird. Sie müssen den Bedarf an und die Bedeutung von Zielen und Indikatoren verdeutlichen und bei ihrer Ausarbeitung entsprechend starke Formulierungen und hochgesteckte Ziele zu fordern. Denn ohne ein solches Referenzwerk wird es zivilgesellschaftlichen Gruppen – allen voran Jugendorganisationen – schwer fallen, die Versprechungen ihrer Regierungen zu überprüfen und die Wirksamkeit ihrer Maßnahmen anhand allgemein anerkannter Zielgrößen zu bewerten.

lionen Jugendliche leben von weniger als einem Dollar pro Tag; etwa 130 Millionen Jugendliche können nicht Lesen und Schreiben; rund 88 Millionen Jugendliche sind arbeitslos und etwa zehn Millionen Jugendliche leben mit HIV/Aids.<sup>21</sup>

Seit dem Jahr 2007 deckt der Weltjugendbericht jeweils nur noch einen der drei Bereiche ab und geht dafür stärker auf regionale Entwicklungen ein. Der aktuelle Bericht 2007 ist dem ersten Themenbereich ›Jugend in der globalen Wirtschaft‹ gewidmet.<sup>22</sup> Die Weltjugendberichte liefern eine wichtige Datenbasis, um die Umsetzung des Weltaktionsprogramms für die Jugend zu beurteilen. Sie bieten eine Einschätzung der gegenwärtigen sozioökonomischen Situation und erlauben es, sinnvolle Ziele zu setzen und daran aus-

gerichtet Strategien zu planen. Die Berichte greifen größtenteils auf Datenmaterial des UN-Systems zurück, zum Beispiel der Statistischen Abteilung des Sekretariats, der UNESCO und des Entwicklungsprogramms (UNDP). Es ist jedoch dringend erforderlich, dass auch Mitgliedstaaten regelmäßig Daten erheben. Wo hierfür nationale Institutionen fehlen, müssen diese geschaffen werden. Im Bereich der Datenerhebung ist es eine große Herausforderung, geschlechts- und altersspezifische Unterschiede zu erfassen.<sup>23</sup> Hier liegt eines der großen Probleme, auch bei den oben erwähnten Indikatoren für das Weltaktionsprogramm für die Jugend, denn bislang ist den erhobenen Daten oft nicht zu entnehmen, welche Altersgruppen von welchen Effekten betroffen sind.

## Partizipation in den Vereinten Nationen

Ein besonderer Fokus des Weltaktionsprogramms für die Jugend liegt auf der aktiven und gleichberechtigten Teilnahme und Teilhabe Jugendlicher an gesellschaftlichen und politischen Entscheidungsprozessen. Das Programm und mehrere Resolutionen der Generalversammlung fordern die Mitgliedstaaten auf, Jugendliche auch in Entscheidungsprozesse auf internationaler Ebene, nämlich in Gremien der UN selbst, mit einzubeziehen. Hierbei wird insbesondere die Möglichkeit der Partizipation durch Jugenddelegierte, also durch Vertreter der Jugend in den Staatendelegationen, hingewiesen. So heißt es zu Beginn der im Jahr 1995 verabschiedeten Resolution:

Die Generalversammlung

» (...) bittet die Mitgliedstaaten nochmals, wann immer dies möglich ist, Vertreter der Jugend in die Delegationen aufzunehmen, die sie zur Generalversammlung und zu anderen Tagungen in Betracht kommender Organe der Vereinten Nationen entsenden, mit dem Ziel, die Beteiligung junger Frauen und Männer an der Durchführung des Aktionsprogramms zu fördern.«<sup>24</sup>

Jugenddelegierte regen zum einen Jugendliche an, durch Informations- und Diskussionsveranstaltungen am politischen Leben ihrer Länder teilzunehmen und in Aussicht gestellte Rechte wahrzunehmen. Darüber hinaus stärken sie die bestehende Kommunikation zwischen den nationalen Regierungen und Jugendorganisationen und bringen neue Perspektiven in politische Prozesse ein. Um die Interessen Jugendlicher auch auf internationaler Ebene einzubringen, gibt es Jugenddelegierte von Mitgliedstaaten zur Generalversammlung, zur Kommission für soziale Entwicklung (CSocD) und zur Kommission für nachhaltige Entwicklung (CSD), aber auch zu Sonderorganisationen wie etwa der UNESCO. Zudem sehen die ILO und einzelne Programme der UN, wie etwa das Umweltprogramm (UNEP) oder der Bevölkerungsfonds (UNFPA), Möglichkeiten der Mitwirkung für nichtstaatliche Jugendorganisationen vor. Aus der Fülle der Gremien mit Teilnahmekonzepten wird im Folgenden die Mitwirkung in der Generalversammlung und der CSocD ausführlicher erläutert sowie etwas kürzer bei der CSD und der UNESCO.

### Generalversammlung

Die Aufforderung an die Regierungen, Jugendliche in ihre Delegationen einzuziehen, äußerte die Generalversammlung erstmals im Jahr 1981.<sup>25</sup> Einige Länder, wie die Niederlande, Norwegen oder Schweden, nutzen diese Möglichkeit schon seit über 25 Jahren. Erst mit der Verabschiedung des Weltaktionsprogramms für die Jugend jedoch begannen mehr Mitgliedstaaten, von dieser Möglichkeit Gebrauch zu machen. Im Jahr 2007 sendeten 18 der 192 Mitgliedstaaten insgesamt 26 Jugenddelegierte zur Generalversamm-

lung. Die geringe Anzahl Jugenddelegierter verwundert: Gründe hierfür sind zum einen insbesondere bei Entwicklungsländern mangelnde finanzielle Ressourcen, zum anderen gibt es aber auch ein Informationsdefizit. Die Aufforderung, Jugenddelegierte in nationale Delegationen aufzunehmen, ist oft nur wenigen Diplomaten der Mitgliedstaaten bekannt. Jugendinteressen werden vor allem im 3. Ausschuss der Generalversammlung behandelt, der sich mit sozialen, humanitären und kulturellen Fragen beschäftigt. Die Jugenddelegierten bringen ihre Expertise vor allem über die Zusammenarbeit mit den Diplomaten ihrer eigenen Delegation und durch gemeinsame Maßnahmen der internationalen Jugenddelegierten in die Ausarbeitung jugendrelevanter Resolutionen ein.

### Kommission für soziale Entwicklung

Im Laufe der zweiwöchigen Tagung im Februar jedes Jahres bearbeitet die CSocD auch jugendrelevante Resolutionen. Ebenso wie bei der Generalversammlung haben auch hier die skandinavischen Länder und die Niederlande bereits vor vielen Jahren Jugenddelegierte in ihre Staatendelegationen aufgenommen. An der Tagung des Jahres 2007 nahmen etwa acht Jugenddelegierte teil, erstmalig auch deutsche Jugenddelegierte, nämlich die Jugenddelegierten zur Generalversammlung. Neben den Jugenddelegierten der Mitgliedstaaten können auch Vertreter von Jugendorganisationen an der Tagung teilnehmen. Jugendorganisationen können, sofern sie die Akkreditierungsaufgaben des ECOSOC erfüllen, Vertreter mit beratendem Status insbesondere zu den Tagungen der Fachkommissionen des ECOSOC entsenden. An der CSocD 2007 nahmen neun Jugendorganisationen teil, darunter unter anderen das Europäische Jugendforum und die Weltpfadfinderbewegung.

### Kommission für nachhaltige Entwicklung

Die Mitarbeit Jugendlicher bei der CSD hat bereits eine längere Tradition. Den Grundstein legte die auf dem ›Erdgipfel‹ 1992 in Rio de Janeiro verabschiedete Agenda 21. Darin wird betont, dass die aktive Beteiligung Jugendlicher aus allen Weltteilen auf allen Ebenen politischer Prozesse wichtig ist. Deswegen

Gründe für die geringe Anzahl Jugenddelegierter zur Generalversammlung sind die mangelnde Finanzierung, aber auch das Informationsdefizit.

<sup>21</sup> World Youth Report 2005 – Young People Today, and in 2015, UN Department of Economic and Social Affairs, UN Doc. ST/ESA/301, New York 2005, <http://www.un.org/esa/socdev/nyin/wyro5.htm>

<sup>22</sup> World Youth Report 2007 - Young People's Transition to Adulthood: Progress and Challenges, UN Department of Economic and Social Affairs, New York 2007, <http://www.un.org/esa/socdev/nyin/wyro7.htm>.

<sup>23</sup> Diese Aufforderung ist in der jüngsten Jugendresolution aus dem Jahr 2007 enthalten, UN-Dok. A/RES/62/126 v. 18.12.2007, Abs. 15.

<sup>24</sup> UN-Dok. A/RES/50/81 v. 14.12.1995, Abs. 4.

<sup>25</sup> UN Doc. A/RES/36/17 v. 9.11.1981, Annex.

Die Beteiligungsmechanismen der Jugendprogramme müssen so ausgebaut werden, dass die Einbeziehung Jugendlicher auf gleicher Augenhöhe stattfindet.

beteiligen sich Jugendliche hier wie andere so genannte ›major groups‹, also als eine von den Entscheidungen besonders betroffene Gruppe, an den Verhandlungen. An der zweiwöchigen 15. Tagung der Kommission im Mai 2007 nahmen neben sieben Jugenddelegierten von Mitgliedstaaten rund 45 Vertreter nichtstaatlicher Jugendorganisationen teil. Als anerkannte ›major group‹ haben Jugendliche einen eigenen ›youth caucus‹, in dem sie Positionen abstimmen können, sowie das Recht, diese Positionen in einer Ansprache an das Plenum vorzutragen.

In Deutschland entsendet der Deutsche Bundesjugendring in Zusammenarbeit mit dem Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit seit 2002 jedes Jahr zwei Jugenddelegierte zur CSD. Als Teil der deutschen Delegation beteiligen sie sich an der Meinungsbildung innerhalb der Delegation. Darüber hinaus arbeiten sie in der ›major group‹ ›Kinder und Jugendliche‹ mit.

### UNESCO

Seit dem Jahr 1999 gibt es auch bei der UNESCO verstärkte Bestrebungen, Jugendliche einzubeziehen. Anders als in den anderen Gremien sind Jugenddelegierte bei der UNESCO in einer großen Anzahl vertreten: Im Jahr 2007 trafen sich Jugenddelegierte aus 116 Ländern und weitere 85 Vertreter nichtstaatlicher Jugendorganisationen in Paris, um Vorschläge für das Plenum der Generalkonferenz zu erarbeiten. Allerdings ist hier zu beachten, dass das UNESCO-Jugendforum zwar als ein Bestandteil der Generalkonferenz gilt, Jugendvertreter allerdings fern von den offiziellen Delegierten an einem separaten Dokument arbeiten. Es scheint hier also weniger das Ziel zu sein, junge Menschen als Experten an der Ausarbeitung relevanter Dokumente zu beteiligen. Vielmehr soll Jugendlichen eine Möglichkeit gegeben werden, untereinander Erfahrungen und Interessen auszutauschen.

### Fazit und Empfehlungen

In den letzten 15 Jahren hat sich im UN-System vieles im Bereich der Jugendpolitik geändert. Zum einen gibt es immer mehr Resolutionen und Berichte, die sich auf Jugendliche beziehen – hauptsächlich im Bereich der sozialen Entwicklung. Gleichzeitig schaffen immer mehr Sonderorganisationen und Programme eigene Jugendabteilungen und Projekte, die Jugendliche als Zielgruppe ansprechen. Trotzdem fristet die Jugendpolitik insgesamt immer noch ein Schattendasein. Verschiedene Maßnahmen in den UN sowie in den Mitgliedstaaten müssen ergriffen werden, um dem entgegenzuwirken.

### UN-System

Um die Jugendpolitik im gesamten UN-System zu stärken, ist eine bessere Koordinierung der Jugendprogramme der verschiedenen Teile des Systems, der

Sonderorganisationen, Programme und Fachkommissionen notwendig, wie sie in mehreren Resolutionen der Generalversammlung gefordert wird. Darüber hinaus müssen die Beteiligungsmechanismen der Jugendprogramme so ausgebaut werden, dass die Einbeziehung Jugendlicher und von Jugendorganisationen auf gleicher Augenhöhe stattfindet. Institutionalisierte Beteiligungsmechanismen, wie sie beispielsweise der Europarat hat, können als Vorbild dienen. Ohne die finanzielle und programmatische Eigenständigkeit der einzelnen Jugendprogramme einzuschränken, könnten im Zuge der gemeinsamen Koordinierung beispielsweise Erfahrungen mit Beteiligungsmechanismen ausgetauscht und Grundsätze für solche erarbeitet werden. Ferner sollte durch eine verstärkte Öffentlichkeitsarbeit, wie sie im Bereich des Themas Kinder bereits geschieht, die Kenntnis über Beschlüsse und Institutionen zum Thema Jugend verbreitet werden. Dabei können Jugenddelegierten-Programme wie das deutsche mit seiner mehrmonatigen Tour als Vorbild dienen.

### Mitgliedstaaten

Ebenso erforderlich ist, in den Mitgliedstaaten ein grundlegendes Verständnis für die Beteiligung Jugendlicher auf nationaler wie internationaler Ebene zu fördern: Jugendpolitik darf nicht auf eine Jugendabteilung, sporadische Projekte und die Teilnahme Jugendlicher an Jubiläumsakten beschränkt werden: Jugendliche müssen an allen Entscheidungen in allen Politikfeldern beteiligt sein – insbesondere aber im Bereich der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung. Alle Mitgliedstaaten sollten dauerhaft Jugenddelegierten-Programme wie das zur Generalversammlung einrichten. Zwar kommen bisher die meisten Jugenddelegierten zur Generalversammlung aus Europa, aber der Kreis der Staaten mit Jugenddelegierten wächst langsam und muss weiter wachsen. Daneben ist es notwendig, dass die Mitgliedstaaten die bereits angesprochenen Indikatoren und Ziele zur Evaluierung des Weltaktionsprogramms ohne weitere Verzögerungen festlegen sowie die Empfehlungen des Programms in ihrer Jugendpolitik umsetzen. Auch eine bessere finanzielle Unterstützung der Jugendarbeit des Sekretariats wäre wünschenswert, um dessen wichtigen Beitrag zur Unterstützung der Jugendpolitik im UN-System sowie innerhalb der Nationalstaaten kontinuierlich und erfolgreich fortsetzen und ausbauen zu können.

\*\*\*

Trotz des genannten großen Verbesserungspotenzials lässt sich insgesamt ein positives Fazit ziehen. Es ist ein langsamer Aufwärtstrend in der Stellung von Jugendpolitik bei den Vereinten Nationen und ein stärkerer Trend in den Beteiligungschancen Jugendlicher, allen voran durch Jugenddelegierte, zu erkennen.

# Aus dem Bereich der Vereinten Nationen

## Allgemeines

### Generalversammlung:

#### 61. Tagung 2006/2007

- Zwei Menschenrechtskonventionen und eine Erklärung verabschiedet
- Reformen bei Friedenssicherung und Verwaltung

Anja Papenfuß

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Anja Papenfuß über die 60. Generalversammlung 2005/2006, VN, 2/2007, S. 68ff., fort.)

Die 61. Ordentliche Tagung der **Generalversammlung** der Vereinten Nationen wurde am 12. September 2006 von der Präsidentin der Generalversammlung Sheika Haya Rashed Al Khalifa aus Bahrain am Amtssitz in New York eröffnet.

Die 61. Tagung verlief im Wesentlichen unspektakulär. Zu den herausragenden Beschlüssen zählen die Verabschiedung zweier Menschenrechtsübereinkommen und einer Erklärung über die Rechte indigener Völker sowie die Reform der Hauptabteilung Friedenssicherungseinsätze und des Wirtschafts- und Sozialrats (ECOSOC).

Der Hauptteil der 61. Tagung mit 84 Sitzungen endete am 22. Dezember 2006. Der zweite Teil mit weiteren 25 Sitzungen begann Ende Januar und endete am 17. September 2007, einen Tag vor Beginn der 62. Tagung. Unter 154 Tagungsordnungspunkten wurden insgesamt 296 Resolutionen und 95 Beschlüsse verabschiedet. Taiwan scheiterte zum 14. Mal damit, die Frage seiner UN-Mitgliedschaft auf die Tagesordnung setzen zu lassen.

### Generaldebatte

Die jährliche, knapp zwei Wochen dauernde Generaldebatte begann wie üblich an einem Dienstag (19. September) und endete am 27. September. UN-Generalsekretär Kofi Annan, der Ende 2006 aus seinem Amt ausschied, wurde in seiner letzten Rede zur Vorstellung des Jahresberichts (A/61/1 v. 16.8.2006) vor der alle 192 Mitgliedstaaten umfassenden Generalversammlung noch einmal seinem Ruf als ›säkularer Pabst‹ gerecht. In einer

rhetorisch ausgefeilten Rede legte er den Finger auf die vielen Wunden der Welt, unter anderem auf den Nahostkonflikt. Dieser sei nicht nur ein Konflikt unter vielen, sondern symbolisch für die ständige Bedrohung der internationalen Gemeinschaft. Stehende Ovationen folgten seinen Schlussätzen: »Ich werde vermissen, was nicht zuletzt der aufregendste Job der Welt ist. Ich übergebe meinen Platz anderen mit einem unerschütterlichen Gefühl der Hoffnung für unsere gemeinsame Zukunft«. Die Generalversammlung würdigte Kofi Annan in einer eigenen Resolution (A/RES/61/107) am 14. Dezember 2006.

Sheika Haya Rashed Al Khalifa, die erste Araberin und dritte Frau auf dem Posten des Vorsitzes der Generalversammlung, führte den Delegierten die Erwartungen der Welt vor Augen, die auf dem Weltgipfel 2005 angestoßenen Reformen fortzusetzen. Insbesondere müssten die längst überfällige Umfassende Terrorismuskonvention verabschiedet und weitere Reformen im institutionellen Bereich vorangebracht werden.

Als Vertreter des Gastlands richtete der amerikanische Präsident George W. Bush sein Hauptaugenmerk auf den Nahen und Mittleren Osten und appellierte an die gemäßigten Fraktionen in Irak, Afghanistan, Libanon, Iran und Syrien, nicht den Extremisten das Ruder zu überlassen. Der deutsche Außenminister Frank-Walter Steinmeier spannte den Bogen etwas weiter, machte aber auch in seiner Rede deutlich, dass es keinen Kampf der Kulturen geben dürfe (Rede, VN, 6/2006, S. 263ff.).

### Reform

Die durch den Weltgipfel 2005 angestoßenen institutionellen Reformen konnten im Berichtszeitraum 2006/2007 nur zum Teil vorangebracht werden. Mit Resolution 61/16 ›Stärkung des Wirtschafts- und Sozialrats‹ legte die Generalversammlung die weitere Ausgestaltung der Reformen fest. Dazu gehören Details in Bezug auf das zweijährliche Forum für Entwicklungszusammenarbeit und den Ablauf des Tagungsteils auf hoher Ebene (High-level Segment – HLS). Das Forum soll während des Tagungsteils auf hoher Ebene im Jahr 2007 in Genf ins Leben gerufen und ab

2008 alle zwei Jahre in New York stattfinden. Während des HLS sollen jährliche sachbezogene Überprüfungen stattfinden, zu denen Mitgliedstaaten auf freiwilliger Basis nationale Berichte vorlegen können. Dem Rat soll ab 2007 zwei Wochen mehr Sitzungszeit pro Jahr zur Verfügung gestellt werden.

Weitreichende institutionelle Änderungen in der Hauptabteilung Friedenssicherungseinsätze wurden mit Resolution 61/279 beschlossen. Hauptsächliche Neuerung ist die Einrichtung einer neuen Hauptabteilung und eines entsprechenden Untergeneralsekretärpostens ›Unterstützung der Feldeinsätze‹. Gleichzeitig billigte das Gremium 819 weiter bestehende und 284 neue befristete Stellen für die beiden Hauptabteilungen, darunter die neuen Posten Beigeordneter Generalsekretäre für militärische Angelegenheiten sowie für Rechtsstaatlichkeit und Sicherheitsinstitutionen.

Weniger einschneidend waren hingegen die Änderungen im Sekretariat im Bereich Abrüstung. Mit Resolution 61/257 wurde lediglich die Umbenennung der Hauptabteilung Abrüstungsfragen in Büro für Abrüstungsfragen gebilligt.

### Abrüstung

Die seit Jahren bestehende Blockade im Bereich Abrüstung wurde auch in den Jahren 2006/2007 nicht durchbrochen. Nur im Bereich konventionelle Waffen konnte ein kleiner Erfolg verbucht werden. Die Generalversammlung einigte sich (gegen die Stimme der USA) auf die Einleitung eines diplomatischen Prozesses zur Ausarbeitung eines Vertrags über den Waffenhandel mit einer Aufstellung gemeinsamer internationaler Normen für die Ein- und Ausfuhr und den Transfer von konventionellen Waffen (A/RES/RES/61/89).

### Verwaltung

In vier Resolutionen im Bereich Verwaltung und Personalmanagement billigte die Generalversammlung Umstrukturierungen im UN-Sekretariat. Im Nachgang zum ›Öl-für-Lebensmittel‹-Skandal und dem Weltgipfel 2005 wurde eine 43 Absätze umfassende Reform des Beschaffungswesens beschlossen (A/RES/61/246). Wichtigste Maßnahme darin ist die Festlegung,



dass alle an Beschaffungstätigkeiten beteiligten Bediensteten des Sekretariats jährlich Erklärungen über ihre Vermögensverhältnisse abgeben müssen. In diesem Kontext wurde auch ein neuer Unabhängiger beratender Ausschuss für Rechnungsprüfung eingerichtet. Resolution 61/275 (und Anlage) legt im Einzelnen die Aufgaben und Befugnisse des Ausschusses fest. Das aus fünf Mitgliedern bestehende Organ soll in erster Linie die Generalversammlung bei der Wahrnehmung ihrer Aufsichtspflichten beraten. In einer 17-teiligen Resolution zum Personalmanagement (A/RES/61/244) forderte die Generalversammlung die Überprüfung des Auswahlverfahrens für das Personal, die schnellere Neubesetzung von Stellen und stellte drei Millionen US-Dollar für die Schulung von Führungspersonal zur Verfügung. Im Wesentlichen auf den Vorschlägen einer Expertengruppe (Redesign Panel) aus dem Jahr 2006 beruhend verabschiedete die Generalversammlung die erste grundlegende Revision des Systems der internen Rechtspflege seit 1945 (A/RES/61/261). Unter anderem sind ein dezentralisiertes Büro einer Ombudsperson an den Standorten Genf, Nairobi und Wien sowie eine Abteilung Meditation im Büro der Ombudsperson in New York vorgesehen. Daneben soll ein Büro für interne Rechtspflege eingerichtet werden, das die Gesamtverantwortung für die Koordinierung des Systems trägt.

### Haushalt

Der neue Beitragsschlüssel für den ordentlichen Haushalt der Vereinten Nationen für die Jahre 2007 bis 2009 wurde in Resolution 61/237 festgelegt. Die größte Absenkung seiner prozentualen Beitragslast hatte dabei Japan zu verzeichnen, die durch Erhöhungen anderer Staaten wie China, Großbritannien und Frankreich, ausgeglichen wurden (vgl. Tabelle und Erläuterungen, VN, 3/2007, S. 116f.). Rund 1,9 Milliarden US-Dollar bewilligte das Staatenvertretergremium für die längst überfällige Renovierung des Amtssitzes in New York (A/RES/61/251). Die Renovierung der Residenz des Generalsekretärs wurde in einer separaten Resolution genehmigt, wofür die Mitgliedstaaten knapp 4,5 Millionen US-Dollar (A/RES/61/21) zur Verfügung stellen müssen. Für die Jahre 2007/2008 wurden für 13 Friedenssicherungseinsätze ein Budget von insgesamt 5,25

Milliarden US-Dollar in einzelnen Resolutionen bewilligt (GA/10602 v. 29.6.2007) – und damit wieder ein neuer Rekord aufgestellt.

### Übereinkommen

Die Generalversammlung verabschiedete zwei neue Übereinkommen und eine Erklärung. Das Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen und ein dazu gehöriges Fakultativprotokoll wurden am 13. Dezember 2006 mit Resolution 61/106 verabschiedet. Das Übereinkommen legt in 50 Artikeln die Rechte behinderter Menschen fest. Es wird ein Ausschuss zur Überwachung der Einhaltung der Rechte eingesetzt und Staaten, die das Fakultativprotokoll ratifizieren, geben damit dem Ausschuss die Kompetenz, Beschwerden von Einzelpersonen entgegenzunehmen. Eine Woche später billigte die Generalversammlung das Übereinkommen zum Schutz aller Personen vor dem Verschwindenlassen (A/RES/61/177). Auch dieses Übereinkommen sieht einen Ausschuss zur Überwachung der Einhaltung vor sowie ein Beschwerdeverfahren, das allerdings von den Staaten gesondert genehmigt werden muss. Kurz vor Ende der Tagung, am 13. September 2007, verabschiedete das Gremium gegen die Stimmen Australiens, Kanadas, Neuseelands und der USA die Erklärung der Vereinten Nationen über die Rechte der indigenen Völker (A/RES/61/295). Damit kam ein mehr als 20 Jahre dauernder Diskussions- und Verhandlungsprozess zu einem vorläufigen Ende.

### Internationale Jahre und Tage

Die Generalversammlung verabschiedete im Laufe der 61. Tagung sechs Internationale Jahre und einen Internationalen Tag. Die Jahre und Tage sollen dazu dienen, auf ein bestimmtes Thema aufmerksam zu machen und Maßnahmen rund um dieses Thema zu initiieren. Das Jahr 2008 wurde zum einen zum Internationalen Jahr der sanitären Grundversorgung (A/RES/61/192), zum anderen zum Internationalen Jahr der Sprachen erklärt. Federführend für das Sprachenjahr ist die UNESCO. Das Jahr 2009 wurde zum Internationalen Jahr der Aussöhnung erklärt (A/RES/61/17). Das Jahr 2009 ist aber auch gleichzeitig das Internationale Jahr der Naturfasern (A/RES/61/189). Das Internationale Jahr der biologischen Vielfalt soll im Jahr 2010 (A/RES/61/203) begangen werden und das

Internationale Jahr der Wälder im Jahr 2011 (A/RES/61/192). Zum Internationalen Tag der Gewaltlosigkeit wurde der 2. Oktober erklärt. Ab dem Jahr 2007 soll der Tag in Gedenken an den indischen Freiheitskämpfer Mahatma Gandhi, dessen Geburtstag dieser Tag ist, in aller Welt begangen werden (A/RES/61/271).

### Wahlen und Ernennungen

Die bedeutendste Wahl während der 61. Tagung war die des neuen Generalsekretärs. Am 13. Oktober 2006 wählte die Generalversammlung den Südkoreaner Ban Ki-moon für eine Amtszeit vom 1. Januar 2007 bis 31. Dezember 2011 (A/RES/61/3). Eine weitere wichtige Wahl fand im Mai 2007 statt. Zum Präsidenten der 62. Generalversammlung wurde am 24. Mai 2007 per Akklamation der 58-jährige Mazedonier Srgjan Kerim gewählt. Des Weiteren wurde wie jedes Jahr die Hälfte der nichtständigen Mitglieder des Sicherheitsrats für eine zweijährige Amtszeit neu gewählt. Die neuen nichtständigen Mitglieder vom 1. Januar 2007 bis 1. Januar 2009 sind Belgien, Indonesien, Italien, Panama und Südafrika.

Vier neuen Organisationen wurde der Beobachterstatus verliehen, darunter der Verband Südostasiatischer Nationen (ASEAN). Damit stieg die Zahl der Organisationen mit Beobachterstatus auf 65.

### Verschiedenes

In Anlehnung an Resolution 60/7 vom 1. November 2005, in der der 27. Januar eines jeden Jahres zum Internationalen Tag des Gedenkens an die Opfer des Holocausts erklärt wurde, widmete sich die Generalversammlung zwei Jahre später noch einmal diesem Thema: In Resolution 61/255 »verurteilt [die Generalversammlung] ohne jeglichen Vorbehalt jede Leugnung des Holocausts.« Die Erklärung wurde ohne Abstimmung angenommen.

Zur Menschenrechtssituation in bestimmten Ländern wurden vier Resolutionen verabschiedet. Wie schon im Vorjahr beschloss die Generalversammlung Resolutionen zu Iran, Myanmar und Nordkorea sowie neu zu Belarus.

**Resolutionen und Beschlüsse der 61. Tagung der Generalversammlung, Band I: Resolutionen, Band II: Beschlüsse, 12. September bis 22. Dezember 2006, Band III: Beschlüsse und Resolutionen, 23. Dezember 2006 bis 17. September 2007, Generalversammlung, Offizielles Protokoll, 61. Tagung, Beilage 49 (A/61/49).**

## Politik und Sicherheit

### Weltraumausschuss:

#### Tagungen 2007

- Jubiläumsjahr mit Dynamik
- Verhaltensregeln für die Vermeidung von Weltraummüll

Kai-Uwe Schrogl

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Kai-Uwe Schrogl, Weltraumausschuss: Tagungen 2006, VN, 1/2007, S. 24ff., fort.)

2007 war für die Raumfahrt ein Jubiläumsjahr. 50 Jahre Sputnik und 40 Jahre Weltraumvertrag wirkten belebend auf die Arbeiten im **Ausschuss für die friedliche Nutzung des Weltraums (kurz: Weltraumausschuss)**. Auch wenn die 67 Mitgliedstaaten keine großen Durchbrüche erzielten, so konnte der Ausschuss im Jahr 2007 auf bemerkenswerte Ergebnisse zurückblicken. Die Tagungen des wissenschaftlich-technischen Unterausschusses (12.–23.2.), des Unterausschusses Recht (26.3.–5.4.) und des Hauptausschusses (6.–15.6.2007), die alle in Wien stattfanden, konnten einige Erfolge vorweisen.

### Weltraummüll

Seit 15 Jahren wird über den Umgang mit Weltraummüll beraten. Erst im vergangenen Jahr haben diese langwierigen Verhandlungen zu einem Erfolg geführt. Der Ausschuss verabschiedete eine Reihe von Verhaltensregeln. Diese umfassen unter anderem, dass neuer Weltraummüll vermieden und wichtige Umlaufbahnen durch funktionsunfähige Satelliten nicht gefährdet werden sollen. Die Satelliten sollen vor Ende ihrer aktiven Nutzungsdauer in andere Umlaufbahnen oder zum kontrollierten Verglühen in der Erdatmosphäre gebracht werden.

Mit den Verhaltensregeln des Ausschusses wird es möglich, ein Anwachsen des Weltraummülls zu verhindern. Der Status der Regeln ist allerdings denkbar schwach: Sie sind ein Anhang zum von der Generalversammlung zur Kenntnis genommenen Bericht des Ausschusses. Dass keine eigenständige Resolution der Generalversammlung zustande kam, ist eher diplomatischer Nachlässigkeit denn politischem Willen zuzuschreiben. Die Einigung war

bereits im wissenschaftlich-technischen Unterausschuss erzielt worden und für den Hauptausschuss hätte sich zumindest ein Staat bereit erklären müssen, einen Resolutionsentwurf auszuarbeiten. Damit ist (vorerst) die Chance vergeben worden, diesen wichtigen Leitlinien einen sichtbaren Status zu verleihen.

Überschattet wurde die Verabschiedung dieser Verhaltensregeln von einem Anti-Satellitentest, welcher von China am 11. Januar 2007 durchgeführt worden war. Bei diesem Versuch zerstörte ein chinesischer Flugkörper einen chinesischen Satelliten in 800 Kilometer Höhe. Seit vielen Jahren war dies der erste Anti-Satellitentest. Seine Auswirkungen auf einen Rüstungswettlauf im Weltall sind noch nicht abzusehen. Dies war und ist auch nicht Thema des Weltraumausschusses, sondern der Abrüstungskonferenz in Genf. Was den Weltraumausschuss und seine unmittelbar bevorstehende Einigung über die Verhaltensregeln zur Vermeidung von Weltraummüll betraf, war die Tatsache, dass China mit diesem Test zu den bereits bekannten 10 000 Teilen Weltraummülls mit einer Größe von mehr als zehn Zentimetern weitere 2000 Teile hinzugefügt hat und dies in einer für viele Satelliten sehr wichtigen Ebene von Umlaufbahnen.

### Satellitennutzung

Die Themenvielfalt des **wissenschaftlich-technischen Unterausschusses** hatte auch 2007 wieder einen breiten Austausch über die unterschiedlichen Beiträge der Satellitennutzung für nachhaltige Entwicklung ermöglicht. An erster Stelle stand der Einsatz von Satelliten zum Katastrophenmanagement. In diesem Bereich hat nunmehr die ›UN Platform for Space-based Information for Disaster Management and Emergency Response‹ (SPIDER) ihre Arbeit aufgenommen. Das SPIDER-Büro in Bonn wurde am 29. Oktober 2007 eröffnet. Besonderes Augenmerk wurde in diesem Jahr auf Afrika gelegt.

Ein Thema, das unmittelbar die Zukunft der Menschheit betrifft, wurde im wissenschaftlich-technischen Unterausschuss ebenfalls aufgegriffen. Es handelt sich um Asteroiden, die sich der Erde gefährlich nähern und bei einer Kollision möglicherweise die menschliche Zivilisation auslöschen können. Der Unterausschuss hat dazu eine Arbeitsgruppe eingerichtet und einen dreijährigen Arbeits-

plan aufgelegt, der die Gefahrensituation analysieren und den koordinierten Umgang mit Bedrohungslagen konzipieren soll.

### Registrierungspraxis

Auch der **Unterausschuss Recht** hat die im vergangenen Jahr formulierte Erwartung erfüllt. Er konnte seine Beratungen zur Verbesserung der Praxis der Registrierung von Weltraumgegenständen, in der vom Autor dieses Beitrags geleiteten Arbeitsgruppe abschließen und eine eigenständige Resolution zur Verabschiedung durch die Generalversammlung entwerfen (UN-Dok. A/RES/62/101 v. 17.12.2007). Die darin enthaltenen Empfehlungen werden die Anwendung der Registrierungskonvention von 1975 verbessern helfen, indem sie zusätzliche Parameter einführen und einige Lücken schließen, die durch die Privatisierung von Raumfahrtaktivitäten aufgetreten sind.

Der Unterausschuss Recht hat auch neue Themen aufgegriffen. So wird, als Fortsetzung zu den Themen Startstaat und Registrierungspraxis, die Frage nationaler Weltraumgesetzgebung in einem Mehrjahres-Arbeitsplan ab 2008 behandelt werden. Damit sollen die Umsetzung international verbindlicher Normen sichergestellt und etwa aus der Schifffahrt bekannte ›Billigflaggen‹ mit mangelhaften Sicherheits- und Lizenzierungsbestimmungen im Weltraum vermieden werden. Zudem konnten sich die Mitgliedstaaten darauf einigen, dass der Mondvertrag von 1979 einer erneuten Betrachtung unterzogen wird. Dies ist vor allem vor dem Hintergrund aktueller Programme zur Erforschung des Mondes und des Mars von Interesse.

### Positive Bilanz

Das Jubiläumsjahr 2007 kann mit dieser Bilanz als erfolgreich bewertet werden. Mit den Verhaltensregeln für die Vermeidung von Weltraummüll und der Resolution zur Registrierungspraxis kann die Weltraumnutzung sicherer und auch transparenter gemacht werden. Der Ausschuss hat an Statur gewonnen und sich als dynamisch und flexibel erwiesen.

**Abschlussbericht: Report of the Committee on the Peaceful Uses of Outer Space, General Assembly, Official Records, Sixty-second session, Supplement No. 20, UN Doc A/62/20, 2007;**  
[http://www.unoosa.org/pdf/gadocs/A\\_62\\_20E.pdf](http://www.unoosa.org/pdf/gadocs/A_62_20E.pdf)

## Sozialfragen und Menschenrechte

### Menschenrechtsrat: Tagungen 2007

- **Arbeitsstrukturen weitgehend festgelegt**
- **Alle Ländermandate beibehalten**
- **Sondertagung zu Myanmar**

Theodor Rathgeber

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Silvi Sterr, Menschenrechtsrat: Tagungen 2006, VN, 2/2007, S. 75ff., fort. Vgl. auch Theodor Rathgeber, Nicht alles zum Besten. Die zukünftige Arbeitsstruktur des UN-Menschenrechtsrats, VN, 4/2007, S. 160–162.)

Auch im Jahr 2007 beschäftigte sich der **Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen (MRR)** in Genf hauptsächlich mit der Festlegung seiner Arbeitsstruktur. Sie konnte weitgehend abgeschlossen werden (UN Doc. A/HRC/RES/5/1 und A/HRC/RES/5/2). Der aus 47 Mitgliedern bestehende Menschenrechtsrat traf sich im Jahr 2007 zu drei regulären Tagungen und einer Sondertagung. Die regulären Tagungen fanden statt: 4. Tagung: 12.–30.3.; 5. Tagung: 11.–18.6.; 6. Tagung: 10.–28.9. und 10.–14.12.2007. Die Sondertagung fand am 2.10.2007 statt.

### Überprüfung der Mandate

Relativ unkompliziert verlief die Überprüfung der vormaligen Arbeitsgruppen für Minderheiten, für indigene Bevölkerungsgruppen, über moderne Formen der Sklaverei sowie des Sozialen Forums. So wurde die Arbeitsgruppe über moderne Formen der Sklaverei in ein Mandat eines Sonderberichterstatters umgewandelt (A/HRC/6/L.23/Rev.1) und die Arbeitsgruppe für Minderheiten in ein Forum für Minderheitenfragen (A/HRC/6/L.34). Das Soziale Forum wurde beibehalten (A/HRC/6/L.17/Rev.1). Die Entscheidung über die Arbeitsgruppe für indigene Bevölkerungsgruppen fiel erst im zweiten Teil der 6. Tagung. Unbeschadet skeptischer Stimmen aus mehreren Regionalgruppen beschloss der Rat im Dezember 2007 im Konsens (A/HRC/6/L.42), anstelle der Arbeitsgruppe einen ›Expertenmechanismus für die Menschenrechte der indigenen Völker‹, bestehend aus fünf Personen (eine pro Regionalgruppe) einzurichten. Bei der Aus-

wahl soll die Beteiligung indigener Vertreter angemessen berücksichtigt werden. Der neue Expertenmechanismus wird im Wesentlichen im Auftrag des MRR Untersuchungen durchführen und diesen beraten.

Bei der Auswertung der Mandate der Sondermechanismen (Sonderberichterstatter, Experten und Arbeitsgruppen) monierten insbesondere Ägypten, Algerien, China und Pakistan immer wieder, dass der Auswertung keine Methodologie und kein Kriterienraster zugrunde liege. Pakistan verlangte mehrfach einen ›ganzheitlichen‹ Ansatz, ohne zu spezifizieren, was damit gemeint ist. Dabei sind die Vorgaben zum Überprüfungsprozess in der Resolution zur Arbeitsstruktur (A/HRC/RES/5/1) eigentlich eindeutig. Trotz dieser Nadelstiche wurden bislang alle überprüften thematischen Mandate um jeweils drei Jahre verlängert; die große Mehrheit davon im Konsens. Lediglich über das Mandat zur Religionsfreiheit musste abgestimmt werden. Verteidigt wurde die Religionsfreiheit als Individualrecht gegenüber dem Ansinnen, die Religion als solche unter Schutz zu stellen. Verhindert wurde auch der Vorschlag, einen Bezug zur nationalen Gesetzgebung aufzunehmen, was die Einführung der Scharia als Richtschnur für den Schutz der Religion und des Glaubens durch die Hintertür bedeutet hätte.

Ein Ländermandat wollte Ägypten nur unter drei Voraussetzungen verlängert oder eingerichtet sehen: 1. wenn der ausdrückliche Wille des Landes vorliegt, 2. der Mandatsträger/die Mandatsträgerin den Willen des Landes explizit respektiert und 3. messbare Ergebnisse des Mandats vorliegen. Zum Leidwesen Ägyptens und ähnlich argumentierender Regierungsdelegationen bestanden Staaten wie Burundi, Haiti oder Liberia auf der Fortführung ihres Ländermandats. Dies war ein gelungener Auftakt für die Verteidigung von Ländermandaten: es wurde bislang kein Ländermandat abgeschafft – auch nicht das zu Sudan.

### Kopfnote für Sondermechanismen und das OHCHR

#### Sondermechanismen

Im Zusammenhang mit der Mandatsüberprüfung der Sondermechanismen gab es mehrere Verweise auf den neu geschaffenen Verhaltenskodex (Code of Conduct).

Der Botschafter Russlands disqualifizierte im Rahmen der 5. Tagung den Bericht des Sonderberichterstatters über zeitgenössische Formen des Rassismus Doudou Diènes zu Russland als politisiert, einseitig und nicht dem Verhaltenskodex entsprechend. Als Grund nannte er, dass der Bericht die Position der Regierung nicht genügend berücksichtige. Diène antwortete mit der rhetorischen Frage, ob der Verhaltenskodex die Sonderberichterstatter etwa davon abhalten solle, Fakten aufzudecken. Kuba monierte im Rahmen des ersten Teiles der 6. Tagung, dass die Mandatsträger kaum Anstalten machten, sich an den Verhaltenskodex zu halten. So habe der Sonderberichterstatter zu Folter Manfred Nowak vor dem 3. Ausschuss der UN-Generalversammlung in New York einen Bericht abgegeben, ohne vorher die betroffene Regierung davon zu unterrichten. Ein anderer Mandatsträger habe sich im Rahmen einer Eilaktion ohne vorherige Konsultation der Regierung an die Medien gewandt. Beide Male handele es sich um einen Verstoß gegen den Verhaltenskodex. Die versuchte Gängelung der Sondermechanismen setzte sich im zweiten Teil der 6. Tagung fort. Ist der Verhaltenskodex für die Sondermechanismen an sich schon ein Ärgernis, da ein Pflichtenkanon für Regierungen viel notwendiger wäre, fördert er darüber hinaus die ›Sche-re im Kopf‹. Einige Mandatsträger verhehlen hinter vorgehaltener Hand nicht, dass sie sich pointierte sprachliche Zuschreibungen zur Lage der Menschenrechte in verschiedenen Ländern oder Eilaktionen parallel zur Kommunikation mit der betroffenen Regierung zukünftig eingehender überlegen. Dies würde für die Opfer von Menschenrechtsverletzungen eine eindeutige Verschlechterung bedeuten.

#### OHCHR

In ähnlicher Weise mehren sich die Versuche, das Amt des Hohen Kommissars für Menschenrechte (OHCHR) unter die Kuratel des MRR zu stellen. Im Gewand der Begriffe ›Stärkung‹, ›Koordinierung‹, ›Transparenz‹ und ›Anpassung‹ reden Staaten wie Ägypten, Bangladesch, China oder Pakistan einer engen institutionellen Beziehung zwischen Amt und Rat das Wort, in der die Federführung beim Rat liegen solle. Der Vertreter Chinas meinte während der 6. Tagung (Teil 2) unverblümt, im Zweifelsfall müsste der Rat dem OHCHR

Instruktionen erteilen können. Ebenso machen Länder wie Ägypten, Algerien oder Pakistan geltend, dass die Einrichtung von regionalen Büros des Amtes oder die Berufung von Menschenrechtsberatern zu einem Land in Zukunft nicht nur mit dem betreffenden Land, sondern auch mit der regionalen Staatengruppe im MRR abzustimmen sei. Parallel dazu wird das OHCHR mit immer mehr Berichten beauftragt, die dessen Kapazitäten auslasten und nur noch wenig Spielraum für eigene Untersuchungen lassen – ein Schelm, wer Böses dabei denkt.

Die Hohe Kommissarin Louise Arbour verwies im September auf einige, bereits seit längerem ausgearbeitete Parameter für die Beziehung zwischen Amt und Rat und gab ansonsten die erfolgreiche Einrichtung neuer Büros etwa in Bolivien, Panama, Togo, Senegal (für die Region Westafrika) und Kirgisistan (für die Region Zentralasien) bekannt. Trotz dieser erfolgreichen Arbeit wird Louise Arbour zum 30. Juni 2008 aus dem Amt ausscheiden. Es gibt begründete Annahmen, dass nicht nur Länder wie China ihr die Fortsetzung verleiden haben, sondern auch die amerikanische Regierung. Arbour hatte sich mehrfach äußerst kritisch zur Lage der Menschenrechte im Internierungslager Guantánamo Bay geäußert.

### **Eilmaßnahmen nur noch in Sondertagungen?**

Eilbedürftigkeit sah der MRR bislang allenfalls im Konflikt zwischen Palästina und Israel sowie in Sudan (Darfur) und Myanmar. Dazu wurden jeweils Sondertagungen abgehalten. Was aber geschah zu Ländern wie der Demokratischen Republik Kongo, Simbabwe, Afghanistan, Irak oder Sri Lanka? Louise Arbour, die Mandatsträger der Sondermechanismen, nichtstaatliche Organisationen (NGOs) und mitunter die Regionalgruppe westlicher Staaten haben den Schutz der Menschenrechte in solchen Ländern immer wieder angeprangert, ohne dass eine Stellungnahme des MRR erfolgte. Allerdings ist die Regionalgruppe westlicher Staaten gegenüber Alliierten eher blind, so dass umgekehrt Sri Lanka für seine »gute Menschenrechtspolitik« etwa von Bangladesch oder Südafrika gelobt wird. Der Ausnahmezustand in Pakistan wurde im Dezember zwar benannt, die Aushebelung des Rechtssystems blieb jedoch im Rat ohne

Folgen und den teilweise noch immer inhaftierten Rechtsanwälten blieb jegliche Unterstützung versagt.

Auch die Ergebnisse der Sondertagungen lassen aus Sicht der Opfer von Menschenrechtsverletzungen zu wünschen übrig. Israel zeigt sich jeglicher Empfehlung auf Mäßigung und Beachtung von Grundrechten der palästinensischen Zivilbevölkerung gegenüber unzugänglich, unter Verweis auf die Einseitigkeit der Resolutionstexte. Daran ist Einiges wahr, enthebt Israel jedoch nicht seiner Staatenpflichten. Die von der Resolution A/HRC/4/8 eingesetzten Experten zu Darfur sowie ein größerer Teil der Staaten kamen im Dezember 2007 zu dem Schluss, dass die Regierung Sudans keinerlei substanzielle Verbesserungen erwirkt oder die Empfehlungen des Rates umgesetzt habe. Die Niederlande zählten auf, dass nur vier von über 40 Empfehlungen erfüllt wurden. Dem Konsens zur Beibehaltung des Ländermandats zu Sudan wurden jedoch alle kritischen Elemente und letztlich auch die Expertengruppe aus der Sondertagung geopfert: Deren Aufgabe, die Umsetzung der Empfehlungen weiter zu überprüfen, ging auf das Ländermandat über. Insbesondere die Staaten der Organisation der Islamischen Konferenz (OIC) und die Regionalgruppe der afrikanischen Staaten hatten sich gegen zwei Mandate zu Sudan ausgesprochen.

### **Sondertagung zu Myanmar**

Am 2. Oktober trat der MRR auf Antrag der Regionalgruppe westlicher Staaten zur (fünften) Sondertagung zur Menschenrechtssituation in Myanmar zusammen. Die Regierung in Myanmar wurde per Resolution aufgefordert, insbesondere die Meinungs- und Demonstrationsfreiheit zu gewähren und mit den UN zusammenzuarbeiten. Ferner sollte Myanmar den Sonderberichterstatter Paulo Sergio Pinheiro einreisen und die Lage überprüfen lassen. Im Dezember erstattete Pinheiro dem MRR Bericht über seine fünftägige Mission. Er teilte dem Rat mit, dass er keine Anzeichen sehe, dass die Regierung Myanmars irgendeine Empfehlung der Resolution ernsthaft umsetzen würde. Daraufhin erneuerte der MRR einstimmig den Auftrag an den Sonderberichterstatter, einen umfassenden Bericht zur Lage in Myanmar vorzulegen und die Umsetzung der Empfehlungen auszuwerten.

### **Herausforderungen**

Mit hohen Erwartungen verbunden ist die Allgemeine Periodische Überprüfung (Universal Periodic Review – UPR), die im April, Mai und Dezember 2008 die ersten 48 Staaten der Überprüfung unterzieht. Zur Erinnerung: Im Zeitraum von vier Jahren werden alle UN-Mitgliedstaaten daraufhin überprüft, inwiefern sie ihren menschenrechtlichen Verpflichtungen gerecht geworden sind. Kriterien für die Bewertung sind: die Charta der Vereinten Nationen, die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte, die internationalen Verträge (zum Beispiel Zivil- und Sozialpakt) sowie die Schlussfolgerungen und Empfehlungen der Vertragsorgane, die Versprechungen im Rahmen der Kandidatur für den MRR (pledges) und andere freiwillige Verpflichtungen in Sachen Menschenrechte etwa auf UN-Konferenzen sowie vor allem in kriegsähnlichen Konflikten das humanitäre Völkerrecht. Ein wesentliches Element zur Bewertung der jeweiligen Regierung ist auch der Konsultationsprozess mit der eigenen Zivilgesellschaft zwecks Erstellung des Staatenberichts für das UPR-Verfahren. Einige der demnächst zu überprüfenden Staaten haben hier die potenziell möglichen Standards deutlich unterschritten.

Als relativ repräsentative Meinung des Rates zur UPR kann der Botschafter von Marokko zitiert werden, der einen Erfolg des UPR-Verfahrens als wesentlich für die Glaubwürdigkeit des MRR erachtet, gleichzeitig aber davor warnt, die Erwartungen zu hoch zu stecken. Die Empfehlungen seien rechtlich nicht bindend, und das UPR-Verfahren solle primär eine Hilfe für das Land sein, Mängel zu beseitigen, und nicht als Anklagebank dienen. Im Dezember 2007 präsentierten Brasilien, Marokko, Philippinen und die Schweiz eigene Vorschläge, wie ihrer Ansicht nach eine gute Praxis etabliert werden könnte. Ungeklärt geblieben ist unter anderem die Frage, wie mit Empfehlungen aus der UPR zu verfahren ist, die möglicherweise von den Empfehlungen eines UN-Vertragsorgans abweichen.

Wiederholt verkündet Pakistan, aber auch andere Länder, im Namen der OIC, an der kulturellen Adaption der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte zu arbeiten. Dazu gehöre, eine eigene Institution zur Förderung der Menschenrechts-

erklärung von Kairo und eigene Verfahren einrichten zu wollen – und damit die Universalität der Menschenrechte in Frage zu stellen. Die Kairo-Erklärung der OIC betont das islamische Rechtssystem und damit die Scharia als zentralen Bezugspunkt für Menschenrechte.

Mit ähnlich harten Bandagen wird die Auseinandersetzung um die Religionsfreiheit geführt. Ohne Zweifel haben die Diffamierungen gegenüber dem Islam zugenommen, wobei der Kampf gegen den Terrorismus hier das Umfeld dazu geschaffen hat. Diffamiert und verfolgt werden realiter jedoch nicht allein Muslime, und der Schutz gebührt vor allem dem Individuum, nicht von Staats wegen zu einer Religion genötigt zu werden. Sonderberichterstatter Diène warnte außerdem davor, aufgrund aktueller Ereignisse eine Hierarchie in der Schutzwürdigkeit religiöser Praxis herzustellen. Umgekehrt mahnte er gerade Staaten der westlichen Regionalgruppe, den Auftrag der Weltkonferenz gegen Rassismus (Durban 2001) deutlich ernster zu nehmen. Die Nachfolgekonferenz im Jahr 2009 sollte dazu genutzt werden, die Gründe für das zögerliche Umsetzen der damaligen Beschlüsse aufzuarbeiten.

Bleibt der Wächter blind, und haben zu viele Diktaturen im UN-Menschenrechtsrat das Sagen, wie die ›Süddeutsche Zeitung‹ unlängst titelte? Vieles erinnert in der Tat an die frühere Menschenrechtskommission. Es ist jedoch im Unterschied dazu das Bemühen offenkundig, einen neuen Anlauf zu nehmen und einen an der Sache orientierten Konsens in der Bewertung von Menschenrechtslagen zu erzielen. Dieses Herangehen schleift pointierte Aussagen ab, belässt zu Vieles im Ungefähren, hilft aber offensichtlich einzelnen Staaten, von der vorgegebenen Linie der Regionalgruppe oder der Gruppe gleichgesinnter Staaten abzuweichen. Dies trifft insbesondere auf afrikanische Länder wie Kamerun, Ghana oder Senegal zu – etwa bei der Beurteilung der Lage in Darfur oder bei der Überprüfung der Ländermandate. Die Unruhe und der teils offene Dissens in der Gruppe afrikanischer Staaten lässt die oft beschworene Mehrheit der Unwilligen nur noch in Maßen funktionieren. Von so viel zivilem Ungehorsam gegenüber den eigenen Mächtigen könnte sich auch die Gruppe der westlichen Staaten ein Stück abschneiden.

## Verwaltung und Haushalt

### Zivilgesellschaft: Zehn Jahre ›United Nations Foundation‹

- Aus Turner-Spende wurden dauerhafte Stiftungen
- Eine Milliarde US-Dollar über 15 Jahre

Dirk Growe

(Vgl. auch den ausführlichen Bericht von Dirk Growe, *Eine hübsche runde Summe, (zur Entstehung der ›United Nations Foundation‹), VN, 1/1999, S. 23ff.*)

Vor über zehn Jahren überraschte der Gründer des amerikanischen Nachrichtensenders CNN Robert Edward (Ted) Turner die Vereinten Nationen, die Politik und die Presse mit seiner Ankündigung, eine Milliarde US-Dollar an die UN zu spenden. Während einer Dankesrede am 18. September 1997 anlässlich seiner Auszeichnung durch die Amerikanische Gesellschaft für die Vereinten Nationen verkündete er dem überraschten Publikum, darunter der damalige UN-Generalsekretär Kofi Annan, dass er diese Summe der Organisation im Laufe der nächsten zehn Jahre zukommen lassen werde. Zur Weiterleitung der Spendengelder in Projekte wurden dann im Jahr 1998 die ›United Nations Foundation‹ (UNF) und primär für die USA der ›Better World Fund‹ (BWF) gegründet. Beide Institutionen sollten sich gänzlich in den Dienst der Vereinten Nationen stellen und die Spende innerhalb der nächsten zehn Jahre in jährlichen Raten von 100 Millionen US-Dollar an Projekte der Vereinten Nationen weiterleiten. Welche Bedeutung hatte die Spende für die UN und wie könnte die zukünftige Entwicklung der UNF und des BWF aussehen?

### Die ursprüngliche Idee

Turners Spende sollte aus dem Gegenwert von 18 Millionen ›Time Warner‹-Aktien bestehen, die zum Zeitpunkt der Ankündigung einen Wert von einer Milliarde US-Dollar hatten. Für den Fall, dass der Wert der Aktien sinkt, wäre nach der offiziellen Vereinbarung mit dem Fonds der Vereinten Nationen für internationale Partner-

schaften (UNFIP) auch die Spendensumme geringer ausgefallen. Ein Anstieg hätte hingegen keine Auswirkungen auf die Höhe der Zuwendung gehabt.

UNFIP ist im Rahmen der Spende als der institutionelle Gegenpart von UNF und BWF auf Seiten der Vereinten Nationen gegründet worden. Er kümmert sich seitdem auch um andere Geldgeber aus den Bereichen Wirtschaft und Stiftungen. Die Auswahl des Empfängers der Spende erklärte Turner damals damit, dass die Vereinten Nationen die größte Reichweite und den meisten Einfluss hätten und das meiste Gute täten. Außerdem müssten die Reichen lernen zu teilen, um eine zweite ›Französische Revolution‹ zu verhindern. Die Hoffnung war auch, dass andere Geldgeber diesem Beispiel folgen würden.

### Die Spendensumme

Durch die Fusion mit dem amerikanischen Internetdienst AOL und das spätere Platzen der Internetblase sank der Wert der ›Time Warner‹-Aktien dramatisch. Damit verringerte sich auch das Vermögen von Turner. Am 31. Dezember 2007 lag der Wert des Aktienpakets nur noch bei etwas über 297 Millionen US-Dollar. Turner hätte nach der Kooperationsvereinbarung mit dem UNFIP nur diese Summe spenden müssen, stellte der UNF und dem BWF aber bis März 2008 fast 645 Millionen US-Dollar für ihre Arbeit zur Verfügung. Seinen eigenen Aussagen und dem neuen Kurs der UNF zufolge ist Turner gewillt, seine Zusage einzuhalten und bis zum Jahr 2014 auch die restlichen 355 Millionen US-Dollar an die Stiftung und den Fonds zu überweisen. Turner spendet somit 700 Millionen US-Dollar mehr als er nach der offiziellen Vereinbarung hätte spenden müssen. Oder anders herum: Statt in zehn Jahren spendet er die versprochene eine Milliarde US-Dollar über einen Zeitraum von 15 Jahren, wobei die restliche Summe den Grundstock des Stiftungsvermögens bilden wird. Nach Aussagen Turners soll sie für die Einwerbung einer weiteren Milliarde für die Vereinten Nationen genutzt werden.

### Die Entwicklung der Stiftung

Damit wurde nicht nur die Laufzeit der Spende verlängert, sondern auch die ursprüngliche Idee verändert. Aus einer Spende – weitergeleitet durch zwei, eigentlich nur aus steuerrechtlichen und pragmati-

schen Erwägungen gegründeten Institutionen – werden eine reguläre Stiftung und ein Fonds, die dauerhaft bestehen sollen. Die noch ausstehende Summe der Spende von Ted Turner wird als Stiftungsvermögen einfließen und somit erst einmal nicht mehr direkt – oder zumindest nur noch eingeschränkt – für Projekte der Vereinten Nationen zur Verfügung stehen. Die Beschaffung einer weiteren Milliarde ist ein ambitioniertes Ziel. In den vergangenen neun Jahren konnten zwar 400 Millionen US-Dollar zusätzliche Mittel eingeworben werden, doch diese kamen vor allem von der amerikanischen Regierung und weiteren Kooperationsprojekten. Das Fundraising zur Gewinnung von Einzelspendern und weiteren Stiftungen war dagegen weniger erfolgreich und hat sich in einigen Jahren eher als Zuschussgeschäft erwiesen.

### Schwerpunkte

Bis Ende 2006 hat die ›United Nations Foundation‹ nach eigenen Angaben 400 Programme und Projekte der Vereinten Nationen aus eigenen und eingeworbenen Mitteln im Wert von fast einer Milliarde US-Dollar gefördert. Schwerpunkte der Unterstützung bilden vier Bereiche:

1. Gesundheit von Kindern (50 Prozent);
2. Umwelt (17 Prozent);
3. Frauen und Bevölkerung (13 Prozent);
4. Frieden, Sicherheit und Menschenrechte (8 Prozent).

Eine Untersuchung der einzelnen Projekte zeigt, dass bis zum Jahr 2004 das Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen, die Weltgesundheitsorganisation und das UN-Entwicklungsprogramm die Hauptempfänger der Zuwendungen waren. Die UNF gehörte damit zum Beispiel im Jahr 2004 zu den drei größten nichtstaatlichen Geldgebern des Kinderhilfswerks. Eine weitere wichtige Aufgabe sieht die Stiftung in der politischen und medialen Stärkung der Vereinten Nationen, welche sie im gleichen Zeitraum mit einer Summe von fast 127 Millionen US-Dollar (12 Prozent) unterstützt hat. Neben neun eigenen Öffentlichkeitskampagnen werden sieben weitere Initiativen finanziell unterstützt. Zu den eigenen Aktivitäten gehören der werktags erscheinende Nachrichten-Newsletter ›UN Wire‹ und die ›Better World Campaign‹ zur Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen den USA und den UN. 97 Prozent der Einnahmen im Jahr 2006 wurden den oben genannten Projekten und Kam-

pagnen zugeführt. Die Fördergelder von Turner und den weiteren Geldgebern gingen also direkt an Projekte und Kampagnen zur Unterstützung der Vereinten Nationen.

### Künftige Entwicklungen

Die finanzielle Unterstützung der Vereinten Nationen durch Stiftungen ist nichts Neues. Neu und außergewöhnlich waren in diesem Fall jedoch die Höhe der Spende und die Form, in der sie abgewickelt werden sollte. Die UNF war/ist im Vergleich zu anderen Stiftungen und Geldgebern auf eine einzigartige Weise organisatorisch mit den UN verbunden und richtet ihre eigenen Ziele an den Arbeitsschwerpunkten der Organisation aus. Durch Projekte der UNF ergeben sich – wenn überhaupt – nur Verschiebungen im Rahmen der Agenda der Vereinten Nationen. Sie verändern nicht den Gesamtcharakter der Organisation. Für die Vereinten Nationen ist dies eine äußerst komfortable Situation, die sie von kaum einem anderen nichtstaatlichen oder staatlichen freiwilligen Geldgebern erwarten kann.

Einige der hohen Erwartungen, die zu Beginn mit der Stiftung verbunden worden waren, ließen sich nicht in der gewünschten Form erfüllen. So haben weitere potenzielle Philantropen die ›United Nations Foundation‹ nicht oder nur in Ansätzen als Instrument für ihre Spenden genutzt. Vielmehr haben sie eigene Organisationen gegründet, die eine größere Distanz zu den UN wahren, oft eine gänzlich andere Agenda verfolgen oder sich nur einzelnen Themen oder UN-Organisationen als Förderschwerpunkt oder -ziel zuwenden. Der offizielle Vertrag zwischen der UNF und dem UNFIP lief am 31. Dezember 2007 aus und damit die eigentliche zehnjährige Frist für die Spende von Ted Turner. Der Vertrag mit dem UNFIP wurde nach Aussage der UNF verlängert, doch leider ist der Text im Gegensatz zum ersten Vertrag nicht für die Öffentlichkeit zugänglich. Klar ist aber, dass aus den ehemaligen Instrumenten für die Spende nun zwei Stiftungen geworden sind, die ihre Arbeit auch in den nächsten Jahren fortsetzen werden.

### Fazit

Die ›United Nations Foundation‹ und der ›Better World Fund‹ haben sich in den letzten Jahren verändert und in einigen Programmschwerpunkten, aber vor allem

in den initiierten Kampagnen, deutlich an Dynamik gewonnen. Gleichzeitig hat sich aber auch die ursprüngliche Idee hinter den Organisationen gewandelt. Als mögliche Ursachen beziehungsweise Gründe können drei Faktoren identifiziert werden:

1. Ted Turner hat – vermutlich aufgrund des gesunkenen Wertes der ›Time Warner‹-Aktien – statt geplanter 100 Millionen US-Dollar pro Jahr in den letzten neun Jahren nur etwa 60 Millionen US-Dollar pro Jahr für die Arbeit der UNF und damit für Projekte der Vereinten Nationen zur Verfügung gestellt. Da er seine ursprüngliche Zusage einhalten will, verlängert sich die Laufzeit der Zuwendungen in Höhe von einer Milliarde US-Dollar bis zum Jahr 2014. Gleichzeitig wurden zusammen mit den zusätzlich eingeworbenen Geldern bis heute schon eine Milliarde US-Dollar zur Unterstützung der Vereinten Nationen ausgegeben.

2. Die UNF und der BWF wurden im Jahr 2008 zu regulären Stiftungen. Statt die Gelder – wie bislang – direkt weiterzuleiten, soll die restliche Summe der Spende von Ted Turner in den kommenden Jahren als Stiftungskapital verwendet werden. Damit soll in den nächsten Jahren eine zusätzliche Milliarde US-Dollar aus weiteren Quellen für die Vereinten Nationen gewonnen werden.

3. Gemeinnützige Organisationen lösen sich selten und ungern wieder auf, auch wenn ihr eigentliches Ziel erreicht ist.

Im Fall der UNF und des BWF kann darüber debattiert werden, ob es ursprünglich um die Umsetzung der Spende von Ted Turner oder vornehmlich um die langfristige Förderung der Vereinten Nationen ging. Letzteres hat als Organisationsziel obsiegt, und das ursprüngliche zehnjährige Verfallsdatum von Stiftung und Fonds wurde aufgehoben. Damit steht fest, dass die Vereinten Nationen auch in den nächsten Jahren, vielleicht Jahrzehnten, von der ›United Nations Foundation‹ und dem ›Better World Fund‹ begleitet werden. Ob dies möglicherweise mit einer größeren Distanz zu den UN geschehen wird, bleibt abzuwarten. Unabhängig davon ist das Engagement von Ted Turner für die Vereinten Nationen und die Arbeit der Stiftungen in dieser Form außergewöhnlich und einmalig.

Weitere Informationen: Homepage der Stiftung:  
<http://www.unfoundation.org>

# Personalien

## Friedenssicherung

Nach längeren Abstimmungsproblemen ernannte UN-Generalsekretär Ban Ki-moon am 10. März dieses Jahres den Norweger **Kai Eide** zum neuen Sondergesandten und Leiter der Unterstützungsmission der Vereinten Nationen in Afghanistan (UNAMA). Der 59-jährige Karrierediplomat folgt dem Deutschen Tom Koenigs, der das Amt von 2006 bis Dezember 2007 innehatte. Eides Mandat wird umfangreicher sein: Es beinhaltet die Koordination aller internationalen Bemühungen des Wiederaufbaus Afghanistans sowie der Zusammenarbeit zwischen den UN, der Internationalen Sicherheitsbeistandstruppe (ISAF) und der NATO. Die afghanische Regierung begrüßte die Wahl Eides, nachdem sie sich gegen eine Ernennung des britischen Politikers und vormaligen Hohen Vertreters in Bosnien-Herzegowina Paddy Ashdown ausgesprochen hatte. Vor seiner Ernennung war Eide im norwegischen Außenministerium und unter anderem als NATO-Botschafter seines Landes in Brüssel tätig. Eide trat sein Amt in Kabul am 28. März 2008 an.

Am 31. Januar 2008 wurde der Portugiese **Victor da Silva Angelo** von UN-Generalsekretär Ban Ki-moon zum Sonderbeauftragten und Leiter der Mission der Vereinten Nationen in der Zentralafrikanischen Republik und in Tschad (MINURCAT) ernannt. Laut Mandat soll die multidimensionale Mission, die im September 2007 eingerichtet wurde, gefährdete Zivilpersonen, insbesondere Flüchtlinge und Binnenvertriebene, schützen,



**Kai Eide** UN-Foto: 99618

die Sicherheit im Einsatzgebiet erhöhen und humanitäre Hilfe leisten. Der 69-jährige da Silva Angelo kann auf eine jahrzehntelange Karriere im UN-System und Erfahrungen mit UN-Friedenssicherungsmissionen in Afrika zurückblicken. Zuletzt bekleidete er als erster das Amt des Exekutivbeauftragten für das integrierte Büro der UN in Sierra Leone (UNIOSIL).

Zur ersten Untergeneralsekretärin der neu eingerichteten Hauptabteilung Unterstützung der Feldeinsätze ernannte UN-Generalsekretär am 14. März 2008 die argentinische Management-Expertin **Susana Malcorra**. Seit September 2004 war sie als Stellvertretende Exekutivdirektorin für das Welternährungsprogramm (WFP) in Rom tätig; im Januar 2008 wurde sie zur leitenden Geschäftsführerin ernannt. Sie war verantwortlich für Notfalleinsätze und Hilfsprogramme in über 80 Ländern und betreute 10 000 Mitarbeiter. In ihrer neuen Funktion wird sie für das Personal am Amtssitz der Vereinten Nationen zur Unterstützung der rund 30 UN-Feld-

einsätze verantwortlich sein, die derzeit über 100 000 (militärische, polizeiliche und zivile) Mitarbeiter umfassen. Die 54-jährige Malcorra studierte Elektroingenieurwesen und gehörte zu den erfolgreichsten Geschäftsfrauen Lateinamerikas.

Die am 11. Dezember 2007 in Algier, Algerien, verübten Terroranschläge in der Nähe der Büros der Vereinten Nationen, denen unter anderem 17 UN-Angestellte zum Opfer fielen, veranlassten UN-Generalsekretär Ban Ki-moon am 5. Februar dieses Jahres, eine **Unabhängige Gruppe zur Frage der Sicherheit des Personals und der Räumlichkeiten der Vereinten Nationen** einzurichten. Er ernannte den algerischen UN-Veteranen **Lakhdar Brahimi** zu ihrem Vorsitzenden. Die sieben Mitglieder der Gruppe werden damit beauftragt, nicht nur die Vorkommnisse in Algier, sondern die Sicherheitsvorkehrungen von UN-Büros weltweit zu untersuchen. Bis April/Mai 2008 sollen sie Empfehlungen vorlegen.



**Susana Malcorra** Foto: WFP/Rein Skullerud

## Entwicklung

Am 19. Februar 2008 ernannte Generalsekretär Ban Ki-moon den ehemaligen Außenminister Frankreichs **Philippe Douste-Blazy** zu seinem Sonderberater für innovative Entwicklungsfinanzierung. Derzeit ist der 55-jährige Kardiologe Vorsitzender von UNITAID, einer bei der Weltgesundheitsorganisation angesiedelten internationalen Einrichtung, die mit Hilfe von Flugticket-Abgaben Medikamente zur Bekämpfung von HIV/Aids, Malaria und Tuberkulose finanziert. Zu Douste-Blazys Aufgaben wird gehören, UNITAID und andere Quellen innovativer Entwicklungsfinanzierung zu fördern. Im Jahr 2009 plant er erstmalig eine Weltkonferenz über innovative Entwicklungsfinanzierung einzuberufen.

## Deutschland

Die neuen Jugenddelegierten, die die deutsche Delegation im Herbst 2008 zum 3. Ausschuss der UN-Generalversammlung begleiten werden, heißen **Astrid Schrader** und **Nicolas Klein**. Sie wurden am 18. Januar 2008 ausgewählt. Beide haben bereits Erfahrungen in deutscher und internationaler Jugendarbeit sammeln können. Die 21-jährige Astrid, Studentin der Kulturwirtschaft in Passau, ist seit vielen Jahren im Europäischen Jugendforum aktiv. Der 22-jährige Jurastudent Nicolas aus Göttingen hat ein Freiwilliges Soziales Jahr in Bangkok verbracht, wo er im Rahmen des »AFS Intercultural Program Thailand« Austauschschüler und Freiwillige betreute.

Zusammengestellt von Monique Lehmann und Anja Papenfuß.

# Irak und die Vereinten Nationen: Lehren für die Zukunft?

Bardo Fassbender



David M. Malone

**The International  
Struggle over Iraq:  
Politics in the UN  
Security Council  
1980–2005**

Oxford: Oxford  
University Press  
2006  
XIV+398 S., 27,00  
brit. Pfund

(Im Oktober 2007  
auch als  
Taschenbuch  
erschienen; 13,99  
brit. Pfund.)

Die zwei hier vorzustellenden Bücher über die Vereinten Nationen und Irak sind ganz unterschiedlicher Natur, ergänzen sich aber gut. Das erste Buch, ›The International Struggle over Iraq‹, ist eine Monographie eines einzelnen Verfassers, das zweite, ›The Iraq Crisis and World Order‹, ein Sammelband, der Beiträge von 38 Autoren enthält. Das erste Buch beherrscht die souveräne Stimme eines einzelnen, im zweiten erklingen viele – und vielfach dissonante – Stimmen. Der Leser der Monographie fühlt sich mit sicherer Hand durch die wechselnden Irak-Konflikte seit 1980 und die Bemühungen der Vereinten Nationen um ihre Beilegung oder Bewältigung geführt. Der Autor zeichnet ein überzeugendes Bild – das sich nach der Lektüre des Sammelbands teilweise wieder in viele, oft widersprüchliche Einzelperspektiven auflöst.

David M. Malones Buch zeichnet sich gleich durch mehrere Vorzüge aus, die es für längere Zeit zu einem Referenzwerk zum Thema ›UN-Sicherheitsrat und Irak‹ machen werden: Zunächst stellt es die Irak-Invasion des Jahres 2003 in den großen Zusammenhang einer kontinuierlichen und intensiven, mehr als 25-jährigen Befassung des Sicherheitsrats mit Irak. Diese begann im Jahr 1980 nach dem Ausbruch des ›ersten Golf-Krieges‹ zwischen Iran und Irak und dauert noch immer an. Zweitens bleibt Malone nicht bei einer (sehr sorgfältigen und reflektierten) Darstellung des Umgangs der Vereinten Nationen mit Irak, sondern er untersucht, welche Folgen dieser Umgang für die UN, insbesondere den Sicherheitsrat, gezeitigt hat. Konkret geht es bei ihm darum, in welcher Weise die lange Irak-Krise – insofern nur mit der Israel- und Palästina-Frage vergleichbar – die UN selbst verändert hat und welche Prognosen sich aus dieser Entwicklung ableiten lassen. Drittens nimmt er den Leser durch die Verbindung von praktischer Erfahrung und wissenschaftlicher Reflexion für sich ein, wobei er Perspektiven und Methoden der Politikwissenschaft, der Geschichte und des Völkerrechts integriert.

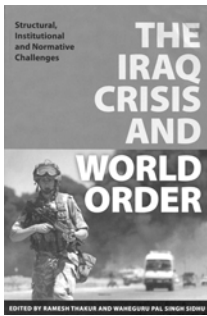
Malones Buch ist chronologisch aufgebaut, wobei die einzelnen Kapitel engen Bezug aufeinander nehmen, und zwar in beide zeitlichen Richtungen. Den von ihm behandelten Zeitraum von 1980 bis 2005 teilt der Autor in fünf Abschnitte der Beziehungen zwischen den UN und Irak ein: erstens die Zeit des iranisch-irakischen Golf-Krieges (1980–1988) und der darauf folgenden kurzen Friedensjahre, in der sich die UN als »Friedensstifter und Friedenswahrer des Kalten Krieges« bewährte; zweitens die kurze Zeit der vom Sicherheitsrat autorisierten Mi-

litäroffensive zur Befreiung Kuwaits (1991) und der durch den ›Ersatzfriedensvertrag‹ der Resolution 687 (1991) errichteten Nachkriegsordnung – darin konnten die UN, ausnahmsweise, wie sich herausstellen sollte, die Rolle des ›Polizisten der neuen Weltordnung‹ spielen; drittens ein von umfassenden UN-Sanktionen gegen Irak, der erzwungenen Abrüstung des Landes, aber auch zunehmendem unilateralem Handeln einzelner (westlicher) Sicherheitsratsmitglieder gekennzeichneter Abschnitt (1992–2002); viertens die Phase einer Marginalisierung der UN in Folge der Uneinigkeit der Ratsmitglieder über ein erneutes militärisches Vorgehen gegen Irak und des amerikanisch-britischen Alleingangs von 2003; und fünftens schließlich eine bis heute bestehende neue Nachkriegsphase. Die beschreibt Malone mit Blick sowohl auf die UN als auch auf die USA mit dem Schlagwort Vertrauenskrise; die UN versuchen seitdem vorsichtig, neuen Einfluss auf die Lage im Land und die davon bestimmte Politik in der Region zu nehmen.

Ohne Weiteres hätte man also dem in Malones Monographie behandelten Stoff und Zeitraum fünf Bücher widmen können, und es herrscht ja auch kein Mangel an Untersuchungen der einzelnen Konfliktphasen. Die besondere Leistung des Autors besteht gerade darin, die ganze Zeitspanne seit 1980 in den Blick zu nehmen und so die Bedingungen und Wechselwirkungen der einzelnen Ereignisse und Vorgänge aufzuzeigen. Es gelingt Malone, das komplexe Geschehen eines Vierteljahrhunderts mit dem Anspruch auf analytische Durchdringung und mit offenem Blick für andere wichtige zeitgleiche Geschehnisse in den internationalen Beziehungen auf nur 240 Seiten darzustellen (eingerahmt von Einleitung und Schlusskapitel, die zusammen 65 Seiten ausmachen). Dies verlangt eine souveräne Beherrschung des Stoffes und die Fähigkeit, große Linien zu ziehen. Es setzt aber auch beim Leser gute Kenntnisse über die Entwicklung des internationalen Systems und seine Hauptakteure voraus. Als hilfreich erweisen sich die beiden Anhänge: eine Liste aller Irak betreffenden Sicherheitsratsresolutionen seit 1980 mit kurzen Inhaltsangaben und den jeweiligen Abstimmungsergebnissen sowie eine Zeittafel zu ›Irak und der Sicherheitsrat‹, die von 1920, dem Jahr der Ausrufung des irakischen Staates in der britischen Mandatszeit, bis zum Dezember 2005 reicht.

Lassen sich aus dieser Gesamtdarstellung Lehren oder Schlussfolgerungen ziehen, gibt es einen Lerneffekt für die Weltorganisation? Oder lässt sich doch





Ramesh Thakur /  
Waheguru Pal Singh  
Sidhu (Eds.)

**The Iraq Crisis  
and World Order:  
Structural, Institu-  
tional and Norma-  
tive Challenges**

Tokio / New York /  
Paris: United  
Nations University  
Press 2006  
XI+549 S., 49,00  
US-Dollar

nur im Plural von verschiedenen Irak-Konflikten sprechen, die keine verallgemeinerungsfähigen Antworten erlauben? Im Schlusskapitel seines Buches arbeitet Malone vier Haupttrends der Praxis des Sicherheitsrats heraus, die sich in den von ihm betrachteten 25 Jahren herausgebildet hätten. Die einen Trends stehen unmittelbar, die anderen mittelbar im Zusammenhang mit den Irak-Fragen.

Als ersten solchen Trend identifiziert der Autor einen instrumentellen Multilateralismus der einzelnen Staaten, insbesondere der fünf ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats. Sie benutzten die Mitgliedschaft im Sicherheitsrat und die damit verbundenen Möglichkeiten als Mittel ihrer nationalen Außenpolitik. Zweitens konstatiert Malone sowohl für die USA als auch die Vereinten Nationen einen Legitimitätsverlust: »Die Kosten verringerter Legitimität werden nicht allein von den USA getragen werden, sondern auch vom Sicherheitsrat und dem UN-System als Ganzem, und zwar durch eine verringerte Operationsfähigkeit der UN sowie ein reduziertes Vertrauen in die Unparteilichkeit und Universalität der Vereinten Nationen. Die Irak-Politik des Sicherheitsrats, insbesondere seine anfängliche stillschweigende Duldung amerikanischer Militäraktionen zur Durchsetzung seiner Resolutionen und seine spätere Unfähigkeit, solchen Aktionen Einhalt zu gebieten, hat viel dazu beigetragen, den Sicherheitsrat und die UN im Nahen Osten zu diskreditieren.« (S. 279) Drittens nimmt der Autor eine evolutionäre Verschiebung der Tätigkeit des Sicherheitsrats wahr – weg von einem politisch-militärischen Modus der Vermittlung zwischen kriegführenden Staaten und hin zu einer juristisch-regulierenden Rolle, die für den Sicherheitsrat eine Führung im Prozess globaler Normsetzung beansprucht. Viertens sieht Malone in der Praxis des Sicherheitsrats ein zunehmend umfassendes, »ganzheitliches« Verständnis von Frieden, Gerechtigkeit, Sicherheit und Entwicklung. Das Buch endet mit der Erklärung, der Sicherheitsrat sei heute ebenso notwendig und unverzichtbar wie 1945.

Der Sammelband »The Iraq Crisis and World Order« ist als Gemeinschaftsprojekt der Universität der Vereinten Nationen (UNU) und der »International Peace Academy« entstanden. Seine Herausgeber sind **Ramesh Thakur**, Vize-Rektor der Universität, und **Waheguru Pal Singh Sidhu**, der am »Geneva Centre for Security Studies« unterrichtet. Die Autoren des Bandes stammen überwiegend einerseits aus der westlichen Welt (Nordamerika und Europa) und andererseits aus Asien; die meisten von ihnen unterrichten an amerikanischen oder britischen Universitäten. Der einzige deutsche Autor ist Harald Müller. Das Buch besteht aus 31 Beiträgen, die sechs Teilen zugeordnet wurden. Auf einen ersten Teil (mit einer Einführung der Herausgeber sowie einer Überblicksdarstellung von David M. Malone und James

Cockayne »The UN in Iraq, 1980–2001«, die am Ende des vierten Teiles für die Jahre 2001 bis 2005 fortgeführt wird) folgt Teil 2 mit drei politikwissenschaftlichen Beiträgen, die das Irak-Problem mit den Themen Unilateralismus/Multilateralismus, Souveränität und Pazifismus verbinden. Der mit acht Beiträgen umfangreichere fünfte Teil ist völkerrechtlichen Fragen des letzten Irak-Krieges gewidmet. Bereits der Titel des an den Anfang des Teiles gestellten Beitrags von David Krieger, Präsident der »Nuclear Age Peace Foundation« in Kalifornien, gibt den vorherrschenden Tenor wieder: »The war in Iraq as illegal and illegitimate«. Nur Ruth Wedgwood, Professorin an der Johns Hopkins University in Washington, DC, widerspricht dieser doppelten Verurteilung des Koalitionskriegs.

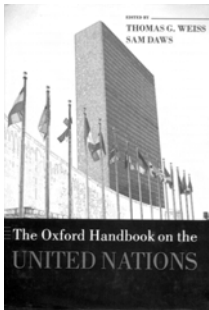
Am interessantesten erscheinen Teil 3 »Perspectives from Within the Region« und Teil 4 »External Actor Perspectives«. Darin wird das Thema »Irak und die Weltordnung« jeweils aus der Perspektive eines Landes beziehungsweise einer Region oder Staatenverbindung behandelt. Zunächst sind es Staaten der Region (Libanon, Türkei, Iran, Israel, Ägypten) sowie ein Beitrag zur Sicht der »islamischen Welt« allgemein, dann die Perspektiven auswärtiger Akteure (USA, Großbritannien, Frankreich, Russland, Deutschland, Lateinamerika, Pakistan, NATO und EU). Wichtige Länder wie China und Indien sowie der ganze afrikanische Kontinent fehlen allerdings. Auch in diesen Beiträgen steht der Krieg des Jahres 2003 im Mittelpunkt, doch beziehen die Autoren häufig auch die frühere Irak-Politik der betreffenden Länder ein. Die Beiträge geben, das sei hervorgehoben, nicht einfach die jeweilige Regierungspolitik wieder, sondern sie berücksichtigen als wissenschaftliche Abhandlungen auch andere Standpunkte und nehmen langfristig wirksame geopolitische, wirtschaftliche und gesellschaftliche Bedingungen mit in den Blick.

Die Herausgeber haben keinen Versuch unternommen, diese unterschiedlichen Perspektiven zu ordnen oder zusammenzufassen. Sie verengen in ihrer Einführung die Problematik vielmehr auf das Verhältnis zwischen den USA und den Vereinten Nationen und die Frage, welche Folgen der letzte Irak-Krieg für die mit der UN-Charta errichtete Völkerrechtsordnung haben wird. So wichtig diese beiden Aspekte sind, gehen doch die meisten Beiträge des Bandes weit darüber hinaus.

Irak wird auf der Tagesordnung des Sicherheitsrats beziehungsweise der UN bleiben. Am 10. August 2007 beschloss der Sicherheitsrat auf Drängen der USA und Großbritanniens in seiner Resolution 1770, die Rolle der Vereinten Nationen in Irak zu stärken. Als Leser der beiden hier besprochenen Bücher muss man skeptisch sein, ob sich die Vereinten Nationen hier nicht erneut Aufgaben haben übertragen lassen, die unter den herrschenden Umständen unerfüllbar sind.

# Die UN am Beginn der Ära Ban Ki-moon

Volker Weyel



Thomas G. Weiss /  
Sam Daws (Eds.)

**The Oxford  
Handbook on the  
United Nations**

Oxford: Oxford  
University Press  
2007  
XXVIII+810 S.,  
85,00 brit. Pfund

Zu einem »besseren Verständnis der Ursprünge, der Geschichte, der Probleme sowie der Leistungen der Weltorganisation und des UN-Systems als Ganzem« möchten die beiden Herausgeber dieses neuen Handbuchs zu den Vereinten Nationen beitragen. **Thomas G. Weiss**, Direktor des Ralph Bunche Institute for International Studies, und **Sam Daws**, Exekutivdirektor der britischen Gesellschaft für die Vereinten Nationen, wollten weder eine Verteidigungs- noch eine Jubelschrift vorlegen, sondern bei ihrer Bilanzierung »empirisch, aber unter Berücksichtigung des jeweiligen Kontexts« vorgehen. Für diese Aufgabe haben sie sich der Mitwirkung von 47 weiteren Autorinnen und Autoren für die insgesamt 40 Beiträge des Bandes versichert. Unter ihnen sind sowohl Praktiker als auch Wissenschaftler; manche vereinen beide Eigenschaften. Den Lesern begegnen aus der Literatur respektive dem UN-Geschehen bekannte Namen wie Yves Beigbeder, Leon Gordenker, Richard Jolly, James Jonah, Jeffrey Laurenti, Edward Luck, David Malone oder Ramesh Thakur. Die Einbettung in den anglo-amerikanischen akademischen Diskurs ist unverkennbar. Nur ein Autor lehrt an einer deutschen Universität: Dennis Dijkzeul von der Ruhr-Universität Bochum (der freilich zugleich eine außerordentliche Professur an der New Yorker Columbia-Universität wahrnimmt). Die Arbeiten an dem Buch wurden um die Jahreswende 2006/2007 abgeschlossen und präsentieren somit den Sachstand zum Beginn der Amtszeit von Generalsekretär Ban Ki-moon, der ein Vorwort beigesteuert hat.

Das »Oxford Handbook« wählt einen anderen Ansatz als das von Rüdiger Wolfrum herausgegebene »Handbuch Vereinte Nationen« oder der von Bruno Simma verantwortete »Kommentar« zur Charta der Vereinten Nationen, die beide 1991 erschienen und später auch in englischer Sprache veröffentlicht wurden. Während das »Handbuch Vereinte Nationen« den Gegenstand mit 158 Stichwortbeiträgen von »ABC-Waffen« bis »Ziele und Grundsätze der UN« zu erfassen sucht, setzt sich der Charta-Kommentar mit jedem der 111 Artikel dieses grundlegenden Dokuments auseinander. Auch das im Jahr 2000 von Helmut Volger vorgelegte »Lexikon der Vereinten Nationen« (2002 als »A Concise Encyclopedia of the United Nations« erschienen) gliedert sich in Stichworte. Im »Oxford Handbook« hingegen werden nach einer überblicksartigen Einführung sechs Themenkreise behandelt: der theoretische Rahmen, die Hauptorgane, Beziehungen zu anderen Akteuren,

Weltfrieden und internationale Sicherheit, Menschenrechte, Entwicklung und schließlich Reformperspektiven. Literaturempfehlungen und ein Organigramm des UN-Systems sowie der Text der Charta und der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte sind im Anhang abgedruckt, gefolgt von einem Sach- und Personenregister. Eine Aufstellung der Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen oder eine Chronologie zur UN-Geschichte sucht man hingegen vergeblich.

Die einzelnen Artikel befassen sich mit sozusagen klassischen Gegenständen wie »Abrüstung«, »Sanktionen« oder »Kinderrechten«. Materien wie »Zivilgesellschaft«, »Privatsektor« oder »Friedenskonsolidierung in der Konfliktfolgezeit« zeigen an, welche neuen Aspekte seit dem weltpolitischen Umbruch zu Beginn der neunziger Jahre hinzugekommen sind. Das »Oxford Handbook« nimmt denn auch insbesondere die Entwicklungen der letzten anderthalb Jahrzehnte ins Visier. Dies führt indes gelegentlich zur Verengung der Perspektive. So wird in dem Kapitel »Regionalgruppen und Bündnisse« das Thema fast ausschließlich mit Blick auf Friedensoperationen erörtert. Außer Acht bleibt damit, dass die Beziehungen der Weltorganisation zu den regionalen Zusammenschlüssen sehr viel umfassender sind. Um nur ein Beispiel aus der aktuellen Praxis anzuführen: Die ECA, die Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Afrika, besitzt eine Arbeitseinheit eigens zur Unterstützung der »Neuen Partnerschaft für die Entwicklung Afrikas« (NEPAD) und damit letztlich der Regionalorganisation Afrikanische Union. Die Regionalgruppen in der Generalversammlung (die nicht mit den bestehenden Regionalorganisationen deckungsgleich sind, aber im Willensbildungsprozess zumindest bei Wahlen zu Gremien mit begrenzter Mitgliederzahl nach wie vor eine gewisse Rolle spielen) werden in dem genannten Kapitel nicht einmal erwähnt.

Eng fällt auch der Blick auf Umweltfragen aus – immerhin eine Querschnittsaufgabe, die in den letzten Jahren stetig an Bedeutung gewonnen hat. Das Kapitel über das »Management natürlicher Ressourcen und nachhaltige Entwicklung« zeichnet vor allem die verschiedenen Phasen der Beschäftigung der Vereinten Nationen mit der Souveränität über die Bodenschätze nach. »Kyoto« taucht nicht einmal im Register auf. Befremdlich wirkt die Zuordnung des Kapitels »Organisierte Kriminalität« zum Themenkreis Entwicklung – als ob es sich hier in erster Linie um ein Problem der Entwicklungsländer handele.

Ungeachtet derartiger Schwächen eröffnet der Band manche interessante Einblicke. Im Kapitel ›Terrorismus‹ etwa erfährt man von der an der kanadischen Militärakademie lehrenden Jane Boulden, dass der Begriff im Kontext der UN erstmals 1948 im Zusammenhang mit der Ermordung des Vermittlers der Vereinten Nationen für Palästina, des schwedischen Grafen Bernadotte, auftauchte. Aufmerksam gemacht wird auf das Problem von Personen, die durch den Sicherheitsrat möglicherweise zu Unrecht international als Terroristen gebrandmarkt und in Listen geführt werden.

Unter der Überschrift ›Medien‹ befasst sich Barbara Crossette, eine ehemalige Korrespondentin der ›New York Times‹ am UN-Sitz, mit dem Spannungsverhältnis zwischen der positiven Selbstdarstellung der Weltorganisation und den Möglichkeiten des Informationszugangs für Journalisten. Die Offenheit der Generalsekretäre Trygve Lie und U Thant (der selbst einmal als Journalist tätig gewesen war) kontrastiert sie mit der Zurückhaltung von Dag Hammarskjöld, Kurt Waldheim, Javier Pérez de Cuéllar und Boutros Boutros-Ghali gegenüber den Medien. Einen Wandel brachte Kofi Annan. Crossette fordert eine aktive Rolle der Vereinten Nationen: ein bloßes Reagieren »auf Ereignisse (oder Beschimpfungen) reicht nicht«.

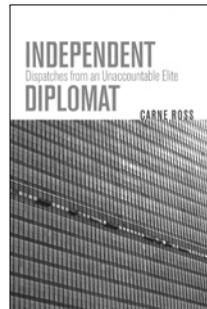
Bertrand Ramcharan, ehemals Stellvertreter des Hohen Kommissars für Menschenrechte, ruft in seinem Beitrag über Normen und Institutionen des Menschenrechtsschutzes in Erinnerung, dass die »in San Franzisko versammelten führenden Mächte« allesamt Menschenrechtsverletzer waren: »Im Süden der USA waren Segregation und Rassendiskriminierung an der Tagesordnung.« Die Kolonialmächte Großbritannien und Frankreich »begingen unerhörte Übergriffe in ihren Kolonien«, während die Sowjetunion das Gulag-System mit seinen Zwangsarbeitslagern unterhielt. Vor diesem Hintergrund gilt es erst recht zu würdigen, dass die »Entwicklung der internationalen Menschenrechtsnormen eine der Erfolgsgeschichten der UN war«.

Richard Goldstone verweist auf die Errichtung der *Ad-hoc*-Gerichtshöfe für Jugoslawien und Ruanda durch den Sicherheitsrat 1993/1994 und die von den UN ausgegangene Gründung des Internationalen Strafgerichtshofs. Die seither erzielten »Fortschritte beim humanitären Völkerrecht und in der internationalen Strafjustiz« hätten, so der frühere südafrikanische Verfassungsrichter und ehemalige Chef-Ankläger der genannten *Ad-hoc*-Gerichte, die kühnsten Erwartungen übertroffen. »Straflosigkeit für Kriegsverbrecher ist nicht mehr an der Tagesordnung.«

Hier wie an anderer Stelle wird immer wieder die Fähigkeit der Vereinten Nationen zur Anpassung an neue Herausforderungen herausgestellt – ungeachtet aller Krisen und Widrigkeiten.

## Kein Artenschutz für Diplomaten

Wilhelm Höynck



Carne Ross

**Independent Diplomat.**  
**Dispatches from an Unaccountable Elite**

Ithaca, NY:  
Cornell University  
Press 2007  
243 S., 25 US-Dollar

Das Buch ›Independent Diplomat‹ ist vor allem eines: eine Abrechnung. Der 40-jährige britische Ex-Diplomat Carne Ross rechnet darin mit der Außenpolitik seines Landes vor und nach Beginn des letzten Irakkrieges ab und mit seinem Arbeitgeber, dem britischen Außenministerium (Foreign and Commonwealth Office – FCO). Er hält der britischen Regierung Desinteresse an den Folgen der Irak-Sanktionen und Manipulation der Fakten zur Rechtfertigung des Beitritts zur Irak-Koalition vor. Das führt den Autor zu grob verallgemeinernden, maßlos kritischen Ansichten über Diplomatie und Diplomaten.

Carne Ross war bis zum Jahr 2003 Botschaftsrat an der Ständigen Vertretung Großbritanniens bei den Vereinten Nationen in New York, die letzten vier-einhalb Jahre davon dem Sicherheitsrat zugeordnet. Zuständig für die Irak-Sanktionen hatte er Einblick in die Nachrichtenlage vor und während des Beitritts seiner Regierung zur Irak-Koalition. Gequält von zunehmendem Zweifel an der britischen Irak-Politik und wachsender Desillusionierung hinsichtlich des diplomatischen Geschäfts generell, verließ er im Jahr 2004 nach 15 Dienstjahren und im Streit mit dem FCO den Auswärtigen Dienst. Der Versuch seines Arbeitgebers, Ross' Kritik an der britischen Irak-Politik und die Veröffentlichung dieses Buches zu verhindern, machte für den Autor das Maß voll. Seine Schlussfolgerung: Die Zunft der Diplomaten wird geprägt durch einen Pakt der Verantwortungslosigkeit (›pact of irresponsibility‹, S. 215).

›Independent Diplomat‹ ist eine Mischung aus selbstkritischen, bisweilen auch selbstrechtfertigenden Memoiren, Diplomaten-Anklage, Fundamentalkritik außenpolitischer Methoden und des UN-Sicherheitsrats sowie kurzen Hinweisen auf die von Ross nach Verlassen des Staatsdienstes gegründete nicht-staatliche Organisation mit dem gleichen Namen wie der Titel seines Buches. Ross hält Diplomaten für eine »unverantwortliche Elite«. Durch Geheimniskrämerei und einen ebenso kapriziösen wie exklusiven Stil der Kommunikation (house style) schotte man sich ab. Die Öffentlichkeit sei gar nicht in der Lage, außenpolitische Vorgänge zu verstehen und zu verfolgen. Die Denkweise von Diplomaten sei »zutiefst unmoralisch«, da Diplomaten ihre eigene Moral im Interesse einer vage definierten Staatsräson aufgaben. In der komplexen globalen Welt seien die diplomatischen Generalisten schlicht überfordert. Durch ein

verengtes Verständnis von Außenpolitik dividieren sie die sachlich zusammengehörigen Felder internationaler Politik auseinander. Mit Recht seien deshalb die anderen Regierungsressorts längst dabei, die traditionell Diplomaten vorbehaltenen Domänen zu übernehmen. Am besten wäre eine radikale Lösung: »... die gesamte Zunft der Diplomaten abzuschaffen« (S. 209).

Auch jenseits des Treibens der Diplomaten kommen Verfahrensweisen nicht nur der britischen Außenpolitik bei Ross schlecht weg. Er konstatiert insbesondere Demokratiedefizite (Beitritt zur Irak-Koalition als einsame Entscheidung des Verteidigungsministeriums), Kommunikations- und Partizipationsdefizite im Hinblick auf potenzielle Opfer außenpolitischer Entscheidungen (etwa der Irak-Sanktionen). Parlamentarische Erörterung und Kontrolle von Außenpolitik seien randständigen, wenig beachteten und wenig einflussreichen Ausschüssen überlassen.

In einem Interview mit dem amerikanischen ›Mother Jones Magazine‹ vom 27. Juli 2007 anlässlich des Erscheinens seines Buches sagte Ross: »Was ich im Sicherheitsrat gesehen habe – die Art und Weise, wie Völkerrecht gemacht wurde und die Art und Weise, wie die Bedürfnisse von leidenden Menschen oft ignoriert wurden – hat meine Überzeugung in Bezug auf die Diplomatie geformt«. Der Sicherheitsrat, insbesondere die fünf ständigen Mitglieder, erscheinen in diesem Buch als eine Festung klassischer Diplomatie, beherrscht von Staatsräson, Geheimniskrämerei und oft erschreckend sachfernen, stark personalisierten Machtrivalitäten.

Löst man die Ansichten des Autors zu Diplomaten und Diplomatie aus dem Kontext seines unmittelbaren Erlebens und seiner (späteren) Einsichten zum Irak-Desaster, dann ist das Buch ein Ärgernis. Diesem Eindruck kann man sich zunächst nur schwer entziehen, obwohl man versteht und respektiert, dass die Rückschau auf das britische und eigene Verhalten in Sachen Irak, den Autor aufgewühlt hat. Trotzdem: Wenn man das Buch als Ehemaliger der angeblich unverantwortlichen Elite [der Rezensent ist Botschafter a.D. und ehemaliger OSZE-Generalsekretär], spontanen Ärger und spontane Selbstverteidigung (»aber doch nicht bei uns«) hinter sich gelassen hat, wird man nachdenklich. Könnte das Buch nicht helfen, Orientierungspunkte für sicherlich notwendige Reformen der Auswärtigen Dienste zu finden, mit denen im Übrigen nicht nur das deutsche Auswärtige Amt längst begonnen hat? Ein paar Fragen drängten sich dem Rezensenten jedenfalls auf.

Könnte eine weitere Öffnung des Auswärtigen Dienstes zu einer kohärenten Außenpolitik beitragen? Würde mehr gegenseitiger Personalaustausch zwischen dem Auswärtigen Dienst und tüchtigen Leuten aus anderen Ressorts, aus Wissenschaft, Wirtschaft und nichtstaatlichen Organisationen (NGOs), dem Auswärtigen Dienst nicht helfen, seine Rolle im Rahmen der sich weltweit schnell entwickelnden

›public diplomacy‹ gut zu spielen? Könnte eine weitere Öffnung des Auswärtigen Dienstes es vielleicht auch erleichtern, dem Ziel umfassender und vernetzter Sicherheit näher zu kommen? Ich glaube nicht, dass es auf Personal-›Akquisitionen‹ in großer Zahl ankommt. Praktizierte Offenheit für eine Ergänzung von ›hauseigenem‹ Sachverstand und ›hauseigener‹ Kommunikationsfähigkeit ist, wenn dies aus der Mitte des Auswärtigen Dienstes getragen wird, ein klares Signal: Der Auswärtige Dienst ist sich seiner Grenzen bewusst. Er ist keine geschlossene Gesellschaft.

Auch was die Methoden von Außenpolitik, insbesondere ihre demokratische Legitimation anlangt, stellen sich einige drängende Fragen. Geschieht in Berlin und in Brüssel genug, um die breite Kluft zwischen den Baumeistern der Europäischen Union in Berlin und der ›Brüssel-ist-der-Leviathan-Haltung‹ der Wählerschaft zu schließen? Gelingt es Regierung und Parlament noch, die Gründe für ihre Entscheidungen über immer mehr Einsätze der Bundeswehr zu vermitteln? Erscheint der vom Kabinett im ›Aktionsplan zivile Krisenprävention‹ festgelegte Vorrang ziviler Krisenprävention und zivilen Krisenmanagements glaubwürdig, wenn in Berlin und in den Medien die Einsätze der Bundeswehr im Mittelpunkt stehen? Lohnt sich nicht eine etwas tiefere und breitere Diskussion über den hohen Stellenwert, den eine Bundesregierung nach der anderen dem Ziel eines ständigen deutschen Sitzes im Sicherheitsrat einräumt? Wohl gemerkt, auch für Ross gehen Demokratiedefizite nicht einseitig zu Lasten der Verfassungsorgane. Er fordert mit Recht, dass die Bürger mehr Interesse und Bereitschaft zeigen müssten, Verantwortung für »ihre eigenen internationalen Angelegenheiten« zu übernehmen.

All diese Fragen sind nicht neu. Von Land zu Land stellen sie sich unterschiedlich – übrigens ein Aspekt, der bei der Lust des Autors an Rundumschlägen etwas zu kurz kommt. Eigene Lösungsansätze zu den von ihm konstatierten Problemen entwickelt Ross nur zaghaf; nicht immer in unmittelbarer Nähe zu den Realitäten unserer Staaten- und Gesellschaftswelten, zum Beispiel ein wohl weltweit zu wählendes beratendes Gremium parallel zur Generalversammlung (S. 224) Auch unter diesem Gesichtspunkt würde man gern mehr erfahren über die Arbeit seiner Organisation ›Independent Diplomat‹. Sie bietet laut Informationsprospekt ihre Dienste als gemeinnütziger diplomatischer Dienst »für jene, die ihn am meisten brauchen«. Man wünscht Ross, dass sein Experiment gelingt – und weiter die notwendigen Sponsoren findet.

Zum Schluss eine Fußnote: Der britische Auswärtige Dienst gilt mit Recht als ›second to none‹. Davon hat dieses Buch den Rezensenten nicht abgebracht. Unsere Welt ist leider so: Wo viel Licht ist, da gibt es auch viel Schatten – das gilt auch im sperrigen Gelände der Außenpolitik.

# Dokumente der Vereinten Nationen

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

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

In der folgenden Übersicht sind Resolutionen und die Erklärungen des Präsidenten des Sicherheitsrats von **Dezember 2007 bis März 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
Côte d'Ivoire	S/RES/1795(2008)	15.1.2008	Der Sicherheitsrat beschließt, die in Resolution 1739(2007) festgelegten <b>Mandate der Operation der Vereinten Nationen in Côte d'Ivoire (UNOCI) und der sie unterstützenden französischen Truppen bis zum 30. Juli 2008 zu verlängern</b> , um die Organisation freier, offener, fairer und transparenter Wahlen in Côte d'Ivoire innerhalb der in dem Politischen Abkommen von Ouagadougou und den Zusatzabkommen vom 28. November 2007 festgesetzten Frist zu unterstützen.	Einstimmige Annahme
Horn von Afrika	S/RES/1798(2008)	30.1.2008	Der Sicherheitsrat beschließt, das <b>Mandat der Mission der Vereinten Nationen in Äthiopien und Eritrea (UNMEE) bis zum 31. Juli 2008 zu verlängern</b> . Er verlangt erneut, dass Eritrea alle Truppen sofort aus der vorübergehenden Sicherheitszone abzieht. Der Rat nimmt mit ernster Besorgnis Kenntnis von dem kritischen Stand der Treibstoffvorräte der UNMEE, und <b>verlangt, dass die Regierung Eritreas die Treibstofflieferungen an die Mission unverzüglich wieder aufnimmt</b> oder ihr die uneingeschränkte Einfuhr von Treibstoff gestattet. Er appelliert erneut an beide Parteien, uneingeschränkt mit der UNMEE zusammenzuarbeiten, um der Militärischen Koordinierungskommission die rasche Wiederaufnahme ihrer Tätigkeit zu ermöglichen.	Einstimmige Annahme
	S/PRST/2008/7	15.2.2008	Der Sicherheitsrat <b>verurteilt die mangelnde Zusammenarbeit seitens der Regierung Eritreas</b> , die einen schweren Verstoß gegen seine Resolutionen und das Abkommen vom 18. Juni 2000 über die Einstellung der Feindseligkeiten (S/2000/601) sowie eine Nichterfüllung der allgemeinen Verpflichtung Eritreas zur Unterstützung der mit seiner Zustimmung stationierten Truppen darstellt. Er ist höchst besorgt, dass die Regierung Eritreas durch die Aufrechterhaltung der der UNMEE auferlegten Einschränkungen und ihre Weigerung, die Treibstofflieferungen an die UNMEE wieder aufzunehmen, eine Situation geschaffen hat, die eine <b>vorübergehende Verlegung von Personal und Ausrüstung außerhalb Eritreas unvermeidlich</b> macht. Der Rat macht Eritrea für die Sicherheit der Mission und ihres Personals verantwortlich.	
Internationale Strafgerichte	S/RES/1800(2008)	20.2.2008	Der Sicherheitsrat beschließt, dass der Generalsekretär im Rahmen der vorhandenen Mittel und auf Ersuchen des Präsidenten <b>des Internationalen Strafgerichtshofs für das ehemalige Jugoslawien zusätzliche Ad-litem-Richter</b> zur Durchführung zusätzlicher Verfahren ernennen darf. Dies tut er ungeachtet dessen, dass die Gesamtzahl der für die Tätigkeit in den Kammern ernannten Ad-litem-Richter zeitweise die nach Artikel 12 Absatz 1 des Statuts des Gerichtshofs vorgesehene Höchstzahl von zwölf für eine gewisse Zeit überschreiten wird.	Einstimmige Annahme
Kenia	S/PRST/2008/4	6.2.2008	Der Sicherheitsrat ist ernsthaft besorgt, dass trotz der am 1. Februar eingegangenen Verpflichtungen Zivilpersonen nach wie vor getötet, sexueller und geschlechtsspezifischer Gewalt ausgesetzt und von ihren Heimstätten vertrieben werden. Er <b>fordert die politischen Führer Kenias nachdrücklich auf, eine Aussöhnung zu fördern</b> und unverzüglich die am 1. Februar vereinbarten Maßnahmen durchzuführen sowie Flüchtlinge und Binnenvertriebene zu schützen.	

	UN-Dok.-Nr.	Datum	Gegenstand	Abstimmungs- ergebnis
Kinder	S/PRST/2008/6	12.2.2008	Der Sicherheitsrat verurteilt mit Nachdruck die Fortsetzung der Einziehung und des Einsatzes von Kindern in bewaffneten Konflikten unter Verstoß gegen das anwendbare Völkerrecht, die Tötung und Verstümmelung von Kindern, die Vergewaltigungen und sonstige sexuelle Gewalt, die Entführungen, die Verweigerung des Zugangs humanitärer Helfer zu Kindern sowie Angriffe auf Schulen und Krankenhäuser durch Parteien bewaffneter Konflikte. Er bekundet seine Bereitschaft, die <b>einschlägigen Bestimmungen seiner Resolutionen über Kinder und bewaffnete Konflikte</b> unter Zugrundelegung der Bestimmungen der Resolution 1612(2005) <b>zu überprüfen</b> , mit dem Ziel, <b>die Effizienz seiner Maßnahmen weiter zu steigern</b> . Der Rat betont die <b>Notwendigkeit einer breit angelegten Strategie der Konfliktprävention</b> , die die Ursachen bewaffneter Konflikte in umfassender Weise angeht, um den Schutz von Kindern auf lange Sicht zu verbessern.	
Massenvernichtungswaffen	S/RES/1803(2008), Anlage I-III	3.3.2008	Der Sicherheitsrat stellt mit Besorgnis fest, dass Iran weder die umfassende und dauerhafte Aussetzung aller mit der Anreicherung zusammenhängenden Tätigkeiten nachgewiesen noch seine Zusammenarbeit mit der Internationalen Atomenergie-Organisation (IAEA) wieder aufgenommen hat. Der Rat fordert alle Staaten auf, <b>jenen Personen die Einreise oder Durchreise zu verweigern, die an den proliferationsrelevanten nuklearen Tätigkeiten Irans</b> oder an der Entwicklung von Trägersystemen für Kernwaffen beteiligt sind, und den Rat darüber zu unterrichten. Der Rat beschließt, dass alle Staaten die notwendigen Maßnahmen ergreifen werden, um <b>die Lieferung, den Verkauf oder den Transfer der in dieser Resolution bezeichneten Gegenstände</b> , auf direktem oder indirektem Weg, von ihrem Hoheitsgebiet aus oder durch ihre Staatsangehörigen oder unter Benutzung von ihre Flagge führenden Schiffen oder Luftfahrzeugen an Iran, zur Nutzung durch Iran oder zu seinen Gunsten, zu <b>verhindern</b> . Er fordert alle Staaten auf, <b>Wachsamkeit zu üben</b> , wenn sie neue <b>Verpflichtungen in Bezug auf staatliche finanzielle Unterstützung für den Handel mit Iran</b> eingehen, um zu vermeiden, dass diese finanzielle Unterstützung zu proliferationsrelevanten nuklearen Tätigkeiten oder zur Entwicklung von Trägersystemen für Kernwaffen beiträgt.	+14; -0; =1 (Indonesien)
Nepal	S/RES/1796(2008)	23.1.2008	Der Sicherheitsrat beschließt, entsprechend dem Ersuchen der Regierung Nepals und aufgrund der Empfehlung des Generalsekretärs das in Resolution 1740(2007) festgelegte <b>Mandat der Mission der Vereinten Nationen in Nepal (UNMIN) bis zum 23. Juli 2008 zu verlängern</b> . Er unterstützt das von der Regierung Nepals und der Kommunistische Partei Nepals (Maoisten) am 21. November 2006 unterzeichnete Umfassende Friedensabkommen und fordert alle Parteien auf, das konstruktive Engagement mit den Vereinten Nationen fortzusetzen, so auch durch den raschen Abschluss eines Abkommens über die Rechtsstellung der Mission, und im Hinblick auf die für den 10. April 2008 angesetzten Wahlen zur Verfassunggebenden Versammlung zusammenzuarbeiten.	Einstimmige Annahme
Ostafrikanisches Zwischenseen- gebiet	S/RES/1797(2008)	30.1.2008	Der Sicherheitsrat <b>ermächtigt die Mission der Organisation der Vereinten Nationen in der Demokratischen Republik Kongo (MONUC), den kongolesischen Behörden</b> , namentlich der Unabhängigen Nationalen Wahlkommission, in enger Abstimmung mit den internationalen Partnern und dem Landesteam der Vereinten Nationen bei der <b>Organisation, der Vorbereitung sowie der Abhaltung von Kommunalwahlen behilflich zu sein</b> , wie in den Schreiben des Generalsekretärs vom 11. Oktober und 30. November 2007 empfohlen.	Einstimmige Annahme
	S/PRST/2008/2	30.1.2008	Der Sicherheitsrat beglückwünscht Präsident Joseph Kabila und die Regierung der Demokratischen Republik Kongo sowie die Organisatoren und Teilnehmer der Konferenz für Frieden, Sicherheit und Entwicklung in Nord- und Südkivu zum <b>Erfolg der Konferenz, die vom 6. bis 23. Januar 2008 in Goma</b> abgehalten wurde. Er ist insbesondere erfreut darüber, dass die <b>bewaffneten Gruppen in Nord- und Südkivu sich verpflichtet haben, eine vollständige und sofortige Waffenruhe einzuhalten</b> . Er hebt hervor, wie wichtig die Arbeit ist, die von den in den Verpflichtungserklärungen vorgesehenen gemeinsamen Kommissionen zu leisten ist, und ermutigt die internationale Gemeinschaft, einschließlich der MONUC, diesen Prozess sowie die <b>Umsetzung der Verpflichtungserklärung</b> zu unterstützen.	
	S/RES/1799(2008)	15.2.2008	Der Sicherheitsrat beschließt, die unter anderem mit den Resolutionen 1493 (2003), 1596(2005) sowie 1649(2005) verhängten, geänderten und erweiterten <b>Maßnahmen betreffend Rüstungsgüter, Finanzen, Reisen sowie den Verkehr bis zum 31. März 2008 zu verlängern</b> . Ferner beschließt er, das <b>Mandat</b> der mit Resolution 1771(2007) benannten <b>Sachverständigengruppe ebenso bis zum genannten Zeitpunkt zu verlängern</b> .	Einstimmige Annahme

	UN-Dok.-Nr.	Datum	Gegenstand	Abstimmungsergebnis
	S/RES/1804(2008)	13.3.2008	Der Sicherheitsrat ist <b>ernsthaft besorgt über die anhaltende Präsenz bewaffneter Gruppen und Milizen im östlichen Teil der Demokratischen Republik Kongo</b> und verlangt, dass sie sofort ihre Waffen niederlegen, sich den kongolesischen Behörden und der MONUC zur Entwaffnung, Demobilisierung, Repatriierung, Neuansiedlung und Wiedereingliederung stellen sowie den Einsatz von Kindern sofort einstellen. Der Rat fordert die Regierungen der Demokratischen Republik Kongo und der Republik Ruanda auf, verstärkt zusammenzuarbeiten, um ihre Verpflichtungen nach dem Kommuniqué (S/2007/679) von Nairobi zu erfüllen.	Einstimmige Annahme
Somalia	S/RES/1801(2008)	20.2.2008	Der Sicherheitsrat <b>beschließt</b> , die Mitgliedstaaten der Afrikanischen Union erneut zu ermächtigen, <b>für weitere sechs Monate eine Mission in Somalia (AMISOM) aufrechtzuerhalten</b> . Diese ist befugt, gegebenenfalls alle erforderlichen Maßnahmen zu treffen, um das in Resolution 1772(2007) beschriebene Mandat auszuführen. Ferner wird die AMISOM ermächtigt, die Sicherheit von Schlüsselinfrastrukturen zu gewährleisten und auf Ersuchen zur Schaffung der erforderlichen Sicherheitsbedingungen für die Bereitstellung humanitärer Hilfe beizutragen.	Einstimmige Annahme
Sudan	S/PRST/2008/1	11.1.2008	Der Sicherheitsrat <b>verurteilt</b> auf das entschiedenste <b>den am 7. Januar 2008 von Elementen der Sudanesischen Streitkräfte verübten</b> und von dem hybriden Einsatz der Afrikanischen Union und der Vereinten Nationen in Darfur (UNAMID) bestätigten <b>Angriff auf einen Versorgungskonvoi des UNAMID</b> . Er betont, dass alle gegen den UNAMID gerichteten Angriffe oder Bedrohungen unannehmbar sind, und verlangt, dass keine Angriffe auf den UNAMID mehr vorkommen. Er begrüßt die am 31. Dezember erfolgte Übertragung der Autorität von der Mission der Afrikanischen Union in Sudan (AMIS) auf den UNAMID. Der Rat fordert die Regierung Sudans außerdem auf, die Resolution 1769(2007) des Sicherheitsrats rascher vollständig einzuhalten.	
Terrorismus	S/RES/1787(2007)	10.12.2007	Der Sicherheitsrat beschließt, den in Ziffer 2 der Resolution 1535(2004) genannten Anfangszeitraum für das <b>Exekutivdirektorium des Ausschusses zur Bekämpfung des Terrorismus</b> bis zum 31. März 2008 zu verlängern. Er ersucht den Exekutivdirektor des Exekutivdirektoriums, innerhalb von 60 Tagen von ihm für geeignet erachtete Änderungen des in Ziffer 4 der Resolution 1535(2004) genannten Organisationsplans zu empfehlen.	Einstimmige Annahme
	S/PRST/2007/45	11.12.2007	Der Sicherheitsrat <b>verurteilt</b> mit äußerstem Nachdruck <b>die am 11. Dezember 2007 in Algier</b> in der Nähe des Obersten Gerichtshofs und der Büros der Vereinten Nationen <b>verübten Terroranschläge</b> , die zahlreiche Tote und Verletzte gefordert haben. Er unterstreicht, dass diejenigen, die diese verwerfliche terroristische Handlung begangen, organisiert, finanziert und gefördert haben, vor Gericht gestellt werden müssen, und fordert alle Staaten nachdrücklich auf, gemäß ihren Verpflichtungen nach dem Völkerrecht mit den algerischen Behörden in dieser Hinsicht aktiv zusammenzuarbeiten.	
	S/PRST/2007/50	27.12.2007	Der Sicherheitsrat <b>verurteilt</b> mit äußerstem Nachdruck den am 27. Dezember 2007 in Rawalpindi (Pakistan) von Extremisten verübten <b>terroristischen Selbstmordanschlag, bei dem die ehemalige Ministerpräsidentin Benazir Bhutto getötet wurde</b> und der zahlreiche weitere Opfer forderte. Der Rat würdigt die ehemalige Ministerpräsidentin Bhutto und fordert alle Pakistanner auf, Zurückhaltung zu üben und die Stabilität im Land aufrechtzuerhalten.	
	S/RES/1805(2008)	20.3.2008	Der Sicherheitsrat beschließt, dass das <b>Exekutivdirektorium des Ausschusses zur Bekämpfung des Terrorismus</b> weiterhin als besondere politische Mission unter der politischen Leitung des Ausschusses bis zum 31. Dezember 2010 tätig sein wird. Er beschließt ferner, spätestens bis zum 30. Juni 2009 eine Zwischenüberprüfung sowie vor Ablauf des Mandats des Exekutivdirektoriums eine umfassende Prüfung seiner Arbeit vorzunehmen.	Einstimmige Annahme
Timor-Leste	S/PRST/2008/5	11.2.2008	Der Sicherheitsrat <b>verurteilt</b> mit allem Nachdruck <b>den Mordanschlag, der am 11. Februar 2008 auf den Präsidenten Timor-Lestes José Ramos-Horta sowie den Anschlag auf den Konvoi des Ministerpräsidenten Xanana Gusmão</b> . Diese Anschläge stellen einen Angriff auf die legitimen Institutionen Timor-Lestes dar. Er fordert die Regierung Timor-Lestes auf, die für diese abscheuliche Tat Verantwortlichen vor Gericht zu stellen. Ferner fordert der Rat alle Parteien in Timor-Leste nachdrücklich auf, alle Streitigkeiten mit politischen und friedlichen Mitteln im Rahmen der demokratischen Institutionen des Landes beizulegen.	

# GERMAN REVIEW ON THE UNITED NATIONS | Abstracts

VOLUME 56 | 2008 | No. 2

Edward C. Luck

pp. 51–58

## **The Responsible Sovereign and the Responsibility to Protect.**

### **A Concept Advancing into a Norm**

In this article the UN's first Special Adviser on the Responsibility to Protect addresses the scope and content of the concept called 'responsibility to protect,' RtoP. Luck analyses the concept as agreed at the 2005 World Summit, the implications of RtoP for notions of state sovereignty, and some of the conceptual, architectural and policy challenges facing UN Secretary-General Ban Ki-moon's bold commitment to 'operationalizing' the responsibility to protect and translating it 'from words to deeds.' He concludes that by UN standards, RtoP remains in its conceptual and programmatic infancy. Its advocates will need discipline and patience, its detractors a willingness to focus on what has been agreed, not on what they fear the doctrine could become. RtoP is on the right side of history and the trick is to come up with policy initiatives that will help history move a little faster and a little surer.

Sven Bernhard Gareis

pp. 59

## **Taiwan's Independence: Right End, Wrong Means**

On March 22, 2008, two referenda on UN membership, held in Taiwan in conjunction with the presidential election, have failed. However, both proposals—the more separatist one sponsored by the incumbent president as well as the opposition's lukewarm counter concept—were inspired more by tactical consideration than by a real pursuit of an issue the vast majority of the Taiwanese can embrace. The newly elected president claims to show new ideas on how to improve Taiwan's status in international politics and in the UN.

Chia Lehnardt

pp. 60–67

## **Privatized Peace? The Role of Private Military Companies in UN Peacekeeping Missions**

Private military companies take on various functions in UN peacekeeping missions ranging from logistic support to armed security services. The changing security environment in fragile states, combined with the continuing discrepancy between operational requirements and resources available to UN peacekeeping missions, has recently encouraged them to push for a more active role in such operations. Yet, the presence of private military personnel in an inherently precarious setting raises a number of significant operational, legal and political issues that call for adequate policies and regulation through the UN. The main obstacle to their greater involvement, however,

is still the strong distaste, both within and outside the UN, for any for-profit military actors. Ultimately, the impact of such outsourcing on the dynamic of conflict, the character of UN peacekeeping missions, and, perhaps most importantly, the credibility of the international community, is unpredictable.

Jelka Mayr-Singer

pp. 68–72

## **Hybrid Tribunals: A New Generation of International Tribunals (I). The Special Court for Sierra Leone**

Following the creation of the International Criminal Tribunals for the former Yugoslavia (ICTY) and Rwanda (ICTR) a number of countries emerging from civil wars called upon the UN to establish similar jurisdictions in their own territories. This desire led to the emergence of a third generation of international criminal tribunals: the hybrid or internationalized criminal tribunals. Unlike the ICTY and ICTR, which were established as an enforcement measure of the Security Council and therefore imposed upon a state, their legal basis is the signing of an agreement between the UN and the particular state. These treaty-based courts also differ from earlier international criminal tribunals in their mixed composition of national and international judges and prosecutors as well as their mixed jurisdiction over international and national crimes. The experience of the Special Court for Sierra Leone (SCSL) has proved that this has increased the Court's legitimacy in the eyes of the people of Sierra Leone and has facilitated the work of the Court.

Christina Apel · Jan Martin Munz

pp. 73–78

## **Youth in the United Nations**

International declarations and conventions concerning youth or the participation of young people in the creation of youth-related UN documents have received much less attention than policies and agreement relating to children. For more than 25 years, the United Nations has been calling upon Member States to include young people in national delegations to the General Assembly and other relevant UN bodies. These Youth Delegates not only bring new perspectives, they also strengthen already existing communication channels between national governments and youth organizations. The World Programme of Action for Youth to the Year 2000 and Beyond, which was adopted in 1995, provides an international framework for youth policy and claims to contribute to the improvement of the welfare and living conditions of young people around the world. Such programs could motivate young people to participate in political life on a national and international level and to assert promised rights.



## IMPRESSUM

### VEREINTE NATIONEN

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

#### Herausgeber:

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

**Chefredakteurin:** Anja Papenfuß

**Redaktionsassistent/DTP:** Monique Lehmann

#### Redaktionsanschrift:

### VEREINTE NATIONEN

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

#### Druck und Verlag:

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

**Erscheinungsweise:** zweimonatlich

#### Bezugspreise:

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

#### Bestellungen nehmen entgegen:

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

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

#### Anzeigenverwaltung und Anzeigenannahme:

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

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

## DEUTSCHE GESELLSCHAFT FÜR DIE VEREINTEN NATIONEN

### Vorstand

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

### Präsidium

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

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

### Zeitschriftenbeirat

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

### Landesverbände

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

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

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

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

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

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

### Generalsekretariat

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